

Educação superior, pública e privada¹

Eunice R. Durham

Introdução

Duas características importantes marcam o desenvolvimento do ensino superior no Brasil. A primeira é seu caráter tardio, pois as primeiras instituições de ensino superior foram criadas apenas em 1808 e as primeiras universidades são ainda mais recentes, datando da década de 1930. A segunda, que nos interessa de modo especial neste trabalho, é o desenvolvimento precoce de um poderoso sistema de ensino privado paralelo ao ensino público. Já na década de 1960, este setor adquire novas características. Não se trata mais, de fato, da coexistência de sistemas públicos e privados com missões e objetivos semelhantes como antes. Trata-se de um outro sistema que subverte a concepção dominante de ensino superior centrada na associação entre ensino e pesquisa, na liberdade acadêmica e no interesse público.

O crescimento desse novo tipo de ensino superior privado é um fenômeno relativamente recente que tem afetado, de modo particular, os países em desenvolvimento. Talvez pelo fato de a expansão deste tipo de ensino privado ser um fenômeno que não afetou, até pouco tempo atrás, os países nos quais se

¹ Este trabalho foi apresentado no Seminário sobre Educação no Brasil organizado pelo Centro de Estudos Brasileiros e pelo Departamento de Estudos Educacionais da Universidade de Oxford em 11 de março de 2003. O objetivo deste artigo é apresentar um panorama geral do ensino superior brasileiro.

concentram as pesquisas sobre ensino superior, a investigação desse fenômeno despertou pouco interesse. É apenas nos últimos anos que começa a se generalizar entre os pesquisadores uma preocupação crescente com o significado e os efeitos desse novo ensino privado.

A especificidade do caso brasileiro — onde esta tendência se manifestou muito precocemente — fica patente quando ele é comparado aos dos demais países da América Latina. No conjunto destes países, da mesma forma que na Europa, o sistema de ensino superior se concentrava, até o final da década de 1980, em universidades de dois tipos: as públicas estatais, laicas, mantidas pelo Estado, e as católicas, pelo menos parte das quais era total ou parcialmente dependente de recursos públicos. Outras instituições privadas, de pequeno porte e pouca importância, existiam nas fímbrias de um sistema dominado pelas universidades.

No Brasil não foi assim. Em primeiro lugar, as universidades constituíram, até a década de 1980, uma parte pequena do ensino superior. Em segundo lugar, porque, além de instituições confessionais e de escolas superiores sem fins lucrativos criadas por elites locais, proliferou, já a partir da década de 1960, um outro tipo de estabelecimento: não-confessional, não-universitário e organizado como empresa que, explícita ou disfarçadamente, tinha como objeto principal a obtenção de lucro — tratava-se, portanto, de um negócio.

No caso brasileiro, o que já estava claro e permeou o debate sobre o ensino superior desde então foi o caráter preocupante da expansão desse tipo de estabelecimento privado. A literatura sobre o ensino superior produzida no Brasil até hoje consiste, em grande parte, num combate dos intelectuais e estudantes ao ensino privado e em defesa da universidade pública.

A análise desse problema é crucial para entender a peculiaridade do ensino superior brasileiro. Para isso, é importante uma pequena introdução histórica sobre o desenvolvimento do ensino superior do Brasil, que permita entender o processo de sua constituição, sua complexidade e heterogeneidade.

Nesta história, podemos distinguir períodos que, em grande parte, acompanham as transformações políticas que ocorrem no país. O primeiro, que coincide com o período monárquico, vai de 1808 até o início da República, em 1889. É caracterizado pela implantação de um modelo de escolas autônomas para formação de profissionais liberais, por exclusiva iniciativa da Coroa. No segundo

período, que abrange toda a Primeira República, de 1889 a 1930, o sistema se descentraliza e, ao lado das escolas federais, surgem outras, tanto públicas (estaduais ou municipais) quanto privadas. Até o final desse período, não há universidades no Brasil, apenas escolas superiores autônomas centradas em um curso. O período subsequente é gestado na década de 1920, mas se implanta em 1930 e coincide com o final da Primeira República e a instalação do governo autoritário de Getúlio Vargas, o Estado Novo. É nessa época que são criadas as primeiras universidades do país. Esse período se encerra em 1945, com a queda de Vargas e a redemocratização do país, iniciando um novo período que se estende até 1964 e é caracterizado pela ampliação do número de universidades públicas. O período seguinte se inicia em 1964, quando se instala um novo período autoritário, durante o qual o modelo de universidade é reformado e o sistema privado se desenvolve aceleradamente no sentido da constituição do que Geiger denomina “*mass private sector*” (Geiger, 1986). O período mais recente se inicia com o processo de redemocratização gradual do país, em 1985, e é marcado pela Constituição de 1988, por uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e por profundas transformações políticas, econômicas e educacionais. Distinguimos, nesse período, o intervalo que vai de 1995 a 2002, e que coincide com os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse período se encerra em 2003 e há uma profunda incerteza sobre os rumos que o ensino superior tomará daqui para frente.

Os primórdios

Ao contrário do que aconteceu na América Hispânica, onde universidades católicas foram criadas já no século XVI, no início da colonização, o Brasil não possuiu universidades nem outras instituições de ensino superior durante todo o período colonial. A política da Coroa portuguesa sempre foi a de impedir a formação de quadros intelectuais nas colônias, concentrando na metrópole a formação de nível superior. Mesmo a iniciativa jesuíta de estabelecer um seminário que pudesse formar um clero brasileiro foi destruída, assim como boa parte do pouco ensino organizado que havia na colônia então. Isso ocorre com a expulsão da Companhia de Jesus, efetuada pelo marquês de Pombal no final do século XVIII. Foi apenas no início do século seguinte, em 1808, quando a Coroa portuguesa, ameaçada pela

invasão napoleônica na metrópole, se trasladou para o Brasil com toda a corte, que teve início a história do ensino superior no país. Foram fundadas no mesmo ano da chegada do rei português (então regente do trono) três escolas, a de Cirurgia e Anatomia da Bahia (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda da Marinha, também no Rio. Dois anos mais tarde, em 1810, foi fundada a Academia Real Militar, que se transformou em Escola Central, e depois em Escola Politécnica (hoje Escola Nacional de Engenharia da UFRJ) (Schwartzman, 1991). Em 1927, foram criadas duas faculdades de direito, uma em São Paulo e outra em Olinda.

Não houve então nenhuma preocupação e nenhum interesse em criar uma universidade. O que se procurava era formar alguns profissionais necessários ao aparelho do Estado e às necessidades da elite local, como advogados, engenheiros e médicos. Também não se cogitou entregar à Igreja Católica a responsabilidade pelo ensino superior, como tinha ocorrido nas colônias da Espanha. Nos demais países da América Latina, esse mesmo período, o início do século XIX, testemunhou uma tendência a substituir as antigas universidades católicas da Contra-reforma, ou criar ao lado delas um novo sistema universitário estatal e leigo, que acompanhou o estabelecimento dos governos republicanos nos novos países independentes.

No Brasil, a história seguiu um rumo diferente. Com a presença da corte portuguesa, a independência não só foi tardia, mas se deu com a preservação da Monarquia e da própria dinastia de Bragança, que governou o país até o final do século. Isso caracterizou um desenvolvimento histórico marcadamente diverso daquele que foi próprio dos demais países do continente, nos quais a independência deu lugar a regimes e ideais republicanos. Na área educacional, o processo também foi diferente e seguiu o modelo estabelecido em 1808. Embora se tenha constituído como um sistema estatal sob a influência, mas não sob a gestão da Igreja Católica (seguindo uma tradição já existente em Portugal desde o século anterior), não se criaram universidades, mas escolas autônomas para a formação de profissionais liberais. A criação dessas escolas era de iniciativa exclusiva da Coroa. Este modelo de inspiração napoleônica tinha também como base o pragmatismo que havia orientado o projeto de modernização em Portugal no final do século XVIII, cuja expressão mais significativa no campo educacional foi a reforma da Universidade de Coimbra (Teixeira, 1969).

Ao longo do século XIX, a Coroa manteve a tradição portuguesa do monopólio do ensino superior, resistindo à pressão da Igreja para a criação de estabelecimentos católicos. O sistema expandiu-se muito lentamente e, no final desse período, que termina com a Proclamação da República, em 1889, não havia mais de 24 dessas escolas de formação profissional (Teixeira, 1969), todas de iniciativa da Coroa e independentes da Igreja. Foi a disseminação das idéias positivistas entre as lideranças republicanas que, no final do século, contribuiu para abrir o sistema a outras iniciativas que não as do governo central, inclusive ainda dentro do modelo de escolas, isoladas com base, destinadas à formação de profissionais liberais.

De fato, com a proclamação da República, a nova Constituição descentralizou o ensino superior e permitiu a criação de novas instituições tanto pelas demais instâncias do poder público (estaduais e municipais), como pela iniciativa privada, o que, pela primeira vez, permitiu a criação de estabelecimentos confessionais no país. Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas. Havia, de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público e, de outro, iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Destes, alguns contaram com o apoio dos governos estaduais ou foram encampados por eles, outros permaneceram essencialmente privados.

Data dessa época, portanto, a diversificação do sistema que marca até hoje o ensino superior brasileiro: instituições públicas e leigas, federais ou estaduais, ao lado de instituições privadas, confessionais ou não.

Durante toda a Primeira República (1889-1930), continuou a prevalecer o modelo de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais. As tentativas de criação de universidades foram raras e nenhuma delas se consolidou.²

² A quase ausência de manifestações a favor da criação de universidades durante a Primeira República contrasta com os períodos colonial e imperial, quando dezenas de projetos apontavam para as vantagens da criação de uma universidade no Brasil. Anísio Teixeira conta para o período de 1808 a 1872, 24 projetos. Souza Campos enumera trinta tentativas, incluindo-se a dos jesuítas (1592) e dos inconfidentes (1789) antes de d. João VI e seis ainda depois do Império. Há uma certa disputa sobre qual teria sido a primeira universidade brasileira. A primeira universidade federal, no entanto, foi certamente a Universidade do Rio de Janeiro, criada na década de 1920 como uma federação de estabelecimentos isolados, com o único propósito, diz a lenda, de outorgar o título de doutor *honoris causa* ao rei Alberto da Bélgica, em visita oficial ao Brasil. Ver Teixeira (1969) e Cunha (1980).

O movimento de modernização do ensino

A década de 1920 presenciou um grande movimento de modernização do país. Ao lado da urbanização e de transformações econômicas que decorreram da industrialização, houve uma verdadeira renovação cultural. Esse movimento modernizador atingiu também a educação, e uma plêiade de educadores propôs, e em parte realizou, profundas reformas em todos os níveis de ensino. O ensino primário público, universal e gratuito, foi sua grande bandeira. Foi este mesmo grupo, associado a um pequeno grupo de cientistas, que propôs a modernização do ensino superior, defendendo a criação de universidades que não fossem meras instituições de ensino, mas “centros de saber desinteressado”, como se dizia naquela época. O que se propunha era bem mais que a simples criação de uma universidade: era a ampla reforma de todo o sistema de ensino superior, substituindo as escolas autônomas por grandes universidades, com espaço para o desenvolvimento das ciências básicas e da pesquisa, além da formação profissional. O sistema seria necessariamente público e não confessional. O modelo que se concebia era semelhante ao do sistema italiano, mas modificado por inovações de inspiração norte-americana.

