

AS CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS REFORMAS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO*

ANA MARIA SILVA,
da Universidade Federal da Grande Dourados
GISELLE CRISTINA MARTINS REAL,
da Universidade Federal da Grande Dourados

RESUMO: analisam-se as reformas da Educação Superior que ocorreram no Brasil desde os anos de 1930 até os dias atuais. Com essa incursão temporal, explicita-se o movimento de expansão desse nível de ensino, construído a partir de ações na política educacional. Adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental, bem como a análise. Enquanto as reformas de 1931 e de 1968 tiveram como foco a ampliação da Educação Superior para a elite, as reformas seguintes alcançaram percentuais de expansão próximos ao do modelo de massa, originados de políticas para os setores privado e público centralizadas em seus órgãos gestores. Aponta-se para a necessidade de ações mais efetivas das políticas sociais no setor público, sob pena de ampliação do processo de oligopolização e mercadorização da Educação Superior.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Superior. Reforma educacional. Política educacional. Expansão educacional.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende contribuir para o debate acerca das políticas destinadas à Educação Superior brasileira, a partir da análise das reformas que ocorreram no Brasil nesse nível de ensino desde os anos de 1930 até os dias atuais. Pretende-se, com essa incursão temporal, explicitar o movimento de expansão da Educação Superior, construído a partir das ações

* Artigo recebido em 12/10/2010 e aprovado em 03/12/2010.

e das intenções presentes na política educacional brasileira. Esse procedimento se ampara em Palumbo (1989), que entende o conceito de política como uma série histórica de ações e intenções que envolvem muitos participantes, sejam gestores ou burocratas.

Para as análises, optou-se por considerar quatro reformas no ensino superior brasileiro ocorridas no século XX. A primeira reforma data de 1931, sendo essencialmente baseada no modelo europeu de Educação Superior, viabilizada com a aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, na gestão de Francisco Campos no Ministério da Saúde e Educação. A segunda, embasada no modelo norte-americano, que se concretizou com a promulgação da Lei 5.540/1968 (Lei da Reforma Universitária) ocorrida na gestão militar. A terceira reforma foi desencadeada nos anos de 1990, por meio de um conjunto de normas fragmentadas. Essa reforma pode ser verificada pela aprovação de emendas à Constituição Federal de 1988, pela aprovação da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de várias leis e decretos sobre os mais diversos aspectos (CUNHA, 2000). Como exemplo da diversidade de normas processadas no período, pode-se citar a Lei nº 9.131/1995, que estabeleceu novos procedimentos e instrumentos para o processo de avaliação e regulação da Educação Superior. Destaca-se que há uma quarta reforma em curso, iniciada a partir de 2004, da qual o documento base1 ainda está em trâmite no Congresso Nacional (SGUISSARDI, 2006).

Não obstante a ainda inexistente aprovação desse último projeto, no contexto das políticas de Educação Superior, observam-se algumas ações que caracterizam mudanças na estrutura universitária e, dessa forma, sinalizam para uma possível reforma em curso, paralela a esse projeto. Esse delineamento pode ser observado a partir da promulgação da Lei nº 10.861/2004 e do Decreto Federal nº 5.773/2006.

Dessa forma, as análises privilegiarão, também, as políticas adotadas recentemente para a Educação Superior pelo poder público. São políticas que buscam expansão do acesso e do número de vagas.

Algumas dessas ações se voltam para a centralização do sistema universitário, como é o caso da reestruturação acadêmica proposta nas diretrizes do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e da adoção do sistema nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES), que busca avaliar as instituições vinculadas ao sistema federal e as ligadas aos sistemas estaduais.

Assim, o presente trabalho está organizado em três seções. A primeira trata das configurações das reformas ocorridas na Educação Superior brasileira e seus principais efeitos no movimento de expansão desse nível de ensino

no Brasil. Na segunda seção, analisam-se as configurações das políticas para a expansão da Educação Superior em contexto recente e sua relação com uma possível reforma em curso.

Finalmente, à guisa de conclusões, levantam-se algumas reflexões acerca do movimento de expansão que se vem delineando com base nas configurações das políticas adotadas.

EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E REFORMAS: UM POUCO DE HISTÓRIA

A Educação Superior no Brasil se iniciou tardiamente, sendo somente a partir de 1808, com a vinda e estabelecimento da família real, que foram instituídas as primeiras escolas superiores, inicialmente com cursos voltados para a área da saúde e, posteriormente, com a implantação de academias militares.

A Educação Superior ainda demorou muito a se desenvolver no Brasil, sendo que a primeira universidade brasileira foi criada somente em 1920. O modelo de universidade adotado no Brasil até a reforma de 1968 era fortemente influenciado pelo europeu, entre o modelo alemão da Universidade de Berlim, que defendia a integração entre ensino e pesquisa, e o modelo francês, com o regime de cátedras vitalícias. De caráter liberal, a Universidade Humboldt de Berlim considerava a necessidade de se buscarem saberes em novos conhecimentos produzidos por meio da pesquisa científica e a consequente integração entre pesquisa e ensino (TRINDADE, 1999). O modelo de cátedras vitalícias, inspirado em instituições francesas seculares, possuía estrutura acadêmica mais voltada ao ensino que à pesquisa, sendo que sua estrutura de poder girava em torno dos catedráticos, quando “o catedrático, ‘lente proprietário’ era aquele que dominava um campo de saber, escolhia seus assistentes e permanecia no topo da hierarquia acadêmica durante toda a sua vida” (OLIVEN, 2002, p. 25-26).

No ano de 1931, na gestão de Francisco Campos no Ministério da Educação e Saúde, foi promulgado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que, segundo Rothen (2006), constituiu-se em um dos primeiros marcos estruturais regulatórios da Educação Superior no Brasil.

Esse estatuto, de forte tendência centralizadora, manteve o regime de cátedras e concedeu relativa autonomia às universidades, além da integração das escolas superiores e faculdades isoladas na nova estrutura universitária (FÁVERO, 2006). Quanto às funções didáticas da instituição universitária, Francisco Campos defendia que a organização universitária não poderia reduzir-se somente ao ensino, mas deveria também conciliar ciência desinteressada e formação profissional (FÁVERO, 2006).

No entanto, conforme aponta Rothen (2006), apesar dessas preocupações, o estatuto deixou ambiguidades quanto à pesquisa científica, que, em alguns casos, ficaria relegada aos cursos pós-universitários. Como exemplo, pode-se mencionar os cursos de engenharia, cuja formação inicial seria puramente profissional, ficando a formação cultural a cargo dos estudos de doutorado, de modo que “as duas funções da universidade conviveriam na Universidade, mas não seriam caracterizadas pela indissociabilidade entre a pesquisa e o ensino.” (p. 5)

Até esse período o sistema de Educação Superior brasileiro se manteve elitista, com número reduzido de matrículas e de instituições, quando a falta de docentes qualificados dificultava o crescimento do ensino superior, agravada pelo regime de cátedras vitalícias, que se mostrava pouco eficiente por seu caráter autoritário e patrimonialista (CUNHA, 2004).

Nota-se, pelos dados da Tabela 1 que nos anos de 1933 a 1937, apesar do crescimento das matrículas, houve redução no número de instituições. Isso é devido, sobretudo, à adequação das instituições ao Estatuto das Universidades, que previa a fusão das escolas superiores e faculdades em universidades.

Tabela 1. Evolução do Número de Instituições e Matrículas na Educação Superior – Brasil, 1933, 1937, 1941, 1945 e 1950

Ano	Instituições	%	Matrículas	%
1933	248	-	24.166	-
1937	217	-12,5	25.461	5,4
1941	284	30,9	19.872	-22
1945	325	14,4	26.757	34,6
1950	435	33,8	43.958	64,2

Fonte: Elaborada com base nas Estatísticas do Século XX – IBGE (2003).

Nos anos que abarcam o período de 1937 a 1941, ocorreu movimento inverso, no qual se percebe aumento das instituições e redução das matrículas, sendo que um fator que pode ter contribuído para isso é o aumento do ensino pré-vocacional profissional, que deveria ter seu atendimento para as classes *menos favorecidas* garantido pelo Estado, conforme disposto no artigo 129 da Constituição de 1937.

