

Universidade Federal de Ouro Preto
Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas
Curso de Serviço Social

JOYCE FERREIRA DA SILVA

O direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação
(2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil

Mariana
2017

JOYCE FERREIRA DA SILVA

O direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação
(2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil

Monografia apresentada ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Orientadora: Prof.^a Dra. Daniella Borges Ribeiro.

MARIANA
2017

S586d Silva, Joyce Ferreira da

O direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil [recurso eletrônico] / Joyce Ferreira da Silva.-Mariana, MG, 2017.

1 CD-ROM; (4 3/4 pol.)

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social, DECSO/ICSA/UFOF

1. Ensino superior - Brasil - Teses. 2. MEM. 3. Política educacional - Brasil - Teses. 4. Monografia. 5. Privatização na educação - Brasil - Teses. 6. Ensino superior - Brasil - Teses - História. I.Ribeiro, Daniella Borges.

II.Universidade Federal de Ouro Preto - Instituto

de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 378(81)

:15

:1417650

O direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação
(2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil.

Joyce Ferreira da Silva

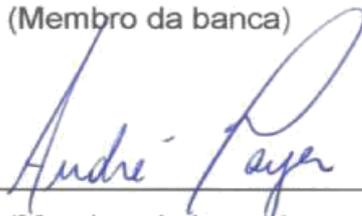
ORIENTADOR (A): Daniella Borges Ribeiro

Trabalho de Conclusão de Curso submetida ao curso de Serviço Social da
Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

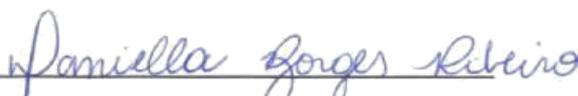
Aprovado em: 31 / 03 / 2017



(Membro da banca)



(Membro da banca)



(Professor orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço meus pais Antônio Edvardo e Andréa, pois vocês me ensinaram que o estudo é uma das maiores conquistas que se pode ter na vida, e que nenhum empecilho é forte o suficiente para nos fazer desistir desse objetivo.

Agradeço meu noivo Cristhiano, pelo imenso apoio e carinho durante esse período turbulento de conclusão de curso, e durante toda a minha graduação. Agradeço meus irmãos, Jordana e Jordan, amo vocês. Somos resultado da excelente educação que nos foi dada pelos nossos pais.

Agradeço minhas amigas irmãs Júlia e Yasla, que me acompanharam nessa caminhada, e a tornaram bem menos difícil e mais alegre.

Agradeço a minha orientadora Daniella, pelo tempo, conhecimento e experiência dedicados a esse trabalho.

A todos os professores do curso de Serviço Social, vocês além de ótimos professores, são grandes incentivadores e inspiradores para nossa formação.

Agradeço a força e o incentivo de todos aqueles, que torceram por mim nessa jornada, pais, irmãos, e amigos. Obrigada pelos conselhos, os quais me fizeram abrir os olhos para os momentos importantes que vivi dentro da universidade.

À UFOP pela experiência incrível de vivenciar uma graduação de qualidade. Muito obrigado a todos!

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral estudar o direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil. Trata-se de uma pesquisa que utilizou como fonte de dados bibliografias da área bem como dados do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesses termos, apresentamos problematizações que apontam para a ampliação da privatização do ensino superior e da captação de recursos públicos pelas instituições privadas de ensino, com respaldo do atual PNE.

Palavras-chave: ensino superior, graduação, Plano Nacional de Educação, privatização.

ABSTRACT

This work aims to study the general direction given by the National Education Plan (PNE 2014-2024) to undergraduate education in Brazil. This is a survey that used as a data source area bibliographies as well as data from the Ministry of education (MEC), the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) and of the Brazilian Institute of geography and statistics (IBGE). In those terms, we present problematizações that point to the expansion of the privatization of higher education and public fundraising by private institutions, with support of the current PNE.

Keywords: higher education, graduate, National Education Plan, privatization.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 9 |
| Capítulo 1. Um breve histórico do ensino superior no Brasil..... | 11 |
| 1.1. O ensino superior no Brasil até o findar da década de 1920 | 11 |
| 1.2. O ensino superior da era Vargas à ditadura militar..... | 24 |
| 1.3. O Ensino Superior no Estado Militar | 31 |
| Capítulo 2. Educação Superior: síntese do Governo Fernando Collor ao Governo Dilma..... | 36 |
| 2.1. O projeto neoliberal de educação superior: Fernando Collor de Melo (1990- 1992) e Itamar Franco (1993-1994) | 38 |
| 2.2. O projeto neoliberal de educação: Fernando Henrique Cardoso (1995- 1998 e 1999-2002) | 40 |
| 2.3. A educação superior no governo Lula (2003-2010) | 45 |
| 2.4. A educação superior no governo de Dilma Rousseff (2011-2016)..... | 55 |
| Capítulo 3. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o ensino superior | 58 |
| 3.1. O Plano Nacional de Educação 2014-2024: As metas referentes ao Ensino Superior..... | 60 |
| Considerações Finais | 67 |
| REFERÊNCIAS | 69 |

Introdução

A partir dos anos de 1990 o processo de mercantilização da política de educação se aprofundou. A crise capitalista ocorrida a partir dos anos de 1970 em âmbito mundial, fez com que a classe burguesa enxergasse a educação como um campo em potencial para a retomada dos lucros. Não foi somente a política educacional que foi vista dessa forma. Várias outras políticas sociais foram sendo paulatinamente privatizadas e voltadas para a obtenção de lucros.

A motivação para a realização desse trabalho advém do meu interesse pela área da educação e suas especificidades. Optamos por estudar a política de educação superior brasileira, no que tange ao nível da graduação. Como objetivo geral propomos: estudar o direcionamento dado pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) ao ensino de graduação no Brasil. Como objetivos específicos procuramos:

- identificar a relação existente entre as normatizações colocadas pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) ao ensino superior no Brasil;
- estudar como surgiu o atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024);
- descrever as metas e as principais implicações do PNE (2014-2024) para o ensino de graduação no Brasil.

Para a realização deste trabalho, realizamos uma pesquisa através de fontes bibliográficas e documentais sobre a política de educação superior no Brasil desde o seu surgimento. Para a coleta de dados, utilizamos como fontes as legislações educacionais (como a LDB e o PNE) e a Constituição Federal de 1988, bem como dados do site do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este trabalho foi escrito

em três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, abordamos a história da educação superior no Brasil. Em seguida, discutimos a educação superior brasileira a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 até o governo de Dilma Rousseff em 2016. No terceiro capítulo, descrevemos o surgimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e as implicações deste para o ensino superior, dado o aprofundamento da privatização, do aligeiramento da formação e demais precariedades que envolvem o ensino superior mercadorizado.

Capítulo 1. Um breve histórico do ensino superior no Brasil

1.1. O ensino superior no Brasil até o findar da década de 1920

O ensino desenvolvido nos cursos de Filosofia e Teologia no Brasil, entre o século XVI ao XVIII, pode ser entendido como uma atividade de um aparelho educacional feito para a exploração das colônias brasileiras pelos portugueses. Os diplomados pelas escolas superiores destinavam a viabilizar a dominação entre metrópole (Portugal) e colônia (Brasil) (CUNHA, 2007).

O “achamento” do Brasil deu-se no enredo de um amplo processo de expansão econômica e política de determinados estados europeus (Espanha, Portugal, França, União das Províncias dos Países Baixos e Inglaterra), buscando para além de suas fronteiras meios para a superação dos limites existentes nas relações sociais feudais. Relações estas que impediam o pleno desenvolvimento da economia capitalista, conservando os privilégios da nobreza, dificultando a produção e contratação da força de trabalho e construindo barreiras ideológicas à acumulação capitalista (CUNHA, 2007).

A colonização surgiu como um meio de possibilitar a acumulação primitiva¹ de capital que iria acelerar o processo de formação dos estados nacionais e emergentes na economia capitalista, tendo na industrialização o seu pilar. A colonização consistiu, basicamente, na organização de uma economia

¹ Acumulação primitiva do capital, também conhecida como acumulação originária, foi o processo de acumulação de riquezas ocorrido na Europa entre os séculos XVI e XVIII, que possibilitou as grandes transformações econômicas da Revolução Industrial. Foi estudado e descrito por Karl Marx, que tomou a Inglaterra como palco de suas pesquisas. A acumulação primitiva de capital para Marx se desenvolveu a partir de dois pressupostos: um foi a concentração de grande massa de recursos (dinheiro, ouro, prata, terras) nas mãos de um pequeno número de proprietários; outro foi a formação de um grande contingente de indivíduos despossuídos de bens e obrigados a vender sua força de trabalho aos senhores de terra e donos de manufaturas.

complementar à da metrópole. Na América portuguesa, tínhamos o escambo de artigos manufaturados feito de pau-brasil pelos indígenas, logo após, a economia passou a se estruturar na plantação da cana para a fabricação do açúcar, produto que era muito consumido em toda a Europa. Outros produtos também foram cultivados para a exportação, como o tabaco e o algodão, extraía-se também o ouro e pedras preciosas, como o diamante. A exploração colonial se dava pela doutrina mercantilista², onde a riqueza de um país resultava da acumulação de metais transformáveis em moeda (ouro e prata), que eram obtidos sobre vantagens em cima de parceiros em negociações comerciais (CUNHA, 2007).

Os países colonizadores procuravam manter exclusividade no comércio com as colônias, proibindo navios de outros países nelas aportarem. Os colonizadores exerciam um forte controle fiscal sobre operações internas e externas das colônias, mantendo uma administração centralizada na metrópole e impondo o monopólio

O sistema colonial determinava tanto o que produzir (alguns poucos produtos facilmente comercializáveis fora das colônias) quanto a maneira de produzir: a exploração latifundiária e o trabalho escravo, condição uma e outra da máxima rentabilidade. A centralização do capital acumulado no Estado (metropolitano) e nas mãos da burguesia mercantil metropolitana se dava pelo controle monopolista no comércio. Certos produtos só podiam ser comercializados nas colônias pelo Estado (no Brasil, eram “estancados” o sal, o pau-brasil, a pólvora), assim como era dele o privilégio da exploração de certas riquezas (no Brasil a exploração de diamante). Outros bens eram monopolizados pela burguesia mercantil que mantinha nas colônias uma verdadeira “reserva de mercado”, tanto para comprar os produtos nela produzidos, quanto para vender as mercadorias demandadas para consumo. A situação de monopólio permitia forçar para cima o preço das mercadorias importadas pelas colônias e, ao mesmo tempo, forçar para baixo o preço dos produtos produzidos para exportação (CUNHA, 2007, p. 23).

Os mecanismos de exploração das colônias pelas metrópoles, resultava na resistência dos colonos, mobilizando assim os aparelhos repressivos

² Doutrina mercantilista é o nome dado a um conjunto de práticas econômicas desenvolvidas na Europa na Idade Moderna, entre o século XV e o final do século XVIII. O mercantilismo originou um conjunto de medidas econômicas diversas de acordo com os Estados. Caracterizou-se por uma forte intervenção do Estado na economia. Consistiu em uma série de medidas tendentes a unificar o mercado interno e teve como finalidade a formação de fortes Estados-nacionais.

metropolitano. A base do aparelho repressivo da metrópole portuguesa no Brasil era o exército e a marinha, que resguardavam a exclusividade da exploração diante de ameaças das potências colonizadoras rivais. A força militar também tinha a função de garantir a exploração, combatendo o contrabando e obrigando o pagamento das taxas alfandegárias, impondo o trabalho compulsório, fazendo cumprir as ordenações da metrópole, reprimindo as iniciativas autonomistas e dando força aos cobradores de impostos. A força militar ajudava a manter a ordem e a exploração. Ao fim do reinado de José I (1777) o aparelho repressivo já era bastante complexo e consolidado. Esse aparelho repressor era reforçado por um aparelho ideológico, a Igreja Católica. Tal aparelho tinha como função difundir as ideologias legitimadoras da exploração colonial, para a aceitação da dominação metropolitana através do reconhecimento da figura do rei de Portugal, e para fazer a ressocialização dos indígenas para que os mesmos interagissem com a colônia como força de trabalho servil (CUNHA, 2007).

Esse aparelho ideológico era constituído pelo clero secular e por religiosos de diversas ordens. A ordem de maior destaque era a Companhia de Jesus, que tinha como principal atividade educacional a catequese dos indígenas. Dentro de suas atividades missionárias, os jesuítas mantinham, nos centros urbanos mais importantes, colégios para o ensino das primeiras letras, para o ensino secundário e superior. Eles cumpriam uma tripla função: formar padres para atividade missionária, formar quadros para o aparelho repressivo como oficiais de justiça, da fazenda e da administração e instruir as classes dominantes local (CUNHA, 2007).

Os padres da Companhia de Jesus chegaram ao Brasil em 1549, com o governador-geral Tomé de Souza, com a missão de cumprir o mandato real de conversão dos indígenas e dar apoio religioso aos colonos. A Companhia de Jesus fundou vários colégios em diferentes regiões do mundo. Seus estabelecimentos de ensino seguiram normas padronizadas que foram sistematizadas no "Ratio Atque Instituto Studiorum", tratado que previa um

único currículo para os estudos escolares dividido em dois graus³, supondo o domínio das técnicas elementares da leitura, escrita e cálculo (CUNHA, 2007).

Os estudos superiores, inspirado nas ideias dos educadores renascentistas, eram configurados como ensino de Humanidades, destinado à formação das elites, visando o poder. Inicialmente os jesuítas ofereciam cursos de Humanidades (ensino de Gramática, Retórica e das Humanidades), o curso de Artes (também chamado de curso de Ciências Naturais ou Filosofia) e o curso de Teologia. A frequência aos colégios era constituída por filhos de funcionários públicos e de senhores de engenho. A pedagogia jesuíta era rígida e pautada na “moral e nos bons costumes” (CUNHA, 2007).

A gênese do ensino no Brasil foi marcada pela implantação de um currículo imperialista eurocêntrico e de "cultura branca". O padre jesuíta Antônio de Oliveira, foi para Portugal como procurador do Estado do Brasil, tratou com o ministro do rei sobre o reconhecimento dos cursos de artes da Colônia, mas, houve uma negativa do ministro, baseada no fato de que os brancos da Bahia não queriam que seus filhos estudassem ao lado dos pardos (CUNHA, 2007).

Os cursos de ensino superior existentes nesse período da Colônia foram os do colégio do Rio de Janeiro (fundado ainda no século XVI), do colégio da Bahia, de Olinda, do Maranhão, do Pará, de São Paulo e o último colégio foi criado antes da expulsão dos jesuítas, o de Mariana, em Minas Gerais (CUNHA, 2007).