A bandeira da reforma educacional foi apropriada e reformulada pelo governo Vargas, que se instalou em 1930, marcando o fim da Primeira República e o início do chamado Estado Novo, de inspiração fascista.

A elaboração da reforma foi marcada por uma intensa disputa pela hegemonia em relação à educação, em especial em relação ao ensino superior, que então se travava entre as elites católicas conservadoras e intelectuais liberais (Schwartzman, Bomeny & Costa, 2000). A Igreja, de fato, sempre tentara estabelecer no Brasil uma hegemonia sobre o ensino superior, semelhante à que lograra impor em muitos países católicos. O que reivindicava, portanto, era que o governo federal atribuísse à Igreja a tarefa de organizar, com fundos públicos, a primeira universidade brasileira, em troca de apoio político ao novo regime. A Igreja obteve, de fato, diversas concessões no campo educacional, particularmente a introdução do ensino religioso nas escolas públicas, mesmo que de caráter facultativo. Entretanto, apesar da forte influência que exerceu na organização da Universidade do Rio de Janeiro, não logrou o que pretendia, que era o direcionamento do financiamento público para as instituições confessionais. A oposição

dos intelectuais liberais foi muito forte e a própria tradição brasileira, tanto a monárquica quanto a republicana, havia sido diferente, com a predominância de uma concepção de ensino público não confessional, de inspiração francesa. As instituições confessionais, que haviam se multiplicado no período republicano, continuaram a constituir um setor do ensino privado. Vê-se, portanto, que a oposição entre ensino público e privado, em sua origem, estava fortemente permeada pela oposição público *versus* confessional.

Todo o setor privado, especialmente o confessional, já era bastante forte quando começa esse período. Em 1933, quando se iniciam as primeiras estatísticas educacionais, os dados indicam que as instituições privadas respondiam por cerca de 44% das matrículas e por 60% dos estabelecimentos de ensino superior. O conjunto do sistema, entretanto, era ainda de proporções muito modestas. O total do alunado compreendia apenas 33.723 estudantes.

A reforma que resultou do processo de negociação do governo Vargas consistiu num compromisso entre forças conservadoras e inovadoras. No ensino superior, instituiu as universidades e definiu o formato legal ao qual deveriam obedecer todas as instituições do mesmo tipo que viessem a ser criadas no Brasil. A reforma, entretanto, apesar de estabelecer a universidade como forma preferencial para a oferta de ensino superior, não eliminou as escolas autônomas. Nessa legislação, também foi mantida a liberdade da iniciativa privada para a constituição de estabelecimentos próprios, embora sob supervisão governamental.³ A reforma previa, de fato, a regulamentação de todo o ensino superior, tanto público como privado, pelo governo central. Além disso, a legislação era extremamente detalhista e dispunha sobre questões como indicação de professores, currículos e programas, duração dos cursos, sistema disciplinar, cobranças de taxas e pagamento de mensalidades pelos estudantes. Ocorreu, portanto, uma retomada da tendência centralista do período monárquico, não mais em termos de monopólio da criação e manutenção das instituições de ensino, mas de controle burocrático pela normatização e supervisão de todo o sistema.

³ Os decretos de número 42/83, 2.076/40 e 3.617/31 da reforma estabeleciam que a criação e a manutenção de cursos de nível superior “eram livres e os poderes públicos, pessoas naturais e jurídicas e direito privado poderiam ministrá-los, desde que autorizados pelo governo federal” (Mendes & Castro, 1984, p. 33).

O caráter conservador da reforma do ensino superior fica muito claro quando se considera a organização das novas universidades. O modelo de universidade proposto consistia, em grande parte, numa confederação de escolas que preservaram muito de sua autonomia anterior. De fato, muitas universidades foram criadas simplesmente reunindo estabelecimentos pré-existentes. Os cursos eram estritamente separados, organizados em função de diferentes carreiras, cada uma das quais sob a responsabilidade de uma faculdade, que, inclusive, decidia sobre o ingresso dos alunos para aquela carreira. Por isso mesmo, os cursos eram semelhantes, quer fossem oferecidos na universidade, quer fora dela, e os diplomas respectivos tinham o mesmo valor, como ocorre até hoje. Não havia, como também ainda não há, um nível de formação geral pré-profissional, à semelhança da tradição anglo-saxônica. Toda a estrutura acadêmica estava baseada na figura do catedrático vitalício. O poder acadêmico, em cada unidade, era exercido pela congregação de catedráticos, os quais gozavam, inclusive, de autonomia tanto para nomear como para demitir seus assistentes.

O elemento inovador do sistema foi a criação de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a qual oferecia bacharelados nos diferentes campos das ciências físicas, exatas e biológicas, das humanidades e ciências humanas. Pensada originalmente como o *college* norte-americano, oferecendo formação básica anterior à formação profissional, jamais conseguiu desempenhar este papel. A inclusão de um setor de educação permitiu que os bacharéis adquirissem também uma qualificação profissional como professores. Com isso, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em lugar de se constituir como centro da universidade, se transformou numa escola de formação de profissionais, como as demais. Apesar disso, foi esta faculdade que abrigou a institucionalização da pesquisa básica no Brasil em algumas poucas universidades. A maioria delas, entretanto, se estabeleceu como simples instituições de ensino.

As três primeiras universidades criadas nesse período representam bem os conflitos que marcaram a reforma. A Universidade Nacional do Rio de Janeiro, criada pelo governo federal, representou plenamente o caráter conservador da reforma feita pelo governo Vargas, que a instituiu como modelo a ser obrigatoriamente seguido pelas demais universidades. A outra, a Universidade do Distrito Federal, também no Rio de Janeiro, e anterior à Universidade Federal, foi um modelo inovador criado por Anísio Teixeira, o mais importante dos “pioneiros da educação”, então secretário de Educação do Distrito Federal. Esta universidade teve vida curta. Ferozmente combatida pela Igreja Católica, que a via

como um centro do liberalismo anticlerical, foi fechada pelo Estado Novo em 1935, por ocasião da repressão à Intentona Comunista. E finalmente a Universidade de São Paulo, de iniciativa do governo estadual, que fazia oposição ao regime Vargas, logrou manter, apesar do enrijecimento da legislação sobre ensino superior, em 1937, um caráter mais inovador, inclusive pela importância que assumiu sua Faculdade de Filosofia, instalada com professores franceses, alemães e italianos. Foi nesta, inclusive, que se manifestou mais precocemente a institucionalização da pesquisa como uma das funções básicas da universidade.

Todas essas inovações não significaram um aumento muito grande do sistema. Durante o período Vargas, que se estendeu até 1945, o sistema cresceu lentamente. Nesse último ano, contava com cerca de 42 mil alunos, 48% dos quais no setor privado. Em 15 anos, o sistema criou apenas três universidades, todas públicas (tabela 1).

A Segunda República

O sistema de ensino superior no Brasil no período pós-guerra, que vai de 1945 até a instauração do regime militar, em 1964, continuou se expandindo de forma

Tabela 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, 1933-2001

Ano	Público		Privado		Total
	Número	(%)	Número	(%)	Número
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2001	939.225	31,0	2.091.529	69,0	3.039.754

lenta até 1960. Nesses 15 anos, o alunado passou de 41 mil para 95 mil estudantes. Tratava-se de um ajustamento à demanda crescente dos setores médios em expansão, que resultou do processo de desenvolvimento urbano-industrial. Foi nessa época que a rede de universidades federais se formou, que foi criada a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (a primeira de uma série de universidades católicas), que o sistema universitário estadual paulista se expandiu e que surgiram todas as instituições menores, estaduais e municipais, em todas as regiões do país. Entre 1946 e 1960 foram criadas 18 universidades públicas e dez particulares.⁴ A maioria destas era confessional.

Durante todo esse período, a criação de universidades públicas, mantidas pelo governo federal, constituiu uma reivindicação permanente dos estados, encaminhada por seus deputados. O processo se dava através da encampação ou fusão de instituições preexistentes, em sua maioria privadas. Era procedimento comum das elites locais criar algumas escolas e, algum tempo depois, solicitar ao governo central sua federalização e a constituição de uma nova universidade. Universidades criadas desse modo nada tinham a ver com as reivindicações dos liberais intelectuais das décadas de 1920 e 1930. O corpo docente era improvisado a partir de profissionais liberais locais, sem nenhuma prática nem interesse pela pesquisa e desinformados sobre as universidades de outros países. Não é de se estranhar, portanto, que essas novas universidades fossem apenas federações de escolas, presas a um ensino tradicional e rotineiro, alimentado, quando muito, por uma erudição livresca e provinciana. Apesar disso, essas instituições representaram uma efetiva ampliação e diversificação dos cursos oferecidos, abrangendo novos ramos do conhecimento, especialmente pela obrigatoriedade, estabelecida por lei, de incluir, na organização das universidades, uma faculdade de filosofia, ciências e letras.

Não levando em consideração os anos que revelam variações bruscas e atípicas, que parecem resultar de acidentes estatísticos e podem ser decorrência

⁴ As estatísticas oficiais não discriminam, até 1971, as universidades das demais instituições. Mas pesquisa de Helena Sampaio revela que, se no período Vargas foram criadas apenas três universidades, duas públicas e uma católica (a do Rio de Janeiro, fundada em 1944), no período seguinte, entre 1946 e 1960 (antes da grande expansão), foram estabelecidas outras 18 públicas e dez privadas (Sampaio, 2000, p. 70).

das federalizações, verifica-se uma grande estabilidade na participação relativa do setor privado em todo esse período, a qual se mantém entre 45% e 47% das matrículas.

Se o simples exame da evolução dos números cria a impressão de um desenvolvimento contínuo e pacífico do sistema de ensino superior, de fato não foi assim. Embora não fosse pequeno em termos percentuais, o crescimento ocorrido no conjunto do sistema mostrou-se incapaz de absorver o explosivo aumento da demanda por ensino superior que caracteriza o final desse período, tanto no Brasil como em outros países, alimentando a pressão por reformas.

No Brasil, as universidades públicas gratuitas foram o alvo preferido de uma constante reivindicação de ampliação de vagas. De fato, com o aumento da demanda, acumulou-se nelas um contingente de candidatos excedentes, constituído por alunos aprovados nos exames vestibulares que não podiam ser admitidos por falta de vagas. A admissão desses excedentes tornou-se uma importante reivindicação do movimento estudantil. Essa pressão começou a dar frutos já no início da década de 1960, quando o crescimento das matrículas se acelerou.

Se o início do que chamamos de primeiro período moderno (1931-1945) foi marcado pela luta entre as elites católicas e laicas, esse outro momento presenciou novas lutas, cujo ator principal não era mais a elite intelectual, mas o movimento estudantil. Tanto quanto o aumento da demanda, a mobilização estudantil em prol de uma reforma que democratizasse o acesso e a gestão da universidade foi também um fenômeno mundial. Todos esses movimentos, em maior ou menor grau, não se limitaram à questão do ensino, mas contestaram os governos estabelecidos.