De 1941 em diante, as matrículas na Educação Superior voltam a crescer e, com maior expressão, na segunda metade da década de 1940, sendo que, nesse período e no período subsequente, verifica-se o aumento das instituições privadas favorecidas por isenções fiscais, garantidas a partir da Constituição de 1946, que, em seu Art. 31, veda a cobrança de impostos

sobre instituições de ensino. Assim, no ano de 1956, dez anos após a promulgação da Constituição, aproximadamente 51% das 598 instituições de ensino superior existentes pertenciam ao setor privado (IBGE, 2003).

A Lei nº 4.024/1961, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também favoreceu o crescimento do setor privado, quando regulamentou, em seu art. 95, a possibilidade de cooperação, através de financiamentos com recursos públicos para a construção, reforma ou compra de prédios, instalações e equipamentos escolares, abrangendo as instituições particulares, para além das públicas.

Dessa forma, o Estatuto das Universidades não garantiu identidade à universidade, uma vez que não explicitou suas funções de formação, bem como, em linhas gerais, promoveu o modelo de elite para a Educação Superior brasileira. Com isso, pode-se perceber que o movimento da Educação Superior, induzido por meio da reforma de 1931, promoveu o acesso da elite brasileira a esse nível da educação.

No ano de 1968, foi aprovada a Lei nº 5.540, da Reforma Universitária. A partir da aprovação dessa lei, as influências europeias nas universidades brasileiras foram dissolvidas em parte, já que o sistema de cátedras, até então vigente, foi substituído pelo sistema departamental, baseado no modelo norte-americano de universidade, que adotou o sistema de departamento para reunir os docentes da mesma área de saber. Nos departamentos, a gestão é realizada de maneira rotativa e a carreira docente é baseada na produção científica e na titulação. A Lei da Reforma Universitária instituiu também a dedicação exclusiva e o regime de tempo integral para os professores, o que propiciou condições favoráveis para o avanço da pesquisa e da pós-graduação no Brasil (OLIVEN, 2002).

A reforma manteve a concepção original de ensino indissociável da pesquisa e ambos integrados à extensão, sendo explícita na alínea c do art. 11 da Lei 5.540/1968 a unidade entre ensino e pesquisa e, no art. 20, a relação desses dois últimos com a extensão: "Art. 20. As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão à comunidade, sob forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhes são inerentes". (BRASIL, 1968)

Na redação desse estatuto, não se observam, ainda, preocupações quanto à qualidade da educação ofertada, o que deve ser resultado do contexto universitário, bastante elitista, com um número ainda reduzido de instituições e matrículas frente ao contingente na faixa etária correspondente.

A preocupação com a qualidade educacional vai se delinear a partir da década de 1980 (DIKER, 1996), especificamente, no caso brasileiro, vai ser expressa na Constituição Federal de 1988.

Tabela 2. Evolução do Número de Matrículas na Educação Superior – Brasil, considerando as décadas de 1940 a 2000

Ano	Matrículas	%
1940	20.017	-
1950	43.958	119,6
1960	93.202	112
1970	425.478	356,5
1980	1.377.286	223,7
1990	1.540.080	11,8
2000	2.694.245	74,9

Fonte: Elaborada com base nas Estatísticas do Século XX – IBGE (2003).

Conforme se pode observar na Tabela 2, o maior aumento no número de matrículas na Educação Superior brasileira, no período que abarca os anos de 1940 a 2000, ocorreu nas décadas de 1960 e de 1970. No ano de 1970, registrou-se acréscimo de 356,5% no número de matrículas com relação ao registrado no ano de 1960. Já na década de 1970, esse número chegou a dobrar. A expressiva expansão nos dois períodos é produto das políticas adotadas pelo poder central, seja por meio de incentivos fiscais para as instituições privadas, seja por meio da criação de novas instituições públicas. Não se pode desconsiderar as necessidades de um contexto brasileiro de industrialização com demanda de mão de obra qualificada, de aumento da população nas cidades e do contínuo aumento da escolarização da população².

