

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL ATÉ O ANO DE 2006

Everaldo da Silva¹

Juliana Patrícia Petris²

Rafael Niebuhr Maia de Oliveira³

Resumo

Trata-se de pesquisa qualitativa exploratória, de procedimento monográfico, de abordagem histórica objetivando analisar, de forma crítica, os estágios do desenvolvimento da educação superior no Brasil até o ano de 2006. Com base nas fontes adotadas, verificou-se que, a situação atual da educação superior no país apresenta traços marcantes de todos os estágios que marcaram sua história, desde o período colonial, de onde se pode extrair as origens da elitização do ensino; do período republicano, responsável pelo início da regulação e da privatização da educação; passando pelo período de regime militar, a quem se deve o mérito pelo aumento no investimento nos programas de pós-graduação, que levou a consolidação de importantes programas; ao período neoliberal, com o avanço do protagonismo das instituições privadas, ao menos no que se refere a presença de mercado; seguido pelo período social-democrata dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, do qual se extrai o aperfeiçoamento na avaliação da educação superior no país e a nova divisão das espécies de instituições que formam o ensino superior brasileiro.

PALAVRAS- CHAVE: Educação. Ensino Superior. Análise histórica. Lei de diretrizes e bases. Universidade.

CONSIDERATIONS ON THE DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL UNTIL 2006

Abstract

This is an exploratory qualitative research, with a monographic procedure, with a historical approach aiming to analyze, critically, the stages of the development of higher

¹ Cientista Social. Graduado em Processos Gerenciais (Metodista). Mestre em Desenvolvimento Regional (FURB). Doutor em Sociologia Política (UFSC). Professor e Pesquisador. E-mail: prof.evesilva@gmail.com

² Graduação em Pedagogia (UNERJ). Especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional (ICPG). Mestrado em Educação (UFPR).

³ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Pós-Graduado em Direito Processual pela UNIDERP. Professor convidado em diversos cursos de pós-graduação *lato sensu* em Direito (UNIVALI, AMATRA12, ENA, ESA/SC, INPG, Instituto Valor Humano, Excelsu Educacional). Advogado. Conselheiro Estadual da OAB/SC gestão 2019/2021. E-mail: rafaelmaiaadv@gmail.com

education in Brazil until 2006. Based on the adopted sources, it was found that, the current situation of higher education in the country shows striking features of all the stages that have marked its history, since the colonial period, from where the origins of the elitization of education can be extracted; the republican period, responsible for the beginning of the regulation and privatization of education; going through the period of military regime, to whom the credit is due for the increase in investment in graduate programs, which led to the consolidation of important programs; to the neoliberal period, with the advance of the role of private institutions, at least with regard to market presence; followed by the social democratic period of the Fernando Henrique Cardoso governments and the first term of Luiz Inácio Lula da Silva, from which the improvement in the evaluation of higher education in the country and the new division of the types of institutions that form Brazilian higher education are extracted.

KEYWORDS: Education. University education. Historical analysis. Directives and bases law. University.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a educação, de um modo geral, encontra-se no centro do debate público, destacando-se entre as áreas nas quais o cidadão brasileiro mais anseia por mudanças. Com a educação superior, a situação não é diferente. Debates acerca da privatização do ensino, controle de qualidade das instituições, número de oferta de vagas, meios de ingresso, dentre outros, dividem opiniões desde especialistas até o senso comum.

Partindo da premissa de que o estágio atual da educação superior é produto inexorável das influências que cada período histórico deixou, é importante que se compreenda como se chegou na situação atual e de que forma cada período impactou positiva e negativamente para o produto da educação superior brasileira hodierna.

Com este escopo, objetiva-se analisar, de forma crítica, por meio pesquisa qualitativa exploratória, de procedimento monográfico, de abordagem histórica, apoiada em pesquisa bibliográfica e documental, os estágios do desenvolvimento da educação superior no Brasil até o ano de 2006, partindo do período colonial, passando pelo período republicano, a partir de 1889, pelo período de regime militar, entre 1964 e 1985, até o período neoliberal que vigiu até o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de quando se adotou um regime baseado em matrizes sociais-democrata, buscando identificar as

principais contribuições para a consolidação do ensino superior brasileiro, de modo a contextualiza-las com a situação econômica e política de cada época.

Espera-se que de cada uma das épocas retratadas se possa extrair elementos que influenciaram positiva e negativamente o cenário atual da educação superior no Brasil, como meio de encontrar subsídios aptos a compreender os motivos e contextos históricos em que essas premissas foram formadas, para que com isso, possa-se almejar dias melhores neste campo.

PERÍODO COLONIAL

No Brasil, a educação, de um modo geral, teve início com o modelo jesuítico, que chegou ao país em 1549, com subsídios do Estado. Sua missão era converter os nativos e apoiar religiosamente os colonos. Entre os vários resquícios que ficaram desse modelo, podemos assinalar a aula expositiva, ainda hoje presente entre nós.

No final do século XVI e início do século XVII a Companhia de Jesus resolveu instituir os ensinamentos secundário e superior no Brasil, objetivando, fundamentalmente, a formação de líderes leigos (os professores) e a instrução humanística para a elite brasileira.

Cabe destacar que, enquanto, no Brasil, até 1572, eram criados cursos, como os de artes e teologia, no Colégio dos Jesuítas, na Bahia, em outros países se estruturaram as primeiras instituições de educação superior, entre os séculos XI e XV. Assim, exatamente em 1538, na América, em São Domingos, a primeira instituição de educação superior foi criada pela colonização espanhola. Em prosseguimento, no ano de 1553, no México, tivemos a criação da segunda universidade; em seguida, no Peru, em São Marcos; no Chile, em São Felipe; na Argentina, em Córdoba etc., totalizando “26 ou 27 universidades na América Espanhola. No Brasil, nenhuma”. (CUNHA, 2007, p. 15). Reforçava-se a ideia de que era visto como problema o fato de o Brasil ter sido colonizado pelos portugueses, os quais bloqueavam o desenvolvimento da educação superior no Brasil. Outro fator que também não colaborava com o desenvolvimento da

universidade em terras brasileiras era o fato da colônia outorgar bolsas para brasileiros estudarem em Coimbra, Portugal.

Esse argumento do não-interesse dos portugueses de criar universidades no Brasil, é contraposto por Cunha (2007, p. 16) que o vê como exagerado, pois “se o intuito metropolitano de monopolizar o ensino superior fosse assim tão forte, não teriam sido criados tantos cursos de Filosofia e Teologia nos colégios dos jesuítas, chegando a existir até mesmo um curso de Matemática”, nem tampouco haver-se-ia reformado cursos religiosos no Rio de Janeiro e em Olinda, ambos em fins do século XVIII.

De todo modo, as instituições superiores aqui criadas pelos portugueses foram cópias pioradas de suas próprias escolas, estas já defasadas se comparadas aos demais países europeus, baseada unicamente em dedução filosófica, em princípios apriorísticos e cujo método de ensino se baseava no modelo jesuítico, o que, de acordo com Anastasiou (2009), produz resultados negativos na educação superior brasileira até hoje.

Nas instituições de ensino criadas no Brasil, no final do século XVI e início do século XVII, estava presente o estudo da literatura e da retórica, segundo o modelo clássico greco-romano. Assim, tínhamos a transformação das instituições jesuítas que, depois de quase 40 anos, passaram a ser chamadas de colégios (*Ratio Studiorum*), para o ensino de letras e artes liberais. A pedagogia *Ratio Studiorum* assentava-se na unidade do professor, da matéria e do método. Dos ensinamentos de Cunha (2007, p. 28), extraímos a seguinte explicação:

O princípio da unidade de professores determinava que um mesmo mestre acompanhasse um grupo de alunos no estudo de cada matéria, do início ao fim. Todos os professores deveriam seguir o mesmo método de ensino, completando-se esse princípio com o da organização das matérias de modo que explorasse, ao máximo, o pensamento de poucos autores (sobretudo Aristóteles e Tomás de Aquino) preferivelmente ao de muitos. O cultivo da disciplina, da atenção e da perseverança nos estudos era uma das principais preocupações dos professores, tendo uma vista facilitar o próprio ensino e, também, desenvolver atitudes consideradas essenciais tanto ao possível futuro sacerdote quanto ao cristão leigo.