Também no Brasil, não se trata apenas de movimentações em torno de questões universitárias. Todo esse período, especialmente a partir da década de 1950, é marcado por intensos conflitos sociais e um crescente envolvimento dos estudantes universitários em diversas lutas políticas, nas quais é forte a presença de diferentes partidos e militâncias de orientação marxista. De fato, a modernização e a expansão capitalista do período agravaram a situação da população rural nas regiões de economia mais tradicional e colocaram em evidência a profundidade das desigualdades econômicas, sociais, políticas e educacionais do país, criando um clima de agitação social generalizada. Os temas que sensibilizaram e mobilizaram os estudantes não foram apenas os do ensino superior, mas incluíram as lutas contra

o imperialismo, o capitalismo e o latifúndio; e a favor do nacionalismo, do desenvolvimento, da erradicação do analfabetismo, da reforma agrária e de tudo que fosse popular: a democracia popular, a educação popular e a cultura popular. O marxismo se tornou a ideologia dominante do movimento (Durham, 1994).

O movimento estudantil nesse período é muito importante e mais precoce do que no caso europeu e norte-americano. Como em toda a América Latina, a força do movimento estudantil brasileiro derivava, em grande parte, de uma organização centralizada, a União Nacional dos Estudantes (UNE). No Brasil, essa organização não se constituiu à revelia do Estado, mas foi uma iniciativa do regime Vargas, que procurou reproduzir no Brasil as organizações corporativas do fascismo italiano. Isso garantiu aos estudantes recursos financeiros e poder de interlocução com o Estado. Essa estranha relação com o Estado não resultou, entretanto, na domesticação do movimento. Muito ao contrário, sua combatividade é própria da tradição latino-americana, e os estudantes brasileiros, como os dos demais países do continente, tenderam a se considerar, e em certa medida foram, a vanguarda política, social e cultural da nação, vendo a si próprios como porta-vozes dos interesses populares. No Brasil, o movimento estudantil, desde o século XIX e mesmo antes da criação das universidades, foi uma escola de formação de lideranças políticas.

Na segunda metade dos anos 1950, o movimento se concentrou na discussão que então se travava no Congresso para a votação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista na Constituição de 1946, que reorganizou o sistema político após a derrubada do Estado Novo. Os estudantes, junto aos setores liberais e de esquerda da intelectualidade, defendiam uma reforma profunda de todo o sistema educacional, que alterasse toda a estrutura existente e rompesse com o modelo que resultara dos compromissos do Estado Novo. No ensino superior, o que se pretendia era a expansão das universidades públicas e gratuitas, que associassem o ensino à pesquisa, as quais deveriam ser um motor para o desenvolvimento do país, aliando-se às classes populares na luta contra a desigualdade social. Os estudantes reivindicavam, inclusive, a substituição de todo o ensino privado por instituições públicas. Essa reivindicação chocava-se frontalmente com os interesses do setor privado, dominado por escolas superiores autônomas de tipo tradicional, que temia um cerceamento em sua liberdade de expansão e se opunha a um projeto de dominância das universidades públicas. Consolidou-se uma oposição

entre os setores público e privado que atravessou as décadas posteriores, mas que não mais envolvia uma luta entre setores seculares e laicos.

O setor privado de fato se caracterizava por ser muito pouco progressista em termos educacionais, apegado a um ensino tradicional e livresco, desinteressado de questões como qualificação de professores e inovação curricular, que agitavam o setor público. Havia exceções, mas muito poucas. As mais importantes entre elas eram as Universidades Católicas do Rio de Janeiro e de São Paulo, que, posteriormente, apoiaram o movimento estudantil. De fato, mudara muito a posição da Igreja nesse período em que, por influência do Concílio Vaticano II e da Teologia da Libertação, criou-se um setor de esquerda católico, o qual defendia que a salvação das almas devia ser acompanhada ou precedida pela libertação dos pobres e oprimidos de sua condição de miséria e marginalidade política. A alfabetização era considerada um instrumento fundamental dessa libertação e devia ser acompanhada de uma conscientização política. A juventude universitária católica transformou-se num segmento importante e radical do movimento estudantil e deu origem, no período posterior, a um dos segmentos clandestinos da luta armada contra o governo militar.

A LDB, finalmente votada em 1961, foi uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente. A lei e suas complementações praticamente preservaram o *status quo* e se preocuparam basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo do ensino. O Conselho Federal de Educação foi reformulado, e constituiu-se como o principal mecanismo de controle que atuava junto ao Ministério da Educação e contava com representantes dos setores público e privado. A ele competia, entre outras atribuições, a fixação dos currículos dos cursos superiores para todas as instituições de ensino e a autorização para a criação de novos cursos e instituições no setor federal e no setor privado. Com essas atribuições, o Conselho se transformou rapidamente no objeto principal de pressões exercidas pelo setor privado, na defesa de seus interesses.⁵

⁵ Em 1984, o CFE foi extinto em virtude de fortes suspeitas de corrupção e de constantes atritos com o ministro da Educação. Dois anos depois, foi criado um novo conselho, o Conselho Nacional de Educação.

Derrotados na votação, os estudantes radicalizaram suas posições e transformaram a questão numa bandeira agitada nas ruas contra o governo. As reivindicações foram acrescidas de propostas amplamente consensuais nos movimentos estudantis latino-americanos da época — tratava-se da concepção de governo democrático da universidade, a ser exercido autonomamente por docentes e estudantes, em condições de igualdade.⁶

O regime militar e a reforma (1964-1980)

O golpe militar de 1964 alterou inteiramente o quadro político. O movimento estudantil se reorganizou então como resistência ao regime e a universidade pública foi seu baluarte. Iniciou-se assim um enfrentamento direto entre os estudantes e o governo.

De início, houve uma primeira intervenção nas universidades públicas com o afastamento de docentes considerados marxistas e aliados dos estudantes. Depois, um decreto-lei de 1967, do então presidente Castelo Branco, vedou “aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial e religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares”⁷. Isso não arrefeceu o movimento, mas o radicalizou. Da universidade partiram as grandes passeatas de repúdio ao regime. Houve batalhas campais entre estudantes das universidades públicas e segmentos do setor privado que apoiavam o governo. A luta entre o movimento estudantil e o governo militar chegou ao auge em 1968, na esteira das grandes manifestações estudantis dessa época. O movimento de maio, na França, havia reforçado a posição dos estudantes brasileiros. Universidades públicas foram ocupadas pelos alunos, que instalaram, ao arrepio da lei, comissões paritárias de estudantes e professores como os novos órgãos de decisão acadêmica. O governo militar endureceu suas posições e o período terminou em 1968, com a destruição do movimento estudantil pela repressão militar, a prisão de

⁶ Essa posição remonta ao movimento pela reforma universitária de Córdoba, Argentina de 1918, que se tornou uma espécie de mito do movimento estudantil latino-americano.

⁷ Artigo 11 do decreto-lei n° 228, de 18 de fevereiro de 1967 (Inep, 1969).

suas lideranças e uma nova cassação de docentes. Por mais de uma década, as universidades, consideradas focos de subversão, foram mantidas sob severa vigilância.

É difícil entender o debate permanente sobre o ensino superior que se trava no Brasil sem entender a importância desse movimento, do entusiasmo que ele gerou e de sua força. A luta contra o regime militar envolveu um grande sacrifício de lideranças, que sofreram prisões, torturas e perseguições. Isso fez com que o ideal de universidade e de ensino superior que se consolidou nesse período fosse considerado como a única opção justa e politicamente correta, envolta como estava no manto do heroísmo estudantil na luta contra a ditadura. O modelo de ensino superior que se articulou nesse clima de exaltação revolucionária tem servido de parâmetro para todas as lutas políticas que se travaram desde então em torno deste problema: ele deve ser ministrado apenas em universidades públicas gratuitas que associam ensino e pesquisa, as quais devem ser autonomamente governadas por representantes eleitos diretamente por professores, alunos e funcionários. Todos os cursos devem ser de graduação plena, com direito a bacharelado ou diploma profissional, que dão acesso a uma profissão regulamentada. Todas as demais organizações institucionais ou curriculares são consideradas degradações do modelo e deveriam ser extintas. Dada a rigidez do modelo, tornou-se quase impossível uma análise crítica realista das transformações em curso no ensino superior.

Derrotado o movimento estudantil, o governo militar promoveu uma profunda reforma do ensino superior, num contexto político de intensa repressão. Muito dessa reforma, de fato, incorporou aquelas reivindicações do movimento estudantil que correspondiam a um consenso dos meios acadêmicos do período e, inclusive, de técnicos do Ministério da Educação, então bastante influenciados pelo modelo norte-americano. Havia, mesmo dentro do governo, um amplo reconhecimento da necessidade de uma profunda reformulação e modernização do ensino superior no Brasil. A cátedra foi abolida e substituída por departamentos. A autonomia das faculdades foi quebrada: a organização interna foi reformulada em termos de institutos básicos, divididos por áreas de conhecimento, e de faculdades ou escolas, que ofereciam a formação profissional. Introduziu-se o sistema de créditos e foi proposto, inclusive, um ciclo básico, anterior à formação profissional, que oferecesse aos estudantes uma formação geral mais sólida.

Abriu-se espaço para uma representação de estudantes e de diferentes categorias docentes nos órgãos internos de decisão. Entretanto, a lógica da nova estrutura, que se inspirava no modelo norte-americano, foi truncada na medida em que as carreiras continuaram estanques e o diploma continuou valorizado na medida em que se constituía como condição necessária e suficiente para o exercício profissional. O ingresso dos estudantes continuou a ser feito por carreira e com isso a iniciativa do ciclo básico fracassou. A diferença foi que os estudantes, divididos por cursos ainda rigidamente separados, adquiriam parte de sua formação fora das escolas profissionais, nos institutos básicos. A reforma também não flexibilizou os currículos, que continuaram a ser rigidamente definidos pelo Ministério da Educação, através do Conselho Federal de Educação, como ocorria antes.

Não houve, entretanto, uma verdadeira reforma curricular. A ampliação do acesso se deu simplesmente multiplicando a matrícula nos mesmos cursos tradicionais, preservando a velha concepção de diploma profissional e conservando o mesmo tipo de ensino.

Apesar de incompleta, a reforma se orientou claramente no sentido de organizar todo o sistema de ensino federal em universidades e de promover a pesquisa, como queriam os estudantes e como constava do ideário modernizador desde 1930, mas que não lograra ainda se institucionalizar. O mar do ensino público abrigava então apenas pequenos arquipélagos onde a pesquisa florescia. As atividades de pesquisa constituíam antes um ideal e um objetivo formal do que uma realidade.

Cabe aqui um parêntese sobre o caso paulista e o caráter pioneiro do estado de São Paulo na implantação de medidas modernizantes. De fato, enquanto nos demais estados brasileiros o sistema de universidades públicas é quase todo federal, em São Paulo é estadual. A primeira das universidades paulistas, a Universidade de São Paulo, fundada em 1934, antecedeu em muito as demais na implantação da pesquisa, do tempo integral e na oferta de doutorado. A expansão do sistema paulista, com a criação de duas outras universidades, seguiu o mesmo modelo e a pesquisa foi institucionalizada em todas elas. O estado foi também pioneiro na criação de uma agência moderna de apoio à pesquisa (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), independente do governo federal, a qual consolidou a liderança do estado na pesquisa acadêmica.

