

50 anos da Reforma Universitária de 1968: a reforma que não acabou

Allan Aroni*

Resumo: A Reforma Universitária de 1968, prestes a completar 50 anos, é o marco legal mais importante de dois processos complementares de transformação do ensino superior no Brasil. Em um primeiro momento, observamos que essa lei propiciou as condições básicas para a organização das instituições de ensino e pesquisa, estimulando a expansão das vagas, em especial no setor privado, que disputa recursos governamentais com instituições públicas e busca lucros como parte prioritária de suas atividades. Quatro décadas mais tarde, as bases da reforma de 1968 sustentaram programas governamentais que ampliaram as vagas nas instituições federais de forma mais consistente, ainda que incorporando uma tendência mundial de diversificação das modalidades e dos formatos organizacionais de ensino e pesquisa diante da intensificação do processo de globalização. O desafio mais importante da reforma, porém, ficou pendente: a busca da qualidade do ensino superior no novo contexto de produção e desenvolvimento do conhecimento, o que implica a forma competitiva e colaborativa.

Palavras-chave: Reforma Universitária, REUNI, internacionalização.

* Doutor em Sociologia. Campinas – SP. E-mail: aroni.allan@gmail.com

50 years of the University Reform of 1968. The reform is not over

Allan Aroni

Abstract: The University Reform of 1968 turns 50 years as the most important legal framework of two complementary processes of transformation of higher education in Brazil. At first, we observe that this law provide the basic conditions for the organization of teaching and research institutions, stimulating the expansion of opportunities, especially in the private sector that disputes government resources with public institutions and seeks profits as a priority part of their activities. Four decades later, the basis of the 1968 reform supported government programs that increased opportunities in federal institutions more consistently, although incorporating a global trend of diversification of the modalities and organizational teaching and research formats on the intensification of the globalization process. The most important challenge of the reform, however, remained pending: the pursuit of quality in higher education in a new context of production and development of knowledge in competitive and collaborative manner.

Keywords: University Reform, REUNI, internationalization.

50 años de la Reforma Universitaria de 1968. La reforma que no acabó

Allan Aroni

Resumen: La Reforma Universitaria de 1968 cumple 50 años como el hito legal más importante de dos procesos complementarios de la transformación de la educación superior en Brasil. En un primer momento se observa que esta ley ha proporcionado las condiciones básicas para la organización de las instituciones de enseñanza e investigación científica, fomentando la expansión de las plazas, especialmente del sector privado que disputa recursos gubernamentales con las instituciones públicas y busca lucros como elemento prioritario de sus actividades. Cuatro décadas después, las bases de la reforma de 1968 apoyaron los programas de gobierno que ampliaron las plazas en las instituciones federales de manera más consistente, aunque incorporando una tendencia mundial de diversificación de las modalidades y de los formatos de organización de enseñanza e investigación ante la intensificación del proceso de globalización. El desafío más importante de la reforma, no obstante, está pendiente: la búsqueda de la calidad en la educación superior en un nuevo contexto de la producción y desarrollo del conocimiento de modo competitivo y colaborativo.

Palabras clave: Reforma Universitaria, REUNI, internacionalización.

Introdução

A Reforma Universitária de 1968, Lei nº 5.540 (Brasil, 1968a), definiu boa parte da atual configuração do ensino superior no Brasil, estabelecendo a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades, implantando os departamentos como uma ‘célula’ organizacional das instituições, prevendo a participação docente nos órgãos decisórios centrais, inclusive nos estabelecimentos isolados, introduzindo os cursos de especialização e de extensão nas diferentes modalidades organizacionais, extinguindo as cátedras e adotando a progressividade do regime de trabalho de dedicação exclusiva nas universidades públicas.

A referida reforma não se restringiu, contudo, às universidades. Ao admitir a possibilidade de oferta de vagas de ensino superior fora das instituições universitárias, a Lei nº 5.540 de 1968 abriu uma brecha para que boa parte da demanda dos estudantes fosse atendida por centros universitários e por faculdades isoladas, em grande medida privadas, ou seja, por instituições nas quais a pesquisa e a extensão não se consolidaram como parte dos seus atributos. A expansão das vagas nas universidades dependeria quase que exclusivamente das iniciativas do poder público, de forma restrita, dado que o custo de instalação, de manutenção e de funcionamento de uma universidade nos moldes vigentes inclui: a necessária indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a atualização constante das bibliotecas e dos laboratórios, a disponibilização de instalações adequadas, além da contratação de funcionários técnico-administrativos e de professores em número suficiente. Destaca-se que, dificilmente, as instituições privadas cumprem essas exigências.

Se, por um lado, a orientação governamental no Brasil foi fundamental para a organização das instituições e para a expansão das vagas de ensino superior, por outro, uma questão cada vez mais decisiva num contexto de intensificação da globalização foi relegada a um segundo plano. A qualidade do ensino e da pesquisa no país continuou sendo tratada como um *output* natural, senão automático, do que se espera dos cursos superiores. Esta percepção reflete uma consequência de políticas elaboradas sem ampla discussão e implantadas autoritariamente sob influência externa com aquiescência interna.