Podemos registrar, também, que as instituições jesuíticas se encarregavam de instruir a elite brasileira, enquanto outras ordens religiosas, como a dos franciscanos, empenhavam-se em ensinar tarefas manuais aos índios, negros e pobres. Isso evidencia certa distinção na formação dos estudantes. A primeira possuía um compromisso maior com a camada dominante, e a segunda exercia a tarefa de criar e manter uma camada dominada. Assim, esse fato, por si só, já classificava as instituições jesuítas como as melhores da época, acirrando a disputa por uma vaga, reservando para aqueles que as conquistavam o destino de se tornarem padres, eis que estes, segundo Ghiraldelli Júnior (2006, p. 25), eram os únicos colégios existentes.

Os jesuítas foram expulsos do Brasil em 1759, mas, antes, criaram cursos superiores no Seminário de Nossa Senhora da Boa Morte, em Mariana, Minas Gerais, em 1750. Assim, o “*Ratio Studiorum*, o plano de estudos dos jesuítas, reinava absoluto, e o fazia por séculos, mesmo após a expulsão dos seus criadores (1759) e o desmantelamento do sistema educacional colonial”. (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994, p. 48).

Em momento posterior, a educação superior não ancorada na religião teve seu início, no Brasil, com a transferência da sede do poder metropolitano para o Estado brasileiro. Assim, em 1808, tivemos a emergência de experimentar modificações na educação superior herdada da Colônia.

Logo, foram criados cursos superiores no Rio de Janeiro, destinados a preparar burocratas e profissionais liberais para atender às demandas do Estado. Entre os cursos criados, se encontrava o de Matemática, voltado para a engenharia militar e civil. Os demais cursos eram dirigidos para a formação de profissionais não militares, como, por exemplo, Química, Agronomia, Desenho Técnico, Arquitetura e Economia Política. Aliás, os cursos de Direito já existiam, completando “esse elenco pela formação dos especialistas nas atividades mais numerosas da burocracia do Estado, os da legislação (elaboração e interpretação), da diplomacia e da administração”. (CUNHA, 2007, p. 64).

Por conseguinte, não era somente o Estado que necessitava de profissionais formados para atender a sua burocracia, também o comércio

precisava de profissionais para ajudar a produzir e vender os bens simbólicos para as classes dominantes. Devido a isso, além do curso já criado de Arquitetura, foram criados cursos de História, Música e Desenho.

Mais especificamente sobre a reestruturação da educação superior no Brasil, a partir de 1808, os filhos das classes dominantes que foram estudar fora do país começaram a retornar, o que contribuiu para que o positivismo, influenciado pelas ideias de Augusto Comte, que lecionava na Escola Politécnica de Paris, para onde muitos brasileiros iam estudar, fosse absorvido como ideologia adotada por membros de diversas classes profissionais:

os estudos de Matemática, Física, Química, Biologia e Mineralogia se deslocassem dos cursos de Filosofia, controlados pela Igreja, para cursos médicos e para a Academia Militar, e, muito mais tarde, para a Escola Politécnica, que dela se separou. Com a importância dos livros-texto daquelas ciências, e com o retorno dos brasileiros que estudavam na Escola Politécnica de Paris (onde lecionava Augusto Comte), o positivismo veio a se firmar como a ideologia dos médicos, dos engenheiros, dos oficiais do exército e dos professores secundários das disciplinas científicas. (CUNHA, 2007, p. 64).

Ademais, a partir de 1860, cresceu a corrente que apregoava a liberdade no ensino, contrariando a Igreja Católica. “A partir da década de 1870, maçons, liberais, conservadores e positivistas convergiam na aspiração genérica da liberdade de ensino superior, por razões ideológicas ou de conveniência prática”. (CUNHA, 2007, p.83).

Por sua vez, o Estado, que mantinha o Catolicismo como religião oficial, passou por transformações a partir do momento em que o papa Pio IX, em 1874, começou a defender a liberdade de ensino, contrariando seus maiores opositores – os maçons e os positivistas –, ou seja, “a liberdade de ensino passou a ser vista pela Igreja como vantajosa por lhe propiciar desligar-se da ingerência do Estado e, também, por lhe proporcionar um meio vantajoso para competir com iniciativas particulares, confessionais ou não”, (CUNHA, 2007, 83-86), como uma espécie de estratégia de mercado, que, aliás, observa-se até os dias atuais., em que instituições católicas estão fortemente presentes no contexto da educação superior brasileira.

A princípio, a partir de 1879, os exames realizados nos liceus (ensino secundário) passaram a ser reconhecidos. A partir disso, puderam ser vinculados os exames preparatórios ao curso secundário, promovendo a introdução ou preparação para os jovens receberem o ensino mais completo, que era conferido como privilégio e *status* para somente aqueles que frequentavam a educação superior.

De fato, o Império sofreu pressão da demanda, defrontando-se com aqueles que desejavam manter a ordem vigente, ou seja, “[...] essa expansão do acesso ao ensino superior limitava a sua capacidade de reproduzir a discriminação social pela seleção de poucos, dentro da parcela da população que ansiava por ascensão”. (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994, p. 78).

No caso presente, podemos afirmar que no Império ocorreram várias reformas curriculares, que oscilavam conforme “a acentuação da formação literária dos alunos em detrimento da formação científica e o inverso, a acentuação da formação científica em detrimento do cultivo das humanidades. Tal oscilação se deveu às disputas do ideário positivista contra o ideal humanista de herança jesuíta” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2006, p. 30), de modo que enquanto positivistas investiam em disciplinas científicas, humanistas preferiam grades curriculares de cunho mais literário.

PERÍODO REPUBLICANO

A educação superior privada no Brasil teve seu início somente a partir da República, com a Constituição de 1891 que permitiu a criação de instituições privadas, o que acelerou o ritmo de crescimento da educação no país:

Essas instituições eram de confissão católica ou criadas pelas elites locais (às vezes com o apoio de governos estaduais ou exclusivamente pela iniciativa privada). A criação de escolas superiores livres por particulares permitiu maior desenvolvimento do ensino superior. Assim, se em 1880 havia 2 mil e 300 estudantes, em 1915 somavam mais de 10 mil matrículas. Em 1930, havia quase 20 mil alunos. Entre 1892 e 1910, foram criadas 27 instituições de ensino superior. (BARREYRO, 2008, p. 15).

Em linhas gerais, compreendemos que a educação superior, no Brasil, até o final do século XIX, esteve pautada pelas instituições isoladas, não havendo, ainda, universidades. Ademais, era visível a discriminação social, pois eram as classes dominantes que frequentavam as instituições superiores, o que começa a mudar somente a partir de 1889, quando Rui Barbosa propôs mudanças no modelo de substituição dos exames. A saber, isso reconduzia as instituições ao seu papel social, que era possibilitar o acesso das pessoas à educação superior, especialmente daquelas que estavam imputadas de fazer um curso superior.

Conforme aduzido anteriormente, a controvérsia que existia entre os liberais – favoráveis à criação de universidade –, e os positivistas – contrários –, adiou o surgimento da primeira universidade no Brasil. Essa realidade se viu alterada a partir da aprovação da Lei Orgânica da Educação Superior, em 1911, que tinha como foco controlar a eventual criação de faculdades com ensino de péssima qualidade. (BRASIL, 2009). Com “[...] a sanção de legislação complementar, em 1915, foram criados os exames ‘vestibulares’ para seleção mais efetiva dos candidatos”. (BARREYRO, 2008, p. 15).

Dado ao exposto, mesmo com a oposição dos positivistas, no limiar do século XX, tivemos a criação, em 1920, da Universidade do Rio de Janeiro, que era uma reunião de várias instituições isoladas. A segunda foi a Universidade de Minas Gerais, em 1927, e a terceira, a Universidade do Rio Grande do Sul, em 1932.