O incentivo federal à pesquisa para o conjunto do sistema ocorreu através de políticas coordenadas que incidiram principalmente sobre as universidades públicas. Duas instituições-chave, criadas na década de 1950, ambas voltadas à formação de pesquisadores brasileiros, foram reformuladas e fortalecidas. Um dos empecilhos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa na universidade era a ausência de número suficiente de pesquisadores qualificados no país. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) organizou um amplo programa de bolsas que financiou a criação e a expansão da pós-graduação. O objetivo explícito era formar mestres e doutores para as universidades. O Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq)⁸ também funcionou com programas de bolsas de mestrado e doutorado para a formação de pesquisadores, tanto no Brasil como no exterior, e seu programa de financiamento às pesquisas foi ampliado e reformulado. A novidade dessas agências é que não operavam na lógica das leis e regulamentações que favorecem o controle burocrático, mas se apoiavam em avaliações por pares dos programas e projetos financiados. Com isso, instituiu-se no Brasil um programa modelar de apoio à pós-graduação e à pesquisa universitária. Os resultados, na verdade, não foram imediatos, mas se fizeram sentir a longo prazo. A curto prazo, foram pouco visíveis, não só porque o projeto era de lenta maturação, mas porque a própria expansão acelerada do setor prejudicou um impacto maior dos incentivos à pesquisa no *ethos* universitário. Não havia pessoal qualificado em número suficiente para sustentar o aumento das matrículas; ao lado dos poucos novos doutores e mestres que foram se formando, houve a contratação, em grande número, de docentes sem titulação e sem formação para a pesquisa. Mas, de qualquer forma, a orientação estava estabelecida, os instrumentos para dirigi-la tinham sido criados. Institucionalizou-se uma política de longo alcance que, em linhas gerais, perdura até hoje e deu frutos muito positivos.

Outra iniciativa importante foi a introdução e a ampliação de um novo regime de trabalho nas universidades federais, o chamado “tempo integral”, que remunerava o tempo que deveria ser dedicado à pesquisa, dobrando o salário.

⁸ O CNPq, aliás, foi fundado por um almirante, com o apoio do setor militar. É preciso lembrar que existiam, entre os militares, setores técnico-modernizantes que consideravam a capacidade científica do país essencial para o desenvolvimento econômico e militar.

Esse programa, na prática, foi um incentivo menos eficaz ao desenvolvimento da pesquisa, porque rapidamente deixou de ser acompanhado por um sistema de avaliação, transformando-se em mera complementação salarial. Apesar disso, ele criou condições de trabalho favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa pelos novos mestres e doutores que estavam sendo formados. Mas, com isso, a universidade pública tendeu a se tornar uma instituição cada vez mais cara, que não conseguiu, por isso mesmo, se expandir o suficiente para atender a toda a demanda. Restringiu-se assim a uma elite de estudantes de melhor formação escolar prévia, isto é, à nova classe média.

A avaliação desse período precisa levar em consideração o fato de que o regime militar logrou promover, na década de 1970, um grande desenvolvimento econômico, o chamado “milagre brasileiro”. Essa prosperidade econômica beneficiou diretamente a classe média, que se expandiram e se enriqueceram, alimentando a demanda por ensino superior. Aumentaram os recursos federais e o orçamento destinado à educação. As instituições federais gozaram, nesse período, de uma prosperidade que não haviam conhecido antes e que não tornaram a experimentar depois.

A prosperidade econômica e a relação do regime com a nova classe média que o apoiaram talvez ajudem a entender porque, ao contrário de outros países da América Latina, como Argentina e Chile, onde os regimes autoritários provocaram uma queda drástica nas matrículas e, conseqüentemente, uma contração de seus sistemas universitários, no Brasil a repressão política não sustou o crescimento do ensino superior, público ou privado, mas o promoveu. O ensino superior universitário e não universitário se ampliou de maneira extraordinária, desde o início do regime, em 1965, até o final da década de 1970. Em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior passou de 95.691 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram as maiores taxas de crescimento (tabela 1).⁹

Nos estudos realizados no Brasil nesse período, há uma convicção bastante arraigada de que o governo militar estava promovendo a privatização do ensino.

⁹ Embora, em termos relativos, o crescimento na década de 1960 seja superior, há que se considerar, neste caso, o patamar baixo do qual se partiu o número absoluto de novos estudantes absorvidos: 329.787 alunos entre 1960-1970 e 951.802 na década seguinte.

De fato, não foi bem isso que ocorreu. Em números absolutos, verifica-se um substancial crescimento do setor público, e não apenas do privado. A matrícula no setor público aumentou, nesse período, de 182.700 a 492 mil, ou seja, teve um incremento de cerca de 260%. Não houve privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado, que cresceu, nesse mesmo período, 512%, ou seja, de 142.386 para 885.054 estudantes.

Houve, de fato, uma mudança de patamar. O setor privado, cuja participação oscilava em torno dos 45% até 1965, atingiu 50% em 1970, e, a partir dessa época, alcançou e manteve uma participação superior a 60%. Quando chegamos ao final da década de 1970, o sistema de ensino superior havia mudado muito e o desenvolvimento dos setores público e privado havia se dado em linhas divergentes.

O aumento da demanda por ensino superior está associado ao crescimento das camadas médias e às novas oportunidades de trabalho no setor mais moderno da economia e da tecno-burocracia estatal. Para atender à demanda massiva que se instaurara, o setor público precisaria criar não apenas outros tipos de cursos, mas outros tipos de instituição. Nos Estados Unidos, quando se avolumou a procura por ensino superior, no início do século XX, a democratização do acesso se fez através da criação de *community colleges*, que se mostraram muito eficazes no atendimento a esse tipo de demanda. Como isso não ocorreu, persistiu no Brasil uma demanda que o sistema público foi incapaz de absorver. O setor privado foi capaz de fazê-lo porque se concentrou na oferta de cursos de baixo custo e no estabelecimento de exigências acadêmicas menores tanto para o ingresso como para o prosseguimento dos estudos até a graduação. A pesquisa não era um interesse ou um objetivo, mesmo porque não era uma atividade lucrativa e não podia ser mantida com o pagamento de mensalidades. Apesar da criação de novas universidades particulares, que já eram vinte em 1975, a expansão de fato se deu através da proliferação de escolas isoladas, concentradas na oferta de cursos de baixo custo e menores exigências acadêmicas, como: administração, economia e formação de professores (tabela 2).

As instituições privadas de ensino superior haviam se tornado, de fato, um grande negócio. Parte dos novos estabelecimentos de ensino foi criada pela transformação de escolas de ensino médio. Mas a lucratividade dos empreendimentos atraiu também todo um novo conjunto de empresários, sem compromissos an-

Tabela 2 – Evolução do número de instituições públicas e privadas de ensino superior no Brasil, 1970–2000

Ano	Universidade		Faculdades integradas*		Estabelecimentos isolados		Centros universitários		Total
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
1970	32	15	-	-	139	463	-	-	639
1975	37	20	-	-	178	625	-	-	860
1980	45	20	1	10	154	643	-	-	882
1985	48	20	1	58	184	548	-	-	859
1990	55	49	-	74	167	582	-	-	918
1995	68	59	3	84	147	490	-	-	851
2000	71	85	2	88	132	782	1	49	901

Fonte: Censo e Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, MEC.

* A inclusão das faculdades integradas nas estatísticas se inicia em 1980.

teriores com a educação. Direcionados pelo objetivo de ampliar a lucratividade do empreendimento pela captação da demanda disponível, o setor privado passou a ser governado pelo mercado. Criou-se, desta forma, o setor que corresponde ao que Geiger denomina “*mass private sector*”, ao lado de um setor público que se orientou no sentido de atender a uma demanda mais qualificada (Geiger, 1986).

A expansão desse segmento do setor privado, que podemos chamar de empresarial, se orientou para a satisfação dos componentes mais imediatos da demanda social, que consiste na obtenção do diploma. Essa tendência é reforçada por uma longa tradição cartorial da sociedade brasileira, que associa diploma de ensino superior ao acesso a uma profissão regulamentada e assegura a seus portadores nichos privilegiados no mercado de trabalho. Neste contexto, podem ser lucrativos estabelecimentos de ensino nos quais a qualidade da formação oferecida é de importância secundária. O sistema privado dividiu-se internamente entre um segmento comunitário ou confessional não lucrativo — que se assemelhava ao setor público — e um segmento empresarial.¹⁰

¹⁰ É impossível documentar estatisticamente a importância desse setor porque, até 1996, todos os estabelecimentos eram formalmente não lucrativos. A afirmação deriva de uma análise qualitativa e da familiaridade da autora com o sistema, que deriva de sua participação em órgãos governamentais de decisão.

Tabela 3 – Matrículas por região geográfica, 1986–2000

Região geográfica	1986	1996	2000	Total
Norte	2,6	4,1	115.058	4,3
Nordeste	16,7	15,0	413.709	15,3
Sudeste	55,6	55,0	1.398.039	51,9
Sul	19,3	18,7	542.435	20,1
Centro-Oeste	5,7	7,2	225.004	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	2.694.245

Outra transformação importante ocorreu no conjunto do sistema, com a concentração de novas matrículas do ensino privado na região Sudeste. Isso decorre em função da estreita aderência da expansão do setor privado ao mercado e, portanto, sua concentração nas regiões de maior desenvolvimento econômico. Nas regiões mais pobres, como Norte e Nordeste, o investimento privado foi pequeno e o atendimento à demanda continuou dependente do ensino público, especialmente das universidades federais. De fato, o ensino público responde mais de perto a interesses sociais e se distribui de forma mais eqüitativa no conjunto do país. A persistência desse fenômeno até os dias atuais pode ser verificada na tabela 3.

No final da década de 1970, o sistema de ensino superior brasileiro havia se alterado profundamente com a ampliação das matrículas, os novos estímulos para a titulação, a pesquisa no setor público e a criação de um novo setor privado empresarial lucrativo, sem grandes compromissos com a pesquisa ou com a qualidade do ensino, e que coexistia com um setor não lucrativo, o qual seguia mais de perto o modelo do sistema público.

A década de 1980

A década de 1980 foi um período de crise e transição. Politicamente, é caracterizada pelo longo e gradual processo de redemocratização, que se iniciou com um declínio da repressão política, prosseguiu com a eleição de um presidente civil pelo Congresso em 1985 e terminou com uma nova Constituição em 1988, seguida da primeira eleição direta para a Presidência da República, no ano seguinte. Economicamente, é uma década de crise econômica e inflação crescente. No ensino

superior, uma época de estagnação. É um tanto surpreendente que, após o período prolongado de crescimento acelerado, o sistema pare abruptamente de crescer. A estagnação atinge tanto o setor público quanto o privado, este mais do que aquele. A porcentagem de matrículas no ensino privado decresce nesse período.

A crise econômica está provavelmente associada a esse fenômeno. Mas há outros fatores que nos ajudam a entender não só essa estagnação, mas também um outro problema do ensino superior brasileiro. É o fato de que ele é anormalmente pequeno quando comparado aos de outros países de nível equivalente de desenvolvimento na América Latina. Mesmo no auge de seu crescimento, a taxa bruta de matrículas no ensino superior, em relação à população de vinte a 24 anos, não foi maior que 12%. Nos anos 1980 e boa parte dos 1990, decresce para 11% e 10%. É apenas em 2000 que atinge os níveis máximos anteriores, com indicação do início de uma nova fase de crescimento acelerado. A explicação deve ser procurada nos níveis educacionais anteriores.