Durante a terceira quadra do século XVIII, profundas transformações políticas, econômicas e culturais ocorreram em Portugal, repercutindo, como não podia deixar de acontecer, no Brasil (CUNHA, 2007). As transformações atingiram profundamente o setor educacional, até então sob a hegemonia da Igreja Católica. A Companhia de Jesus, principal responsável na administração do ensino, foi expulsa do Império Português. No Brasil o primeiro impacto foi a

³ Os "estudia inferiora" que corresponde ao nosso atual ensino secundário, destinado aos índios e colonos, e os "estudia superiora" correspondente aos estudos universitários, para formação de novos padres e de elites governantes (CUNHA, 2007).

expulsão dos jesuítas e a implantação de uma proposta de secularização do ensino, tendo Marquês de Pombal à frente. O fundamental das Reformas Pombalinas ⁴foi a implantação de um novo modelo de ensino, que, colocava em supremacia a ciência sobre a religião. O currículo passou a ser construído com base em uma visão mais aberta para o comércio, ciências humanas e naturais, física e matemática. Deve-se salientar que tanto na orientação do ensino jesuíta quanto nas Reformas Pombalinas, o componente ideológico foi bastante forte. Em ambas, percebe-se o não compromisso com as camadas populares (MILANESI, 1998).

Com a transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil em 1808, surgiu a necessidade de modificar o ensino superior herdado da colônia. Houve a necessidade de instituir um grau de ensino completamente distinto do anterior. O novo ensino superior surgiu sob o “signo” do Estado Nacional, dentro ainda da dependência cultural europeia (França) a qual Portugal estava preso. Em 1808 foram criados cursos e academias para formar burocratas para o Estado e especialistas para a produção de bens simbólicos (CUNHA, 2007).

Esses cursos eram oferecidos pelos estabelecimentos militares (Academia Militar e Academia da Marinha), os cursos eram de Medicina, Cirurgia e o de Matemática. Além desses cursos também foram criados os cursos superiores de Desenho, História, Música e Arquitetura, esses a fim de produzir os bens simbólicos para o consumo das classes dominantes. Dentro dessa função, os cursos de Direito foi considerado o mais importante, pois os bacharéis tinham que elaborar, discutir e interpretar as leis, e tinham como tarefa principal formular e renovar as ideologias que legitimavam as relações de dominação mantidas e dissimuladas pelo aparato jurídico. O ensino superior, recriado, a partir de 1808 e completado no Primeiro Reinado, foi estruturado em estabelecimentos isolados, no entanto desde aquela época havia tentativas que procuravam reuni-los em uma universidade

A reestruturação e ampliação do ensino superior no Brasil, a partir de 1808, fizeram que os estudos de Matemática, Física, Química, Biologia e Mineralogia se deslocassem dos cursos de Filosofia,

⁴ O Período Pombalino corresponde aos anos em que o Marquês de Pombal exerceu o cargo de primeiro-ministro em Portugal (1750 a 1777), durante o reinado de Dom José I.

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 importação dos livros-texto daquelas ciências, e com o retorno de brasileiros que estudavam na Escola Politécnica de Paris (onde lecionava Augusto Comte), o positivismo veio a se firmar como ideologia dos médicos, dos engenheiros, dos oficiais do exército e dos professores secundários das disciplinas científicas. Eles passaram a ser ideólogos das frações progressistas das classes dominantes e das camadas médias urbanas, utilizando a doutrina positivista contra as doutrinas veiculadas pela Igreja Católica e, por extensão, contra o regime monárquico e a escravidão (CUNHA, 2007, p. 64).

A situação do Brasil nas duas primeiras décadas do século XIX foi marcada pela transferência da sede do reino português para o Rio de Janeiro, transferência essa que foi determinada pela posição de Portugal na correlação de forças dos conflitos europeus. Tão logo a frota chegou à Bahia, em janeiro de 1808, começaram a ser tomadas medidas de cunho político e econômico, que acabavam por quebrar o sistema colonial de trocas. Foi desenvolvido um processo de autonomia política que culminou na independência de Portugal em 1822. Medidas que estavam ligadas a doutrina econômica liberal, ou seja, a liberdade de produzir e comercializar. A primeira medida foi a abertura dos portos brasileiros às nações amigas pelo alvará de 28 de janeiro de 1808. Ao mesmo tempo em que se formava no Brasil um aparelho administrativo similar ao da metrópole (Portugal), ampliava-se o aparelho militar, impulsionava-se a produção agrícola e manufatureira e reproduzia-se o equipamento cultural da corte (CUNHA, 2007).

A política econômica do reinado de João VI, também chamado de política econômica Joanina, procurou fomentar o comércio, a agricultura e a indústria. As restrições à manufatura e ao comércio foram abolidas. A importação de insumos industriais ficou isenta de direitos alfandegários, assim como os manufaturados exportados. As iniciativas fabris foram beneficiadas com a reserva de mercado. Houve um considerável impulso na área metalúrgica, com a construção de usinas em São Paulo e Minas Gerais. Foi criado o Banco do Brasil em 1809, o Laboratório Químico, e os Jardins Botânicos. Todas essas mudanças alteraram o panorama cultural do Brasil Colônia. Os proprietários de terras mudaram-se para o Rio de Janeiro, que era chamado de corte, procurando se aproximarem do centro de poder, expectativa que era

correspondida com a distribuição de cargos na burocracia, nomeação para o oficialato das milícias, ou então, com a distribuição de títulos de nobrezas e comendas (CUNHA, 2007).

A população do Rio de Janeiro passou de 60 mil, em 1808 para 130 mil dez anos depois. A cidade ganhou uma biblioteca de 60 mil volumes, trazido de Lisboa. O Brasil foi sede da monarquia de 1808 até 1820, quando a Revolução Constitucionalista do Porto exigiu a volta de João VI a Portugal. Período onde o Brasil deixou de ser Colônia para ser Reino Unido, pois o rei de Portugal seria também o rei do Brasil. O aparelho de estado permaneceu aqui com o filho do rei (Pedro) que tomou para si a coroa, proclamando a independência do Brasil (CUNHA, 2007).

A educação escolar não podia deixar de sofrer os efeitos desses tempos

O ensino superior atual nasceu, assim, como o Estado Nacional, gerado por ele e para cumprir, predominantemente, as funções próprias deste [...] Em 1822, veio apenas acrescentar mais dois cursos, de direito, ao rol dos já existentes, seguindo a mesma lógica de promover a formação dos burocratas na medida em que eles se faziam necessários (CUNHA, 2007, p. 71).

O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o império, nem a prosperidade da economia cafeeira foi capaz de alterar os padrões do ensino superior, a não ser indiretamente, pela construção de estradas de ferro, para quais eram necessários engenheiros. Tivemos a criação da escola Politécnica em 1874 no Rio de Janeiro e da Escola de Minas de Ouro Preto, um ano depois. Os formados pelas escolas superiores do império desempenharam um importante papel no aparelho do Estado, eram agentes políticos controlados centralmente pelo Estado com a função de unificar o país e forjar uma ideologia de unidade nacional capaz de justificar a continuidade do sistema social econômico e político existente na época do império (CUNHA, 2007).

Com a transferência da sede do reino português para o Rio de Janeiro, houve a introdução no Brasil de novas orientações, vindas da metrópole, promovendo a secularização do ensino público. Em Portugal, até a época de Pombal, e no Brasil, até a vinda da corte, o ensino público era estatal e religioso (CUNHA, 2007).

A Igreja Católica no reino português não era uma sociedade civil apenas com finalidades religiosas, também era um setor de burocracia do Estado. A partir da época pombalina a Igreja Católica perdeu algumas de suas atribuições, foi substituída por um corpo de funcionários do estado organizados segundo padrões burocráticos seculares. Até 1249, na Península Ibérica, e depois na África, o empenho da nobreza portuguesa no combate aos mouros infiéis e mais tarde, no combate a movimentos protestantes que o papado vinha sofrendo, foi bem recompensado pelos papas. Os nobres portugueses mostravam-se leais à religião católica, numa época em que o papado era ameaçado externamente. A recompensa consistiu na transferência para o estado português, de uma série de poderes que a Igreja considerava apenas seus. Foi concedido ao rei de Portugal o poder de cobrar os dízimos devidos à Igreja, e em troca, encarregar-se da manutenção das igrejas, mosteiros, colégios e dos próprios religiosos. Era o chamado padroado, que foi muito importante para o estado Português, pois controlava as atividades da Igreja através das finanças (CUNHA, 2007).

Com esse poder, o Estado tinha grande influência sobre o clero, tendo controle também sobre os seminários, sobre seus currículos e professores. A autoridade da Igreja foi consideravelmente diminuída. Ela se tornou dependente do Estado, porém o mesmo dependia ideologicamente dela. Na educação escolar, a Companhia de Jesus tinha seus próprios currículos e modelos institucionais. No Brasil e em Portugal as escolas jesuítas seguiam as determinações da "Ratio Studiorum", mas com a aprovação do Estado. Apesar disso, os colégios dos padres jesuítas ganharam cada vez mais o prestígio, pela eficácia de sua pedagogia e pelo poder que tinham com a nobreza. No século XVI, João III entregou à Companhia de Jesus a direção do colégio das Artes da Universidade de Coimbra, logo após tornou-se obrigatório a realização de exames para ingresso nessa universidade. Os jesuítas podiam ser considerados como detentores do controle da educação escolar em Portugal, pois dispunham de vários colégios de ensino no reino (CUNHA 2007).

Depois da expulsão dos jesuítas do ensino superior criou-se uma lacuna, uma vez que se retirava o ensino das mãos dos jesuítas, pouco se tinha, em termos

de recursos humanos, pedagógicos e técnicos, para substituí-los. Houve uma forte centralidade e controle do Estado em relação ao ensino, com a criação da Diretoria Central de Estudos e Mesa Censória, órgãos subordinados ao rei. Todo o processo passou a ser controlado, desde a formação do docente, conteúdos curriculares a serem ministrados e normas disciplinares tanto para alunos quanto para professores. Desde a sua gênese, o ensino é marcado pela forte imposição de padrões de comportamento (MILANESI, 1998).

Com a presença da Família Real no Brasil e implantação da proposta de secularização do ensino, o ensino secundário era ministrado em colégios episcopais e em aulas régias. Na orientação curricular do plano de secularização do ensino no Brasil, além do pensamento desenvolvido na Universidade de Coimbra, constata-se a forte dependência cultural da França. As escolas criadas em 1808 tinham currículos orientados pela cultura francesa, inclusive a bibliografia básica que era trazida desse país (MILANESI, 1998).

Com o retorno de D. João VI a Portugal e conseqüentemente a independência do Brasil, com Dom Pedro I no poder formaram-se setores de ensino, o estatal secular com normas do Estado, e o particular, religioso e secular. A organização do ensino dividiu o setor em duas esferas: a nacional e a esfera provincial. A liberdade de ensino foi a partir de 1870, quando liberais e conservadores positivistas ⁵se harmonizavam nas ideias em favor do ensino superior livre. Dessa junção resultou o Decreto nº 7.247 de 1879 do Ministro do Império Carlos Leôncio de Carvalho, regulamentando a liberdade de ensino primário e secundário no Município da corte e o superior em todo o Brasil. O

⁵ O positivismo é uma corrente filosófica que surgiu na França no começo do século XIX. Os principais idealizadores do positivismo foram os pensadores Augusto Comte e John Stuart Mill. Esta escola filosófica ganhou força na Europa na segunda metade do século XIX e começo do XX, período em que chegou ao Brasil. O positivismo defende a ideia de que o conhecimento científico é a única forma de conhecimento verdadeiro. De acordo com os positivistas somente pode-se afirmar que uma teoria é correta se ela foi comprovada através de métodos científicos válidos. Os positivistas não consideram os conhecimentos ligados as crenças, superstição ou qualquer outro que não possa ser comprovado cientificamente. Para eles, o progresso da humanidade depende exclusivamente dos avanços científicos. O positivismo teve muita influência na literatura. No Brasil, por exemplo, influenciou escritores naturalistas como Aluísio de Azevedo e Raul Pompéia.

Estado seria o detentor de autorização para o funcionamento dos cursos e controle dos títulos (MILANESI, 1998).

O período que vai da Proclamação da República em 1889 até a Revolução Burguesa de 1930, é chamado de República Velha, Primeira República ou República Oligárquica. A demarcação desse período é conveniente para o estudo das transformações sofridas pelo ensino superior. Seu início coincide com a influência positivista na política educacional, marcada pela atuação de Benjamin Constant em 1890-1891. Foi durante esse período que surgiram claramente escolas superiores livres, que não eram dependentes do Estado, eram escolas particulares. O crescimento dessas escolas foi grande e aconteceu ao mesmo tempo em que o ingresso no ensino superior foi facilitado (CUNHA, 2007).

A função desempenhada pelo sistema educacional era de fornecer diplomas que garantissem a posse de conhecimentos para aqueles que pleiteavam cargos com uma maior remuneração, prestígio e poder. Função esta que chegou a ser ameaçada pelo processo de expansão e facilitação, pois os diplomas das escolas superiores poderiam perder sua raridade, e deixar de ser um instrumento de discriminação social. Como tentativa de reestabelecer o desempenho dessa função do sistema educacional, foram criados os exames vestibulares (CUNHA, 2007).

Neste período surgiram os primeiros estabelecimentos de ensino superior no Brasil, com o nome de universidade, apenas a do Rio de Janeiro (1920) e a de Minas (1927) prosperaram

Ao fim dos anos 80 do século XIX, o ensino superior era limitado em número de estabelecimentos e de estudantes. Havia escolas superiores voltadas para as áreas reduzidas do saber (Medicina e correlatos, Engenharia e correlatos, Direito e Agronomia), localizadas em apenas sete cidades: Rio de Janeiro, São Paulo, Ouro Preto, Salvador, Recife/Olinda, Cruz das Almas (BA) e Pelotas (RS). O número de estudantes chegava a 2.300 (CUNHA apud RIBEIRO, 1975). Durante a Primeira República, o leque de cursos se ampliou e o número de escolas superiores se multiplicou, chegando a muitas cidades desprovidas. O número de estudantes, conseqüentemente, deve ter crescido bastante. Apenas a título de sugerir a ordem de grandeza desse crescimento, um levantamento parcial, realizado em 1915, mostrava a existência de 1.301 calouros em sete faculdades do país, não incluídos nessa cifra os estudantes novos de outras 37

faculdades e das duas universidades existentes naquele ano. Cremos não ser exagerado dizer que o número de estudantes do ensino superior, em 1915, ultrapassava 10 mil, chegando a 20 mil, em ordem de grandeza, ao fim da primeira república (CUNHA, 2007, p. 134).