Reforma Universitária, mas qual e para quem?

Os rumos do ensino superior no Brasil foram traçados por muitos convênios estabelecidos durante o regime militar entre o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID)¹. No primeiro momento, por meio de uma comissão mista de cinco educadores brasileiros e cinco norte-americanos e tendo em vista a forte pressão dos estudantes por mais vagas, procurou-se determinar o que poderia constituir um sistema ideal de ensino superior no país. No segundo, em 1966, o professor norte-americano Rudolph Atcon foi convidado pelo MEC para realizar um estudo sobre o ensino superior visando sua reestruturação. Ao Relatório Atcon soma-se o Relatório Meira Matos de 1967, notadamente preocupado em garantir as condições para a formação da mão de obra necessária ao projeto de nação ora em curso. Com base nesses ‘estudos’, que coincidem em termos conclusivos, planejou-se a ‘racionalização’ das atividades acadêmicas como uma forma de se alcançar o máximo de rendimento com a menor inversão de recursos (Martins, 1988b).

Isso significou que a busca por fontes alternativas de recursos seria estimulada com o intuito de cobrir essencialmente os custos da expansão das vagas. O Decreto-Lei nº 5.537 de 1968 (Brasil, 1968b), por exemplo, criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP)², cuja finalidade seria captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa. O art. 3, parágrafo 2, do referido Decreto-Lei, indicava os rumos a ser adotados pela área, garantindo aos estabelecimentos particulares o recebimento de subvenção e auxílios do Poder Público Federal. Além disso, o art. 11 autorizava o MEC a estabelecer um sistema por meio do qual fosse cobrada anuidade nos estabelecimentos federais de ensino de alunos de alta renda familiar e

¹ A USAID foi um programa criado pelo governo norte-americano Truman (1945-1953) para promover uma cooperação técnica entre os EUA e a América Latina. No Brasil, tal programa acabou por abranger áreas da administração pública, economia, finanças, agricultura, recursos minerais, energia nuclear, saúde, educação e transporte. Na área educacional, dedicou-se à formação de professores, tendo em vista formar profissionais para a indústria.

² Depois, Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), segundo o Decreto-Lei nº 872 (Brasil, 1969).

financiadas bolsas de estudo, de manutenção e de estágio, reembolsáveis a longo prazo, aos alunos de curso superior de menores ou insuficientes recursos.

A alocação de recursos públicos para as instituições privadas e a tentativa de cobrança de mensalidades nas universidades públicas foram reforçadas pela Emenda Constitucional nº 1 (Brasil, 1967), que previa, em seu art. 176, parágrafo 2º, a liberdade de ensino à iniciativa particular, com o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos. O parágrafo 3º do mesmo artigo foi além, prevendo o fim da gratuidade no ensino médio e no superior.

Já a Lei nº 5.692, de 1971 (Brasil, 1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, previa no seu art. 44 que, nos estabelecimentos oficiais, o 1º grau seria gratuito dos 7 aos 14 anos e os níveis ulteriores o seriam apenas para aqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos e não tivessem repetido mais de um ano letivo ou estudos correspondentes no regime de matrícula por disciplina. Os estudantes com desempenho irregular seriam obrigados a pagar e muito provavelmente abandonariam a escola.

Temos portanto um processo de reforma institucional elaborada por um pequeno grupo de pessoas que transformou a disputa por fundos públicos entre instituições públicas e privadas e por pouco não acabou completamente com a gratuidade do ensino nas instituições públicas. O efeito das medidas implementadas durante o regime militar foi mais visível na oferta das vagas de ensino superior no país. Enquanto as matrículas nas instituições públicas de ensino superior passaram de 53.624, no ano de 1960, a 492.232, em 1980, as matrículas nas instituições privadas saltaram de 42.067, em 1960, para 885.054, em 1980³.

Deve-se ressaltar que o contexto social e político era totalmente desfavorável a qualquer contestação das diretrizes políticas então adotadas. A perseguição aos movimentos sociais e políticos contrários à ditadura e a

³ Pelo fato de mobilizar recursos privados e visar a obtenção de lucros, segundo Sampaio (2000), o setor particular é considerado mais dinâmico no atendimento da 'clientela', por isso cresce mais rápido e o faz em detrimento da qualidade.

ampla censura aos meios de comunicação somavam-se a campanhas publicitárias introduzidas com o fito de controlar a população.

A partir da segunda metade da década de 1970, o cenário começou a mudar com a introdução de mudanças tecnológicas, financeiras e produtivas, as quais imprimiram outra dinâmica ao capitalismo internacional. Ao mesmo tempo, as condições que garantiam dinamismo a vários países periféricos dependentes deixaram de existir (Goldenstein, 1994). O aumento do preço do petróleo, após um descontentamento dos integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) com a intromissão dos EUA e dos seus aliados na crise árabe-israelense, causou uma grande crise mundial.