Se o ensino superior é um fenômeno relativamente recente no Brasil, o estabelecimento de um sistema público de educação básica foi um processo ainda mais tardio. Em 1960, em pleno período das lutas do movimento estudantil, quase 40% da população ainda era analfabeta e menos de 50% das crianças na faixa etária entre sete e 14 anos estavam matriculadas nas escolas.¹¹ Essas taxas melhoram consistentemente, mas apenas no ano 2000 atingimos uma taxa líquida de 97% de freqüência à escola nessa faixa etária (tabela 4).

Tabela 4 - Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino médio

Ano	Ensino médio	
	Taxa de escolarização líquida	Taxa de escolarização bruta
1980	14,3	33,3
1991	17,6	40,8
1994	20,8	47,6
1998	30,8	68,1
1999	32,6	74,8

Fonte: IBGE, MEC/Inep/Seec, 1999.

¹¹ É preciso esclarecer, entretanto, que até 1970, a escolaridade obrigatória era de apenas quatro anos, dos sete aos 11 anos de idade. Em 1971 ela passa a ser de oito anos, dos sete aos 15 anos de idade.

O problema era agravado pelos altíssimos índices de repetência e evasão no ensino básico. Dessa forma, uma porção muito pequena da população atingia o nível médio e um percentual ainda mais reduzido conseguia completá-lo. Como resultado desse processo, se a taxa de matrícula no ensino superior é muito pequena, é muito elevada a relação entre número de vagas no ensino superior e número de egressos do ensino médio. Em 1980, essa relação era de 1,3 egresso por vaga, isto é, bem acima do que a oferta de ensino podia absorver. Em 2001, a relação era de 1,5. Verifica-se, portanto, que sempre houve obstáculos estruturais do próprio sistema de educação à ampliação do ensino superior, que estão associados às enormes desigualdades sociais que caracterizam o país (tabela 5).

Esses dados nos levam a supor que o crescimento dos anos 1970 só foi possível pela existência de uma demanda reprimida de antigos egressos do ensino médio e daqueles que o tinham completado em cursos supletivos e que não tinham podido ingressar no ensino superior na idade adequada: uma população mais velha, já inserida no mercado de trabalho.

Esta interpretação é fortalecida quando se analisa outro fenômeno que, a partir dessa época, caracteriza o ensino superior brasileiro, especialmente o privado: trata-se da alta porcentagem de cursos noturnos. Os cursos noturnos criaram uma nova demanda na medida em que possibilitaram o acesso ao ensino superior do grande contingente de antigos egressos do ensino médio já integrados ao mercado de trabalho e para os quais o aumento do nível de escolaridade continha a promessa de ascensão ocupacional. O fato de o ensino privado notur-

Tabela 5 - Concluintes do ensino médio e número de vagas no ensino superior, 1980-2000

Ano	Concluintes (em mil)	Vagas (em mil)	Concluintes por vaga
1980	541	405	1,3
1991	659	517	1,3
1994	749	574	1,3
1997	1.266	699	1,8
2000	2.101	1.236	1,6
2001	2.217	1.444	1,5

no fazer poucas exigências em termos de rendimento escolar facilitou o ingresso dessa população.

Infelizmente, a discriminação das matrículas por turno (diurno ou noturno) nas estatísticas se inicia apenas em 1986. Nesse ano, já em pleno período de estagnação, 76,5% das matrículas no setor privado ocorriam em cursos noturnos. Nas universidades federais, por outro lado, o percentual era de apenas 16%. E não deixa de ser interessante notar que exatamente nestas universidades, onde o discurso exaltava a democracia e o compromisso com as classes populares, a resistência à criação de cursos noturnos foi muito grande. A exceção, entre as universidades públicas, foi a Universidade de São Paulo, que havia introduzido cursos noturnos já em 1952, muito antes, portanto, dos grandes movimentos em favor da democratização do acesso ao ensino superior. Nos estabelecimentos federais, a ampliação dos cursos noturnos se deu lentamente e, em 1999, atingiu apenas 21,4% dos alunos (tabela 6).

Esgotada a demanda reprimida, e na dependência do número de recém-egressos do ensino médio, que crescia lentamente, não havia mais candidatos em número suficiente para preencher todas as vagas existentes no sistema privado.

Foi apenas muito recentemente que a situação se alterou, com um acelerado aumento dos alunos do ensino médio, o qual, por sua vez, decorreu da expansão e melhoria do ensino fundamental nas décadas anteriores, como veremos mais adiante. Mesmo assim, a relação egresso/vaga, após atingir 1,8 em 1997, tornou a cair para 1,5 em 2001.

A escassez de candidatos nas décadas de 1980 e 1990 promoveu um acirramento da competição entre os estabelecimentos do setor privado. Nessa competição, as

Tabela 6 - Percentual de alunos de graduação matriculados em cursos noturnos por tipo de instituição, Brasil, 1986-1999

Tipo de instituição	Ano		
	1986	1994	1999
Instituições federais	16,0	18,7	21,4
Instituições estaduais	42,6	45,8	46,3
Instituições privadas	76,5	67,8	66,6
Total	61,2	54,6	55,0

Fonte: Censos e Sinopses Estatísticas do MEC.

universidades levavam vantagem, porque possuíam autonomia para criar e extinguir cursos e vagas, podendo assim responder de modo mais ágil às preferências da clientela. Também os estabelecimentos maiores, que agregavam muitos cursos, podiam enfrentar melhor bruscas alterações da demanda em um ou outro setor de ensino.

Pode-se entender, portanto, que, nos anos 1980, o setor privado tenha se orientado no sentido de ampliar o tamanho dos estabelecimentos por processos de fusão e incorporação de estabelecimentos menores, criando federações de escolas e procurando em seguida transformá-las em universidades, para adquirir autonomia e fugir dos controles do CFE. O Conselho Federal de Educação foi inundado com pedidos dessa natureza, e a atividade dos *lobbies* junto ao Conselho se intensificou. De 1975 a 1985, o número de universidades privadas permaneceu estável — vinte ao todo. Entretanto, cresceram, e muito, as federações de faculdades ou faculdades integradas. Essa nova forma de organização é reconhecida oficialmente apenas nas estatísticas de 1980, que indicam dez estabelecimentos desse tipo. Cinco anos depois, eram 58 e, em 1990, atingiram 74. O aumento do número de universidades privadas, por outro lado, é um fenômeno da segunda metade da década. Entre 1985 e 1990, o crescimento é de 145%, passando de vinte a 49 (tabela 2).

Notamos, portanto, no final dos anos 1980, uma nova inflexão no setor privado. Até essa época, as universidades privadas eram predominantemente confessionais ou comunitárias, sem fins lucrativos, e tendiam a se assemelhar às universidades públicas. O movimento de expansão das universidades particulares, que ocorre a partir de 1985, se dá graças à pressão do setor voltado para o ensino de massa, de finalidades lucrativas, sem interesse pelo desenvolvimento das atividades de pesquisa e de qualificação do corpo docente.¹²

Para entender como isso ocorreu, é necessário analisar o mecanismo de reconhecimento de universidades, que era atribuição do Conselho Federal de

¹² Até 1997, a lei não permitia estabelecimentos lucrativos. O lucro era obtido através de subterfúgios como a designação dos membros da mantenedora para cargos de direção com salários muito elevados, o desvio de recursos para outros empreendimentos ou para o uso particular dos mantenedores (como, por exemplo, aquisição e manutenção de jatos executivos, carros de luxo e utilização de grandes verbas de representação). Nunca se conseguiu estabelecer um controle efetivo desses gastos.

Educação. Apesar de toda a legislação vigente afirmar que universidades, em oposição a outros tipos de estabelecimentos de ensino, deveriam associar ensino e pesquisa, os critérios utilizados pelo CFE não faziam nenhuma exigência neste sentido. Os critérios principais residiam na amplitude dos campos de conhecimento abarcado pelos cursos oferecidos e na existência de condições mínimas de infra-estrutura. O processo de constituição de federações de escolas constituía, da perspectiva do setor privado, o passo anterior à obtenção do almejado *status* de universidade, com a autonomia a ele associada. O resultado da aplicação desses critérios foi que a multiplicação de universidades privadas não significou melhoria necessária nem na qualidade de ensino, nem na qualificação do corpo docente, nem no desenvolvimento da pesquisa. Não significou também a constituição, nesses estabelecimentos, de um *ethos* universitário que incluísse a liberdade acadêmica e a valorização da competência.

O balanço desse período ficaria incompleto se não analisássemos as lutas que se travaram dentro do próprio ensino superior, com a emergência de um novo ator político: o movimento dos docentes do ensino superior público, que deu origem à Associação Nacional dos Docentes Universitários (Andes), o qual, por assim dizer, substituiu o movimento estudantil, incorporando muito das posições que este defendia nas décadas anteriores. Esse movimento praticamente se restringe ao setor público.

Para se entender a força e a natureza desse movimento, é preciso analisar os efeitos negativos da repressão militar sobre as universidades públicas no período precedente. De fato, a gravidade da situação de confronto que antecedeu a reforma de 1968 e a força da repressão que a acompanhou deixaram profundas marcas nas universidades públicas, deslegitimando, para docentes e alunos, não só o regime, mas a própria reforma.

Como vimos, a universidade criada pela reforma incluía medidas de efetiva democratização interna e substancial aumento da participação de estudantes e docentes na gestão da instituição. Incluía ainda medidas que promoviam o fortalecimento de valores acadêmicos (a estruturação da carreira e a valorização da pesquisa). A nova estrutura universitária dificultava, entretanto, o controle ideológico e político por parte do regime autoritário. Em função disso, montaram-se mecanismos paralelos, não acadêmicos, de controle político-ideológico que se constituíram como elemento corruptor e perturbador de todo o sistema. Esses

sistemas compreenderam, de um lado, a repressão policial direta, a cassação das lideranças acadêmicas consideradas de esquerda e a triagem ideológica das novas contratações. Todo esse processo ocorria através de representantes dos setores de inteligência e informação que agiam, sem cobertura legal ou institucional, junto às próprias reitorias, acoplados à estrutura de poder da universidade. De outro lado, houve intensa manipulação política, por pressões diretas e indiretas, do mecanismo de escolha dos dirigentes, para garantir a permanência, na gestão da universidade, de simpatizantes do regime.

A operação desses controles abriu caminho para todas as formas de ingerências ilegítimas e permitiu o alijamento de boa parte da liderança intelectual da universidade de qualquer participação maior no governo da instituição, favorecendo os docentes protegidos pelo governo central ou pelas oligarquias locais aliadas ao regime. Enfraqueceram-se, dessa forma, os sistemas de mérito, que a estruturação da carreira deveria revigorar; destruiu-se a autonomia e fortaleceram-se os sistemas de cooptação e clientelismo. Nesse processo, docentes e estudantes refugiaram-se numa postura de oposição intransigente e, atribuindo à ditadura todos os males da universidade, eximiram-se de uma reflexão mais aprofundada sobre os problemas que ela enfrentava. Paralelamente, expressaram simbolicamente sua resistência ao regime, defendendo um igualitarismo radical que contribuiu, de um outro modo, para deslegitimar os valores acadêmicos relacionados ao reconhecimento do mérito e da competência.