O esgotamento do ciclo do ouro (século XVIII) fez com que a força de trabalho fosse empregada na atividade agrícola, pecuária e artesanal. A economia cafeeira foi importante, tínhamos um grande contingente de força de trabalho, fácil de se mobilizar para o cultivo do café (CUNHA, 2007).

O plantio do café ocupou a Província do Rio de Janeiro, chegou a São Paulo, onde encontrou terras propícias e abundantes, mas sem força de trabalho para manejar a terra e o café

Mas, se a maioria dos trabalhadores era livre da escravidão, não era livre para ser empregada pelo capital aplicado ou aplicável na cafeicultura. Eles estavam espalhados pelos latifúndios das regiões de economia decadente, presos às relações parafudais que os tornavam, além de produtores de bens de subsistência, força militar mobilizável para o conflito entre senhores. Se a maior parte da força de trabalho não era escrava, ela não era concretamente livre (CUNHA, 2007, p. 136).

O tráfico de escravos foi cessando totalmente por pressão da Inglaterra, que tinha interesse em ampliar o mercado para os produtos que vendia, isto sendo possível somente com a generalização do trabalho assalariado (CUNHA, 2007)

Além disso, as lutas dos escravos pela liberdade aceleraram o processo de abolição da escravatura. À medida que sua importância econômica crescia, pela limitação do tráfico e pelas medidas parciais de libertação de velhos e crianças. Intensificaram-se as fugas das fazendas, ajudadas, frequentemente, por sociedade secretas abolicionistas formadas no interior das camadas médias. A curto prazo, as pressões inglesas fizeram rair o número de escravos importados e aumentar o seu preço, levando os representantes mais lúcidos da burguesia cafeeira a defender a libertação dos escravos e a promover a imigração dos trabalhadores, o que acabou por corroer as bases políticas e ideológicas da monarquia (CUNHA, 2007, p. 137).

A princípio, o movimento republicano atraiu apenas as camadas médias e jovens das classes dominantes, os estudantes por exemplo. Logo depois passou a interessar a burguesia cafeeira. A República foi proclamada por um golpe de Estado, resultado de uma conspiração que reuniu liberais e positivistas, como o coronel Benjamim Constant. Logo após a promulgação da Constituição em 1891, que foi resultado de conflitos e composições de liberais

e positivistas, o federalismo ainda prevaleceu, mas o novo regime correspondia aos interesses da burguesia cafeeira (CUNHA, 2007).

O regime republicano proporcionou um período de prosperidade econômica resultado, em grande parte, do crescimento da cafeicultura. As forças produtivas empregadas na cafeicultura se desenvolveram muito nos primeiros anos da república. As terras férteis do oeste de São Paulo teve o acesso facilitado através das estradas de ferro que ligavam São Paulo as demais regiões produtoras de alimentos. A imigração de trabalhadores estrangeiros, foi incrementada, incorporando-se à produção muitos trabalhadores (CUNHA, 2007).

Após um declínio do preço do café, a burguesia cafeeira de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, utilizou seu controle sobre o aparelho do Estado e sua hegemonia para promover a valorização do café. O Convênio de Taubaté⁶, em 1906 e os governadores dos três Estados, visavam a retirada de uma parte da safra do mercado que seria comprada pelo governo, através de empréstimo externo, promovendo a alta do preço do café exportado pela limitação da oferta. Essas medidas se tornam permanentes a partir de 1922 compondo-se a “defesa do café”, ou seja, dos interesses da burguesia cafeeira

O desenvolvimento da cafeicultura criou condições para o desenvolvimento da produção manufatureira. O capital acumulado pela burguesia cafeeira e centralizado pelo sistema bancário permitia a instalação de indústrias que se propunham atender à demanda de um crescente mercado interno induzido pelo crescimento das classes trabalhadoras e das camadas médias. Esse mesmo capital permitia aos cafeicultores a instalação de unidades produtoras de energia elétrica (destinada ao embelezamento das cidades), as quais vieram a se fundir, tornando-se capazes de fornecer energia para as indústrias. Os trabalhadores imigrantes, embora entrassem como agricultores, tinham, não poucos, experiência artesanal ou industrial, o que os tornava operários potenciais. A indústria crescia substituindo

⁶ O Convênio de Taubaté foi um plano feito entre os governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e os grandes cafeicultores destes estados. Este acordo, firmado em 1906, na cidade de Taubaté (interior de São Paulo) tinha como principal objetivo aumentar o preço do café. No começo do século XX, o café era o principal produto da economia brasileira. Porém, devido ao excesso de oferta, o produto teve seu preço reduzido no mercado internacional, gerando uma crise no setor. Logo, o objetivo principal do Convênio de Taubaté era controlar a oferta do produto no mercado internacional e nacional para forçar a revalorização do produto.

artigos importados, como alimentos, produtos têxteis, calçados e móveis (CUNHA, 2007, p. 142).

O desenvolvimento da indústria foi ao mesmo tempo em que tivemos a implementação de empresas norte-americanas no Brasil, propiciada pela admiração dos dirigentes da nova república pelos Estados Unidos da América e pela posição hegemônica desse país no conjunto da economia mundial, consolidada após o fim da Primeira Guerra Mundial. Os Estados Unidos se tornou um dos principais compradores do café exportado pelo Brasil e um dos principais controladores de nossa dívida externa. O movimento operário surge com a indústria e foi crescendo com a ampliação e a concentração de trabalhadores e as crises econômicas. Inicialmente esses movimentos consistiam em reivindicações para a melhoria das condições de trabalho. Os movimentos se intensificaram em 1913, com o agravamento das condições de vida dos trabalhadores por fatores econômicos. A década de 1920, teve como marca o surgimento do movimento tenentista ⁷(CUNHA, 2007).

A constituição e ampliação da burocracia pública fizeram com que a procura pela educação escolar aumentasse. Os latifundiários queriam ter filhos “doutores”, para aumentar o prestígio familiar e para amenizar a situação de “crise”. Já os trabalhadores urbanos e os colonos, viam na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances dos mesmos ingressarem em uma ocupação burocrática

Essa procura de educação escolar, instrumento para frear a velocidade de descensão ou para acelerar a de ascensão, aumentou bastante no fim do Império e no início da República. As lutas dos escravos, dos trabalhadores urbanos livres e dos setores progressistas das camadas médias, intensificando as fugas e os levantes de escravos, levaram muitos latifundiários à ruína antes que eles se adaptassem a padrões mais modernos de exploração da força de trabalho. Tal conjuntura reforçou a procura por educação escolar por parte dos filhos de latifundiários arruinados e de latifundiários afortunados, mas prevenidos (CUNHA, 2007, p. 147).

As modificações do aparelho do Estado, após a instituição do regime federativo em 1889, propiciou um aumento de oferta de cargos burocráticos. O governo

⁷ O tenentismo foi um movimento social de caráter político-militar que ocorreu no Brasil nas décadas de 1920 e 1930. Contou, principalmente, com a participação de jovens tenentes do exército. Este movimento contestava a ação política e social dos governos representantes das oligarquias cafeeiras.

passou a ter encargos maiores do que os das províncias do império. Atividades como finanças, transporte, polícia, entre outras, passaram a ter uma divisão estadual, o que criou muitas oportunidades de emprego para bacharéis em direito e para engenheiros. O curso de direito era um curso de cultura geral. O bacharel em direito podia trabalhar em qualquer setor do governo federal e estadual, pelo fato de que a interpretação das leis, a elaboração de normas jurídicas, avisos, proclamações, eram o principal meio de atuação da burocracia civil. Qualquer diploma de ensino superior conferia ao portador um status muito especial na sociedade brasileira (CUNHA, 2007).

A Revolução Burguesa de 1930 abriu um novo episódio na história política do país, onde o aparelho educacional sofreu consideráveis mudanças. Nas primeiras décadas, as transformações no ensino superior foram marcadas pela facilitação do acesso ao ensino superior, devido ao aumento das faculdades. Esse aumento ocorreu em decorrência do crescimento da procura pelo ensino superior (CUNHA, 2007).

1.2. O ensino superior da era Vargas à ditadura militar

A "Revolução de 1930" que levou Getúlio Vargas à chefia do governo provisório, determinou o começo de um novo cenário. Vargas se tornou presidente do Brasil, primeiro garantido pelas armas das milícias das oligarquias dissidentes e do Exército, depois foi eleito pelo Congresso Nacional (CUNHA, 2007).

Em outubro de 1930, o Governo do Presidente Washington Luiz foi derrubado por um movimento armado que se iniciou no sul do país e teve várias repercussões em vários pontos do território brasileiro. A "Revolução de 1930" foi o ápice de uma série de movimentos que se empenharam em proporcionar vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica. "Revolução" esta que tinha o objetivo de implantar definitivamente do capitalismo no Brasil. Economicamente falando, a crise se acentuou quando a política econômica do Governo, que visava proteger o preço do café no

mercado internacional, já não podia ser sustentada, houve uma queda de nossas exportações de café, ao mesmo tempo que a crise geral dificultou a entrada de capitais (CUNHA, 2007).

O Brasil, já atingido pela crise, com a ampliação crescente do mercado interno conseguiu iniciar o desenvolvimento industrial

A economia brasileira reagiu de forma dinâmica aos efeitos da crise: o crescimento do mercado interno e a queda das exportações implicaram na transferência da renda de um para outro setor. Essa transferência se fez do setor tradicional para o moderno, ou seja, da área agrícola para a industrial. Tudo isso trouxe consequências benéficas para o setor industrial, que, graças à crise, passou a contar com a disponibilidade do mercado interno, então não mais dominado pelo capital estrangeiro, e com a possibilidade de um aproveitamento mais intenso de sua capacidade já instalada e que, até então, vinha operando em regime de sub aproveitamento, por causa da concorrência das exportações. A acumulação capitalista desenvolveu-se, pois, mais rapidamente (ROMANELLI, 1978, p. 48).

No contexto político, houve descontentamentos dos vários setores da classe média, sobretudo na ala mais jovem das forças armadas. O êxodo da zona rural vinha fazendo crescer o operariado urbano, e esses, por influências de operários de origem europeia, já haviam feito surgir as primeiras greves. Houve o aumento do nível de reivindicações das várias camadas sociais, e seus integrantes lideraram vários movimentos que atingiram desde o operariado até a burguesia industrial. Durante a passagem de 20 anos, surgiram revoltas armadas que definiram o tenentismo, a criação do Partido Comunista e a Semana de Arte Moderna, movimentos esses que contestavam e se opunham a velha ordem oligárquica latifundiária. O movimento que mais saiu vitorioso, na luta pela mudança do processo político, foi o tenentismo. Este movimento se resumiu em numa série de reivindicações que oscilaram entre a necessidade de implantar uma ordem social e econômica de caráter capitalista e a moralização das eleições, queriam mudanças com a imposição de um governo forte, coeso e nacionalista (ROMANELLI, 1978).

A crise mostrou a necessidade de se reajustar o aparelho do Estado às novas necessidades da política e da economia. Era preciso substituir toda a estrutura do poder político que contribuiu para criar e manter a crise econômica. A maior

parte da sociedade participante ou consciente do processo político econômico, que se desdobrava, estava descontente com o sistema vigente. As elites que se mantinham no poder viam suas bases de sustentação desmoronar e o governo perdia, visivelmente sua autoridade (ROMANELLI, 1978).

Nas eleições de 1930, para a Presidência da República, deram vitória ao candidato da situação, Júlio Prestes. As fraudes para se conseguir essa vitória, e o assassinato do candidato oposicionista à vice presidência, João Pessoa, acabou por estabelecer os motivos concretos para a irrupção do movimento armado (ROMANELLI, 1978).

A instalação de um novo governo, que a princípio era provisório, sob a presidência de Getúlio Vargas, foi caracterizado pela instabilidade gerada pelo conflito dos interesses das várias facções revolucionárias, foram 15 anos (1930-1945) marcados por um período mais instável e uma ditadura (ROMANELLI, 1978).

Nos primeiros anos do governo provisório, houve uma ruptura entre tenentistas e constitucionalistas que marcou o período. Os tenentistas desejando que Vargas continuasse no poder, e os constitucionalistas, conservadores e moderados, reivindicando uma constituição. A Revolução Constitucionalista de 1932 em São Paulo, teve um caráter de pró-constituição, e revelava também uma oposição contra a tendência centralizadora do Governo. Os tenentistas conseguiram se impor durante os primeiros anos, mas em 1934, o governo anunciou uma constituição na qual foi negligenciado o interesse dos paulistas, a partir de então, os tenentistas perderam força e o governo caminhou na direção do compromisso com os antigos interesses (ROMANELLI, 1978).

A burguesia industrial também não conseguiu impor-se nos primeiros anos, pois, Getúlio Vargas se mostrou duvidoso em relação ao apoio ao desenvolvimento industrial. Enquanto não lhe pareceu certo o apoio das forças armadas, ele jogou com o apoio do setor moderno e do setor tradicional, evidentemente mais fortes. Essa duplicidade da ação do Governo só serviu para radicalizar as posições revolucionárias, que foi agravada pelo

descontentamento da direita e da esquerda, o que levou o governo ao golpe de Estado em 1937. O golpe foi recebido com simpatia pela burguesia, teve o apoio das forças armadas e deu a Getúlio Vargas amplos poderes para realizar o remanejamento da estrutura do Estado que a "Revolução de 1930" reivindicava. A política liberal foi substituída por um dirigismo estatal, ou seja, sistema político em que o governo exerce prioritariamente o poder de decisão e orientação no setor econômico, que favoreceu a indústria

O golpe de 1937 determinou finalmente o caminho histórico do Brasil, numa conjuntura crítica. Os objetivos de bem-estar social e nacionalismo econômico, muito debatidos no começo daquela década, iriam ser agora perseguidos sob a tutela autoritária. O resultado foi um aprofundamento da dicotomia entre um constitucionalismo estreito, que havia negligenciado as questões econômicas sociais, e uma preocupação com o bem-estar social de fundo nacionalista inequivocamente antidemocrática (ROMANELLI apud SKIDMORE, 1969).