Essas primeiras universidades respondiam aos anseios de uma elite intelectual laica que, nelas, aspirava à pluralidade; à autonomia pedagógica, administrativa e financeira para deixar de depender do Estado; à construção de teatros, museus e institutos de pesquisa; à criação de espaços que favorecessem o “espírito universitário”; à relação mais estreita entre cursos, professores e alunos; ao incentivo à pesquisa e extensão. (CUNHA, 2007).

Em paralelo, a história do Brasil começou a seguir um novo rumo com a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à chefia do governo provisório, terminando somente em 1945, quando foi deposto. De modo geral, a partir da Revolução de 1930, a economia brasileira começou a passar por profundas

modificações, essencialmente porque o Estado assumiu o papel de intervir intensa e sistematicamente na economia, chegando ao ponto de suspender o pagamento da dívida externa por dois anos, fomentando a industrialização do país. Isto, no campo da política educacional, fez com que prevalecesse um regime estrutural autoritário junto com uma demanda maior de escolarização.

Com o objetivo de fazer com que a educação superior no país evoluísse, a partir da Revolução de 1930, tivemos o aperfeiçoamento da regulação da educação superior, essencialmente no ensino privado, fato que corrobora o que constava na Primeira Constituição da República: a manutenção da abertura da educação superior à iniciativa privada. “Foi nesse cenário maior de disputa pelo controle da educação superior entre elites laicas e católicas, sob uma moldura legal centralizadora – como a legislação de 1931 – que se consolidou o ensino superior privado no País”. (SAMPAIO, 2000, p. 46).

Outro aspecto a ser mencionado é que a partir do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, foi instituído, no mesmo ano do Decreto, o Estatuto das Universidades Brasileiras, que dispôs sobre a organização da educação superior no Brasil e adotou o regime universitário, o qual organizava o ensino superior no país permitindo as formas de universidade e instituto isolado.

As universidades poderiam ser mantidas pelo governo federal ou pelas estaduais, portanto, oficiais, ou ‘livres’, mantidas por fundações ou associações particulares. O ensino continuava sendo pago nos estabelecimentos oficiais. Essa ‘matriz de origem’ do ensino superior (universidade – instituto isolado; poder público – iniciativa privada) mostra duas características importantes do sistema que são relevantes até hoje. (BARREYRO, 2008, p. 16).

Na sequência, outros decretos foram publicados, como, por exemplo, o Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; o Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, que resolveu sobre a organização do ensino secundário; o Decreto nº 20.158, de 30 de julho de 1931, que regulou o ensino comercial, normatizou a profissão de contador e deu outras providências; e, por último, o Decreto nº 21.241, de 14 de

abril de 1931, que tornou consistentes as disposições sobre o ensino secundário. (FADEPI, 2009).

Em seguida, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que sujeitava a capacidade de intervir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. O Manifesto – escrito por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles – tornou-se o ponto central do desejo de renovação do ensino no Brasil.

Em 1934, a segunda Constituição da República remeteu, pela primeira vez, à importância da educação como um direito de todos, precisando ser ministrada pela família e pelo poder público. Nesse mesmo ano, ocorreu a criação da Universidade de São Paulo. Em 1935, foi criada, por intermédio do Secretário de Educação do Distrito Federal, Anísio Teixeira, a Universidade do Distrito Federal (UDF). Ambas as Universidades (USP e UDF) tiveram professores franceses no seu quadro docente, o que conforme palavras do ex-Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, levava a um ensino de muita qualidade, porém, reservado apenas a elite:

Entre em 48, 49 na universidade. Os professores, muitos eram estrangeiros. No meu caso no 2º ano da faculdade todos davam aula em francês, todos eram franceses e o número de alunos era mínimo, era uma elite. Ah, o nível muito elevado. Ah tá, tem que ser! Importavam professores da Sorbonne, sei lá da onde. Chegavam aqui, falar com pessoas que entendiam francês... entendeu? O nível era elevado. Mas para quantos? Era uma coisa muito fechada. Bom, e muito elitista. (ENTREVISTA)⁴.

No ano de 1937, foi criado o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, chamado, inicialmente, de Instituto Nacional de Pedagogia. A partir de 1938, o órgão iniciou, efetivamente, seus trabalhos, logo após a publicação do Decreto-Lei nº 580, “regulamentando a organização e a estrutura da instituição e modificando sua denominação para

⁴ Entrevista concedida pelo ex-Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em 08/07/2009.

Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Foi nomeado para o cargo de diretor-geral do órgão, o professor Lourenço Filho.” (INEP, 2009).

Sampaio (2000) assinala que, no período que vai de 1933 até o limiar de 1945, houve um crescimento pouco elevado, porém, contínuo, na educação superior privada, que resultou que naquele ano “a participação das matrículas no ensino privado chegava a quase 50% em um sistema que contava com cerca de 40.000 estudantes. Comparando com o número de estabelecimentos privados existentes, pode-se inferir que as instituições de ensino superior nesse período eram, efetivamente, de pequeno porte”. (SAMPAIO, 2000, p. 46-47).⁵

Do ano de 1945 até 1964, ocorreu um crescimento no número de matrículas na educação superior: de 27.253, em 1945, para 142.386, em 1964. (MEC, 2007). Por sua vez, as instituições privadas também cresceram; entretanto, não acolheram um relativo percentual das matrículas privadas no período mencionado no parágrafo anterior, por dois motivos: a) criação de universidades estatais que incorporaram algumas instituições privadas; b) federalização de algumas dessas universidades e também a incorporação de instituições privadas na rede federal. (MATTOS, 1983, *apud* SAMPAIO, 2000).

Ainda no mesmo período – de 1945 até 1964 –, assistiu-se ao estabelecimento das instituições católicas, reconhecidas pelo Estado como universidades em 1946, pelo Decreto-Lei nº 8.681, de 15 de janeiro.

O panorama legislativo ganha um importante reforço com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que determina e organiza o sistema de educação brasileiro, como a autorização e reconhecimento dos cursos, com base nos princípios presentes na Constituição, que foi citada, inicialmente, na Constituição de 1934. Contudo, somente foi criada em 1961, sofrendo alterações no ano de 1971, vigorando até a última versão de 1996, que nos rege até o momento.

Também no ano de 1961, tivemos a criação da Universidade de Brasília, que foi fundada “a partir de um plano definido de unidades, institutos, centros e

⁵ Optamos por manter a informação sobre esse período – 1945-1975 – na análise de SAMPAIO (2000), que relata a falta de estatísticas oficiais dos estabelecimentos públicos e privados de nível superior.

faculdades, e não da integração de instituições isoladas como a criação de universidades até então”. (BARREYRO, 2008, p. 18).

PERÍODO DO REGIME MILITAR

Em momento posterior, a partir da instalação do governo militar, prevaleceu, na educação brasileira, o incremento da produtividade das indústrias, aumento do grau de racionalidade técnico-profissional e do resultado, alicerçado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/71. (BRASIL, 1996).

Mister se faz ressaltar que o governo militar era alicerçado num modelo econômico tradicional e centralizador de capital. Em busca de sua abertura para o mundo, procurava criar uma educação voltada para a qualificação da sua mão-de-obra, qual seja, aquela que venderia sua força de trabalho e seria alienada pelos bens de consumo duráveis. Embora diante dessa motivação, coube ao Regime Militar realizar o que há muito se almejava, a reforma universitária. “Essa reforma, apesar de adotar na legislação o modelo universitário centrado na pesquisa e na pós-graduação, foi seguida de uma grande expansão no ensino privado, sobretudo na forma de instituições isoladas de ensino.” (SOUZA, 2005, p.27).

Nesse momento, a chance de cursar uma instituição de educação superior interessava as famílias de menor renda. Nesse sentido, o governo militar viu nessa necessidade das famílias a oportunidade para valorizar a educação superior, o que se tornou “uma relevante estratégia de reprodução e ampliação da classe média, importante mercado consumidor no modelo de desenvolvimento econômico, associado ao capital internacional e fonte de legitimidade do regime militar-autoritário.” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001, p. 178).