Esse processo de desvalorização dos valores acadêmicos foi fortalecido pela própria expansão das universidades públicas federais, as quais, como já apontamos, implicaram a expansão dos quadros docentes sem maiores preocupações com exigências de qualificação acadêmica. Além do mais, como as novas contratações foram feitas fora dos mecanismos tradicionais de seleção de docentes, ampliaram-se as oportunidades de manipulação clientelística para a obtenção de emprego nas universidades federais. Criaram-se sistemas paralelos de contratação, produzindo uma enorme heterogeneidade na remuneração do trabalho, que contribuiu para um clima de insatisfação generalizada entre os docentes, especialmente os mais novos, os menos qualificados e os que não gozavam dos benefícios da estabilidade.

As atividades de pesquisa, por outro lado, que se desenvolviam através dos programas das agências de fomento (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), passaram a constituir um sistema paralelo à estrutura universitária. Esse sistema operava através da relação direta entre pesquisadores e agências de fomento e atuava, portanto, por cima e por fora da estrutura de poder da universidade. Na medida em que ele se legitimou em função da qualidade da produção científica e da competência dos pesquisadores, fortaleceu os valores acadêmicos; mas o fez dissociando o lugar do reconhecimento desses valores da gestão da universidade em seu conjunto. O funcionamento desse sistema se deu no sentido de criar e manter “ilhas de competência” (Oliveira, 1984), que aparecem como enclaves no tecido da mediocridade generalizada das instituições universitárias.

Esse período é marcado também pela emergência e consolidação de um novo ator social, o movimento docente. Entretanto, a política consistente implementada pelo sistema Capes e CNPq permitiu uma ampliação gradual, mas contínua, da qualificação docente e das pesquisas. Dados referentes ao final dessa década e à seguinte mostram a aceleração dessas tendências (tabela 7).

As associações de docentes se organizaram a partir das lideranças acadêmicas que haviam sido marginalizadas dos órgãos de direção das universidades públicas. O movimento denunciava como ilegítimos os instrumentos políticos que garantiam a perpetuação na cúpula universitária de uma minoria incompetente aliada ao regime. As grandes bandeiras do movimento foram a autonomia e a democratização, a qual era concebida como ampliação da participação docente e estudantil na gestão da universidade, através de mecanismos de representação.

Tabela 7 – Evolução da pós-graduação: número total de cursos e número de alunos, 1987-1996

Ano	Número de cursos		Alunos novos		Alunos matriculados (em dezembro)	
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado
1987	861	395	9.853	1.976	30.337	8.309
1990	964	450	12.162	3.080	36.502	10.923
1993	1.039	524	12.816	4.191	38.265	15.569
1996	1.176	626	16.255	5.102	44.925	22.004

Fonte: Capes/MEC, 1997.

O movimento se legitimou em função da defesa de valores acadêmicos e se respaldou na competência científica de sua liderança. Tratava-se, em suma, de um movimento através do qual grupos que gozavam de prestígio intelectual na universidade, mas que haviam sido excluídos politicamente, procuraram assumir a gestão da instituição. Esse início se caracterizou pela predominância de uma orientação que podemos chamar de acadêmica, dentro da qual a necessidade de reforma foi amplamente debatida. Como a situação existente, contra a qual insurgem esses docentes, estava amparada pelo regime autoritário, o movimento adquiriu, desde o início, uma conotação política mais ampla de contestação ao regime. Para o movimento, a democratização da universidade era uma metonímia da democratização da sociedade.

Na medida em que assumiu esse caráter de contestação, o movimento atraiu para sua bandeira todos os setores de esquerda da universidade e seu caráter político se acentuou, em consonância com a mobilização da sociedade civil que caracterizou o final da década de 1970. Nesse processo, e em virtude da presença dos setores da esquerda mais radical, o tema de democratização também se radicalizou e passou a ter uma importância quase exclusiva, constituindo o elo retórico com os demais movimentos da sociedade civil; o vigoroso ataque às estruturas autoritárias dentro e fora da universidade deixou em segundo plano a reflexão sobre os problemas mais específicos do sistema de ensino superior e os temas propriamente acadêmicos.

Constituindo-se como um movimento interno à universidade, sem bases sociais mais amplas, ao contrário do movimento estudantil anterior, intensamente imbricado nas lutas sociais da época, os docentes procuraram aumentar sua força na luta contra a estrutura autoritária buscando aliados na própria instituição e estabelecendo uma aliança com estudantes e funcionários. A idéia de democratização foi reinterpretada no sentido de uma participação igualitária de toda a “comunidade universitária”. Esse tipo de igualitarismo foi, de fato, uma característica comum aos grupos de esquerda mais radical desse período e permeou o conjunto dos inúmeros movimentos sociais que proliferaram nessa época.¹³

¹³ É importante ressaltar as afinidades do movimento docente com outros movimentos sociais dessa época, com os quais compartilha o “igualitarismo comunitário”. Para uma análise desses movimentos sociais e a peculiar postura que assumem face ao Estado, ver Durham (1984).

Como a constituição desse movimento de associações de docentes foi concomitante à progressiva redução dos fundos públicos destinados ao ensino superior e conseqüente achatamento salarial, ele precocemente incorporou uma outra vertente — a sindicalista. Ao se transformar em sindicato, organizando as reivindicações salariais, o movimento se fortaleceu e se ampliou, mas alterou sua composição e reforçou sua aliança com os funcionários, estimulando-os a constituir uma organização sindical paralela.

Nesse desenvolvimento, a vertente propriamente acadêmica acabou ficando marginalizada. Embora as preocupações com a competência docente, a qualidade do ensino e o desenvolvimento da pesquisa fossem freqüentemente incorporadas ao discurso do movimento, seu papel foi antes o de legitimar as reivindicações salariais, raramente dando origem a uma mobilização efetiva em torno da defesa de valores acadêmicos. Aliás, é fácil compreender que, quanto mais sindicalista o movimento, maior é a incorporação dos docentes menos qualificados e dos mais desinteressados das questões acadêmicas e, portanto, maior a ênfase no igualitarismo e menor a aceitação de critérios de qualificação profissional na escolha dos dirigentes universitários.

A força da vertente sindicalista ou corporativa no movimento das associações de docentes se deveu em grande parte à posição hegemônica que nele ocupou e ainda ocupa o conjunto formado pelas universidades federais. Isso se deu porque as universidades federais constituem um bloco numeroso e poderoso, unificado pelos interesses comuns e pelo fato de possuírem um mesmo mantenedor e interlocutor, o MEC. Em virtude disso, é impossível entender a natureza das reivindicações e dos impasses, se não se reconhecer que eles derivam de problemas, necessidades e reivindicações específicos das universidades da rede federal.

Nas universidades federais, a escolha dos dirigentes sempre esteve diretamente subordinada ao MEC e, portanto, muito mais sujeita às ingerências políticas e aos interesses das oligarquias locais, para as quais as universidades federais constituíam importante fonte de recursos e de patronagem. Em alguns estados, como Alagoas, o orçamento da universidade federal era maior que o próprio orçamento do estado. De fato, as pressões políticas na composição das listas encaminhadas ao governo central para a escolha de reitores eram uma prática costumeira que minava a autonomia administrativa e acadêmica das uni-

versidades. Nesse contexto, a luta pela eleição direta dos dirigentes assumiu uma importância fundamental, pois era a única maneira de romper os mecanismos tradicionais de dominação e estabelecer um mínimo de autonomia para a universidade. Como o ministério constituía um oponente muito forte, a aliança com funcionários e alunos tornou-se crucial. Por isso, a fórmula da eleição direta tripartidária dos dirigentes universitários se erigiu como princípio indiscutível. É fácil verificar que quanto mais autoritária tenha sido anteriormente a atuação dos reitores e mais forte o apoio que receberam das forças políticas do governo, mais exacerbada foi a luta pelas eleições diretas tripartidas (pelo voto de docentes, alunos e funcionários). Como, por outro lado, os mecanismos anteriores de escolha jamais privilegiaram critérios acadêmicos de competência e qualificação, tão mais facilmente puderam esses valores ser abandonados pelo movimento docente em favor das posturas do igualitarismo radical, que encontrava amplo respaldo entre alunos e funcionários (para os quais, obviamente, as questões de nível de carreira e titulação acadêmica apareciam como sutilezas de importância secundária).

Foi em termos da formação desse bloco monolítico e desse enfrentamento direto com o MEC que o movimento docente conquistou vitórias expressivas¹⁴ e passou a dominar o debate sobre a reforma universitária. O mecanismo básico de enfrentamento foram as sucessivas e prolongadas greves que sistematicamente desorganizavam toda a estrutura do ensino, com conseqüências muito negativas quanto à preservação de valores acadêmicos. Esse processo tem, até hoje, conseqüências políticas importantes e negativas no encaminhamento da questão de uma nova reforma universitária. O vigor do movimento docente e a força de sua vertente sindical contribuíram para encaminhar a discussão sobre a reforma universitária em uma direção que freqüentemente ocultou, ou pelo menos deixou em segundo plano, alguns dos problemas mais gerais do ensino superior. Isso ocorreu porque a reflexão se orientou para problemas internos às universidades públicas e se concentrou excessivamente nas questões referentes à ampliação dos recursos públicos, à carreira, à remuneração e à forma de gestão

¹⁴ A maior delas consistiu na aprovação de um regime jurídico único para todo o ensino superior federal, que aboliu diferentes sistemas de contratação e remuneração e generalizou a estabilidade de docentes e funcionários.

mais adequada aos interesses corporativos do conjunto de docentes e funcionários universitários.

No final desse período, começou a se organizar um novo grupo que contestava as orientações e as posições da Andes. São pesquisadores universitários voltados para a análise do sistema de ensino superior brasileiro, técnicos qualificados do MEC que conhecem bem a complexidade do sistema e seus problemas e reitores das universidades estaduais paulistas. Todos eles têm em comum a familiaridade com as pesquisas sobre as universidades que estão sendo realizadas na Europa e Estados Unidos e com as reformas em andamento nesses países. A grande questão subjacente, que se colocava no debate internacional e influenciou esse grupo, foi a mudança do papel do Estado: de executor para regulador e avaliador.

Os temas introduzidos por esse grupo foram autonomia e avaliação. Embora a autonomia fosse também uma bandeira da Andes, ela significava, para docentes e funcionários, eleições diretas para as posições de direção e o fim de exigências acadêmicas para exercê-las. Na nova discussão, autonomia correspondia à descentralização da responsabilidade administrativa e devia estar necessariamente associada ao controle pelo poder público através de mecanismos de avaliação; os recursos alocados às universidades deveriam estar associados a critérios de desempenho das instituições no cumprimento de suas funções de ensino e pesquisa. A primeira vez que esta nova temática apareceu no debate público foi em 1985, por ocasião da constituição de uma comissão de alto nível proposta pelo presidente eleito Tancredo Neves. Com sua morte às vésperas da posse, a proposta foi encampada por seu sucessor, o presidente Sarney, e implementada pelo então ministro da Educação, Marco Maciel. Terminado o trabalho da comissão, Maciel criou um grupo especial, o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (Geres), para elaborar e detalhar os projetos de lei que iriam implementar as recomendações. Diante da reação do movimento docente, Maciel recuou e arquivou tanto o trabalho da comissão quanto o do Geres. Apesar do revés inicial, a questão estava posta e continuou presente no debate público, inspirando novas propostas de reforma.