De um lado, a crise do petróleo de 1973 e as elevadas importações de bens de capital do período 1970-74 desnudaram a fragilidade cambial do país; de outro, a partir de 1977-78, nossa debilidade financeira ficou mais evidente diante da inviabilidade dos grandes projetos colocados em marcha pelo governo (Cano, 1995). O movimento grevista iniciado em 1978 no ABC paulista logo se espalhou e ganhou rapidamente o país, pressionando o regime político. Em 1979, foi aprovada a Lei da Anistia e a Lei Orgânica dos Partidos foi reformulada, extinguindo o bipartidarismo criado em 1966.

Uma nova efervescência política tomou conta do país, ao mesmo tempo em que, em razão do desequilíbrio fiscal interno, do aumento das taxas de juros internacionais e da escassez de financiamento externo, a deterioração econômica se agravava. Coube ao regime militar restringir o crédito, aumentar a taxa de juros interna e vender títulos do governo para o setor privado. A conta recaiu sobre a contenção salarial, a diminuição dos investimentos estatais, o aumento da arrecadação, a não efetivação dos direitos sociais em sua integralidade, com destaque para os educacionais, principalmente no ensino superior. Para enfrentar a situação, era preciso aumentar a participação social na tomada de decisões e, no caso das instituições públicas, lutar pela garantia dos fundos públicos.

Redemocratização

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988a), em decorrência da ampla participação dos setores organizados da sociedade civil em sua elaboração, constituiu uma conquista social importante na história do nosso país, principalmente no que diz respeito à

garantia do direito à educação. Mesmo assim, quando cotejamos, por exemplo, os artigos 212 e 213 da CF/88, alguns reflexos da disputa por fundos públicos emergem.

Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino [...]

Art. 213 ‘Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas’ [...] (Brasil, 1988a, grifo nosso).

Para Sampaio (2000), essa luta pelo fundo público no setor educacional revela uma ambiguidade do próprio governo e reflete a postura do MEC, que, em sua interação com o setor do ensino superior privado, move-se entre o enrijecimento da aplicabilidade legal e modelar e a liberalização pautada nos estímulos de controle do e para o mercado. Na prática, vários segmentos do setor privado “[...] vêm mobilizando-se e organizando-se em novos grupos de interesses [...] No limite, o que essas novas associações estão pleiteando é acesso aos recursos públicos segundo o princípio constitucional de 1988” (Sampaio, 2000, p. 129).

A competição pelos fundos públicos manteve-se no país com uma determinada sofisticação, apesar dos mecanismos que foram introduzidos com o objetivo de assegurar que, pelo menos, alguns fundos garantissem o direito ao ensino fundamental, conforme prevê a CF/88.

Os recursos estabelecidos por lei, no entanto, mostraram-se claramente insuficientes diante da demanda reprimida da população por educação em todos os níveis, das condições precárias das escolas existentes e da sobrecarga de trabalho dos professores e dos trabalhadores da educação. Quase 30 anos depois de promulgada a CF/88, a situação continua tão grave que, por dia, só no estado de São Paulo, ente federativo que possui a maior quantidade de professores no país, mais de 300 professores obtêm afastamento do trabalho, a grande maioria para tratar da saúde, apesar da enorme dificuldade para garantir esse direito.

Para agravar a situação, mecanismos como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) comprometeram ainda mais os recursos

necessários à garantia de uma série de direitos. A CF/88 prevê que 18% do valor total arrecadado com impostos federais deve ser aplicado exclusivamente em educação, mas, com a DRU, esse montante passou a ser calculado depois de se retirar 20% do total, ou seja, o valor final repassado para o setor foi reduzido e acabou ficando em torno de 13%, em vez dos 18%.

Contaminadas por esse contexto de cortes de investimento, algumas estratégias de captação de recursos adicionais ressurgiram, recolocando a questão do pagamento de taxas e mensalidades nas instituições públicas. Basta observar a Lei nº 8.958 (Brasil, 1994), a respeito das relações entre as universidades e as fundações privadas. A partir de então, as instituições federais de ensino superior e as demais instituições de pesquisa científica e tecnológica deveriam contratar fundações criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, as quais, a priori, não estariam sob controle das reitorias e menos ainda da comunidade universitária. Em um ambiente político e econômico em que o Estado⁴ congelou e até reduziu o orçamento das universidades públicas, o papel dessas fundações seria o de administrar os recursos públicos, cobrar por esse serviço e arrecadar valores das mensalidades e das taxas dos cursos de extensão e de pós-graduação geralmente voltados ao interesse do 'mercado'. Nessas condições, a atuação desvirtuada dessas organizações só não foi maior graças à mobilização dos professores, motivados por uma série de denúncias envolvendo a falta de transparência e o desvio de recursos públicos⁵.