O menor crescimento observado se deu nos anos de 1980, quando se obtiveram apenas 11,8% de aumento das matrículas. O ritmo até então acelerado de crescimento foi contido pela política adotada no período, que incluiu processos de avaliação da graduação a exemplo do que ocorria com a pós-graduação. Conforme Real (2008), a concepção de qualidade da educação no período estava relacionada à contenção da oferta de cursos e matrículas.

Em finais da década de 1980, foi promulgada a nova Constituição, que trouxe alguns dispositivos importantes para a instituição universitária. A Constituição de 1988 gravou em seu texto a obrigatoriedade de se oferecer educação escolar com garantia de qualidade e a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Além disso, trouxe prerrogativas de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial para a

instituição universitária, devendo as universidades obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Na década de 1990, foi aprovada a Lei nº. 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei por intermédio da qual se detalharam as atribuições de autonomia para as universidades. A esta fica garantida a decisão de criar cursos, aumentar suas vagas e estruturar-se em mais de uma unidade ou *campus*, além de poderem elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais.

Quanto às questões relacionadas à qualidade da educação, o artigo 8º da LDB também determina como competência da União a avaliação do rendimento dos alunos, das instituições e dos cursos, legitimando a concepção de garantia de qualidade vinculada às avaliações em larga escala. Cury (1998), ao analisar a Educação Superior no contexto da LDB, aponta como característica desse nível de ensino a *autonomia avaliada*.

Para a organização institucional, o art. 45 da LDB traz a seguinte redação: “Art. 45 - A Educação Superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. Esse dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº. 2.207/1997, que estabeleceu categorias de organização acadêmica para as instituições de Educação Superior. Após sucessivas revogações, o Decreto de nº. 5.773/2006, o último que regulamenta essas instituições, manteve a possibilidade de organização acadêmica em faculdade, centro universitário e universidade para as instituições de Educação Superior.

O § 2º do art. 54, da Lei 9.394/1996 abriu a possibilidade de autonomia para outras instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa. Nesse caso, as instituições destacadas foram os centros universitários, que receberam autonomia sem ter os mesmos encargos das universidades³.

Assim, a nova LDB e os decretos subsequentes também favoreceram o crescimento observado na Educação Superior na década de 1990, sobretudo pela diversificação e diferenciação institucional (DOURADO, OLIVEIRA, CATANI, 2003).

Os dados da Tabela 2 apontam para o crescimento de, aproximadamente, 74,9% nas matrículas de Educação Superior nos anos 1990, chegando à marca de 2.694.245 matrículas no ano 2000.

A expansão do setor privado se deu particularmente pela implementação de instituições isoladas, sendo que, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2001), no ano de 2000, aproximadamente 87% das instituições de Educação Superior privadas eram instituições não universitárias, dentre faculdades, escolas e institutos superiores.

Ao cotejar os dados da Tabela 2 com os dados da população na faixa etária correspondente, observa-se que, em termos de volume de matrículas, o sistema de Educação Superior brasileiro é caracterizado como um sistema de elite⁴ até os anos de 1990. Somente a partir dos anos 2000, ocorre um movimento de transição do sistema de elite para o sistema de massas, sendo que em 2001 a taxa de matrícula bruta era de 11,5%, enquanto que a taxa de matrícula líquida girava em torno de 7,3% (IBGE, 2001).

A Educação Superior brasileira possui características peculiares e, de acordo com dados do INEP (BRASIL, 2009), 73,3% de suas matrículas estão concentradas em instituições privadas e, dessas, 58,6% se reúnem em instituições não universitárias.

De acordo com os dados apontados, é possível observar que o movimento da Educação Superior delineado pelas reformas educacionais implementadas no período pós-1931, apresenta expansão desse nível de ensino. Expansão que, até os anos 2000, caracterizava a Educação Superior brasileira como um modelo de elite. À medida que a expansão da Educação Superior se aproxima de um modelo de massa, inicia-se a discussão de sua qualidade. As reformas de 1931 e de 1968 não trataram desse tema, uma vez que seus focos estavam na ampliação da Educação Superior para a elite. É quando a expansão passa a alcançar percentuais próximos aos do modelo de massa que a qualidade ganha centralidade no debate sobre Educação Superior. É nesse contexto que a avaliação passa a ser foco das políticas educacionais recentes.