Outra tentativa de colocar essas idéias em prática teve lugar em 1991, quando assumiu o Ministério da Educação um dos defensores da avaliação, José Goldemberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo. Não houve, entretanto,

tempo de implantá-la, pois o ministro se demitiu depois de um ano no cargo, em virtude de conflitos com o presidente da República Fernando Collor de Mello. Com o *impeachment* do presidente e a instauração de um novo governo, representante dos setores tradicionais da política brasileira, o projeto foi abandonado. O governo seguinte retomou a questão em 1995, conforme passamos a analisar agora.

O período recente, 1995-2000

O período mais recente coincide com os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante os quais houve mudanças muito substanciais nas políticas econômicas e sociais e reformas importantes na área educacional, especialmente em relação ao ensino básico: houve uma transformação do sistema de financiamento do ensino fundamental, que incentivou o acesso, a permanência e o sucesso escolar no nível fundamental, o qual praticamente se universalizou nesse período; implantou-se uma reforma curricular tanto do nível fundamental como do médio; modernizou-se todo o sistema de estatísticas educacionais, que se tornou muito eficiente; o sistema de avaliação do desempenho escolar foi aperfeiçoado; ampliaram-se os programas de capacitação docente. Oito anos de continuidade administrativa permitiram uma mudança consistente em todo o sistema. Como conseqüência disso, ocorreu, no final do período, um explosivo aumento das matrículas no ensino médio, decorrentes do aumento de egressos do ensino fundamental que se iniciara na década anterior.

Esses resultados estão associados à retomada, nos últimos cinco anos, do crescimento do ensino superior. De fato, o crescimento nos últimos cinco anos foi surpreendente: 82% do total das matrículas. Como na década de 1970, entretanto, o crescimento se deu basicamente no setor privado. A participação deste setor, que oscilava em torno de 60% entre 1980 e 1998, atingiu 69% em 2001, com o crescimento de 115% no total das matrículas. Também, como na década de 1970, o setor público cresceu muito menos, 36%. No conjunto do sistema, sua participação caiu de 41,6% em 1994 para 31% em 2001. Esta expansão ocorreu em todas as regiões do país, com exceção do Nordeste (ver tabelas 1 e 2).

É possível relacionar esse declínio preocupante do peso relativo do setor público com o fato de a política para o ensino superior não ter incorporado

propostas formuladas no próprio ministério, pela Secretaria de Políticas Educacionais, as quais defendiam a criação de um sistema público de ensino de massa de qualidade que contrabalançasse o elitismo inerente à exclusiva concentração em universidades de pesquisa. Apesar disso, houve um avanço no que diz respeito à avaliação e se criou um sistema de grande potencial para controlar a qualidade do ensino.

Quando se inicia a década de 1990, o sistema já apresentava tendências importantes que tiveram continuidade. A mais importante delas foi o aumento do percentual de docentes com titulação de mestre ou doutor, como consequência das políticas iniciadas nas décadas de 1960 e 1970, com a criação da Capes e do CNPq (tabela 7).

A política nesse sentido foi incorporada à nova LDB, votada em dezembro de 1996. A nova lei introduziu inovações importantes em todo o sistema. Em primeiro lugar, definiu claramente a posição das universidades no sistema de ensino superior, exigindo a associação entre ensino e pesquisa, com produção científica comprovada como condição necessária para seu credenciamento e recredenciamento. A associação entre ensino e pesquisa, é verdade, constava de toda a legislação anterior, mas não existia nenhum mecanismo que exigisse sua implementação pelo setor privado, como ficou claro na análise que fizemos dos processos de aprovação da criação de novas universidades pelo Conselho Federal de Educação. Além do mais, a lei passou a exigir das universidades condições mínimas de qualificação do corpo docente e de regime de trabalho sem as quais a pesquisa não poderia se implantar: um mínimo de um terço do quadro docente constituído por mestres e doutores e de um terço de docentes em tempo integral. A aprovação dessas disposições foi particularmente difícil, pois contou com uma fortíssima oposição do *lobby* privatista.¹⁵ Embora aparentemente burocráticas, essas disposições legais estabeleceram critérios muito objetivos que, por isso mesmo, alteraram substantivamente o processo de criação de universidades.

Outra inovação importantíssima foi a exigência de recredenciamento periódico das instituições de ensino superior, precedidas de um processo de avaliação. Com isso, tornou-se possível corrigir as distorções e as deficiências do sistema

¹⁵ Em virtude disso, as exigências foram diminuídas da proposta original da metade para um terço.

existente, ameaçando a situação das universidades que não passavam de grandes unidades de ensino, as quais não mais estavam imunes a um controle periódico por parte do poder público. Às universidades foi dado um prazo de oito anos para que cumprissem as exigências da lei.

A lei também estabeleceu a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores. O reconhecimento dos cursos pelo poder público, federal ou estadual sempre foi, no Brasil, uma exigência para a legalidade dos diplomas, a qual inclui também as universidades. O procedimento, quando bem aplicado, garantia condições mínimas de funcionamento para os cursos novos, mas não assegurava que essas condições não se deteriorassem. Com a exigência de renovação periódica do reconhecimento, tornou-se possível estabelecer uma pressão continuada sobre as instituições, no sentido de que uma qualidade mínima fosse mantida.

Criando um nicho próprio para as universidades, a lei reconheceu a heterogeneidade do sistema, no qual coexistem as universidades onde se realizam pesquisas e outros tipos de instituição voltados para o ensino. A LDB, entretanto, manteve o rígido controle burocrático sobre estas outras instituições. A ampliação da autonomia para outros tipos de estabelecimentos de ensino era desejável para diminuir o centralismo burocrático, se devidamente acompanhada por um sistema de avaliações e credenciamentos periódicos que coibissem abusos. Decreto presidencial do ano seguinte criou uma nova categoria de estabelecimentos, os centros universitários, dos quais não se exigia pesquisa, mas tão somente excelência de ensino. A estas instituições se estendeu a autonomia didática para criação de cursos e ampliações de vagas, submetendo-as ao regime de avaliação periódica.

O sistema tornou-se bastante mais flexível, ao mesmo tempo em que estabelecia mecanismos de controle da qualidade. A flexibilidade se estendeu também aos cursos, com a abolição do “currículo mínimo”, que engessava todo o ensino, público ou privado, a currículos rigidamente definidos pelo Conselho Federal de Educação. Em seu lugar, foram previstas diretrizes curriculares gerais. Além disso, foram previstos cursos seqüenciais de curta duração para a formação básica ou complementar.

A nova legislação afetou pouco as universidades públicas federais e estaduais, as quais, mal ou bem, e em virtude de políticas anteriores, vinham desenvol-

vendo atividades de pesquisa, ampliando o tempo integral e titulando seus docentes. Para as universidades privadas, entretanto, constituía uma ameaça de perda de *status* e autonomia. Analisaremos mais adiante as reações do setor privado à nova legislação. Cabe antes, entretanto, analisar as políticas e iniciativas do ministério.

Toda a eficácia da nova legislação dependia da construção de um sistema de avaliação e essa foi a principal preocupação do ministério, mesmo antes da aprovação da lei. A principal iniciativa nesse sentido não se orientou para a avaliação das instituições de ensino, mas da qualidade dos cursos e consistiu na criação de um exame nacional de cursos, popularmente conhecido como “Provão”, que consiste em testes objetivos aplicados a todos os formandos de um curso ou carreira. O exame é obrigatório para os alunos e condição para obtenção do diploma, embora não constitua um instrumento de aprovação ou reprovação individuais. O objetivo é avaliar comparativamente os cursos de diferentes instituições, classificando-os de acordo com a média obtida por seus estudantes.

O exame encontrou fortes resistências das mantenedoras do ensino privado e de alunos e docentes do setor público. Aquelas eram previsíveis, mas estas foram surpreendentes, especialmente porque, já nas primeiras aplicações do Provão, ficou comprovada a melhor qualidade dos cursos das instituições públicas em oposição às do setor privado. A explicação para esse fenômeno reside no corporativismo do setor público, liderado pelo sindicato docente, com apoio dos estudantes, o qual sempre se opôs tenazmente a qualquer avaliação que permitisse comparações entre as instituições públicas, pois isso é visto como uma ameaça ao princípio da isonomia, isto é, à distribuição igualitária de benefícios e recompensas a todo o setor. De fato, a defesa da isonomia é condição para a união monolítica dos membros do sindicato. A única avaliação aceita por ele é a auto-avaliação que não inclua comparações entre as diferentes instituições e não esteja associada a uma distribuição diferencial de recursos e benefícios. A implantação do novo sistema só ocorreu por ter contado com forte apoio da imprensa e da sociedade. A publicação dos resultados pela imprensa despertou enorme interesse público e legitimou o Provão, tornando esse exame o mais poderoso instrumento já criado no Brasil para incentivar a melhoria da qualidade do ensino, porque afeta inclusive o próprio mercado. Os cursos privados melhor classificados têm utilizado a classificação como um instrumento de pro-

paganda para atrair alunos e a procura, de fato, tem se orientado pelos resultados da avaliação.

O Provão começou com apenas três cursos (administração, direito e engenharia). Incluindo anualmente novos cursos, o Provão já avaliava em 2001 vinte cursos e incluía aqueles de maior procura, abrangendo, nesse último ano, 1.293.170 alunos, isto é, uma ampla maioria dos formandos. Paralelamente, se instituiu uma avaliação de cunho qualitativo, realizada por comissões de pares, as chamadas Comissões de Avaliação das Condições de Oferta de Ensino, que deviam complementar e corrigir a avaliação efetivada pelo Provão.

Entretanto, se o ministério conseguiu implantar instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, praticamente ignorou a avaliação institucional, que é essencial para a implantação da LDB. Essa tarefa, entretanto, pode ser institucionalizada com relativa facilidade, utilizando os sistemas existentes que incluem, ao lado do novo Provão e das Comissões de Avaliação, que incidem sobre a graduação, as avaliações já estabelecidas de longa data pela Capes e pelo CNPq, as quais incidem sobre a pós-graduação e a pesquisa.

Todas essas iniciativas tiveram repercussões importantes no sistema, mas ainda não se consolidaram. No setor privado, as repercussões foram de maior vulto, especialmente no caso das universidades que foram ameaçadas de perder a autonomia ou serem recredenciadas em outras categorias, tendo seu *status* diminuído. Iniciaram, portanto, uma série de mudanças internas para atender, ao menor custo possível, às exigências da lei.

Um dos obstáculos maiores acabou se revelando o mais fácil de ser cumprido: a elevação do número de pessoal com formação pós-graduada. Nesta questão, o setor privado foi beneficiado por uma absurda vantagem corporativa inserida no próprio texto da Constituição de 1988: trata-se da aposentadoria com salário integral para docentes de todos os níveis de ensino após um mínimo de 25 anos de exercício para as mulheres e trinta anos para os homens.