⁴ Trata-se de um Estado no qual se hipotrofiam os poderes Legislativo e Judiciário e, em movimento contrário, hipertrofia-se o Poder Executivo, de modo que as relações entre Estado e sociedade civil não passam por mediações das associações e entidades políticas representativas dessa última. O diálogo faz-se diretamente entre as duas instâncias de poder e de hegemonia, diante de uma sociedade fragmentada e desorganizada em razão da degradação social e econômica dos anos 1980 (Silva Jr., 2003).

⁵ Basta observar os trabalhos de Barbour, *À beira do colapso, Fundação Zerbini divide-se em duas* (2007) e *Unesp terá de cobrir dívida contraída por fundação "fantasma"* (2006), de Biondi e Mandelli, *Justiça intervém na maior fundação "de apoio" à UFSC* (2007), e de Chrispiniano, *Fundações da UnB ignoram advertências da Promotoria e TCU* (2007) e *Fipt, a invenção do*

De acordo com a expectativa política então dominante, o Estado e, conseqüentemente, as instituições deveriam reduzir seu papel, delegando-o, no caso da educação e da pesquisa, da saúde pública, da cultura e da seguridade social, à atuação das organizações sociais⁶. Por isso, a ‘recomendação’ para que o Estado gradativamente se afastasse (ainda mais) da manutenção desse nível de ensino quase prosperou em meados de 1990. Conforme a diretriz política hegemônica,

[...] a educação, mormente superior, seria um ‘serviço público não exclusivo do Estado e competitivo’, disto resultando a proposta (mais que ‘recomendação’) constante do Plano Diretor de Reforma do Estado do atual governo⁷ de transformação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) em ‘organizações sociais’, além das propostas do MEC de nova matriz de financiamento e de autonomia das Ifes – incluindo os ‘contratos de gestão’ – até a retomada, no executivo e no legislativo, da bandeira do ensino pago no ensino superior público, ‘ao menos para aqueles que podem pagar...’ (Sguissardi, 2000, p. 49, grifo do autor).

O que observamos nas propostas, que, aliás, ultrapassavam os intentos do Governo Federal, em especial os do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, é a tentativa de substituir uma expressão constitucional de ‘autonomia de gestão financeira’ por uma ‘autonomia financeira’ do ensino superior. Para Catani e Oliveira (2000, p. 77),

Como se vê, a proposta de reformulação das universidades federais implica numa pseudo-autonomia, ou melhor, numa autonomia controlada pelo Estado

Estado paralelo? (2006).

⁶ “[...] um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituídas pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Brasil, 1998, p. 13).

⁷ O autor se refere ao governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2003).

e pelo mercado. Na realidade, ela se insere no processo de minimização do Estado e, portanto, de limitação dos fundos públicos no tocante ao financiamento das políticas públicas. Insere-se também, como evidenciam Silva Jr e Sguissardi (1999), num quadro de subordinação da esfera educacional à esfera econômica, de restrição da esfera pública e ampliação da esfera privada.

Retomada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Brasil, 1996), a regulamentação do princípio da autonomia, tal como se apresenta, chegou a atribuir às universidades a competência para criar e extinguir cursos na própria sede e remanejar o número de vagas dos cursos oferecidos, libertando inclusive o setor privado do controle do Conselho Nacional de Educação. Essa ‘autonomia’ foi posteriormente estendida aos centros universitários, que podem usufruir também de outras atribuições da ‘autonomia universitária’, desde que devidamente definidas no ato de seu credenciamento.

Garantindo legalmente diretrizes da reforma administrativa, a LDB assegura às universidades uma autonomia de que jamais gozaram: elaborar e aplicar seu próprio orçamento, sem submetê-lo à aprovação do MEC; adotar regime financeiro e contábil próprio; reavaliar operações de crédito; efetuar transferências e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (art. 53, inciso X). Legitima-se, assim, a busca de recursos nas mais diferentes fontes de financiamento (Sguissardi, Silva Jr. & 2001, p. 55).

A LDB/96 criou ademais uma grande procura por cursos de licenciatura, visto que a formação de docentes para atuar na educação básica deveria ser feita em nível superior constituindo uma grande oportunidade para as instituições privadas ampliarem as suas vagas, considerando que, durante o período de Fernando Henrique na Presidência do Brasil, não houve políticas para criação de novas instituições federais.

Com o Decreto nº 2.306 (Brasil, 1997), o estímulo à falta de transparência das instituições privadas avançou, tanto com a retirada da exigência de representação acadêmica no conselho fiscal das entidades mantenedoras que se apresentam como não-lucrativas quanto com a não

manutenção da exigência de publicação anual do balanço dessas entidades. Reduziu-se ainda o montante destinado à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo de dois terços para ao menos 60% da receita operacional das instituições sem fins lucrativos, deduzidos os valores referentes a concessão de descontos, reduções ou bolsas de estudos concedidas e gastos com pessoal, encargos e benefícios sociais dos hospitais universitários.