A partir de 1937 o Estado assumiu um novo papel: interveio direta e intensamente na economia, promovendo a industrialização. No campo político, essa mudança de fase no desenvolvimento da economia provocou a drástica redução do poder, a eliminação do setor "rebelde" da burocracia do Estado, os tenentes; o aumento do poder da burguesia industrial; a centralização, sem precedentes, do aparelho de Estado; a repressão às expressões políticas da sociedade civil; a montagem de um regime político autoritário, uma espécie de fascismo sem mobilização de massas. Esse contexto político e econômico determinou, na Era Vargas, o surgimento de duas políticas educacionais opostas: a liberal (pensadores liberais) e a autoritária (pensadores católicos). O religiosos representantes da igreja católica, viam na religião uma forma pela qual se podia retomar os subsídios financeiros suspensos desde a Primeira República. Segundo Cunha (2007, p. 220) "enquanto predominava a ideia de que a questão social era competência da polícia, matéria a ser resolvida pela repressão, certos representantes das classes dominantes viam na Igreja a instituição que poderia obter das classes dominadas adesão à ordem."

Houve uma reaproximação da igreja católica ao Estado, o que resultou na introdução do ensino religioso obrigatório nas escolas públicas através da promulgação da Constituição Federal de 1934. Houve também a implantação

de um currículo baseado na Educação Moral e Cívica, e na educação religiosa valores para a formação do “novo homem” para a “nação”, o que muda muito pouco em relação à orientação curricular do período da Primeira República (MILANESI, 1998).

Assumindo o poder no final de 1930, o Governo Provisório estabeleceu condições de infraestrutura administrativa para fazer prevalecer alguns dos princípios básicos em que se fundamentava o novo regime. Criaram-se novos ministérios. Já em 1931, Francisco Campos⁸, líder cuja doutrina era classificada, como antiliberal e autoritária e primeiro ministro da Educação e saúde Pública, elaborou o Estatuto das Universidades Brasileiras, vigente por trinta anos. A criação da Universidade de São Paulo, da escola de Sociologia e Política de São Paulo e da Universidade do Distrito Federal foram resultados da orientação liberal

Ao início da era Vargas em 1930, havia no Brasil três universidades: a do Rio de Janeiro, criada em 1920; a de Minas Gerais, criada em 1927; e a escola de Engenharia de Porto Alegre, criada em 1896, esta sem o nome de universidade, mas progressivamente diferenciada em suas atividades acadêmicas. Ao fim dessa era, em 1945, eram cinco as universidades. A universidade do Rio de Janeiro tinha passado a se chamar, desde 1937, Universidade do Brasil. A Escola de Engenharia de Porto Alegre foi denominada Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, em 1932, e, a partir de 1934, Universidade de Porto Alegre. Em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo e, em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, as Faculdades Católicas, embrião da Universidade Católica, mais tarde pontifícia. Teve vida curta a Universidade do Distrito Federal, criada em 1935 e absorvida pela Universidade do Brasil, em 1939 (CUNHA, 2007, p. 207).

A reforma de Francisco Campos foi expressiva. Criou-se uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. A reforma atingiu profundamente a estrutura do ensino que foi imposta em todo território nacional. Seria o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação. No entanto, também trouxe problemas curriculares para o ensino, com a organização do ensino secundário aliado ao superior, criaram-se dois ciclos. Um básico de formação fundamental e outro complementar estruturado

⁸ Nome da primeira reforma educacional de caráter nacional, realizada no início da Era Vargas (1930-1945), sob o comando do ministro da educação e saúde Francisco Campos. Essa reforma, de 1931, foi marcada pela articulação junto aos ideários do governo autoritário de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico, implantado sob a ditadura conhecida como “Estado Novo”.

como curso preliminar. O caráter enciclopédico dos programas tornou a educação voltada para a elite. Criou-se um currículo distante das possibilidades das pessoas oriundas das camadas populares, um currículo elitista (MILANESI, 1998).

O ensino superior passou por uma "reforma" aliada ao ensino secundário. O decreto de n.º 19.851, de 11 de abril de 1931, que instituiu o regime universitário no Brasil, foi denominado Estatuto das Universidades Brasileiras, estabelecendo padrões de organização do ensino superior em todo o país. Essa "reforma" abriu espaço para a expansão das universidades brasileiras, uma vez que em governos anteriores só havia uma universidade criada, a do Rio de Janeiro, em forma de associação de três escolas superiores. O que se pode perceber neste período é a presença do Estado como gestor da educação, tendo o papel de construir uma "consciência cívica", orientada pelos intelectuais, e assim elaborar uma ideologia nacional, com base no fortalecimento da indústria (MILANESI, 1998).

No período do pós Segunda-Guerra, cristalizou-se a supremacia econômica dos Estados Unidos, cujos interesses imperialistas se chocavam com o modelo nacionalista brasileiro. Não tardou, porém, a invasão econômica e cultural norte-americana, já no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) quando as indústrias multinacionais começaram a entrar no Brasil. O crescimento da entrada do capital estrangeiro teve várias faces. Se por um lado ampliou e diversificou o parque industrial, por outro o imperialismo norte-americano atuou nos rumos econômicos e também políticos do país (PASINATO, 2013).

Depois de Juscelino Kubitschek a tendência populista expressou-se na liderança de Jânio Quadros (1961) que renunciou no início do mandato. Durante o governo de João Goulart (1961-1964), o populismo já se encontrava desgastado. As forças conservadoras e anticomunistas, temerosas da instauração de uma república socialista, depuseram o presidente e estabeleceram a ditadura militar (PASINATO, 2013).

O populismo como forma de governo só pode ser compreendido no contexto de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a "Revolução de 1930". Esta "revolução" foi a expressão do período de crise da oligarquia e do liberalismo e do processo de ampliação do Estado que teve que apoiar-se sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura de Getúlio Vargas (1937- 1945), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-1964)

Foi, sobretudo a expressão mais completa da emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nesses decênios e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político (BARROS, 1999, p. 14).

Em relação à educação desse período, pode-se dizer que a Constituição de 1946 refletiu o processo de redemocratização do país, após a queda de Getúlio Vargas, defendendo a educação como um direito de todos. Em 1948, o Ministro da Educação Clemente Mariano, apresentou o anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (PASINATO, 2013).

Na Constituição de 1946, a educação ressurgiu como direito de todos. Dentre outros dispositivos a destacar no texto de 1946, cabe lembrar ainda a novidade da vinculação de recursos para a educação, “estabelecendo que a União deveria aplicar nunca menos de 10% e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – Art. 169” (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 113).

O nacionalismo e o trabalhismo no governo de Getúlio, que prometiam o desenvolvimento do capitalismo no Brasil com bem-estar social, deveriam levar o Estado a responsabilizar-se em maior grau com a distribuição de educação para as classes populares. Na tentativa de cumprir essa tese, o governo Vargas procurou aumentar as despesas públicas com o ensino. Porém, o ensino superior foi mais contemplado que o ensino primário. A alfabetização no segundo governo Vargas cresceu apenas 1,79%. As mazelas da educação pública continuaram evidentes e a exclusão permaneceu sendo a regra básica do sistema escolar (PASINATO, 2013).

A ideia da educação pelo desenvolvimento levou o presidente Juscelino a não deixar faltar em seus discursos um item valorizando o ensino técnico-profissional. Para ele não só o ensino secundário deveria cuidar da profissionalização, mas até mesmo o primário teria de se obrigar a educar para o trabalho. O espírito do desenvolvimento inverteu o papel do ensino público colocando a escola sob os desígnios diretos do mercado de trabalho. Com maiores tropeços que acertos no campo educacional, a gestão de Juscelino não conseguiu ultrapassar a quantia de 6,10% de recursos retirados do orçamento da União destinados à educação (PASINATO, 2013).

A apologia do desenvolvimento e a abertura de regiões virgens com a construção de Brasília não conseguiram proporcionar uma harmônica distribuição da mão-de-obra qualificada para o magistério. O ensino primário continuou com mais de 45% de professores leigos. De acordo com Ghiraldelli Júnior (1991, p. 132),

[...] em 1960, JK entregou ao seu sucessor um sistema de ensino tão elitista e antidemocrático quanto fora com Dutra e Vargas. Apenas 23% dos alunos que ingressavam no curso primário chegavam ao quarto ano, e somente 3,5% usufruíam o último ano do curso médio.

O governo João Goulart, em janeiro de 1964, propôs o Plano Nacional de Alfabetização, inspirado no "método que alfabetizava em 40 horas", de Paulo Freire, com o objetivo de alfabetizar 5 milhões de brasileiros até 1965. O Plano, porém, tal como a discussão das "reformas", teve vida curta: uma das primeiras iniciativas do governo imposto pelo golpe militar em abril de 1964, foi sua extinção (PASINATO, 2013).

1.3. O Ensino Superior no Estado Militar

O binômio modernização-imperialismo é a chave para o entendimento do processo de "modernização" do ensino superior. Nas décadas de 1940 e 1960, quando a conjuntura mundial estava marcada pelas guerras de libertação nacional e pelas lutas anti-imperialistas, a sociologia burguesa buscava ocultar

essa realidade com as teorias da modernização. O capitalismo avançado era colocado como meta dos países (CUNHA, 1988).

O imperialismo no Brasil foi modernizador, ainda que o capital industrial se beneficiasse, em sua reprodução, de relações sociais arcaicas, em certos momentos. No conjunto, como em esferas específicas, a universidade por exemplo, a dominação imperialista impulsionou a extinção das relações arcaicas e a generalização das relações próprias do capitalismo desenvolvido. O processo de reforma universitária do período de 1964/68 foi responsável pela edificação da universidade no Brasil conforme o modelo norte-americano (CUNHA, 1988).

Em nome da “democracia” e da “defesa nacional”, mediante o combate ao comunismo, ocorreu o golpe de 1964 aliado aos interesses da burguesia. Esse golpe tido como uma reação ao quadro de crise econômica porque passava o país, após pesados investimentos na indústria nacional no período anterior. Período marcado por uma forte ditadura a base da repressão, especialmente com relação com a Aliança Nacional Libertadora.

Durante esse período, de repressão política e de mobilização estudantil, que a doutrina de reforma da universidade brasileira tomou forma, expressa no Decreto Lei nº 5.540, de novembro de 1968. O esboço desta lei foi elaborado por um grupo de trabalho do qual fizeram parte membros do Conselho Federal de Educação e professores universitários, todos interessados pelo idealismo alemão. Esses membros eram Newton Sucupira e Roque Maciel de Barros, que tinham nos filósofos da universidade de Berlim uma forte nascente de ideias. Em especial, o messianismo universitário, a limitação da autonomia universitária pelo Estado e os princípios de organização da universidade, todos de Fichte⁹, tiveram um papel central na formulação da doutrina da reforma universitária (CUNHA, 1988).

⁹ Johann Gottlieb Fichte (Rammenau, Saxônia, 19 de maio de 1762 — Berlim, 27 de janeiro de 1814) foi um filósofo alemão. Foi um dos criadores do movimento filosófico conhecido como idealismo alemão, que desenvolveu a partir dos escritos teóricos e éticos de Immanuel Kant. Sua obra é frequentemente considerada como uma ponte entre as ideias de Kant e as de Hegel. Assim como Descartes e Kant, interessou-se pelo problema da subjetividade e da

A doutrina da reforma universitária de 1968 foi elaborada com base no idealismo alemão e o modelo organizacional proposto para o ensino superior, era o norte-americano (CUNHA, 1988).

As raízes do processo de "modernização" do ensino superior encontram-se na década de 1940, quando os serviços de um consultor norte-americano foram buscados pelo Ministério da Aeronáutica do Brasil, para ajudar a traçar os planos de criação de um instituto tecnológico. Os contratempos das lutas de professores e estudantes contra certos efeitos da "reforma" do ensino superior e seus desdobramentos, gerou a convicção de que a configuração da universidade brasileira foi traçada pelos assessores norte-americanos, trazidos pelos renomados acordos MEC-USAID¹⁰. Teria vindo para o Brasil o modelo de universidade norte-americano que o governo e o Ministério da Educação trataram de implantar (CUNHA, 1988).

No regime militar houve mais intervenção do governo nas instituições de ensino, através do Ato Institucional nº5, baixado no dia 13 de dezembro de 1968. Esse ato acionou mecanismos inéditos de controle do aparelho escolar. No entanto, a concepção de universidade baseada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conveniência da burocracia da ditadura, mais foi buscada, desde fim da década de 1940, por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles com um imperativo da modernização e democratização do ensino superior no Brasil (CUNHA, 1988).

A UNE (União Nacional dos Estudantes) entidade dirigente do movimento estudantil foi empreendida logo nos primeiros meses que se seguiram ao golpe. Foi eleita uma Junta Governativa em junho de 1964, no Rio de Janeiro,

consciência. Fichte também escreveu trabalhos de filosofia política e é considerado como um dos primeiros pensadores do pangermanismo.

¹⁰ Os Acordos MEC-USAID foram implementados no Brasil com a lei 5.540/68. Foram negociados secretamente e só se tornaram públicos em Novembro de 1966 após intensa Pressão política e popular. Foram estabelecidos entre o Ministério da Educação (MEC) do Brasil e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para reformar o ensino brasileiro de acordo com padrões impostos pelos EUA. Apesar da ampla discussão anterior sobre a educação, iniciada ainda em 1961, essas reformas foram implantadas pelos militares que tomaram o poder após o Golpe Militar de 1964.

formada por presidentes de entidades que por serem considerados “reacionários” pela antiga diretoria, não sofreram o impacto da primeira onda repressiva. Em 1965 foi eleito o presidente da UNE, o universitário Alberto Abissâmara, do Rio de Janeiro. Oriundo do Partido Trabalhista Brasileiro, era sustentado por uma frente que reunia estudantes de tendências muito variadas, mas não incluía os da Ação Popular, os mais visados pela repressão, por deterem a hegemonia no movimento estudantil e o controle da UNE, desde 1961. A contestação estudantil ganhava terreno com as mudanças político-ideológicas operadas nas camadas médias. Embora tivessem apoiado o golpe movido pelo medo do “comunismo”, essas camadas começaram a ver que a “democracia” e o “desenvolvimento” que lhes prometia o governo militar não correspondiam aos seus interesses (CUNHA, 1988).