POLÍTICAS RECENTES PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: TENSÕES E CONVERGÊNCIAS

A expansão da Educação Superior a partir dos anos 2000 tem sido foco das políticas educacionais, que preveem programas específicos para a expansão do acesso às instituições de Educação Superior, assim como programas de cooperação internacional e, até, incentivo às parcerias entre instituições de Educação Superior e sistema produtivo, como forma de induzir a captação de recursos externos.

De forma geral, observa-se que as reformas implementadas a partir dos anos 2000 mantêm o movimento de expansão da Educação Superior induzido por ações políticas. No entanto, apresentam peculiaridades na ampliação do atendimento às camadas sociais para além da elite brasileira. Nesse sentido, houve a adoção de programas específicos para expansão do acesso, com foco tanto nas instituições privadas quanto nas instituições públicas. Cita-se o caso dos programas voltados para o setor privado, como é o caso

do Programa Universidade para Todos (PROUNI), e a criação e reestruturação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES).

O programa FIES, instituído no ano de 1999 e reestruturado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, objetiva disponibilizar financiamento para estudantes matriculados em cursos superiores em instituições privadas. O PROUNI, por sua vez, foi criado no ano de 2004 e institucionalizado no ano de 2005, com a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação em instituições privadas de Educação Superior.

Esses programas têm sido criticados pela literatura da área na medida em que, por meio de isenções fiscais, acabam transferindo recursos públicos ao setor privado, acentuando ainda mais a privatização desse nível de ensino (CATANI, HEY, GILIOI, 2006; CUNHA, 2007; SEGENREICH, CASTANHEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2006).

Para o setor público, em particular para as universidades federais, destacam-se o Programa de Expansão das Universidades Federais (Expandir), lançado a partir do ano de 2003 e o Programa REUNI, instituído por meio do decreto nº 6.096/2007. Enquanto o programa Expandir objetivava a criação de novas universidades e novos *campi*, o programa REUNI foi instituído com o objetivo declarado de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na Educação Superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

Para adesão ao programa REUNI, as universidades elaboraram seus planos de reestruturação e expansão com base nas diretrizes emanadas do decreto que o instituiu. As principais metas diretivas do programa são: “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (BRASIL, 2007).

Essas metas do REUNI geraram polêmicas, sendo criticadas por parte da literatura da área e pelo sindicato dos docentes, para os quais o cumprimento das metas seria inviável, já que acarretaria a precarização do trabalho docente e o comprometimento da qualidade do ensino ofertado (ANDES, 2007; LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008; LÉDA, MANCEBO, 2009; CHAVES, MENDES, 2009).

No entanto, em termos de crescimento do sistema público de Educação Superior, Cunha (2007) aponta que, apesar de todas as críticas ao Programa REUNI, esse “pode vir a impulsionar o crescimento do alunado desse segmento do ensino superior.” (p. 821) Além dos programas Expandir

e REUNI, há ainda outros programas, instituídos nos últimos anos, que visam à expansão da Educação Superior pública, como a criação das instituições de Educação Tecnológica, por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 e a oferta de cursos na modalidade a distância, como é o caso da criação da Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Segundo o art. 1º desse decreto, a finalidade da UAB é a “de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no País.” (BRASIL, 2006, p. 1)

No âmbito dos programas de incentivo às parcerias com o sistema produtivo, cita-se o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, “Programa Verde Amarelo”, que objetiva intensificar a cooperação tecnológica entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo em geral.

Esse programa está relacionado à capacidade das universidades de gerar receitas próprias, tendo sido muito utilizado em países europeus como recurso à descapitalização das universidades públicas, que são maioria e exercem hegemonia nesses países (SANTOS 2005). No entanto, para o caso brasileiro, a captação de recursos não públicos se deu através da proliferação de fundações de apoio privadas, em que os recursos são angariados seja por meio de concorrência em editais, seja por meio de cobrança de taxas em cursos de especialização, taxas de matrícula e outros, numa lógica de privatização do serviço público (LEHER, 2004).