Mais tarde, o Plano Nacional de Educação (PNE/01), Lei nº 10.172 (Brasil, 2001), evidenciaria concretamente a opção do governo para o setor. Por meio dos nove vetos presidenciais, anulavam-se os subitens que promoviam alterações ou ampliavam recursos financeiros para a educação pública, sendo que cinco deles se referiam diretamente à educação superior.

Os embates quanto à destinação dos fundos públicos continuam sendo centrais, resultando, por exemplo, na implementação de estímulos fiscais por meio de programas de grande apelo popular, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), Lei nº 11.096 (Brasil, 2005a), que passou a destinar bolsas de estudo para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Entre as vantagens alcançadas pelas instituições privadas, destacam-se:

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão:

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização

de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica (Brasil, 2005a).

O total de isenção garantido às instituições privadas não é, no entanto, fiscalizado em relação à contrapartida oferecida pelas instituições. Assim, uma forte pressão pelo simples acesso ao ensino superior não garantiu o compromisso das instituições de buscar a qualidade dos cursos; apenas em parte elas responderam à preocupação governamental de atender à expansão de vagas estabelecida no PNE/01, de forma que, até 2011, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos tivessem acesso ao nível de ensino superior.

REUNI

Outra vertente da atuação governamental mais recente resultou no Decreto nº 6.096 (Brasil, 2007), que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Por meio do REUNI, o governo federal ampliou, em muito, o acesso à graduação, aproveitando boa parte da estrutura física e de pessoal existente nas universidades federais, mesmo que aumentando o número de estudantes por professor. O número de universidades também aumentou de 45 em 2003 para 63 em 2014. O número de *campi* chegou a 321.

Além disso, novos formatos organizacionais foram implementados em atenção à demanda por mais vagas e a uma tendência internacional de diversificação das modalidades de cursos e de instituições, como o fomento do ensino a distância⁸ para atuar em praticamente todas as modalidades de ensino (Decreto Presidencial 5.622 (Brasil, 2005b), a constituição dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs) – Decreto 6.095 (Brasil, 2007)⁹, o Programa Nacional de Acesso

⁸ Atendendo a demandas do mercado de trabalho, o Decreto Presidencial 5.622 prevê, conforme seu Art. 2º, que a educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais: I - educação básica; II - educação de jovens e adultos; III - educação especial; IV - educação profissional; V - educação superior, abrangendo cursos e programas sequenciais, de graduação, de especialização, de mestrado, de doutorado.

⁹ No mesmo ano foi lançado o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e

ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – Lei 12.513 (Brasil, 2011a)¹⁰.

Como podemos observar, a estratégia de aumentar o número de vagas dos cursos superiores respondeu, em alguma medida, a uma demanda crescente dos estudantes, mas, no século XXI, com a intensificação do processo de globalização, os Estados estão sendo obrigados a se preocupar com a produção e o desenvolvimento de conhecimento de qualidade.

Internacionalização

Com o aumento e a diversificação das vagas oferecidas pelo ensino superior, alguns setores do Governo Federal perceberam que existe uma tendência internacional cada vez mais estratégica para os Estados. O decreto nº 7.642 (Brasil, 2011b), em especial, trata do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), uma importante iniciativa governamental¹¹ de cooperação científica internacional, mas principalmente de competição, que busca formar mão de obra para sustentar e incrementar o crescimento

Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI) (2007 – 2010), atribuindo importância à competitividade aliada à dimensão social do desenvolvimento ou inclusão social.

¹⁰ “São objetivos do Pronatec: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)” (Brasil, 2011a).

¹¹ O Programa visa promover a consolidação, a expansão e a internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. Busca atrair também pesquisadores do exterior ‘nas áreas prioritárias definidas no Programa’, além de criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento no exterior.

econômico do país. Por meio do CsF, os estudantes podem realizar intercâmbio no estrangeiro. Do total dos estudantes latino-americanos, 61% escolhem outros países das Américas, 36% a Europa, apenas 2% a Oceania e 1% a Ásia. Os principais destinos das Américas para esses estudantes continuam sendo os EUA (cerca de 80%) e Cuba (11%). Dos intercambistas que vão para a Europa, 32% escolhem a Espanha, 19% a França e 14% o Reino Unido (Maldonado-Maldonado, 2009, p. 87). Fica claro, portanto, que o Brasil precisa se esforçar muito para atrair mais estudantes estrangeiros. Por isso o art. 2º do CsF tem por objetivos:

I - promover, por meio da concessão de bolsas de estudos, a formação de estudantes brasileiros, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas para a qualidade, ‘o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil’;

II - ampliar a participação e a mobilidade internacional de estudantes de cursos técnicos, graduação e pós-graduação, docentes, pesquisadores, especialistas, técnicos, tecnólogos e engenheiros, pessoal técnico-científico de empresas e centros de pesquisa e de inovação tecnológica brasileiros, para ‘o desenvolvimento de projetos de pesquisa, estudos, treinamentos e capacitação em instituições de excelência no exterior’;

III - criar oportunidade de ‘cooperação entre grupos de pesquisa’ brasileiros e estrangeiros de universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa de reconhecido padrão internacional;

IV - promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e pesquisadores de reconhecida liderança científica residentes no exterior por meio de projetos de cooperação bilateral e programas para fixação no País, na condição de pesquisadores visitantes ou em caráter permanente;

V - promover a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação;

VI - contribuir para o processo de internacionalização das instituições de ensino superior e dos centros de pesquisa brasileiros;

VII - propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil;

VIII - contribuir para o 'aumento da competitividade das empresas brasileiras';

e IX - 'estimular e aperfeiçoar as pesquisas aplicadas no País', visando ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação (Brasil, 2011b, grifo nosso).