Em meados dos anos de 1960 a inflação estava baixando, mas o valor real dos salários baixava ainda mais, e o desemprego crescia, devido a quebra de um grande número de empresas de pequeno porte, asfixiadas pela contenção do crédito pelo favorecimento às empresas multinacionais. Com o aumento do ritmo da inviabilização dos pequenos negócios, relacionado ao da intensificação do crescimento dos monopólios industriais, comerciais e financeiros, as camadas médias reforçavam a ideia de que o futuro dos filhos passaria pela diplomação no ensino superior. Como resultado houve o aumento da procura pelo ensino superior, enquanto a oferta de vagas não correspondia a esse movimento. As camadas médias perceberam que o governo que ajudaram a instaurar não visava a satisfação de suas demandas, já que as escolas públicas superiores eram gratuitas

Quando os estudantes passaram a ser espancados e presos, mesmo dentro de salas de aula; quando padres, da mesma Igreja que, havia pouco, condenava o “comunismo ateu”, sugerindo apoio ao golpe em preparação, quando os religiosos que mobilizaram as massas católicas para marcharem, com Deus pela liberdade, eram perseguidos pela polícia política, o apoio ao governo começou a rarear. Mais do que isso, as camadas médias passaram a dar seu apoio a atividades políticas que desafiavam ou não eram as preferidas pelo novo regime [...] (CUNHA, 1988, p. 32).

Nesse período as ideias liberais capitalista estavam no auge, existia um movimento interno em defesa da “modernização” do setor educacional no país.

A construção curricular do ensino superior, a partir do Decreto Lei 5.540/68, passou a ser vista em direção ao mercado de trabalho, deveriam formar pessoas para responder ao mercado de trabalho. O currículo foi dividido em duas partes, uma nacional e outra regional, tendo em vista que a formação se ajustasse as condições locais e às alterações do mercado de trabalho (MILANESI, 1998).

Percebe-se no Decreto Lei 5.540/68 a fragmentação curricular, a "reforma" incorporou como modelo a forma de trabalho fragmentada de instituições, como o ITA (Instituto Tecnológico da Aeronáutica) e a UNB (Universidade de Brasília). A "reforma" universitária consolidou a fragmentação curricular retirado dos moldes da empresa para o setor educativo. Essa fragmentação resultou na introdução dos departamentos, matrícula de alunos por matéria, institutos. Incorporavam-se as reivindicações da UNE e ao mesmo tempo absorvia-se a orientação privatista norte-americana. A reforma também reintroduziu no currículo a cadeira de "Instrução, Educação Moral e Cívica" com o propósito de reforçar a propaganda governamental em defesa da ideologia nacional, combater o comunismo e promover a legitimação do golpe de 1964 (MILANESI, 1998).

Com a "reforma" decretada pelo governo militar, o setor privado teve privilégios em relação ao setor público no que diz respeito à oferta de ensino superior, o financiamento do setor privado era regido por recursos financeiros públicos, sob a forma de bolsa de estudo a carentes. O currículo foi orientado pelo interesse de consumo do mercado. Houve uma centralização e controle das massas populares com a reintrodução no currículo da Educação Moral e Cívica, aliada a forte repressão política a grupos em nome da "defesa nacional" (MILANESI, 1998). O projeto da educação no Brasil atende os interesses das elites, da classe burguesa e do capital, essa característica ficou ainda mais forte no pós 64.

Capítulo 2. Educação Superior: síntese do Governo Fernando Collor ao Governo Dilma

Constata-se que, a partir dos anos 80, surgem várias propostas para a reformulação das instituições universitárias. No limiar desta década, observa-se, da parte de significativo número de professores, a consciência de que o problema da universidade envolve não apenas aspectos técnicos, mas também um caráter marcadamente acadêmico e político, exigindo análise e tratamento específicos (FÁVERO, 2006).

Nos anos 80 a educação foi assinalada pela implementação das excludentes políticas neoliberais, mas foi na década de 90 que elas ganharam mais vigor. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação não escapa dessa influência. A LDB para o ensino superior foi aprovada no contexto neoliberal. Esse modelo faz apologias a mercantilização do ensino e a privatização desenfreada da educação superior (LAGO, 2007).

A contrarreforma¹¹ do Estado implementada na América Latina nos anos de 1990 tiveram como fundamento a doutrina neoliberal. De acordo com essa concepção a responsabilidade pela crise econômica dos países capitalistas é do próprio Estado que, ao longo dos anos, produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, supostamente diferente do setor privado que desenvolvia as atividades com eficiência e qualidade. Esse argumento vem sendo utilizado para justificar a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, em especial na oferta dos serviços sociais à população. Para os defensores do

¹¹ Embora o termo reforma tenha sido utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 90 para se autodesignar, partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés socialdemocrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio histórica. Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias. Portanto, o reformismo, mesmo que não concordemos com suas estratégias e que se possa e se deva criticá-lo, como fizeram revolucionários de períodos diferentes, a exemplo de Rosa Luxemburgo e Ernest Mandel, dentre outros, é um patrimônio da esquerda (BEHRING, BOSCHETTI, 2009). O projeto é na verdade uma contrarreforma. A ideia de reforma seria apenas uma maneira de adequar qualquer tipo de “mudança” ao capitalismo, não havendo mudanças de fato.

neoliberalismo as conquistas sociais, como o direito à educação, à saúde, ao transporte público, devem ser regidos pelas leis do mercado, isto é, o Estado deve liberar os serviços sociais para exploração do mercado capitalista, direcionando suas ações com vistas à reprodução do capital (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2006).

As políticas de ajuste estrutural desenvolvidas, na América Latina, centraram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado. A implantação dessas políticas tem provocado uma exclusão social e econômica muito grave e o Estado age apenas nos casos de “alívio” da pobreza absoluta e de produção de serviços que a iniciativa privada não quer executar, principalmente por meio de programas assistenciais (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2006).

O argumento é o de que, para solucionar a crise do Estado, é necessário reduzir o déficit causado por excessivos gastos públicos com pessoal e políticas sociais. Como consequência, a privatização vem sendo utilizada com a finalidade de reduzir a presença do Estado, tanto na área produtiva quanto na área social (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2006).

No Brasil, a doutrina neoliberal passou a direcionar a política brasileira a partir do governo de Fernando Collor de Mello. Foi, no entanto, nos governos de Fernando Henrique Cardoso que essa política foi acentuada por meio de uma série de contrarreformas no Estado, tendo a privatização como um dos eixos centrais. Os pressupostos básicos da contrarreforma do Estado no Brasil estão especificados no Plano diretor da “reforma” do aparelho do Estado, publicado em novembro de 1995, que define objetivos e estabelece diretrizes para a “reforma” da administração pública brasileira (PEREIRA, 1998).

A privatização da educação brasileira não é um elemento político específico do projeto neoliberal. Foi uma marca histórica da inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial, seja por intermédio da privatização interna das universidades públicas ou do estímulo à abertura de cursos privados. Nos anos de contrarreforma neoliberal, essa privatização ganhou novos contornos. O

dramático corte no financiamento das políticas públicas, entre elas a política educacional, em especial a educação superior, aumentou ainda mais a privatização (LIMA, 2007).

2.1. O projeto neoliberal de educação superior: Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994)

Neste quadro político, surgiu no governo Collor de Mello o Programa setorial de ação 1991-1995, para a área de educação, que foi elaborado a partir das noções de equidade, eficiência e competitividade. A meta era inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, exprimindo propostas de situar o Brasil no mundo moderno. Seis ações principais do governo Collor de Mello podem ser destacadas como importantes referências da reformulação da educação superior brasileira. A primeira foi encaminhada por um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 56/91, intitulada como Abertura da economia brasileira e modernização das universidades, que propunha a destinação de um percentual fixo do orçamento geral da União para as universidades federais, assim assumiriam o pagamento dos salários e das despesas de custeio e novos investimentos, implicando mudanças substantivas em relação à autonomia universitária (LIMA, 2007).

A segunda proposta foi elaborada pelo ministro da educação, José Goldemberg, um projeto de emenda constitucional que pretendia transformar as universidades públicas em uma categoria específica de organização, retirando a condição de servidor público dos trabalhadores da educação. O terceiro aspecto foi a desnacionalização de setores estratégicos do país, sob a aparência de maior integração com o mercado mundial, o que denota a política privatista do governo Collor de Mello. O quarto aspecto da política privatizante do governo Collor foi o estímulo para adequação da formação profissional ao mercado e a proposta de extinção da Coordenação de Aperfeiçoamentos de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O quinto indicador está diretamente ligado ao financiamento público da educação superior. Apesar da

Constituição Federal de 1988 estabelecer um mínimo de 18% da receita anual, resultante do conjunto de impostos da União, o governo Collor de Mello não utilizava sequer este valor mínimo. O sexto aspecto refere-se à relação estabelecida entre o governo e o Conselho Federal de Educação (CFE). O favorecimento da expansão do ensino privado gerou uma série de divergências entre o governo e o CFE, órgão responsável pelo reconhecimento e credenciamento destes cursos privados (LIMA, 2007).

Depois do impeachment de Fernando Collor de Mello, o governo Itamar Franco, na medida em que não realizou rupturas com a pauta política anterior, conservou seu projeto de “modernização” da política educacional, em especial da educação superior. Mantem-se a concepção de educação fundada no projeto de adequação do país à globalização econômica (LIMA, 2007).

Uma das mais importantes ações do governo Itamar Franco de reformulação da educação superior foi à criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras ¹²(Paiub). Este programa foi realizado a partir de uma parceria entre a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC) e alguns setores das universidades brasileiras. Outra ação política do governo Itamar Franco que indica o caráter privatizante da reformulação da educação superior em curso no país refere-se à Lei nº 8.958/94, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Segundo esta lei, as Ifes poderiam contratar instituições, constituídas na forma de fundações de direito privado, com a finalidade de dar apoio a projetos pesquisas, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das contratantes. Lei esta que viabiliza a possibilidade de captação de verbas privadas para o financiamento das atividades acadêmicas das Ifes desresponsabilizando o Estado de seu financiamento (LIMA, 2007).

¹² Programa instituído em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) para que as universidades criassem sistemas internos de avaliação – com posterior checagem pelos técnicos do MEC – que pudessem auxiliar no processo de aperfeiçoamento da instituição. A ideia do PAIUB é servir a um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas da Universidade à sociedade, constituindo-se em uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior. Dessa forma, o PAIUB estabelece três fases centrais para o processo a ser desenvolvido em cada universidade: Avaliação Interna, Avaliação Externa e Reavaliação.

Foi assumido em 1993 um protocolo de intenções entre MEC e Ministério das Comunicações, na direção da modernização da educação brasileira e de adequação à globalização econômica e à sociedade da informação. Protocolo que visava à criação e o desenvolvimento de um sistema nacional de educação à distância (EAD) no Brasil, a partir da proposta formulada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), denominada como Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância Brasilead, formado por 54 instituições de ensino superior públicas, com o objetivo de catalisar, potencializar, ampliar e articular iniciativas isoladas e fragmentadas e fomentar o desenvolvimento de ações cooperativas na esfera da EAD, iniciando o processo de elaboração de um arcabouço político e jurídico que configuraria a política de educação superior à distância, sob a aparência de democratização do acesso à educação (LIMA, 2007).

A CFE foi extinta no governo de Itamar Franco, uma ação política que trouxe grandes repercussões para a reformulação da educação superior brasileira. O governo, quando extinguiu o CFE e criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), alterou profundamente as funções do órgão. O MEC ampliou seus poderes, pela flexibilização dos critérios para a criação e funcionamento dos cursos de nível superior (LIMA, 2007).

2.2. O projeto neoliberal de educação: Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002)

A educação superior no Brasil, a partir da década de 1990, passou a se constituir num potencial campo de exploração para o capital em crise. A privatização da educação superior ocorreu nos anos de contrarreforma neoliberal no Brasil por meio de duas estratégias principais: a diversificação das IES e dos cursos e a diversificação de suas fontes de financiamento. A atuação do ex-reitor da Unicamp e gerente de operações e vice-presidente do BID, como ministro da educação, Paulo Renato Souza, garantiu a adequação da reformulação da política educacional brasileira às políticas dos organismos

internacionais do capital, operacionalizando a lógica que identifica a educação superior como um setor público não-estatal¹³(LIMA, 2007).

A política educacional executada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) revela o caráter ideologicamente privado assumido na contrarreforma da educação superior brasileira. Implementada por meio da edição de uma série de instrumentos normativos, tendo como marco de referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996), na qual o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais. Dentre as diversas alterações adotadas na educação superior brasileira a partir da LDB, merece destaque, nesse estudo, a flexibilização/fragmentação por meio da diversificação institucional e a expansão pela via do setor privado, acentuando a privatização desse nível de ensino (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2006).

A desresponsabilização do Estado com a educação superior ocorreu por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento e, juntamente, o estímulo ao empresariamento deste nível de ensino. A reformulação da educação superior realizada neste governo teve por base uma política de diversificação das instituições e dos cursos de nível superior, apresentada sob a imagem de expansão do acesso e democratização desde nível de ensino. Por conseguinte, omitiu-se tanto a privatização interna das universidades públicas como o empresariamento da educação superior (LIMA, 2007).

A partir de 1990, com o uso da internet como principal tecnologia da informação e da comunicação, teve início à configuração de uma política nacional de educação superior à distância, cursos que até então no Brasil, eram utilizados por meio da oferta de cursos profissionalizantes e de

¹³ Concepção muito disseminada nos anos de 1990, no Brasil, o público não-estatal deu forma a uma das principais medidas das reformas educacionais no período, a saber, a transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado. O pressuposto do público não-estatal é de que o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na execução de serviços públicos como a educação, deixando o setor privado encarregado de oferecer tais serviços, para o qual recebe recursos estatais. Como se trata de um serviço para grandes contingentes populacionais, convencionou-se chamar de “público”; e já que é executado pelo setor privado supostamente sem fins lucrativos (confessional, filantrópico ou comunitário), então público não-estatal.

complementação de estudos, principalmente pelos cursos por correspondência e telecursos. Com novas formas e conteúdos, absolutamente adequados às políticas dos organismos internacionais para educação na periferia do sistema (LIMA, 2007). Segundo Lima (2007) a configuração da política de educação superior à distância teve como marco inicial no Brasil a LBD (Lei nº 9.394/96). O artigo 80 da lei trata do apoio e incentivo do Poder Público aos programas de ensino à distância, e os Decretos nºs 2.494/98 e 2.561/98 regulamentam esse artigo. No primeiro decreto, a EAD é concebida como uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

O segundo decreto referia-se ao credenciamento dos cursos, visto que os cursos ministrados à distância vinculados ao sistema de ensino superior, incluindo o sistema federal e as instituições de educação profissional em nível tecnológico, seriam credenciados pelo MEC. A questão da autorização, do reconhecimento e do credenciamento dos cursos à distância foi retomada na Portaria MEC nº 301, de abril de 1998, articulando tal credenciamento à qualificação acadêmica dos cursos a partir dos parâmetros construídos pelo ministério (LIMA, 2007).