No regime militar (1964-1985), a busca constante por melhoria na economia e, com isso, a emergência das camadas médias, contribuiu para o surgimento de uma clientela disposta a investir em educação privada, seja pelo “status” que isso representava, ou ainda como alternativa para a má qualidade

do ensino público, causado “por força das políticas elaboradas e implementadas pelos empresários do ensino e seus propositos, que ocupavam os postos diretivos dos sistemas de educação, nos nível federal, estadual e municipal.” (CUNHA, 2007, p.812).

A par disso, durante os anos compreendidos entre 1968 e 1980, a educação superior brasileira sofreu mudanças expressivas. A mais relevante foi a expansão desse setor que contava com 278.295 matrículas nas instituições de educação superior, em 1968, e atingiu 1.377.286, em 1980, o que significa um crescimento de 394,90%.

Essa expansão foi realizada predominantemente pela iniciativa privada, não confessional, com o apoio do Estado e fora dos grandes centros urbanos, produzindo-se um ‘sistema dual’: as grandes universidades e as faculdades isoladas interioranas, sendo nestas últimas onde as classes médias conseguiam o diploma que lhes permitiria sua ascensão social. Surgiram, assim, os empresários do ensino superior, oriundos de instituições privadas de 1º e 2º graus, transformando suas associações com um novo objetivo. (SILVA, JR.; SGUISSARDI, 2001 *apud* BARREYRO, 2008, p. 19).

O período do governo militar, com seu projeto de modernização, orientou o crescimento na educação superior. Entretanto, na política econômica, tivemos aspectos diferentes. Enquanto eram valorizados, ao máximo, os empregos nos postos mais altos da administração de empresas e nas áreas de publicidade, comprimiam-se os salários dos trabalhadores de baixa qualificação, com reajustes inferiores aos índices de inflação. Também não mereceram a devida atenção os programas sociais relacionados a saúde, educação, habitação popular etc. Em consequência, acentuou-se a contradição entre o crescimento econômico e o avanço social, de um lado, e, de outro, o comprometimento da qualidade de vida da população. Outro aspecto negativo diz respeito à violenta agressão ao meio ambiente e a sua conseqüente degradação, sobretudo na década de 1970.

Segundo Brum (1988), os dados divulgados do censo de 1970 revelaram que a concentração de renda era ainda maior do que se imaginava, sendo que o próprio Presidente Médici reconhecia: “A economia vai bem, mas o povo vai

mal”. O mesmo autor elucida que até o então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, acusava “o Brasil de haver negligenciado o bem-estar dos pobres no seu processo de crescimento”, além de que a oposição ao regime militar usava as brechas da censura para atacar a tendência ao agravamento das desigualdades sociais. (BRUM, 1988).

A concentração da economia e da renda deu-se em três dimensões principais aspectos: concentração regional, com regiões mais ricas e dominantes e regiões mais pobres e dominadas economicamente; concentração em grandes unidades produtoras ou de comércio (indústrias, bancos, redes de lojas e de supermercados), com grande poder na formação de preços e no controle do mercado; e concentração pessoal, com indivíduos relativamente mais ricos e a maioria da população proporcionalmente mais pobre.

Em decorrência, aprofundou-se a concentração econômica em favor do Sudeste, bem como a oligopolização da produção e do mercado. Os oligopólios, ou seja, alguns poucos grandes grupos econômicos multinacionais e nacionais passaram a controlar a economia do país, especialmente nos setores financeiro, industrial e comercial.

Assim, o modelo de desenvolvimento vigente no país, ao longo do ciclo militar, manteve a característica concentradora, porquanto beneficiava a grande empresa em detrimento da média e da pequena; estimulou a fusão de empresas industriais, comerciais e financeiras; favoreceu a concentração da propriedade da terra e viabilizou a grande e a média empresa rural em detrimento de pequena propriedade familiar; possibilitou mais rápida expansão econômica nos estados e nas regiões mais ricas, deixando os demais em segundo plano, em detrimento dos ganhos do trabalho; possibilitou o aumento da renda dos ricos e penalizou os pobres, agravando as desigualdades sociais históricas.

Por fim, foi no fortalecimento do regime militar e na internacionalização da economia que ocorreu a privatização da educação superior, possibilitando que essa pudesse ser ministrada em estabelecimentos isolados.

Com a promulgação da Lei nº 5.540/68⁶, mesmo após ter sofrido várias alterações, seguiu-se uma das tendências do regime pós-64: privatização “do ensino ou da desobrigação do Estado, em termos financeiros, com a educação superior, mas contrariava a tendência à centralização do poder e ao controle político da educação”. (SGUISSARDI, 1985, p. 69).

Como se pode notar, prevaleceram, após a Lei nº 5.540/68, os interesses do setor privado, que se organizou objetivando a obtenção do lucro e a acumulação do capital, em face, principalmente, da demanda reprimida que não teve acesso à educação superior pública e do crescimento de instituições de segundo grau.

Durante a década de 1970, as atividades acadêmicas ocorrem numa conjuntura de controle ideológico e institucional de um governo forte, porém ilegítimo, com assessorias jurídicas e de inteligência centralmente subordinadas. Com esse modelo de modernização perversa, os militares e seus colaboradores no campo da educação celebram a reincorporação da universidade ao Estado. (ALMEIDA FILHO, 2009).

Em momento posterior, mais precisamente a partir da segunda metade da década de 1970, ocorreram, gradualmente, modificações no setor privado. (SAMPAIO, 2000, p. 76). Oportuno ressaltar que a década de 1970 ficou marcada pelo crescimento desordenado da educação superior, não se sujeitando às regras de qualidade nem aos mecanismos de avaliação.

PERÍODO NEOLIBERAL

Dando prosseguimento, a partir dos anos de 1980, iniciou-se um novo período econômico, chamado de neoliberal. Com a eleição de Fernando Collor de Melo para Presidente, ocorreu um consenso dos governantes quanto à adoção das políticas de estabilização e reformas estruturais neoliberais, com

⁶ Proposta do professor Rudolph Atcon, assessor americano (re)contratado pelo MEC em 1965. Essa lei fixa normas de organização e funcionamento da educação superior e sua articulação com a escola média.

base nas propostas criadas pelo Consenso de Washington⁷, face o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado no país desde a década de 1950 que apontou para a necessidade urgente de um programa de ajuste macroeconômico e de reestruturação produtiva. (FIORI, 1993).

Os economistas costumam batizar a década de 1980, no Brasil, como a década perdida, principalmente pela estagnação da economia gerada por governos mal administrados que não encontraram o rumo certo para o país, o qual se encontrava envolto em processos de reestruturação da economia com pacotes econômicos paliativos que o transformaram num caos e dependente do financiamento externo. O processo de abertura econômica e política, no cenário nacional, começou no limiar da década de 1990, quando da eleição do primeiro Presidente eleito pelo povo, pós-regime militar.

O processo de abertura foi sobremaneira tumultuado por pacotes econômicos ditos como salvadores da pátria. Porém, não era fácil a compreensão da situação em que o país se encontrava, pois vivia-se em épocas cujas mais altas taxas de inflação mundial se encontravam no Brasil. O governo utilizou formas pouco ortodoxas (não do ponto de vista da ortodoxia econômica) para fomentar a modernização dos parques fabris brasileiros, bloqueou os capitais especulativos e abriu o mercado de forma não convencional, baixando as tarifas de importação a níveis mundiais. O jargão utilizado pelo governo em curso era “quem não tem competência não se estabeleça”, não levando em conta que o país não tinha capacidade tecnológica desenvolvida para competir com mercados mais capazes, com mão-de-obra especializada, muitas vezes com menor custo, homem, máquina e hora, e, ainda, com altos percentuais de produtividade.