Ressalta-se, porém, que um dos maiores desafios do programa diz respeito à recepção e à possível incorporação da bagagem profissional e intelectual que os estudantes adquirem não apenas ao conhecer instituições e laboratórios de ponta mundo afora, mas também ao trocar ideias e compartilhar pesquisas com outros estudantes e pesquisadores do mundo todo, uma característica das universidades presentes desde as suas origens mais remotas que agora são revigoradas. É preciso dar condições para que oportunidades como essas não se transformem em apenas mais uma experiência a se perder na memória dos estudantes e dos profissionais, mas impactem comportamentos e ações sociais, principalmente nas universidades.

Em vez disso, por um anacronismo, a Lei 12.711 (Brasil, 2012a), dispondo sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico, obriga que, nessas instituições, metade das vagas por curso e por turno sejam destinadas a estudantes que tenham feito o ensino médio em escolas da rede pública. Além disso, determina que no mínimo 50% das vagas reservadas sejam destinadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos do salário-mínimo per capita, com proporção de vagas no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas da unidade da federação do local de oferta de vagas da instituição, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

É importante destacar que medidas para a reserva de vagas e cotas estavam sendo implementadas pelas próprias universidades com a diferença de que tinham sido antecedidas por um longo debate. A Universidade de Brasília, por exemplo, foi a primeira universidade federal a implementar cotas em 2004, oito anos antes da Lei, com um planejamento estratégico fundamental. Quando o governo federal percebeu que outras instituições seguiam com sucesso pelo mesmo

caminho, implantou uma medida com implicações para todas universidades federais e IFETs, fundando-se em iniciativas legislativas que não levavam em conta a preocupação com a garantia de condições para um bom cumprimento dos objetivos das instituições, entre eles o de oferecer ensino, pesquisa e extensão com qualidade, o que só é possível por meio de debate público e de organização. Mesmo assim, a reserva de vagas e as cotas implantadas pelo governo federal, apesar de ter sido aproveitadas politicamente pelos governantes, não chegaram a constituir um problema a não ser por representar um duro golpe na autonomia das universidades. Além disso, o bom desempenho dos alunos cotistas coloca em questão o ‘mérito’ até então auferido pelos vestibulares.

De forma similar, a Lei 12.772 (Brasil, 2012b), rapidamente revogada, tratava de forma conjunta temas como a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, entre outras. Previa não obstante em seu artigo 8º, parágrafo 1º, a retirada, via instrumento legal, da exigência dos títulos de mestre e doutor nos concursos para professor. Tal iniciativa reflete a equívoca demanda constante das universidades privadas que querem aumentar seus lucros ao não atender a obrigação de contratar mestres e doutores¹².

Art. 8º - O ingresso na Carreira de Magistério Superior ocorrerá sempre no primeiro nível da Classe de Professor Auxiliar, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos.

§ 1º No concurso público de que trata o caput, será exigido o diploma de curso superior em nível de graduação (Brasil, 2012b).

A regulamentação do ensino superior no Brasil sempre incorporou

¹² Conforme o art. 52 da Lei 9.394 de 1996, “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral”.

diferentes experiências internacionais, como a adoção dos departamentos, a ampliação das vagas, a diversificação das modalidades organizacionais. Inovou com a introdução das atividades de extensão, com o regime de dedicação exclusiva dos professores, mas não soube lidar com a questão da qualidade, problema que é mais grave nas instituições privadas de ensino superior, conforme diferentes avaliações oficiais. Depois de 50 anos da Reforma Universitária de 1968, apesar de quase oligopolizarem as matrículas, detendo mais de 70% das vagas, as instituições privadas ainda não encontraram uma forma de compatibilizar a busca de lucros com os investimentos necessários ao ensino e à pesquisa de qualidade.

Iniciativas como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10 de 2014 (Brasil, 1988b) evidenciam que a questão premente da educação no Brasil continua sendo mal encaminhada por nossos representantes. Por meio de mais uma regulamentação, com o objetivo de acrescentar um 6º parágrafo ao art. 211 da CF/88, alguns parlamentares querem criar um Sistema Único de Educação Superior Pública, formado pelas instituições públicas. Esse sistema seria instituído por lei complementar, cujo objetivo seria coordenar as políticas públicas e orientar a alocação de recursos para a universalização e a interiorização da oferta da educação superior. Não há, porém, a perspectiva de ampliação devida de recursos, de pessoal, nem de melhoria da qualidade do ensino e pesquisa. Pelo contrário, em 2015 e 2016, o governo federal contingenciou montantes consideráveis de recursos da educação, ciência, tecnologia e inovação, interrompendo atividades de ensino e projetos de pesquisa em curso.