Em 2001, o MEC publicou a Portaria nº 2.253, autorizando as universidades, centros universitários, faculdades e centros tecnológicos a utilizarem 20% da carga horária de seus cursos regulares através da educação à distância. Em relação ao ensino superior, essa regulamentação dispôs sobre a oferta de cursos de graduação nas modalidades de bacharelado, licenciatura e formação de tecnólogo. Os programas de mestrado e doutorado foram destinados à regulamentação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) e CAPES. Em abril de 2001, foi homologada a Resolução da CES/CNE nº1/2001, que admitiu a oferta de pós-graduação à distância, sujeita a prévio credenciamento específico da instituição. Entretanto, essa resolução não estabeleceu os critérios e procedimentos para esse credenciamento, considerando como atribuição da CAPES a supervisão e

avaliação da pós-graduação à distância. Uma referência fundamental da legislação da educação superior à distância aprovada durante o governo Cardoso está presente no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01) no qual a educação à distância está associada à oferta de ensino para os segmentos populacionais mais pauperizados (LIMA, 2007).

O uso das TIC (Tecnologias da Informação e das Comunicações), desde o início do governo Cardoso, já apresentava duas principais diretrizes: aparece reduzido como educação à distância e direcionado para a formação e treinamento em serviço de professores. Em relação à primeira diretriz, como afirma Barreto (2004) não por acaso a redução das tecnologias a propostas de educação à distância (EAD) está caracterizada pela própria nomeação da secretaria criada para coordenar as ações ministeriais em relação às TIC. Se, nos países centrais, as TIC têm o sentido de agregar novas possibilidades aos processos pedagógicos, nos países periféricos, configuram estratégias de substituição tecnológica, nas quais a ênfase é posta na formação de professores à distância (EAD), identificada, por sua vez, à certificação em massa. Em relação à segunda diretriz, os principais programas da Secretaria de Educação à Distância (SEED) estão diretamente relacionados com a formação e treinamento em serviço de professores. O Ministério da Educação, durante o período de 1995 a 2002, deu prioridade a três focos de ação da educação à distância: a atualização de professores em serviço, o acesso das camadas pauperizadas da população ao ensino fundamental e o treinamento dos trabalhadores em serviço ¹⁴(LIMA, 2007). Este eixo norteador do projeto educacional do MEC é parte constitutiva do projeto hegemônico que identifica a educação à distância como uma estratégia de atualização dos trabalhadores às novas demandas do mundo do capital e de desenvolvimento de suas habilidades e capacidades que viabilizem sua empregabilidade (LIMA, 2007).

Também no governo Cardoso foi criado o Programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, na gestão de Ronaldo

¹⁴ O termo treinamento em serviço denota que a política em vigor após 1995 busca o aligeiramento da formação de professores e elege a escola como local de formação para o mercado de trabalho.

Mota Sardenberg, através do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, conforme a Lei nº 9.257/96. Instituído pelo projeto nº 3.294/99, seu detalhamento foi elaborado por um grupo de implantação composto por representantes do governo, do setor privado, da comunidade acadêmica e do terceiro setor. Grupo que foi responsável pela elaboração do Livro Verde (Brasil, 2000b), organizado por Tadao Takahashi e divulgado em 2000, contendo sete linhas gerais do programa: mercado, trabalho e oportunidades; universalização de serviços para a cidadania; educação na sociedade da informação; conteúdos e identidade cultural; governo ao alcance de todos; pesquisa e desenvolvimento (P&D), tecnologias-chave e aplicações; infraestrutura avançada e novos serviços.

O capítulo quarto do Livro Verde, intitulado “Educação na sociedade da informação”, trata do papel da educação escolar na configuração da sociedade da informação. Destaca o fato de que, para os países periféricos, a capacidade de absorver novas tecnologias e de colocá-las em aplicação é tão ou mais importante do que a capacidade de gerar essas tecnologias como acontece nos países centrais, particularmente nos EUA. Argumenta que a aplicação em novos equipamentos e serviços é um procedimento do qual um número bem maior de países pode participar, citando como referência o uso de redes, que pode ser disseminado em todos os países, desde que haja infraestrutura local (LIMA, 2007).

Com o governo Cardoso, o Brasil vivenciou mais uma face de reformulação universitária. Diante do aumento do desemprego e das desigualdades econômicas e sociais, consequências das políticas implantadas nas duas primeiras fases da contrarreforma neoliberal, a classe trabalhadora não possuía condições de assumir o alto custo das mensalidades nestas instituições. As diferentes formas de financiamento público para as IES privadas foram às respostas dos governos comprometidos com o projeto neoliberal de educação e de sociabilidade para recuperar a queda da taxa de lucro dos empresários da educação (LIMA, 2007).

Somado a este crescente empresariamento da educação superior, estes governos realizaram a privatização interna das universidades públicas brasileiras, ambos sob a aparência de democratização do acesso à educação. Estes eixos políticos e pedagógicos foram, e continuam sendo configurados como as estratégias fundamentais da reformulação da educação superior brasileira em curso no Brasil, a ser aprofundada sob a condução do governo Luís Inácio Lula da Silva (LIMA, 2007).

2.3. A educação superior no governo Lula (2003-2010)

A crescente desresponsabilização do Estado com a educação superior ocorreu pela redução de verbas públicas para o seu financiamento, juntamente, com o estímulo ao empresariamento deste nível de ensino, sob a aparência de democratização do acesso à educação. Elementos estes que estavam presentes na reformulação da educação superior realizada nos dois mandatos de FHC (1995 – 2002) e seria aprofundado no governo Lula por meio de uma série de contrarreformas na política educacional, expressa nas seguintes pautas: a) o estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento e a execução da política educacional brasileira, do combate ao analfabetismo à implementação de educação básica e da educação superior; b) a abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, estimulando a utilização da educação superior à distância. Para Lima (2007, p.153)

Esta pauta é constituída pelo seguinte pressuposto básico: a educação está inserida no setor de serviços não exclusivos do Estado. Na medida em que a educação é um “bem público” e as instituições públicas e privadas prestam este serviço público (não-estatal), será naturalizada a alocação de verbas públicas para as instituições privadas e o financiamento privado para as instituições públicas, diluindo as fronteiras entre público e privado.

O “Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. Uma escola do Tamanho do Brasil” apresenta a defesa da educação como direito social básico e universal, como prioridade do novo modelo de desenvolvimento econômico, “vital para romper com a histórica dependência científica, tecnológica e cultural

e para a construção de uma nação autônoma, soberana e solidária consigo mesma e com outras nações” (Coligação Lula Presidente, 2002, p.07).

O programa de governo para a área de educação, na era Lula, especialmente a educação superior, já indicava várias fragilidades. Primeiro no que se refere à questão da democratização do acesso, destacou o empenho para ampliação de “vagas e matrículas na educação superior, em especial pública” (Coligação Lula Presidente, 2002, p.26); identificou a crise da educação superior associada à ociosidade das vagas neste nível de ensino, especificamente no setor privado, “enquanto no setor público, as vagas ociosas há muitos anos não passam de 3%, no setor privado, por razões principalmente financeiras, as vagas ociosas giram em torno de 22%, tendendo a aumentar toda vez que a crise econômica se agrava” (Coligação Lula Presidente, 2002, p.26); propôs a substituição do FIES por um novo Programa Social de Apoio ao Estudante e a criação do Programa Nacional de Bolsas Universitárias “para alunos carentes que, em contrapartida, executarão atividades junto às suas comunidades” (Coligação Lula Presidente, 2002, p.26) e a revisão e ampliação do crédito educativo. Enfim, o programa de governo propunha ampliar, em quatro anos, as vagas do ensino superior, em taxas compatíveis com o estabelecido no PNE (Plano Nacional de Educação), sem explicitar se esta ampliação estaria direcionada para o setor público ou para o setor privado (LIMA, 2007).

O segundo aspecto diz respeito ao financiamento da educação. O Programa não faz qualquer referência à meta de 10% do PIB (Produto Interno Bruto) fixada pelo PNE da Sociedade Brasileira, elaborado por um conjunto de entidades do movimento sindical e dos movimentos sociais. Como afirma Davies (2003, apud LIMA, 2007, p. 154), “o programa é excessivamente sucinto ao tratar do financiamento (ocupando menos de 5% do documento!), prometendo apenas reexaminar os vetos postos por FHC ao PNE (Plano Nacional de Educação - Lei 10.172, de 2001)”.

O terceiro aspecto diz respeito à EAD. Considerando as dimensões territoriais do Brasil e as desigualdades no acesso à educação, o documento propõe a utilização da educação à distância para democratização deste acesso,

especialmente para formação de professores para a educação fundamental e o ensino médio, para a educação continuada de profissionais em serviço e ampliação do número de vagas nas IES públicas. Portanto, o uso das TIC já apareceu no Programa de Governo reduzido à educação à distância, direcionado para a formação e treinamento de professores e demais trabalhadores em serviço (LIMA, 2007).

Em quarto, o documento não propunha a revisão do intenso processo de criação das fundações de direito privado no interior das IES públicas, ao contrário, propunha o estabelecimento de um novo marco regulador para as “Fundações de Apoio Institucional (FAI) criadas nas IES públicas, regulamentando suas atribuições na prestação de serviços às IES, ao setor produtivo e à sociedade...” (Coligação Lula Presidente, 2002, p.26). Por fim, um aspecto fundamental do Programa se refere à revisão da carreira e das matrizes salariais dos docentes e dos técnicos e administrativos das IFES associada às avaliações baseadas em parâmetros de desempenho, indicando um movimento de continuidades em relação à política de avaliação e à política salarial realizadas no governo FHC (LIMA, 2007).

O Ministro da Educação no primeiro ano do governo Lula, Cristovam Buarque¹⁵, apresentou os três grandes eixos da sua gestão: erradicar o analfabetismo; enfrentar a situação de emergência que as universidades viviam e inventar um novo conceito de universidade, adequado às próximas décadas, destacando o papel da formação de professores neste processo (LIMA, 2007).

Estes eixos foram retomados nas “Metas para a educação brasileira” elaborada pelo MEC durante a gestão de Cristovam Buarque. Entre as principais iniciativas, o documento destacou a realização de convênios com a iniciativa privada, entidades não governamentais, governos estaduais e municipais e para alfabetizar jovens e adultos; a definição de regras do financiamento estudantil e ampliação do número de bolsas de estudo, 100 mil bolsas, das

¹⁵ Foi reitor da UNB, governador do Distrito Federal, Presidente da Universidade da Paz da Organização das Nações Unidas (de 1987 a 1988) e trabalhou entre 1973 e 1979 no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington (LIMA, 2007).

quais 30 mil para estudantes dos cursos de Licenciatura e Pedagogia, os quais terão o direito de compensar o valor das bolsas com a prestação de serviço civil voluntário; a criação do grupo de estudos do Fundef para buscar alternativas de recomposição gradual do valor mínimo nacional anual por aluno; a elaboração da proposta de emenda constitucional (PEC) para criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a reformulação dos critérios de Atendimento nas Normas de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) e, a continuação de programas como Proformação, Livro Didático, Fundescola, Merenda Escolar e a educação à distância (LIMA, 2007).

Outra importante referência deste período foi à defesa do fim da gratuidade do ensino superior público, com a proposta de cobrança de taxas para os ex-alunos de instituições públicas, após a conclusão do curso. Esta proposta foi fundamentada pela análise de que a gratuidade favorecia as camadas médias brasileiras e de que as ações do Ministério deveriam estar focalizadas no “alívio da pobreza” extrema, através do combate ao analfabetismo e a defesa da educação escolar como estratégia de “coesão” e “inclusão social” (LIMA, 2007).

A noção de “inclusão social”, presente nos projetos e políticas do governo Lula, aparece inscrita nos marcos da ampliação da participação dos trabalhadores nos limites de um determinado horizonte político: a adesão ao social-liberalismo em curso. No momento em que o capitalismo não consegue mais “incluir” através do trabalho, face ao aumento do desemprego e das desigualdades econômicas e sociais, gerados pelas políticas neoliberais, foi fundamental a criação de uma aparência de inclusão dos trabalhadores através de dois mecanismos. Primeiro, com a ampliação da “participação” pelo trabalho voluntário das organizações não governamentais, das associações, nos espaços aparentemente desconectados da esfera da produção da vida material. Segundo, com a ampliação do acesso à educação, especialmente, a

educação superior brasileira. A educação cumpre, portanto, a tarefa, não mais de educar para o emprego, mas sim para o desemprego (LIMA, 2007).

O governo Lula iniciou o processo de contrarreforma universitária, envolvendo Medidas Provisórias e Decretos que foram implantados desde o início da referida gestão, como salienta Otranto (2006, p. 43):

A Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva iniciou, oficialmente, o seu curso com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) [...] O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da reforma universitária. O texto inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem [...]

Composto por representação da Casa Civil, da Secretaria Geral da Presidência da República, do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Ciência e Tecnologia, a composição deste GT demonstra como a reformulação da educação superior em curso se constituiu em uma política de governo, e mais do que isso, uma política que indicou um conjunto de reordenamentos na relação entre Estado e sociedade civil. O documento elaborado pelo GT Interministerial, intitulado “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”, apresentou quatro itens: o primeiro apresentou o elenco de ações emergenciais para o enfrentamento imediato da crítica situação das universidades federais; o segundo ressaltou a necessidade de concessão da autonomia financeira às universidades federais; o terceiro item apontou linhas de ação imediata, para complementar e diversificar os recursos para financiamento das universidades públicas, e, a última parte,

indicou as etapas necessárias para a reformulação da educação superior (LIMA, 2007).

Conforme análise do próprio GTI, a referida crise não se restringia somente às IFES, mas também às IES particulares, que após grande expansão na gestão de FHC, encontravam-se ameaçadas pela inadimplência. O referido governo incorporou reivindicações antigas, mas alinhando-se aos anseios do capital financeiro (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2002).

O documento identifica a crise das universidades como consequência da crise fiscal do Estado e da velocidade do conhecimento e das inovações tecnológicas no mundo globalizado. O centro do debate apresentado pelo documento é a diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas, especialmente as federais e a garantia da autonomia financeira para as IFES, pois sua crise decorre das amarras legais que as impedem de captar e administrar recursos privados. Portanto, nesta lógica a autonomia universitária significa autofinanciamento das universidades, especialmente para as federais (LIMA, 2007).