Além de programas e convênios internacionais, operacionalizados para promover a mobilidade acadêmica no contexto internacional, quatro universidades federais foram criadas recentemente no Brasil, localizadas em regiões estratégicas para a integração regional e internacional (LORENZONI, 2009). A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) foram implantadas em 2010 com reservas de vagas para estudantes estrangeiros e provas adaptadas à realidade dos respectivos países conveniados. A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) instituída em 2009, possui seus *campi* localizados próximos à fronteira com a Argentina. A Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), também criada em 2009, foi implantada na região de fronteira do Brasil com os países da chamada Pan-Amazônia.

Essas universidades adotam organização pedagógica baseada em ciclos de formação, com a adoção de um tronco comum, sistema de créditos e ingresso por meio do ENEM. Verifica-se, dessa forma, um processo contínuo de centralização da estrutura acadêmica das universidades federais, em que as novas universidades vão sendo instituídas nesses modelos e as já existentes

vão se reestruturando por meio do programa REUNI. Nesse sentido, pode-se observar que há um movimento de expansão da Educação Superior que se origina de políticas centralizadas em seus órgãos gestores, que visam à expansão da Educação Superior no contexto das instituições públicas e privadas, de modo que se possibilite a consolidação da Educação Superior de massa no contexto brasileiro, até agora não atingida.

Para Pacheco e Ristoff, gestores do INEP em 2004, conforme demonstra a transcrição abaixo, a democratização do acesso à Educação Superior dependeria de políticas públicas, pois o setor privado não consegue viabilizar uma educação acessível a todos.

Fica [...] cada vez mais evidente que, para atingir índices de matrícula na Educação Superior, minimamente comparáveis aos índices internacionais, ou ainda, para atingir a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE), qual seja, a de abrigar 30% da população da faixa etária apropriada na Educação Superior até 2010, o Brasil não pode mais depender exclusivamente da força inercial do mercado. (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 8)

O setor privado, embora tenha apresentado taxas de crescimento, tem atuado de forma empresarial no atendimento à sociedade, ao aplicar regras de mercado para a oferta de educação, transformado-a em “mercadoria” (OLIVEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2008). Essa atuação competitiva de mercado tem viabilizado a transformação das instituições de Educação Superior em oligopólios, conforme explicita Oliveira:

[...] mais do que sua transformação em mercadoria, o que estamos observando, no caso do ensino superior, é um processo intenso de concentração. Assim, é possível falarmos, também, em processo de oligopolização. Ou seja, o número de fornecedores tende a se concentrar ainda mais nos próximos anos e uma fatia significativa do mercado tende a ficar com os maiores grupos. Mantidas as condições atuais de sustentação exclusivamente por mensalidades, poucos serão os que conseguirão ocupar nichos específicos do mercado sem ser acossados pelas instituições maiores (OLIVEIRA, 2009, p. 754).

Cumprido ressaltar que o movimento de expansão delineado pelas reformas educacionais processadas no período em tela se sustenta em virtude da crescente demanda social por acesso à Educação Superior, o que vem viabilizando o avanço do setor privado, especialmente quando se observa o interesse de instituições estrangeiras, inclusive financeiras, na aquisição de instituições brasileiras (OLIVEIRA, 2009).

Diante desse cenário, observa-se que há dois mecanismos de indução da expansão da Educação Superior, um promovido pelas políticas públicas,

que vem contribuindo para expansão tanto nas instituições privadas quanto nas instituições públicas, e o outro que é o próprio mercado, que vem induzindo a expansão das instituições privadas por meio de processo de “oligopolização”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho focalizou os caminhos pelos quais se deram as reformas na Educação Superior brasileira, que, em certa medida, delineiam o movimento de expansão da Educação Superior. O aumento de suas matrículas foi garantido em grande parte pela expansão do setor privado, que, por sua vez, pautou-se pela diversificação institucional e pelos mecanismos de avaliação delineados nas diversas leis e dispositivos que regulamentam esse nível de ensino no Brasil. Destaca-se, também, que, a partir dos anos 2000, inicia-se a implementação de programas que visam à expansão das universidades federais.