Além disso, outra PEC, 395/14 (Brasil, 1988c), estipula que o ensino superior na rede pública seja gratuito apenas nos cursos regulares. Seu objetivo é começar a excluir do princípio constitucional a gratuidade das atividades de extensão caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, assim como os cursos de especialização. Em março de 2017, essa PEC foi arquivada na Câmara dos Deputados por não conseguir 308 votos favoráveis, mas, mesmo assim, conseguiu 304 votos. Um mês depois, o pleno do Supremo Tribunal Federal autorizou a cobrança de mensalidades nos cursos *lato sensu* das universidades públicas, legislando indevidamente mais uma vez sobre tema de competência do Congresso Nacional. Entretanto, tal proposta vai na contramão das medidas implementadas por outros países como a Alemanha, Noruega, Finlândia, os quais estão ampliando a gratuidade do ensino superior com o intuito de atrair professores, estudantes e técnicos de qualquer parte do mundo para

que colaborem na produção e no desenvolvimento de conhecimento em suas instituições em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo.

Agora, a discussão sobre a qualidade do ensino superior vem ocorrendo com base em uma definição internacional elaborada pelos chamados 'rankings universitários'. Tais *rankings*, fundados em critérios e metodologias diversas, acabam listando e hierarquizando as universidades do mundo todo e, por meio de conjuntos próprios de indicadores, medem, por exemplo, a quantidade de professores de cada instituição que receberam prêmios, o impacto científico dos seus artigos, o grau de inovação das pesquisas e da autonomia das instituições, a presença ou não de estudantes e pesquisadores estrangeiros, o grau vigente de liberdade acadêmica, a existência de instalações bem equipadas, as condições para a permanência dos estudantes.

O resultado matemático final dos *rankings* é celebrado pelas instituições relativamente mais bem posicionadas e serve de referência para os estudantes, professores, pesquisadores e demais profissionais na escolha das instituições que podem oferecer melhores oportunidades presentes e futuras no mercado de trabalho.

Porém, para além das características institucionais que estão sendo valorizadas internacionalmente e das quais as instituições brasileiras não poderão escapar, há algumas experiências no país que poderiam ser incluídas de forma propositiva no processo de definição da qualidade do ensino superior. Por exemplo, consideramos importante: valorizar e aprimorar o acesso e a permanência dos estudantes por processos seletivos constantemente reavaliados, em vez de restringir as matrículas àqueles que podem pagar mensalidades; garantir estabilidade aos professores em momentos de forte contingenciamento do orçamento da educação, ciência, tecnologia e inovação; promover uma relativa participação da comunidade nos processos decisórios das universidades; valorizar as atividades de extensão para a formação dos estudantes e para as comunidades locais; promover a interiorização de instituições estaduais e federais, auxiliando no desenvolvimento socioeconômico de muitas regiões. Com tais encaminhamentos, as universidades brasileiras poderiam finalmente servir de ponto de partida para que o próprio país pense na qualidade do ensino e da pesquisa que se almeja e, ao mesmo tempo, entre em uma corrida internacional de produção e desenvolvimento de conhecimento neste momento em que uma dinâmica global supera as iniciativas dos governos locais.

Considerações finais:

As medidas políticas que foram implantadas no país nos últimos 50 anos no sentido de regular o ensino superior visaram reformar a ‘universidade’ com impacto imediato no atendimento de uma demanda crescente dos estudantes por vagas. Nos últimos anos, além de expandir as matrículas, o Brasil passou a oferecer um leque maior de modalidades de sistema de ensino e pesquisa. Assim, seja ampliando as oportunidades de acesso aos estudantes, professores e pesquisadores, tentando atender às necessidades do desenvolvimento econômico pautado pela disponibilidade de uma ampla e diversificada base de capital humano, seja suprimindo as demandas da infraestrutura de informações, pretendia-se criar um eficiente sistema nacional de inovação.

De acordo com o último relatório do Banco Mundial sobre a contribuição do ensino superior para o desenvolvimento econômico sustentável, *Constructing Knowledge Societies* (apud World Bank 2002), os sistemas de ensino superior de alto desempenho abrangem uma ampla gama de modelos institucionais - não apenas universidades de pesquisa, mas também escolas politécnicas, faculdades de artes, cursos técnicos de curta duração, faculdades comunitárias, universidades abertas, entre outras - que juntos produzem uma variedade de trabalhadores qualificados e empregáveis. Cada tipo de instituição tem um papel importante a desempenhar e por isso a grande preocupação de muitos governos é alcançar um desenvolvimento equilibrado entre os vários componentes do sistema (Salmi, 2009, p. 74, tradução nossa)¹³.