No dia 23 de janeiro de 2004, o Presidente Lula anunciou que Tarso Genro seria nomeado Ministro da Educação, com a explícita tarefa de conduzir esta nova fase da reformulação da educação superior. A reformulação da educação superior brasileira e o social-liberalismo de Tarso Genro, projeto que advoga a possibilidade de “humanização” ou “reforma” do capitalismo buscou articular estabilidade econômica com coesão social, através de um elemento político principal: a construção do pacto social, com vistas a um novo contrato social. Esta tentativa de conciliação dos inconciliáveis interesses entre capital e trabalho atravessou e constituiu o projeto do Governo Lula nesta fase da contrarreforma neoliberal no Brasil, e teve no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social o lugar por excelência para a construção do pacto social, ou, nas palavras do então secretário-executivo do Conselho, Tarso Genro, concertação nacional (LIMA, 2007).

O Ministro Tarso Genro indicou como secretário executivo do MEC, Fernando Haddad, ex-assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e coordenador da elaboração do Projeto de Lei sobre Parcerias Público-Privada (PPP). A nomeação de Fernando Haddad, que demonstraria, inclusive, maior peso político nas políticas elaboradas para a educação superior do que o próprio secretário da educação superior, Nelson Maculam, indica o eixo norteador da reformulação: o aprofundamento da diluição das fronteiras entre público e privado, através da retomada do conceito de público não-estatal, apresentado por Bresser Pereira no governo Cardoso (LIMA, 2007).

No dia 06 de fevereiro de 2004, o ministro da Educação, Tarso Genro instalou o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (Geres), com o objetivo de elaborar um pré-projeto de reformulação da universidade. O Grupo Executivo foi presidido pelo secretário executivo do MEC, Fernando Haddad, e composto por: Maria Eunice Araújo – assessora especial do Ministro; Jairo Jorge da Silva – chefe de gabinete do MEC; Ricardo Henriques – secretário extraordinário nacional de erradicação do analfabetismo; Nelson Maculam – secretário de educação superior; Ronaldo Mota – secretário executivo do Conselho Nacional de Educação; Jorge Almeida Guimarães – presidente da CAPES; Benício Schmidt - coordenador geral da Cooperação Internacional da Capes e Antônio Ibañez Ruiz - secretário da Educação Média e Tecnológica. O Grupo Executivo instalado divulgou, em agosto de 2004, o documento “Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior” (LIMA, 2007).

A base de fundamentação política do documento parte das seguintes concepções: 1) a educação é considerada como um descaracterizado bem público, assim, o projeto advoga que, se todas as instituições públicas e privadas prestam este serviço público, poderá ser alocada verba pública para as instituições privadas e viabilizado o financiamento privado para as universidades públicas; 2) a justiça social é concebida como igualdade de oportunidades, assim caberá a cada indivíduo, a partir de suas competências e habilidades, conquistar espaço nos cursos pós-médios ou nas universidades;

3) o Estado deve assumir seu papel como regulador das novas relações entre público e privado (LIMA, 2007).

O GT propôs, como principal estratégia de ação do Ministério, a elaboração da Lei Orgânica da Educação Superior, pautada pela diversificação do sistema como estratégia para garantir o acesso à educação superior, e pela diversificação das fontes de financiamento da educação. O documento propõe como tripé da reestruturação universitária: a autonomia, o financiamento e a avaliação. Concebia a autonomia como liberdade acadêmica, condições jurídicas, administrativas, financeiras e de gestão, destacando a política de avaliação já aprovada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) - Lei 10.861 de 14 de abril de 2004. O documento assume que o Sinaes constituiria um pilar fundamental da reformulação, assumindo, portanto, que a reformulação já estaria em curso (LIMA, 2007).

Além das medidas apontadas, há também o Decreto de Fundações, os Contratos de Gestão, a Autonomia Financeira das IFES, a Educação a Distância (EAD), a Universidade Nova e o REUNI, como demais elementos da contrarreforma universitária do governo Lula. Das medidas citadas, o ProUni e REUNI estavam inseridos no quadro das políticas públicas relacionadas à “democratização” do acesso à educação superior. Com o ProUni, o governo federal vem salvando as instituições privadas por meio da compra de vagas ociosas e com o REUNI, vem conseguindo expandir o acesso ao ensino superior público a baixo custo (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2002).

Para resolver o problema da inserção dos jovens no ensino superior e a alta taxa de ociosidade nas instituições de ensino privadas, o MEC apostou como solução, a criação de vagas públicas em faculdades privadas, com ou sem fins lucrativos (filantrópicas, comunitárias ou confessionais). Para tanto, foram dispensadas as contribuições tributárias de todas aquelas instituições que venderam suas vagas ao governo federal (SANTOS; SANTOS, 2005).

O governo enviou o Projeto de Lei do PROUNI ao Congresso Nacional. O Presidente Lula editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP)

nº 213 que instituiu o Programa Universidade para Todos. Logo em seguida, o Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, regulamentou a MP e a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, que estabeleceu os procedimentos para a adesão das Instituições Privadas de Educação Superior ao ProUni (OTRANTO, 2006).

O PROUNI oferece bolsas integrais ou parciais (50% ou 25%) para estudantes (de graduação ou cursos sequenciais) de baixa renda comprovada e histórico de formação básica em escola pública. No geral, as instituições privadas que aderem ao programa devem oferecer 8,5% de suas vagas para os contemplados (nas filantrópicas este índice é de 10%), mas trata-se de vagas já estimativamente ociosas (de inúmeros alunos que não conseguem concluir seus cursos devido às altas mensalidades). Em troca da isenção de parcela significativa de seus impostos as referidas instituições reservarão 8,5 % de suas vagas de acesso para bolsas, sendo que apenas 4,5 % delas precisam ser integrais e em contrapartida, terão completa isenção dos tributos federais. Portanto, o grande beneficiário das bolsas do programa é o setor de ensino superior com fins lucrativos, uma vez que essas empresas são isentas de vários impostos. Trata-se da transferência de recursos do fundo público para o setor privado, por meio da isenção fiscal (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2002).

O que acontece é que o governo está salvando as instituições privadas, mediante a compra de suas vagas ociosas. Com as verbas que se deixa de arrecadar de tais instituições seria possível aumentar consideravelmente as vagas do ensino público, com o diferencial importante para parcelas pobres da população que é a assistência estudantil. O que temos é a prática que se viu consolidada ao longo das iniciativas do governo Lula no campo da educação: a confusão entre o público e o privado e a própria privatização do setor público (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2002).

O programa de apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído a partir do decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do

acesso e permanência na educação superior, no nível da graduação pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (Art. 1º). Dessa forma, a proposta era otimizar os espaços físicos e o trabalho dos professores e do corpo técnico-administrativo para possibilitar a expansão do acesso de mais estudantes às universidades federais. A meta global do REUNI é elevar a taxa média de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90% e aumentar para 18 a relação de alunos por professor, nos cursos presenciais (ROSSA; SOUZA, 2015).

Segundo o documento do REUNI os seus objetivos são: redução de custo por aluno; reestruturação acadêmica e pedagógica; combate à evasão; ampliação da oferta; aumento da relação professor/aluno; ampliação da mobilidade estudantil; o aumento das cotas e ações afirmativas para alunos negros e carentes; aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos já existentes; financiamento condicionado às metas e resultados apontados no sistema de avaliação. Esta lógica privatista e precarizada do REUNI, com o rebaixamento da qualidade no ensino superior público (traduzido numa aparente expansão pela via pública), tem como objetivo gastar menos para certificar um maior número de alunos (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2002).

A reformulação da educação superior em curso, conduzida pelo governo Lula, não só manteve como aprofundou o padrão dependente de educação superior historicamente vigente em nosso país. Esta nova fase reafirma o “colonialismo educacional” e a inserção capitalista dependente do Brasil, na economia mundial, marcado no binômio imperialismo dependência. Desta maneira, são realizadas, historicamente, reformulações que não alteram o papel central da universidade de transmissão e adaptação de conhecimentos, mantendo o padrão dependente da educação superior e sua função de conformação dos trabalhadores à ordem burguesa. Esta reformulação aprofunda a dependência econômica, política e a heteronomia cultural, mantendo a universidade tutelada, a partir de fora (imperialismo) e de dentro (burguesia brasileira e seus interesses), na medida em que define como função da educação superior a transplantação de conhecimentos e a adequação de “mentes e corações” ao

projeto burguês de educação e de sociabilidade. Uma reformulação que não pode, sequer, ser considerada como “reforma” (LIMA, 2007). Pois

As “soluções reformistas” na periferia do capitalismo “não passam de manipulações sutis ou descaradas de preservação do status quo e de revitalização do poder conservador” (FLORESTAN, 1975, p.11).

2.4. A educação superior no governo de Dilma Rousseff (2011-2016)

A presidenta Dilma iniciou seu governo, reafirmando a permanência da política de expansão da educação superior pública do governo Lula, dando prosseguimento ao programa Reuni, e construindo quatro novas universidades: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA, Universidade Federal do Cariri – UFCA; Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB e Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA. Segundo documentos do MEC a expansão da educação superior na ótica desse governo teve como objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita per capita; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função dos institutos e universidades na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com o MEC, os critérios estabelecidos para definir o número de campi universitários e de escolas de educação profissional por estado foram: baixos índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb) e a porcentagem de jovens de 14 a 18 anos nas séries finais do ensino fundamental e municípios ou microrregiões com população acima de 50 mil habitantes com arranjos produtivos locais (FERREIRA, 2015).

Em consonância com o processo de internacionalização da educação superior foi implantado o programa “Ciências sem Fronteiras”. Criado pelo decreto nº 7.642 de 13 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011) visa fomentar a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores mediante a concessão de bolsas

para estudos em universidades estrangeiras. O programa tem como foco o atendimento às áreas consideradas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento econômico do país. No anúncio desse programa, afirmou-se que dada à escassez de mão de obra qualificada em engenharia e tecnologia, tais setores serão o ponto central da iniciativa. “São áreas em que o mercado de trabalho está aquecido e há déficit de pessoal”, observou Mercadante, ministro de Educação no período de 2012-2014. “Para cada 50 formandos no país, temos apenas um engenheiro”.

Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC. O projeto prevê a utilização de até 101 mil bolsas em quatro anos para promover intercâmbio, de forma que alunos de graduação e pós-graduação façam estágio no exterior com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. Além disso, busca atrair pesquisadores do exterior que queiram se fixar no Brasil ou estabelecer parcerias com os pesquisadores brasileiros nas áreas prioritárias definidas no Programa, bem como criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior. (BRASIL, s/d, s.n)

Nas políticas apresentadas para as universidades federais no governo Dilma, alguns elementos ganham destaque e outros reafirmam proposições de governos anteriores, como pode ser verificado nos objetivos: implantação do programa de ‘mobilidade’ consorciada de discentes, docentes e técnicos administrativos, com a implementação de bolsas; criação de núcleos de estudos pedagógicos, para implementação de metodologias de ensino, avaliação da aprendizagem, ‘desenhos curriculares, retenção e evasão’, sistema de ‘avaliação’ da graduação, normas e controle acadêmico; ‘padronização dos processos de seleção’ para a graduação nas universidades consorciadas; disponibilização de cursos consorciados de graduação, de pós-graduação e de formação continuada em ‘áreas estratégicas’ para o País; estabelecer política de ‘inserção internacional’; desenvolver projetos e formação de núcleos de ‘estudos prioritariamente’ nas áreas de nanotecnologia, bioenergia, biodiversidade, meio ambiente, sustentabilidade,

saúde, educação, biotecnologia e fármacos; incentivar a indução de programas de pesquisa, 'inovação tecnológica e empreendedorismo' mediante as demandas das consorciadas; promover programas e ações consorciadas articulando 'universidade e setor empresarial'; criação mecanismos de gestão da 'internacionalização' do consórcio, dentre outros (PDIC, 2011).

As políticas para a educação superior do governo Dilma assumiu também a concepção da equidade social articulada com o pensamento de desenvolvimento econômico, da capacitação de mão de obra e da elevação da empregabilidade da população, especialmente quando fez a opção da construção de campi de instituições federais de educação superior no interior do país. As políticas de ações compensatórias também ganharam destaque com os programas do ProUni e da Universidade Aberta do Brasil. Segundo Riscal (2011, p. 255)

a formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza, por meio de uma política de desenvolvimento regional, possibilitaria, segundo este ponto de vista, às regiões não industrializadas, o desenvolvimento de mão de obra qualificada e conseqüentemente a recepção de investimentos industriais que vinham se concentrando em regiões de maior concentração de riquezas.

Nesse ínterim é possível observar que pouco a pouco ganhou espaço o discurso da sustentabilidade da economia em detrimento da redistribuição de renda.

Capítulo 3. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o ensino superior

Neste capítulo analisaremos as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, referentes à Educação Superior, no que diz respeito à graduação. Aprovada em 25 de junho de 2014, foi estabelecido que sua duração seria decenal. Assim

O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional [...]. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior (BRASIL, s/d).

O PNE não é vinculado ao planejamento da ordem econômica. Trata-se de uma referência para o planejamento de um determinado setor, o educacional. Na Lei nº 13.005/2014, art. 5º, a execução do PNE e o cumprimento de suas metas são objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por quatro instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação. Instâncias estas que analisam e propõem políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, assim como a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014).

Em 1962 surgiu o primeiro PNE, não sob forma de lei, surgiu como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. Essa versão, em vez de englobar tudo, foi apenas um esquema distributivo de fundos (AZANHA, 1995). Logo após, a Constituição de 1967 retomou a obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação, e a competência da elaboração deixou de ser do órgão normativo da educação. O planejamento

da educação foi incluído, como parte do planejamento global, nos planos nacionais de desenvolvimento (HORTA, 1982).

A Constituição de 1988 previu que o PNE fosse expressamente estabelecido por lei, e alguns anos depois a LDB (Lei nº 9.394/1996) estabeleceu que a União deveria elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação foi instituído por lei, pela primeira vez em 9 de janeiro de 2001, Lei nº 10.172, que prevaleceu de 2001 a 2010 (BRASÍLIA, 2014). O plano aprovado por lei deixava de ser uma mera carta de intenções para ser uma pauta de obrigações, passando a ser imperativo para o setor público (SILVA, 2001).