Nesse sentido, pode-se ressaltar que as políticas públicas adotadas para a expansão da Educação Superior procuram induzir o atendimento para 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, percentual objetivado pelo Plano Nacional da Educação, em 2001, início de sua vigência, e ainda não atingido às portas de seu final, especificamente o ano de 2011.

Não obstante essas considerações, em que pese o ainda baixo atendimento da população na faixa etária de 18 a 24 anos, é possível inferir que o sistema de Educação Superior brasileiro apresenta fortes características para a consolidação do modelo de massa nos próximos anos.

Da mesma forma, pode-se observar que, mediante os caminhos delineados pelas políticas para a Educação Superior no Brasil, as mudanças desse nível de ensino, em curso, têm contribuído para a expansão da Educação Superior privada, por meio de programas como o PROUNI e o FIES, o que incentiva a adoção de estratégias de mercado para a expansão privada.

Diante disso, há que se refletir sobre qual o papel das políticas públicas que se delineia a partir dessas configurações, particularmente no setor público, que aos poucos dilui a noção de bem público e permite a estruturação da Educação Superior a partir de concepções de mercado e de modelos empresariais, oligopolizando a Educação Superior. Esse processo, embora recente, iniciado a partir de 2001, tem-se constituído de forma rápida e com dimensões vultosas a partir da ação de empresas internacionais.

Nesse sentido, a forma de garantir que a Educação Superior seja concebida como bem público, e não como mercadoria, volta-se para as políticas

públicas, que devem processar a avaliação de seus efeitos no movimento de expansão que tem sido delineado para a Educação Superior brasileira.

CONFIGURATIONS OF HIGHER EDUCATION POLICIES AND REFORMS IN BRAZIL

ABSTRACT: this study analyzes reforms in higher education in Brazil from the 1930s to recent times. This incursion in time shows a movement towards expansion at this level of education, due to educational policies. The tools used herein are bibliographical and documentary research and analysis. While the 1931 and 1968 reforms focused on the expansion of higher education for the elite, the reforms which followed reached expansion rates similar to those of the education-for-all model, brought about by policies for the private and public sectors centered on their management organizations. The study points out that if more efficient social policies are not provided for the public sector there is a risk of intensification of the process of oligopolization and commodification of higher education.

KEYWORDS: Higher Education. Educational reform. Educational policy. Educational expansion.

NOTAS

1. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.212/2004, denominado *Reforma Universitária*, que fixa normas para a Educação Superior nas instituições públicas e privadas de ensino. Nesse sentido ver: http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=265892. Acesso em 29 jul. 2010.

2. Apesar de ter havido aumento na escolarização, este ainda não foi suficiente, já que, somente por volta de 1990, obteve-se a taxa de 100% de matrícula bruta no Ensino Fundamental (OLIVEIRA, 2007).

3. Conforme regulamentação específica dada pelo Decreto nº 5.786/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm>. Acesso em 10 jul. 2010.

4. A taxa de escolarização bruta reflete a presença de estudantes na Educação Superior, independente de sua idade, enquanto a taxa de escolarização líquida, expressa as matrículas na Educação Superior de estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2005). Segundo Neave (2001), em termos de volume de matrículas, um sistema com até 15% de taxa de matrícula líquida é considerado um sistema de elite. Já um sistema de massas é aquele que atende de 16 a 50% da população na faixa etária correspondente. Um percentual acima de 50% de matrícula líquida já caracteriza um momento de pós-massificação com um sistema de acesso universal.

REFERÊNCIAS

ANDES. Dossiê REUNI. Brasília, 2007. Disponível em < http://www.andes.org.br/dossie_reuni.htm > . Acesso em 11 ago. 2010.

BRASIL. *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. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em 15 jun. 2010.

_____. *Decreto nº 5.773*, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2006/Decreto/D5773.htm#art79 >. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. *Decreto nº 5.800*, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm >. Acesso em 25 ago. 2010.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. In: *Legislação e normas da pós-graduação brasileira*. Brasília: Funadesp, 2001.

_____. *Decreto n.º 2.207*, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1.º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm >. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal/Goiânia: CEGRAF, 1996.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* – 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *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. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm>. Acesso em 29 jul. 2010.