Esse privilégio injustificável acarretou uma verdadeira sangria do pessoal mais qualificado e mais experiente das universidades públicas, que passou a acumular os proventos da aposentadoria com um novo emprego no setor privado. Essa medida teve outro efeito deletério sobre o setor público: uma vez que a remuneração dos aposentados é feita com as verbas destinadas ao orçamento da educação, percentual crescente dos recursos disponíveis para o ensino superior é

consumido pelo número crescente de inativos. Esse privilégio corporativo escandaloso transformou-se num verdadeiro subsídio público para o setor privado, que se viu poupado de boa parte do ônus para qualificar seu próprio pessoal.

É verdade que o setor privado fez algum esforço nesta direção, uma vez que a qualificação em nível de pós-graduação para o corpo docente tornou-se um critério cada vez mais importante em todas as formas de avaliação. Estabeleceu-se, assim, uma enorme pressão para a aprovação da criação de cursos de pós-graduação nas próprias instituições privadas. Houve, de fato, avanços significativos em termos do número de docentes com titulação de mestrado ou doutorado, condição essencial para reconhecer um curso de pós-graduação. Mas, sem tradição de pesquisa e sem uma verdadeira compreensão pelas mantenedoras do que ela significa e acarreta, as universidades privadas encontraram sérias dificuldades para reconhecerem os cursos propostos e se mobilizaram no sentido de conseguir diminuir as rígidas exigências que a Capes lograra institucionalizar para este nível de ensino. Neste ínterim, e dado o crescente mercado para a formação pós-graduada e continuada, expandiram todo o setor dos cursos de especialização, para os quais há muito pouco controle de qualidade.

Outros subterfúgios foram utilizados. Como a produção científica constitui um dos principais comprovantes de atividade científica, as universidades privadas criaram suas próprias revistas (não indexadas), pressionando seus docentes para produzirem artigos. Os subterfúgios acarretaram também uma abertura para o mercado global de educação superior. Na impossibilidade de criarem seus próprios cursos de pós-graduação, estabeleceram convênios com universidades estrangeiras interessadas em explorar o mercado de diplomas através de cursos à distância ou semipresenciais. Nestes casos, os diplomas são expedidos no exterior, escapando assim dos rígidos controles de qualidade da Capes.¹⁶

Houve também, é verdade, iniciativas mais condizentes com o espírito da lei. Diversas instituições, inclusive as empresas de ensino, utilizando pesquisadores aposentados do setor público, estabeleceram pequenos grupos de pesquisa

¹⁶ A legislação determina que esses diplomas devam ser revalidados por universidades brasileiras que possuam programas de mestrado e doutorado já reconhecidos pela Capes. Essa norma, entretanto, tem se revelado de difícil aplicação.

efetivamente sérios, com condições de obter financiamento das agências públicas e assim satisfazer às determinações da legislação. São, entretanto, na maior parte das vezes, pequenos enclaves em enormes instituições voltadas basicamente para o ensino de massa, sem capacidade de influir na graduação. O destino desses grupos é bastante problemático, pois sua manutenção depende inteiramente das estratégias financeiras dos mantenedores.

Por trás de todas essas iniciativas, existe um problema básico das instituições lucrativas: o fato, já apontado, da completa ausência de liberdade acadêmica e a apropriação da autonomia concedida às universidades por mantenedoras ou proprietários. Os docentes são, de fato, proletários do ensino, submetidos não só às determinações, mas inclusive aos caprichos dos proprietários. O corpo dirigente é, em geral, indicado pelos proprietários e formado muitas vezes por seus parentes, raramente incluindo pessoal qualificado. Dessa forma, universidades privadas lucrativas se constituem freqüentemente em uma contrafação do modelo de universidade que inspirou a legislação e os movimentos de reforma do ensino superior.

Há, entretanto, que ressaltar o segmento formado pelas instituições não lucrativas, comunitárias ou confessionais, que tem procurado realizar o modelo de universidade que associa ensino e pesquisa, que investe em projetos pedagógicos sérios, e onde há algum grau de liberdade acadêmica. Esse segmento tem contribuído de modo muito positivo para o desenvolvimento do ensino superior brasileiro.

Apesar de todas as inovações, houve omissões importantes na política educacional recente que afetaram de modo particular o sistema público de ensino superior, do qual não foram solucionados os problemas estruturais que entravam seu funcionamento e sua expansão.

De fato, não houve nenhuma iniciativa no sentido de atender, em instituições públicas, à demanda crescente de educação pós-secundária por parte de uma população cuja formação escolar prévia é insuficiente para obter sucesso em instituições voltadas para a pós-graduação e a pesquisa. Os governos, tanto o federal quanto parte dos estaduais, continuaram a concentrar seus recursos na oferta de ensino gratuito em universidades e a aumentar os estímulos para a pesquisa e a formação em nível de pós-graduação. Não houve uma diversificação dos tipos de estabelecimentos nem dos programas de ensino de forma a atender às necessidades de uma demanda heterogênea. Também não houve uma iniciativa de criar, com recursos públicos, uma universidade aberta, que oferecesse ensino

à distância ou semipresencial de qualidade. A tarefa foi delegada às iniciativas das universidades públicas e privadas que ministram cursos presenciais, as quais não possuem competência nesse novo setor, nem recursos para criar as novas competências necessárias. As iniciativas das universidades públicas têm sido muito limitadas e as das universidades particulares não apresentam o nível de qualidade necessário. De fato, o ensino à distância tem promovido uma pressão no sentido de abrir o sistema para a agressiva atuação de instituições estrangeiras que têm interesse na exportação de cursos, especialmente no nível da pós-graduação. Com isso, a democratização do ensino, com a absorção da demanda de caráter mais popular, continuou na dependência crescente do ensino privado de massa, para o qual esta continua a ser uma atividade muito lucrativa. O imediatismo desse setor, por outro lado, não promoveu uma renovação de ensino que possa corrigir as deficiências da escolaridade anterior desse público e oferecer uma formação adequada às exigências crescentes do mercado de trabalho.

Também não ocorreu, nesse período, uma reforma administrativa do ensino público e da relação entre as instituições e o Estado de modo a quebrar o rígido centralismo burocrático e promover uma racionalização necessária na utilização de recursos disponíveis. O problema reside na ausência de autonomia administrativa e financeira para as universidades públicas, com a única exceção das estaduais paulistas. Sem essa autonomia, é impossível alterar a natureza da gestão e estabelecer um sistema de financiamento que associe o volume de recursos a algum critério de desempenho. A Constituição de 1988, que foi extremamente detalhista, de fato assegurou às universidades a autonomia didática, científica, administrativa e financeira. Mas, se a liberdade acadêmica se estabeleceu, a submissão das universidades às rígidas regras do funcionalismo público no que tange à admissão, à demissão e à remuneração do pessoal e aos complexos controles orçamentários vigentes no setor governamental tornou letra morta a autonomia legalmente estabelecida. O controle da abertura de vagas para novas contratações continuou a ser exercido diretamente pelos órgãos governamentais centralizados, assim como a regulamentação da carreira. A execução da folha de pagamento, que consome cerca de 90% dos recursos, é feita diretamente pelo ministério. A liberdade de execução dos 10% restantes é ainda dificultada pela rígida separação entre verbas de custeio e de capital e ao detalhamento das despesas pelo Congresso Nacional. Por isso mesmo, não se logrou até hoje

associar pelo menos parte dos orçamentos da universidade ao número de alunos que atende, à qualificação do corpo docente e ao desempenho de seus estudantes. A pesquisa continuou dependente do financiamento das agências, que é extra-orçamentário, e depende, de fato, da qualidade do projeto e da competência dos pesquisadores. Apesar das vantagens desse processo, não há ainda nenhuma avaliação institucional que integre ensino e pesquisa.

A situação é ainda agravada pelo fato de que, na esteira da exaltação democrática que presidiu a elaboração da Constituição, o movimento corporativo de docentes e funcionários conseguiu vitórias importantes que asseguraram, além da aposentadoria já mencionada, a completa estabilidade no emprego, a irreduzibilidade de vencimentos e a incorporação permanente de qualquer benefício temporário concedido em função do exercício de cargos, de produção científica ou de inovação pedagógica. O quadro de pessoal se tornou extremamente rígido e praticamente impermeável a qualquer avaliação de mérito. Em virtude disso, qualquer inovação no sistema depende integralmente de recursos adicionais. José Joaquín Brunner analisou a impossibilidade de modernizar e racionalizar as universidades públicas nesse sistema, que foi comum a praticamente todos os países da América Latina (Brunner, 1991). Sem uma reforma de grande alcance, o ensino público não poderá responder aos desafios de aumentar o atendimento à população.

Só resta lamentar que a oportunidade de fazê-lo tenha sido perdida, quando as condições de estabilidade e longa permanência do governo Fernando Henrique Cardoso a teriam permitido.

Perspectivas

Em 1 de janeiro de 2003, houve uma grande mudança política com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais e a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Assumiu assim um partido que integrava a oposição ao governo anterior, e cujo um dos *slogans* era “acabar com tudo que está aí”.

Tem havido, de fato, um grande desmonte da máquina administrativa, que, infelizmente, tem atingido inclusive os setores técnicos.

No Ministério da Educação, a transformação está se dando com a substituição dos quadros anteriores por participantes dos quadros do Sindicato de Docen-

tes, que sempre combateram violentamente os processos de avaliação implantados e se opuseram intransigentemente a uma reforma da universidade que pudesse diferenciar as instituições por mérito e desempenho e representasse qualquer ameaça à estabilidade dos docentes e aos benefícios corporativos existentes. Por outro lado, não se nota ainda nenhuma proposta consistente e integrada para uma nova política para o ensino superior e a avaliação. Nestes primeiros meses de governo, têm ocorrido apenas iniciativas pontuais ou casuísticas.

Sem um sistema de avaliação que incida sobre a qualidade do ensino, é difícil dar prosseguimento a uma política capaz de coibir os abusos do setor privado de ensino de massas, especialmente porque a ação sindical dos docentes tem se restringido ao setor público (onde a estabilidade de emprego e a dificuldade de suspender o pagamento dos salários eliminam qualquer risco ou custo para as greves). Com isso, toda a questão da qualificação e das condições de trabalho do corpo docente das instituições privadas de massa mal foi tocada. Sem uma melhoria das condições de trabalho, a qualidade do ensino não será alterada. Apesar de ter havido uma melhoria salarial em muitas instituições privadas, continua a prevalecer a remuneração por aula ministrada e a ausência de incentivos para a formação continuada dos docentes. Professores ministram até quarenta aulas por semana, ou mesmo mais, em classes superlotadas e sem apoio de um planejamento pedagógico, sendo, portanto, incapazes de oferecer ensino adequado a um público com sérias deficiências de formação escolar anterior.

É cedo para julgar. Mas vejo poucas perspectivas de uma reforma mais profunda e temo que as realizações do período anterior sejam destruídas, sem que seja dado o salto para a consolidação de um sistema de credenciamento baseado em avaliações institucionais.

Referências bibliográficas

BRUNNER, José Joaquín. *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era de Vargas*. Coleção Educação e Transformação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Edições UFC, 1980.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Introdução. In: Kent, R.S. (org.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. *Movimentos sociais: a construção da cidadania*. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, 1984.

GEIGER, Roger L. *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1986.

INEP. *Ensino superior, coletânea de legislação básica*. Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1969.

MENDES, Cândido Antônio & CASTRO, Cláudio de Moura. *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1984.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. *Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1984.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. *A Space for Science: the Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet & COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra/Fundação Getúlio Vargas, 2000.

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