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 foi aprovado com vários vetos presidenciais, anulando subitens do Plano que nutriam alterações ou acresciam recursos financeiros para a educação. Esses vetos estão inscritos no contexto de ampliação do número de IES privadas e de privatização interna das IES públicas. Segundo o senso de 2002, no final do governo de Fernando Henrique Cardoso o ingresso em IES públicas somava 320.354, e as IES privadas somavam 1.090.854 (INEP, 2002), o que mostra a ação do FIES¹⁶, que concede financiamento aos estudantes das IES privadas (LIMA, 2015).

Os impedimentos impostos no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ao Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001), o estímulo à privatização da Educação Superior e à diversificação das instituições de ensino (universidades, centros universitários e faculdades isoladas) não foram invalidados no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). As principais diretrizes da política de educação, especialmente da Educação Superior, foram mantidas e ampliadas (LIMA, 2015).

¹⁶ Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e oficializada em 12 de julho de 2001 pela Lei 10.260/2001.

Em 2010, foi realizada a I Conferência Nacional de Educação (CONAE), um movimento envolvendo a sociedade civil e política, com representantes de diferentes setores da sociedade, que possibilitou um debate democrático para traçar os rumos da educação brasileira. O CONAE teve uma importante referência nas diretrizes do governo federal para o PNE 2011-2020 e forneceu bases para o plano (LIMA, 2015).

O documento criticou e indicou um conjunto de fragilidades no diagnóstico da política de Educação Superior vigente no período 2003-2010, como os vetos do governo de FHC ao Plano Nacional de Educação de 2001-2011, vetos que não foram revogados no governo Luís Inácio Lula da Silva; o envolvimento dos organismos internacionais nos processos de mercantilização da educação conduzida pelo governo federal que cria um arcabouço político e jurídico, viabilizando a privatização da educação indicada por estes organismos; mera hierarquização e classificação das escolas e universidades, assim como o caráter punitivo da avaliação, desconsiderando que ambos são resultados da política implementada no Brasil nos anos 1990 e aprofundadas na primeira década do novo século e o processo de diversificação e a diferenciação da Educação Superior no Brasil, através das IES privadas e de IES não universitárias (LIMA, 2015).

O CONAE 2010 fez um diagnóstico das fragilidades da educação brasileira no período de 2003-2010, e ao mesmo tempo deixa o indício de aprofundamento das políticas em curso naquele período para a década seguinte, apesar do esforço de entidades e movimentos sociais da área da educação para a construção de um documento referenciado na educação pública, gratuita e de qualidade (LIMA, 2015).

3.1. O Plano Nacional de Educação 2014-2024: As metas referentes ao Ensino Superior

Em 20 de dezembro de 2010, a presidente da República, Dilma Rousseff, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”.

Em 16 de outubro de 2012, depois de muitos impasses, foi aprovada uma redação do PNE, remetida ao Senado em 25 de outubro do mesmo ano. Um substitutivo foi elaborado pela Casa revisora e o plano voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014. A comissão especial reuniu-se, em 22 de abril de 2014, e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em 6 de maio de 2014, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão, foi concluído o parecer reformulado. Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário que foi concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE (BRASIL, 2014). Dessa forma,

A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Os planos estaduais, distrital e municipal devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE (BRASIL, s/d).

O Plano Nacional de Educação é um dos principais documentos da política educacional e após anos e discussões de várias emendas, com avanços e recuos, foi sancionada a Lei N. 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), para vigor de 25 de junho de 2014 a 24 de junho de 2024¹⁷. A referida lei é composta de 14 artigos, 20 metas e 243 estratégias, que, nos próximos dez anos deverão ser implementadas na educação brasileira. O PNE 2014-2024 tem como diretrizes (Lei 13.005/14):

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;

¹⁷ O Plano Nacional de Educação (PNE) deveria ser de 2011-2021 porque o PNE anterior expirou em 2011, mas as disputas envolvendo a política de educação, atrasaram as votações.

- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O PNE 2014-2024 possui 20 metas, as quais enfocaremos neste trabalho, as metas que são voltadas para a educação superior no campo da graduação. A primeira delas refere-se à expansão do acesso ao ensino superior, a meta número 12: Elevar a taxa bruta ¹⁸de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida ¹⁹para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta (BRASIL, 2014).

Os dados do Censo do Ensino Superior de 2011(INEP, 2011) mostrou um total de 6,4 milhões de alunos matriculados nesse nível de ensino, sendo que 26% nas instituições públicas e 74% nas instituições privadas. Isso corresponde a uma taxa líquida de 14,6% e uma taxa bruta de matrícula de 27,8%. Sendo assim, seria preciso duplicar nos próximos dez anos o atual sistema de Educação Superior, o que exige ampliação do financiamento e uma melhora substancial na qualidade da Educação Básica (LIMA; RAMOS, 2013). Outra pesquisa realizada em 2015 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), mostrou que a taxa bruta de matrícula na educação superior estava em 34,6% e a taxa líquida 18,1%.

¹⁸ A Taxa de Escolarização Bruta é a razão entre o número total de matrículas (independente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista (18 a 24 anos) para o curso na etapa de ensino.

¹⁹ A Taxa de Escolarização Líquida representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista (18 a 24 anos) para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária.

Esta meta busca expandir o acesso ao Ensino Superior, mas para isso é necessário aumentar a escolaridade média da população com qualidade. No entanto, não tivemos avanços na construção do sistema nacional de educação para dar sustentação a esta meta.

O Brasil aplicou, em 2003, 4,6% do seu Produto Interno Bruto (PIB), e em 2011 6,1% foram aplicados. Valores alocados para a toda área da educação, em relação ao PIB, têm sido bem inferior. E desses valores somente 0,9 foi alocado para educação superior em 2003 e 1,0% em 2011(INEP, 2011). Há de se ressaltar que parte significativa destes valores foi alocada para o setor privado, através de programas como o FIES e o Prouni (LIMA 2015).

A meta 12 do Plano Nacional de Educação aponta 21 estratégias para sua efetivação, dentre elas: otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni) os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, entre OUTRAS (BRASIL, 2014).

Para alcançar as metas de expansão da Educação Superior as estratégias elaboradas no PNE (2014-2024) estão associadas com as metas do Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). De acordo com LIMA (2015, p. 39)

As estratégias para alcançar as metas do PNE estão relacionadas com as metas de expansão e reestruturação político-pedagógica do Reuni; a expansão do Fies, para a graduação e a pós-graduação stricto sensu, inclusive a distância; o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a

ampliação do Ensino a Distância/EAD através da Universidade Aberta do Brasil/UAB [...]. As metas centrais do Reuni estão presentes nas metas do novo PNE para a Educação Superior, especialmente, a otimização da capacidade instalada da infraestrutura; a elevação da taxa de conclusão média dos cursos para 90%; a elevação da relação professor/aluno; e a implementação de estratégias de aproveitamento de créditos e de inovações acadêmicas, eixos estruturantes do Decreto nº 6.096/07.

O que pode estar delineado é um quadro semelhante ao que se criou durante a vigência do Reuni. Analisando a expansão das matrículas no ensino superior público entre 2004 e 2013 podemos destacar: o aumento da educação a distância nas universidades federais e o aumento nas matrículas presenciais do ensino não universitário (IFET/CEFET) (MINTO, 2015).

Outra questão é a ampliação do FIES, para a graduação presencial e a distância e a pós-graduação stricto sensu, fortalecendo a exploração do setor privado. O Plano Nacional de Educação (2014-2021) aprofunda a certificação em larga escala aplicada pelo Reuni, e reforça o empresariamento da educação básica e superior, através das vagas “públicas” nas entidades privadas e da ampliação da isenção fiscal aos empresários da Educação Superior, nos cursos privados de graduação e de pós-graduação, ambos nas modalidades presenciais e a distância (LIMA, 2015).

Outra meta que está no Plano Nacional de Educação (2014-2024) referente ao ensino superior é a meta de número 13, no que tange a titulação dos professores do ensino superior: elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores (BRASIL, 2014).

À primeira vista, essa meta parece mais fácil de atingir do que a Meta 12. Porém, para que isso ocorra, faz-se necessária uma articulação com a próxima meta, a meta 14 a de formação de mestres e doutores: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores (BRASIL, 2014). A meta 13 contém nove estratégias, mas nenhuma delas diz ao certo

como chegar a esses números. Essa questão foi tratada na meta 14, que prevê a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, a meta 14, estratégia 3 indica a expansão do FIES para a pós stricto sensu privada (MINTO, 2015).

Os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), do Censo da Educação Superior de 2014 mostram que de 2008 a 2014, houve um crescimento acentuado na porcentagem de mestres e doutores no corpo docente das instituições de Educação Superior. Nesse período, o crescimento foi de 14,7 pontos percentuais, atingindo 74,3% em 2014, uma porcentagem bem próxima do que foi estabelecida na meta 13 do PNE. Ao fragmentar os dados pelas instituições de Educação Superior, verifica-se que as universidades possuíam em 2014 a maior porcentagem de mestres e doutores, em relação aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros Federais de Educação Tecnológica, atingindo 82,9%. O indicador também revela que as redes públicas tiveram melhor desempenho que a rede privada em 2014. A rede federal era a mais bem posicionada, com 88,4% de mestres e doutores nas instituições da Educação Superior.

Esses dois fatores, titulação docente e qualidade, são indissociáveis, porém, a concepção de qualidade mais esclarecida pela meta é aquela da estratégia 13.8, que tem como suporte justamente os critérios de produtividade e eficiência, ao prever que a taxa média de conclusão dos cursos, no setor privado, chegue a 75%, e, no setor público, aos 90%, o que já indicado na estratégia 12.3. Revela-se, então, um duplo tratamento entre IES públicas e privadas, o que fragiliza a meta 13, tendo em vista que não há garantias de que o setor privado contratará profissionais titulados na proporção exigida, o ensino superior público praticamente já cumpre a meta, além de estar submetido a uma grande exigência por produtividade (MINTO, 2015).

Vale aqui ressaltar a meta 20, que visa ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no

mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (PNE, Lei 13.005/14).

Ao avaliar o conteúdo desta meta associando com a indicação do FIES como fonte de financiamento da educação superior, fica claro de que forma o PNE (2014-2021) privilegia os subsídios para o setor privado da educação. A estratégia 12.6 objetiva expandir o financiamento estudantil por meio do FIES, com a composição de fundo garantidor do financiamento, e a estratégia 12.20 propõe ampliar, no âmbito do FIES e do PROUNI, deixando claro esses dois mecanismos de transferência de recursos para o setor privado em cursos superiores privados presenciais ou à distância (LIMA, 2015).

Não há no Plano Nacional de Educação (2014-2024) qualquer prioridade explícita para o financiamento do Ensino Superior público. No conjunto, as metas podem representar uma redistribuição de recursos públicos em favor do Ensino Superior privado (MINTO, 2015).

Considerações Finais

Como destacamos neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 trata da política de educação especificamente entre os artigos 205 e 214. O artigo 214 prevê a obrigatoriedade da construção do Plano Nacional de Educação, como se pode notar

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, p. 211).

Ocorre que além das normas colocadas na Constituição de 1988 existem ainda a LDB (lei nº 9.394/1996) e diversas outras normatizações na área educacional que incentivam a mercadorização do ensino. A LDB, por exemplo, dispõe sobre o ensino superior, especialmente, nos artigos 43 a 57 onde encontramos as possibilidades de expansão do ensino de graduação via diversificação das instituições e cursos (inclusive na modalidade de educação à distância) (BRASIL, 1996).

Neste sentido, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) estudado atendeu muito mais aos interesses do empresariado, via expansão da privatização da educação superior e do recebimento de recursos públicos e isenções fiscais, como no caso do PROUNI onde as instituições participantes ficam isentas de uma série de contribuições fiscais sendo privilegiadas com a renúncia fiscal (CATANI, HEY, GILIOLI; 2006).

O PNE (2014-2024) foi aprovado depois de muita luta dos movimentos em favor da educação pública privilegiando os interesses dos "empresários da educação". O PDE instituído pela lei nº 13.005/2014 tem 14 artigos, 20 metas e 243 estratégias e trata especificamente do ensino superior em duas metas (as metas 12 e 13) além de uma meta mais geral, mas também importante, que é a meta 20 sobre financiamento (BRASIL, 2014).

Os investimentos públicos na educação superior não cresceram relativamente na década de 2000, oscilando na faixa de 0,7 - 0,8% do PIB. O que se observa é que os déficits de atendimento e financiamento ao ensino superior no país foram se crescendo de tal maneira que, mesmo que sejam cumpridas à risca, as metas do PNE podem vir apenas a revalidar as tendências vigentes, sem alterá-las (CHAVES; AMARAL, 2014).

Na cena contemporânea, vivemos ainda a Proposta de Emenda Constitucional que cria um teto para os gastos públicos (PEC 241). A PEC 241-2016 estabelece um novo teto para o gasto público, que terá como limite a despesa do ano anterior corrigida pela inflação. A regra de congelamento do gasto público em termos reais valerá por 20 anos, período durante o qual o dinheiro economizado será canalizado para pagamento dos juros da dívida. A PEC também desvincula o percentual da receita de impostos, as despesas com educação é uma delas, dificultando ainda mais o acesso da população à educação pública.

REFERÊNCIAS

AZANHA, José Mário. **Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão**. In:_____. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 janeiro, 2001.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>> Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 22 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 28 out 2014.

_____. **Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Brasília, DF: INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm> Acesso em: 11 de fevereiro de 2017.

CATANI, Afrânio Mendes, HEY, Ana Paula, GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?** Educ. rev., Dez 2006, no.28, p.125-140.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988**. Revista Eletrônica de Educação, v. 8, n. 1, p.43-55. Abril de 2014. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br>> Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.

COLIGAÇÃO Lula Presidente. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CUNHA, Luís Antônio. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. 3.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** Revista Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala.** Revista Universidade e Sociedade. ANDES- SN, fevereiro de 2015.

MÉLO, Silmara Cássia Barbosa; FERMANDES, Angela Maria Dias. **O PNE (2014-2024) e os Desafios para sua implementação.** Congresso Nacional de Educação, 2014. Disponível em: <http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/Modalidade_1data_hora_15_08_2014_23_10_58_idinscrito_362_8e15c3b835dc4e37eaef68fb9ee9f3e6.pdf> Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

MINTO, Lalo Watanabe. **Educação Superior no PNE (2014-2024): Apontamentos sobre as relações público-privado.** 37ª Reunião Nacional da ANPEd, 2015, UFSC – Florianópolis.

OTRANTO, Celia Regina. **Desvendando a política da educação superior do governo Lula.** Revista Universidade e Sociedade, Distrito Federal, ano XVI, n. 38, p. 19-29, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.