A partir da queda do Presidente Fernando Collor de Mello e posse de seu vice, Itamar Franco, em 1992⁸, as características adotadas foram margeando o

⁷ Foi organizado pelo Institute For International Economics, entidade de caráter privado, por meio de diversos economistas latino-americanos de perfil liberal e de funcionários do FMI, BID, entre outros, que alinharam suas ideias e começaram a determinar um novo padrão, modificando o cenário político, econômico e administrativo do mundo.

⁸ Foi presidente do Brasil de 29 de dezembro de 1992 até 1º de janeiro de 1995.

discurso de abertura neoliberal, com a implantação de um sistema econômico baseado em políticas determinadas pelo Consenso de Washington, o qual todos os países deveriam seguir e cujo documento deveriam pôr em prática.

Com o documento que se configurava como modelo de estrutura, os neoliberais começaram a fomentar que, na nova década, no novo milênio, os países que quisessem se engajar no conceito de países desenvolvidos deveriam seguir o documento. Caso contrário, seriam afastados, ou seja, jogados à própria sorte. As principais características do documento elaborado eram:

- a) Nações com políticas fiscais responsáveis, estruturadas por governos responsáveis, que se curvam aos acordos internacionais, mesmo após sucessões, sem a permissão de questionamentos quanto à forma;
- b) Focalização das atuações dos governos com seus gastos voltados em áreas como: educação, saúde e infraestrutura;
- c) Reformas tributárias;
- d) Liberalização dos mercados financeiros, afastamento de toda e qualquer intenção de intervenção do estado no setor;
- e) Taxas de câmbio competitivas;
- f) Liberalização sistemática do comércio;
- g) Privatizações, descentralização do estado e suas políticas de atuações;
- h) Desregulamentação, redução da legislação e controle do processo econômico nas relações trabalhistas. (MARTIN; SCHUMANN, 1998).

Os meandros do documento serviam, apenas, para regular a disposição dos defensores do sistema capitalista de afastar totalmente o poder do Estado regulador em países subdesenvolvidos.

O documento tinha seu ponto alto de comprometimento na liberalização da atuação nos setores financeiros, promovendo uma política de igualdade entre os capitais nacionais e estrangeiros, sem discriminação tributária e, principalmente, com o afastamento do Estado. As políticas fortes de abertura continuaram com a eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimentos do capital internacional e privatizações e promovendo a venda de empresas estatais. Outro ponto forte foi a desregulamentação, com a redução da legislação de controle nos processos econômicos do setor relacionado ao trabalho.

O documento provocou malefícios, sobretudo nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, que deveriam segui-la à risca, não por motivação própria, mas pressionados por um modelo de crescimento e de desenvolvimento. Os países poderiam, em troca, acessar os empréstimos internacionais e serem indicados para o direcionamento de aplicação de capitais estrangeiros garantidos, o que geraria políticas e garantias da não-quebra de contratos e restituição do capital aplicado.

Portanto, o Consenso de Washington foi, resumidamente, um fenômeno dos anos de 1980, implementado para superação da crise da dívida externa, e Washington, ou seja, o governo americano,

Dos ensinamentos de Fiori (1993), extrai-se que Fernando Collor de Mello instaurou um vasto programa de “estabilização” e de reformas institucionais de cunho liberalizante. Entre as medidas adotadas e compostas no programa econômico do governo de Fernando Collor de Mello, pode-se destacar: reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para uma nova integração econômica internacional e modernidade institucional. (FIORI, 1993).

Fernando Collor de Mello intensificou o movimento de abertura comercial e financeira, subordinando cada vez mais a política econômica e monetária brasileira aos interesses do grande capital transnacional (desmobilizando o setor público), tendo como seus legítimos representantes os organismos financeiros internacionais, como o FMI e o BID.

Com relação, ainda, ao Estado brasileiro, Pochmann (2001) afirma que o seu papel de agente na adoção de medidas que gerassem o desenvolvimento socioeconômico do país não foi desempenhado com mais intensidade. Assim, o Estado afastou-se “rapidamente da função de produção de bens e serviços. Em contrapartida o setor privado passou a ser o principal centro promotor da dinâmica econômica nacional”. (POCHMANN, 2001, p. 28).

Criar Educação, Criciúma, v. 11, nº1, jan/jul 2022.– PPGE – UNESC – ISSN 2317-2452

Nesse sentido, a partir dos anos de 1980, as empresas brasileiras buscaram espaço no mercado internacional, adotando estratégias de internacionalização e competitividade, entre as quais se encontravam: exportação, condicionando vantagens competitivas; manutenção dos produtos; criação de filiais e serviços pós-venda no exterior; e formação de alianças para atingir a expansão internacional visando ao crescimento da empresa. (ARRUDA; GOULART; BRASIL, 1996).

Com efeito, a estagnação da renda *per capita*, alta taxas de inflação e queda do regime autoritário, atingiram, de forma hostil, as empresas nacionais, inclusive as instituições de educação superior, que tiveram que se adequar à nova realidade do mercado interno, principalmente pela demanda de mão-de-obra qualificada, para se desenvolverem. Assim, conforme aponta a Tabela 1, entre os períodos de 1974 a 1983 e de 1984 a 1993, ocorreu um crescimento no número de instituições de educação superior no Brasil.

Tabela 1 - Crescimento das IES no Brasil entre os anos de 1974 e 2003

Período	Evolução das IES		
	Total	Públicas	Privadas
1974-1983*	3,11%	20,59%	-2,54%
1984-1993	3,07%	-7,14	7,06%
1994-2003	118,45%	-5,05%	160,98%

Fonte: INEP (*apud* ALFINITO, 2007, p. 11).

* Dados baseados nas estatísticas do século 20 do IBGE.

Conforme é possível visualizar na Tabela 1, no período de 1974 a 1983, houve um crescimento de 3,11% e, de 1984 a 1993, de 3,07%, ocorrendo o grande diferencial de 1994 até 2003: 118,45%, ficando, proporcionalmente, -5,05% de crescimento das instituições públicas e 160,98%, de privadas.

PERÍODO SOCIAL-DEMOCRATA

No governo Fernando Henrique Cardoso, período de 1995 a 2002, as políticas sociais, entre elas, a educacional, buscavam compensar os efeitos da

revolução tecnológica e da economia neoliberal provocadas por esse governo, tornando-se imprescindível a sua ampliação para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural, delineada para liberar as forças do mercado e acabar com a cultura de direitos universais de bens e serviços garantidos pelo Estado, em evidente prejuízo as instituições públicas de ensino:

Nos anos 1990, as heterodoxias e pirotecnias da era Collor produzem a quase falência do sistema de pesquisa e pós-graduação das universidades (um dos poucos legados positivos da época militar) que, na complexidade do governo Itamar, apenas parcialmente se recupera. Em seguida, o mandato presidencial de um prestigiado acadêmico demonstra opção preferencial pelo setor empresarial de ensino, impondo às universidades federais o maior desinvestimento de sua curta história, além de um estrangulamento burocrático que permite ao governo de então supostamente demonstrar a ineficiência da instituição pública. (ALMEIDA FILHO, 2009).

No final desse ciclo, marcado por posições ideológicas e estratégicas absolutamente distintas, o que resultou foi “um modelo, projetado pelos tecnocratas dos governos militares, de universidade estatizada, alienada da sociedade, sem autonomia administrativa e orçamentária, travada pela cultura do serviço público, controlada da mesma maneira que outras agências governamentais.” (ALMEIDA FILHO, 2009).

Por meio do “Programa Mãos à Obra Brasil”, do Governo Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 1994, p.3), o presidente da república buscou a internacionalização do país, por meio de uma racionalização econômica, da qual não escapou a política da educação superior.

A política para o ensino superior deve promover uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam. Um programa deste tipo deve prover recursos suficientes para que as escolas possam se adaptar às novas exigências, realizando uma correção gradual dos orçamentos atuais. Uma política como esta estimulará uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, hoje existente, para generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deverão se refletir em aumentos salariais. A longo prazo, a expansão do sistema público de ensino superior dependerá de novas formas de cooperação,

que precisam ser estabelecidas, entre União, estados, municípios e as comunidades locais. (CARDOSO, 1994, p.60).