_____. *Lei nº 4.024*, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Casa Civil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L4024.htm> >. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de Setembro de 1946). Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de novembro de 1937). Casa Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior – 2008*. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. _____. _____. *Resumo Técnico: Censo da Educação Superior – 2004*. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. _____. _____. *Censo da Educação Superior – 2000*. Brasília: INEP, 2001. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/censo/2000/Superior/Sinopse_Superior-2000.pdf>. Acesso em 16 jun. 2010.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLO, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, p.125-140, dez. 2006.

CHAVES, V. L. J.; MENDES, O. C. REUNI: O contrato de gestão na reforma da Educação Superior pública. In: CHAVES, V. M.; NETO, A. C.; NASCIMENTO, I. V. (orgs.). *Políticas para a Educação Superior no Brasil: Velhos temas e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 49-67.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-29, out. 2007.

_____. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n.88, p. 795-817, out. 2004.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 151-204.

_____. A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 43, , p. 2-9, jul./set. 1989.

CURY, C. R. J. A Educação Superior na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma nova reforma? In: CATANI, A.M (org.). *Novas perspectivas nas políticas de Educação Superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 75-81.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da Educação Superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

DIKER, G. La evaluación de la calidad como dispositivo de regulación social. In: Reunião Anual da ANPEd, 19. 1996. Caxambu. *Anais...* Caxambu, 1996.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M. Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil. In: _____. *Políticas e gestão da Educação Superior*. São Paulo: Xamã, 2003, p. 17-30.

DURHAM, E. R; SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.110, p.7-37, jul. 2000.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, jul./dez. 2006.

GOMES, A. M.; MORAES, K. M. A expansão da Educação Superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., 2009. Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2009.

IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>>. Acesso em 30 jul. 2010.

_____. *Censo 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em 30 jul. 2010.

LÉDA, D. B.; MANCIBO, D. REUNI: Heteronomia, Precarização da Universidade e do Trabalho Docente. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, jan./abr. 2009.

LEHER, R. Para silenciar os campi. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

LORENZONI, I. Universidade da Amazônia vai adotar o Enem para ingresso. *Portal MEC*. Brasília: 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=/index.php?option=com_content&view=article&id=13452:univer>. Acesso em 25 mai. 2010.

NEAVE, G. *Educación Superior: historia y politica*. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea, Barcelona: Gedisa, 2001.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEN, A. C. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (org.). *A Educação Superior no Brasil*. v. 1, 1. ed. Brasília: CAPES, 2002, p. 24-38.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. *Educação superior: democratizando o acesso*. Brasília: MEC/ INEP, 2004.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: FAE/IRHJP. *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Trad. Adriana Farah. Belo Horizonte: FAE, 1989. p. 35-61.

_____. *Public Policy in América. Government in Action*. 2. ed. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PEREIRA, E. M. A. A universidade da modernidade nos tempos atuais. *Avaliação*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar., 2009.

REAL, G. C. M. *Impactos da avaliação na Educação Superior*. Dourados: Editora UFGD, 2008.

ROTHEN, J. C. A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931. In: Congresso Brasileiro de História da Educação, 4., 2006. Goiânia. *Anais...* Goiânia, 2006. p. 1-10.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SEGENREICH, S. C. D; CASTANHEIRA, A. M; Expansão, privatização e diferenciação da Educação Superior no Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan./mar. 2009.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil (1995-2006): precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 96, p. 1021-1056, out. 2006.

_____. Modelo de expansão da Educação Superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária, *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n.105, p. 991-1022, set/dez. 2008.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

TRINDADE, H. Universidade em perspectiva: sociedade, conhecimento e poder. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 10, p. 5-14, jan./abr. 1999

ANA MARIA SILVA é mestre em Educação, área de concentração em História, Políticas e Gestão da Educação na UFGD.
E-mail: anamariasilva@ufgd.edu.br

GISELLE CRISTINA MARTINS REAL é doutora em Educação pela USP, professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados.
E-mail: gisellereal@ufgd.edu.br; gcreal@terra.com.br
Currículo vitae disponível no seguinte endereço: <http://lattes.cnpq.br/1670419259749996>.