Se, durante muito tempo, o país experienciou uma forte influência

¹³ “According to *Constructing Knowledge Societies*, the World Bank’s latest policy report on the contribution of tertiary education to sustainable economic development (apud World Bank 2002), high-performing tertiary education systems encompass a wide range of institutional models – not only research universities but also polytechnics, liberal arts colleges, short-duration technical institutes, community colleges, open universities, and so forth – that together produce the variety of skilled workers and employees sought by the labor market. Each type of institution has an important role to play, and achieving a balanced development among the various components of the system is a major preoccupation of many governments”.

externa em suas políticas, deixando de lado a questão da qualidade do ensino e da pesquisa, agora, a definição do que seja uma instituição de ensino superior de qualidade é determinada pelos ‘rankings universitários’. Essa é a chance para o país repensar a viabilidade de instituições que buscam lucros, além de reconhecer algumas importantes experiências universitárias bem-sucedidas e, a partir delas, buscar aprimorar a qualidade do ensino e da pesquisa, bem como influenciar algumas políticas elaboradas no contexto internacional de forma propositiva.

Referências

Barbour, A. M. (2007). À beira do colapso, Fundação Zerbini divide-se em duas. *Revista Adusp*, (41), 83-91.

Barbour, A. M. (2006). Unesp terá de cobrir dívida contraída por fundação “fantasma”. *Revista Adusp*, (36), 71-73.

Biondi, A., & Mandelli, B. (2007). Justiça intervém na maior fundação “de apoio” à UFSC. *Revista Adusp*, (40), 39-41.

Brasil. (1998). *Organizações sociais* (5a ed., Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2). Brasília, DF.

Brasil. Câmara dos Deputados. (2001, 10 de janeiro). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Seção 1, p. 1.

Brasil. Constituição (1988a). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico.

Brasil. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico.

Brasil. Presidência da República. (1997, 20 de agosto). Decreto nº 2.306, de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de

1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001.

Brasil. Presidência da República. (2007, 25 de abril). Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2007, 25 de abril). Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2011b, 14 de novembro). Decreto nº 7.642 de 2011. Institui o Programa Ciências sem Fronteiras. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1969, 16 de setembro). Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2005b, 20 de dezembro). Decreto Presidencial nº 5.622, de 19 de dezembro de 2015. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1968b, 21 de novembro). Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1968a, 3 de dezembro). Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do

ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1971, 18 de agosto). Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1994, 21 de dezembro). Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (1996, 23 de dezembro). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Seção 1, p. 27833-27841.

Brasil. Presidência da República. (2005a, 14 de janeiro). Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2011a, 27 de outubro). Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2012a, 30 de agosto). Lei nº 12.711 de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Presidência da República. (2012b, 31 de dezembro). Lei nº 12.772 de 2012.

Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal;

sobre a Carreira do Magistério Superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Brasil. Constituição (1988b). Proposta de emenda constitucional nº 10, de 2014. Altera

o artigo 211 da Constituição Federal para dispor sobre o Sistema Único de Educação Superior Pública. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117040>

Brasil. Constituição (1988c). Proposta de emenda constitucional nº 395 - A, de 2014. Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611966>

Cano, W. (1995). Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional (4a ed.). São Paulo, SP: Unicamp.

Catani, A. M., & Oliveira, J. F. (2000). As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In V. Sguissardi (Org.), *Educação superior: velhos e novos desafios* (p. 63-81). São Paulo, SP: Xamã.

Chrispiniano, J. (2007). Fundações da UnB ignoram advertências da Promotoria e TCU. *Revista Adusp*, (40), 33-38.

Chrispiniano, J. (2006). Fipt, a invenção do Estado paralelo? *Revista Adusp*, (36), 52-56.

Goldenstein, L. (1994). Repensando a dependência. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Maldonado-Maldonado, A. (2009). Latin American Higher Education. Hope in the

Struggle? In : D. Palfreyman & T. Tapper (Eds.), *Structuring mass higher education: the role of elite institutions* (p. 73-93). New York, NY: Routledge.

Martins, C. B. (1988a). *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo, SP: Cortez.

Martins, C. B. (1988b). O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In C. B. Martins. *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectiva* (p. 11-48). São Paulo, SP: Brasiliense.

Sampaio, H. (2000). *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo, SP: Hucitec.

Sguissardi, V. (2000). Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In V. Sguissardi (Org.), *Educação superior: velhos e novos desafios* (p. 47-62). São Paulo, SP: Xamã.

Sguissardi, V., & Silva Jr., J. R. (2001). *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção* (2a ed.). Bragança Paulista, SP: Cortez.

Salmi, J. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. Washington, D.C. : World Bank.

Silva Jr., J. R. (2003). A educação superior reformada: a produção da ciência engajada ao mercado de um novo pacto social. In J. R. Silva Jr. *Reforma do Estado e da Educação: no Brasil de FHC* (p. 41-71). São Paulo: Xamã.

Submetido em: 11/04/2016

Aprovado em: 28/02/2017