A versão da LDB nº 9.394/96, promulgada no governo Fernando Henrique Cardoso, diferente da LDB anterior, pela primeira vez regeu sobre a criação de instituições privadas para a realização de cursos *stricto sensu* e sobre o incentivo à pesquisa. Outrossim, o sistema federal de educação superior passou a integrar as IES mantidas pela União e as criadas e mantidas pela iniciativa privada. Nesse sentido, vários decretos surgiram em prol da ampliação e regulação do sistema de educação superior no país. (BARREYRO, 2008).

Convém ponderar que a ampliação do número de vagas sofreu influência da própria LDB, que se afastou de um modelo que tinha o vestibular como meio de ingresso, substituindo-o pela previsão de processos seletivos não especificados na lei, o que “abriu caminho para que as instituições de ensino superior adotassem diversos processos de admissão de estudantes, conforme sua inserção mais ou menos colada ao mercado do ensino superior.” (CUNHA, 2003, p. 43).

No ano de 1997, aconteceram mudanças nos dispositivos legais do Ministério da Educação, abrangendo toda a dimensão da educação superior nacional, principalmente o setor privado. A saber, os principais temas que compreenderam as novas normas foram: ligação entre o mercado e o Estado, estrutura acadêmica e o modelo jurídico. Além disso, no que se refere à Organização Acadêmica, as IES, na década de 1990, foram classificadas em: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas; Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Particulares. (SAMPAIO, 2000, p. 142).

Na década seguinte, o Decreto nº 5.773, de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior, dos cursos superiores de educação e sequenciais no sistema federal de ensino, em seu Art.12, determinou que as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, fossem credenciadas como: Universidades; Universidades Especializadas; Centros Universitários; Centros Federais de

Educação Tecnológica (CEFETs); Faculdades, Faculdades Integradas; Faculdades de Tecnologia; e Institutos Superiores de Educação. (BRASIL, 2006).

No topo deste sistema, as Universidades passaram a ser consideradas instituições de educação superior que incrementam suas atividades acadêmicas com base em três princípios norteadores: o ensino, a pesquisa e a extensão. As Universidades também devem manter, nos termos do Art. 44, da Lei nº 9.394, de 1996, programas de Mestrado ou de Doutorado em funcionamento regular e avaliados positivamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior. Já, à Universidade Especializada é facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber. (BRASIL, 1996).

Os Centros Universitários, por sua vez, são as instituições de educação superior que atendem aos seguintes requisitos: I - um quinto do corpo docente em regime de Trabalho Integral; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestres e doutores. São instituições de educação superior pluricurriculares que oferecem uma ou mais áreas do conhecimento e disponibilizam uma estrutura física de qualidade, ambiente de trabalho, corpo docente e ensino. (BRASIL, 1996).

As Faculdades Integradas são instituições de educação superior pública ou privada que devem ter uma mantenedora. Também devem ter propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento, organizadas sob o mesmo comando e regimento comum, com a finalidade de formar profissionais de nível superior, podendo ministrar cursos nos vários níveis (sequenciais, de graduação, de pós-graduação e de extensão) e modalidades do ensino. Nesse passo, as Faculdades, as Escolas e os Institutos Superiores são aqueles que ministram um ou mais cursos da educação superior, se caracterizando como estabelecimentos isolados.

As Faculdades de Tecnologia disponibilizam cursos superiores de tecnologia, sendo que o nome do curso deve ser adequado ao Catálogo de

Cursos Superiores de Tecnologia⁹. Também buscam qualificar profissionais para os diversos setores da economia e podem realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo, inclusive, mecanismos para a educação continuada. (BRASIL, 2006).

Um Instituto Superior de Educação é uma exigência do MEC para a abertura e ofertas de cursos de formação para professores da Educação Básica. Nesse sentido, oferecem os seguintes cursos: Curso Normal Superior – Licenciatura para a Educação Infantil; Licenciatura – Anos Iniciais do Ensino Fundamental; e outros cursos de Licenciatura em campos de determinada área do conhecimento. Os Institutos podem ser criados como uma instituição isolada credenciada ou como uma unidade em faculdade. (BRASIL, 2006).

Quanto ao sistema de avaliação, com a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1995, este ficou responsável pela divulgação dos resultados da avaliação da educação, bem como para deliberar sobre os relatórios para reconhecimento contínuo dos cursos de Mestrado e Doutorado. Algumas atribuições o Conselho pode delegar para seus homólogos estaduais:

(i) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC, sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não-universitárias; (ii) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; (iii) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal. (CUNHA, 2003, 47-48).

O Conselho Nacional de Educação passou a ser a autoridade administrativa no que diz respeito às políticas gerais do Ministério da Educação. O Conselho sofreu críticas no período do governo de FHC, por ser considerado um local de disputa pelo poder entre os grupos privados, que buscavam controlar o mercado de educação superior. Todavia, na proposta de governo do candidato

⁹ Em 2006, foi lançado, pelo Ministério da Educação, tendo como objetivo principal organizar e orientar a oferta de cursos superiores de tecnologia e de cursos técnicos.

Fernando Henrique Cardoso estava explícito o desejo de implementar um sistema avaliativo sério e de melhoria da qualidade da educação superior:

- Fixação de critérios transparentes e objetivos para a distribuição de auxílio federal às instituições comunitárias, condicionando-a a um sistema de avaliação de qualidade.
- Reformulação do crédito educativo, condicionando-o a um sistema de avaliação da qualidade do ensino, incluindo as escolas particulares que queiram aderir a esse sistema, e avaliação da relação custo-benefício. (CARDOSO, 1994, p. 60).

Cumprir observar que o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, adotado no início da década de 1990, foi substituído pela Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995) e, posteriormente, pela Portaria do MEC nº 249/96, que determinava como deveria ocorrer o processo de avaliação das instituições e dos cursos de educação superior. (BRASIL, 1996b).

Também no ano de 1996, foi criado o Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão), que tinha como objetivo avaliar o processo de ensino-aprendizagem dos formandos dos cursos. O Provão foi aplicado no período de 1996 a 2003, tendo, na última edição, efetuada em 2003, a avaliação de 6,5 mil cursos de 26 áreas, com a participação de mais de 470 mil formandos.

No seu período de existência, o Provão foi duramente criticado pelas instituições públicas e do setor privado de ensino, estas últimas que conseguiram que os resultados por instituição não fossem divulgados, ocultando assim a enorme diferença de desempenho em comparação com as instituições públicas (CUNHA, 2003, p. 52).

Nesse vértice, os estudantes também reclamaram do Provão. Alguns estudantes de variados cursos e instituições declararam guerra ao Provão, pichando escolas e solicitando que outros estudantes entregassem a prova em branco.

Ao contrário do que consideravam os estudantes, o ex-Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, defende que, ao mesmo tempo em que ocorreu a “maior liberdade para a expansão do sistema que marcou o período 1995-2002, criou-se um complexo, amplo e bem divulgado sistema de

informações e de avaliação do ensino superior, do qual o Provão foi sua parte mais visível.” (SOUZA, 2005, p.169). O Ministro destaca a mudança de paradigma na avaliação das Instituições, em que se mudou o foco de controle dos insumos das mesmas para se avaliar o resultado efetivo das práticas educacionais no processo de ensino-aprendizagem. Tudo isso aliado ao condicionamento de resultados para a possibilidade de oferta de novos cursos e turmas contribuíram para um método avaliativo mais eficiente. (SCHWARTZMAN, 2001, p. 12).

A partir de 2004, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o sistema de avaliação da educação superior, no Brasil, sofreu modificações com a implementação da Lei SINAES, que está fundamentada na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior; na orientação da expansão da sua oferta; no aumento permanente da sua eficácia institucional e da sua efetividade acadêmica e social; e no aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. (BRASIL, 2004).

Para o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, a avaliação é um processo importante para a qualidade na educação, implantada de forma diferenciada na sua gestão, conforme aponta o seu relato:

Eu acho que o importante é haver a avaliação. Foi muito difícil implantar a avaliação, porque ninguém gosta de avaliação. Fica difícil, mas é necessário. O governa atual mudou o modo de avaliar, mas não mudou a ideia de avaliar. Havia uma reação contra a ideia de avaliar no passado, que é corporativa. Tem no passado, por exemplo, eu ainda tenho um título, por sorte não existe mais, eu sou professor catedrático, né? Fui o último ou penúltimo da USP com esse título de catedrático. Porque significava o seguinte: na disciplina de sociologia havia duas cátedras. Enquanto o catedrático estiver ativo, até (70) anos, ninguém mais. Então fechava tudo. Quando foi mudado de cátedra para titularidade já abriu. Você pode ter vários titulares de sociologia aumenta a competição. Quando o sistema era fechado, o catedrático mandava até ele ter... morrer ou fazer (70) anos ele era o dono do pedaço. Hoje, isso é atrasado, né? Hoje você tem que ter mais abertura, mais competição tudo isso. Então, essa ideia de competição [que foi] nós que forçamos muito no meu governo em introduzir. Tem que fazer prova, ninguém tem que saber porque tem o título. Tem que avaliar o professor, avaliar o aluno, avaliar a escola, começamos avaliando as escolas, nem tanto o aluno, mas a escola para dar um [a] guia para as pessoas saberem se a escola é boa, se a escola é ruim... Esse, embora o governo atual tenha modificado, mas não acabou com a ideia, você não vai mais... você introduz uma coisa desse tipo e se

enraíza, e fica difícil mudar, né? A outra coisa que tentamos fazer e que é muito difícil, é também uma certa relação entre o salário e o mérito. Aqui as pessoas não gostam disso... elas gostam de status... (ENTREVISTA)¹⁰.

A partir da Lei SINAES, e acrescentando o Decreto nº 5.773/2006, as funções inerentes ao Sistema de Educação Superior passaram a ser de regulação, avaliação e supervisão, com enfoque nos seguintes objetivos:

a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004).

O SINAES integra três modalidades principais de instrumentos de avaliação, aplicados em três diferentes momentos (BRASIL, 2004):

⇨ AVALIES – Avaliação das Instituições de Educação Superior: tem caráter formativo e visa ao aperfeiçoamento dos agentes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo. É constituído da avaliação interna ou autoavaliação, conduzida pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs); da Avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo INEP, segundo diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

⇨ ACG – Avaliação dos Cursos de Graduação: avalia os cursos de graduação por meio de instrumentos e procedimentos que incluem visitas *in loco* de comissões externas. A periodicidade dessa avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos.

⇨ ENADE – Avaliação do Desempenho dos Estudantes: aplica-se aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, estando prevista a utilização de procedimentos amostrais. Anualmente, o Ministro da Educação, com base em indicação da CONAES, define as áreas que participarão do ENADE.

A Avaliação das Instituições deve ser realizada em duas etapas: Interna e Externa. A avaliação Interna ou autoavaliação é conduzida pelas CPAs, com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica; a Avaliação Externa é conduzida por comissões designadas pelo MEC, seguindo um

¹⁰ Entrevista concedida pelo ex-Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, em 08/07/2009.

cronograma para diferentes grupos de IES. Os resultados são mensurados em conceitos, com 5 níveis: 1 e 2 – indicam pontos fracos; 3 – indica o mínimo aceitável para permanência no sistema; 4 e 5 – indicam pontos fortes.

Os resultados do SINAES servem como referencial básico para o recredenciamento das instituições e reconhecimentos dos respectivos cursos que estão em funcionamento. Quando apresenta resultados insatisfatórios, a IES assina um Protocolo de Compromisso com o MEC.

A partir da Lei SINAES, o MEC, diferente da época do governo Fernando Henrique Cardoso, decidiu calcular os novos indicadores objetivando sinalizar a qualidade da educação superior. Nesse sentido, é utilizado o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC). O IGC é o indicador da qualidade das instituições de educação superior, considerando os cursos de graduação e de pós-graduação (Mestrado e Doutorado). Quanto à graduação, é utilizada a média ponderada dos CPCs e, para os cursos de pós-graduação, é utilizada a **Nota Capes**. O resultado aparece em valores que vão de 0 a 500 e em faixas de um a cinco.

Por sua vez, o CPC tem como base o conceito ENADE (40%), o IDD (30%) e as variáveis de insumo (30%). Os insumos consideram corpo docente, infraestrutura e programa pedagógico, formado com informações do Censo e de respostas ao questionário socioeconômico do ENADE. Entretanto, o IGC de cada IES é divulgado anualmente pelo INEP/MEC, sempre em momento imediatamente posterior à divulgação dos resultados do ENADE e do CPC.

Contudo, muitas críticas têm sido feitas com relação a todo esse cálculo que é feito para avaliar as instituições. Uma delas é que as instituições privadas estão sendo avaliadas pelos mesmos instrumentos que as instituições públicas, principalmente as universidades, conforme sustenta Souza (2010, p. 5):

As exigências deveriam ser compatíveis com as funções que cabem a cada organização acadêmica. Para as universidades, as atividades de ensino, pesquisa e extensão dependem de um maior número de professores com dedicação integral, bem como de titulação em pós-graduação *stricto sensu*, pois obrigatoriamente devem apresentar uma produção intelectual institucionalizada e disseminar o conhecimento. Para os centros universitários, cuja missão é a de desenvolver o ensino

de excelência, além de promover a extensão e a iniciação científica, é justificada a exigência de um número menor de professores com doutorado e em tempo integral.

Entretanto, as faculdades, cujas atividades e programas estão centrados no ensino, não devem ser foco das mesmas exigências; para elas, os critérios para titulação e regime de trabalho do corpo docente estão presentes apenas nos instrumentos de avaliação do INEP.

O agravante para as faculdades é que esses indicadores, quando definidos como imprescindíveis, têm trazido sérias consequências às IES, principalmente às faculdades de pequeno porte e localizadas em regiões onde, muitas vezes, não são encontrados os profissionais com a titulação exigida.

Corroborando o assunto, o ex- Secretário da Educação Superior (2007-2008) e atual Secretário Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério da Ciência e Tecnologia (2009-), professor Ronaldo Mota:

Está em curso uma febre jurídica que assola a educação superior no país. Baseados na fé da capacidade normativa abundam decretos, portarias, resoluções e órgãos. Em que pese a boa fé das iniciativas, nada mais são do que reflexos perversos da falta de perspectivas educacionais. A ausência do saber o que fazer educacionalmente é preenchida pela edição de normas, sem perceber que as normas não só não induzem qualidade como, ocasionalmente, a prejudicam sobremaneira. Curiosamente, os instrumentos jurídicos criados, que têm seus estímulos principais no controle do setor privado, geram máquinas de desestímulo às necessárias inovações e ousadias acadêmicas, as quais, em geral, têm no terreno normativo extremado seus maiores inimigos. As iniciativas educacionais de pequena escala, emaranhado normativo macro judicializado poderão representar um fôlego, como uma brisa de ar fresco em uma sala já sem quase sem ar. Em tese, o setor privado poderia estar igualmente experimentando novas experiências, em termos de modelos acadêmicos e adoção de metodologias inovadoras, com o mesmo vigor ou até mais disposição. Mas, definitivamente, não está. As razões são múltiplas, mas o cerceamento normativo, fruto da extrema judicialização do ensino superior é uma das razões principais. Não se está fazendo uso, infelizmente, dos atributos resultantes de sua maior agilidade, de sua mais natural flexibilidade, especialmente em instituições de menor porte, e maior capacidade de impor comandos mais rapidamente.

As tendências acadêmicas experimentadas pelas pequenas instituições ousadas poderão no futuro próximo representar um desafio capaz de amedrontar o macro dragão dos empecilhos jurídicos normativos que ocupam os espaços educacionais. (MOTA, 2010).

Conforme mencionado alhures, existe, também, o CONAES, que foi instituído, no âmbito do Ministério da Educação e vinculado ao Gabinete do

Ministro de Estado, e que, de acordo com Lei SINAES nº 10.861/2004, Art. 6, está sob a coordenação e supervisão do SINAES.

Nesse passo, outro órgão de extrema importância para o modelo vigente de avaliação da educação superior nacional é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que é o responsável pela operacionalização dos processos coordenados pela CONAES.

Os principais órgãos federais de educação superior, do MEC, por função, no caso Secretaria de Educação Superior/Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/Secretaria de Educação a Distância (SESU/SETEC/SEED) coordenam as funções regulatórias para cursos e IES. O CONAES, por sua vez, está ligado diretamente ao SESU/SETEC/SEED, sendo o responsável pelas diretrizes e supervisão do SINAES. Já o MEC é o responsável pela homologação final dos atos, enquanto o CNE, que também está ligado diretamente ao SESE/SETEC/SEED, fica responsável pelas funções normativas e regulatórias para IES, sendo uma instância recursal do processo decisório. Além disso, duas instituições estão ligadas diretamente ao MEC: o INEP, responsável pelas funções operacionais, e a CAPES, responsável pelo fomento e avaliação de pós-graduação.

Não se pode olvidar que o setor privado tem reclamado muito da Lei SINAES. Para o setor privado, o atual sistema de avaliação, diferente do anterior, privilegia as instituições públicas, criando apenas impasses para as instituições privadas.

Até os anos 90, não havia nenhum sistema de controle de qualidade da educação superior brasileira, exceto as autorizações burocráticas e de rotina das instituições privadas por parte do antigo Conselho Federal de Educação. Em meados da década de 90 é instituído o Exame Nacional de Cursos, que, combinado com estatísticas educacionais produzidas pelo INEP, pela primeira vez produz indicadores comparáveis sobre a qualidade dos cursos superiores no país, abrindo uma grande discussão mas colocando o tema da qualidade na ordem do dia. No início do período Lula, os que se opunham ao sistema entram no governo e criam um ambicioso sistema nacional de avaliação do ensino superior que, de tão complexo, não tem como funcionar. Alguns anos depois, o Ministério da Educação retoma o antigo Exame de Cursos, agora com o nome de ENADE, com várias modificações, e desenvolve uma série de outros indicadores de

avaliação das instituições de ensino superior do país.
(SCHWARTZMAN, 2010, p.14).

O setor privado representa 1 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) e 75 por cento das matrículas na educação superior no país. Vista a sua dimensão, convém notar que o setor privado se faz representar na sociedade por diferentes entidades, conforme a área de atuação da instituição de educação superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois desse breve panorama histórico da educação superior no Brasil, convém refletirmos que a retórica que abrange o longo da história da educação brasileira existe e que ocorrem conversas, há muito tempo, principalmente sobre a preocupação do Estado em alcançar índices satisfatórios de qualidade em todos os níveis de educação.

Com base nas fontes adotadas, verificou-se que, a situação atual da educação superior no país apresenta traços marcantes de todos os estágios que marcaram sua história, desde o período colonial, de onde se pode extrair as origens da elitização do ensino; do período republicano, responsável pelo início da regulação e da privatização da educação; passando pelo período de regime militar, a quem se deve o mérito pelo aumento no investimento nos programas de pós-graduação, que levou a consolidação de importantes programas; ao período neoliberal, com o avanço do protagonismo das instituições privadas, ao menos no que se refere a presença de mercado; seguido pelo período social-democrata dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, do qual se extrai o aperfeiçoamento na avaliação da educação superior no país e a nova divisão das espécies de instituições que formam o ensino superior brasileiro.

De cada uma das épocas retratadas se pode extrair elementos que influenciaram positiva e negativamente o cenário atual da educação superior no Brasil, e, compreender os motivos e contextos históricos em que essas premissas foram formadas pode ser essencial para compreender a gênese da

educação brasileira, para que com isso, possa-se almejar dias melhores neste campo.

No entanto, não se pode afirmar, no hodierno, qual o caminho certo para o desenvolvimento da educação. Vimos que, historicamente, as mudanças foram muitas no âmbito da educação nacional, principalmente na educação superior. O fato é que não podemos afirmar que a relação entre Estado e mercado seja simples. Podemos afirmar, sim, que é complexa e que, por vezes, é imposta na forma de decretos. Portanto, alguns grupos sociais, no campo do ensino, podem prevalecer, conforme seu tamanho ou conforme jogam o jogo político, principalmente pelo ambiente incerto que vivenciamos no contexto da globalização.

REFERÊNCIAS

ANASTASIOU, Lea das Graças Camargo. **Universidade brasileira: Adoção de modelos e suas decorrências**. Disponível em:

http://www.ufpe.br/daepe/n3_4.htm. Acesso em: 23 set. 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ALFINITO, Solange. **Educação superior no Brasil: análise do histórico recente (1994-2003)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 93 p. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, ISSN 0140-6551).

ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Universidade estatizada e fundações de apoio**. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2308200908.htm>. Acesso em: 23 ago. 2009.

ARRUDA, Carlos Alberto; GOULART, Linda; BRASIL, Haroldo Vinagre. Estratégias de internacionalização: competitividade e incrementalismo. In: Fundação Dom Cabral. **Internacionalização de empresas brasileiras**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1996.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 77 p.: ii. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, ISSN 0140-6551; 37).



Unahce
Unidade Acadêmica
de Humanidades,
Ciências e Educação



Criar Educação, Criciúma, v. 11, nº1, jan/jul 2022.– PPGE – UNESC – ISSN 2317-2452

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mai. 2006. p. 6, c.1.

Disponível em URL:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato20042006/2006/Decreto/D5773.htm.

Acesso em: 28 nov. 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.861/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº. 9.394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 23 dezembro 1996.

BRUM, Argemiro. **O Desenvolvimento econômico brasileiro.** Ijuí: Unijuí, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. Depoimento [jul.2009]. Entrevistador: E. Silva. São Paulo: 2009. 1 cassete sonoro. Entrevista concedida à Tese de Doutorado em Sociologia Política na Universidade Federal de Santa Catarina – SC.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra Brasil. doc.** São Paulo, 1994. 1 CD-ROM. Word for Windows 6.0.

FADEPI. **Estrutura e Funcionamento da Educação Brasileira 1549-1930.**

Disponível em:

http://www.google.com.br/#hl=ptBR&source=hp&q=decreto+19.852+de+11+de+abril+de+1931&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=fc8039aab6682cab.

Acesso em: 11 jan. 2009.

FIORI, José L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. **(Des) ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 127-193.

FIORI, José L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. **Desajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira.** São Paulo: Cortez, 2006.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS

EDUCACIONAIS. **Censo da educação superior:** sinopses estatísticas 1995-2004. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 jun. 2009.



Unahce
Unidade Acadêmica
de Humanidades,
Ciências e Educação



Criar Educação, Criciúma, v. 11, nº1, jan/jul 2022.– PPGE – UNESC – ISSN 2317-2452

MARTIN, Hans P.; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização**. 3. ed. São Paulo: Globo, 1998.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Educação Superior**. Brasília. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2006.

MOTA, Ronaldo. **Olhando para o futuro**: visões da educação brasileira para os próximos dez anos. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rmota@mct.gov.br> em 28 out. 2010.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. **Aprendendo com os erros e acertos do passado**: pontos essenciais para a definição de políticas públicas de Educação Superior. Palestra Magna para o III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular - Costão do Santinho (SC), Florianópolis, 15 a 17 de abr. de 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (Orgs.). **O ensino superior em transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior (NUPES), 2001, p. 13-30.

SGUISSARDI, Valdemar. A crise do poder na UFSCar: descaminhos de um modelo? **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. VII, nº 21, p. 53-82, ago. 1985.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; RIBEIRO, Maria Luisa; NORONHA, Olinda Maria. **História da educação**: a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.

Recebido maio de 2021

Aprovado fevereiro de 2022.