

Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história

Erika Suruagy A. de Figueiredo¹

RESUMO

A reforma das universidades brasileiras é um dos temas mais polêmicos da atualidade. No sentido de contribuir com o debate, o presente trabalho apresenta uma reflexão histórica do processo de estruturação do ensino superior no Brasil, construída a partir de uma pesquisa bibliográfica/documental. Devido à dinâmica do objeto, inicialmente, concluímos, considerando a necessidade de "reforma" no modelo universitário vigente, tendo em vista que este é resultado da reforma universitária da década de sessenta e, principalmente, em decorrência do modelo sócio-político-econômico adotado no Brasil nas últimas décadas. Porém, a reforma universitária ora proposta pelo governo Lula, não contempla as reivindicações dos estudantes, professores e técnicos, estando a serviço da manutenção do status quo.

Palavras-chave: reforma; universidade; história.

"A história é um profeta com o olhar virado para trás: pelo o que foi e contra o que foi, anuncia o que será".
(Eduardo Galeano)

N o período colonial, existiam no Brasil apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia oferecidos pelos Jesuítas, pois Portugal impedia o desenvolvimento do ensino superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência.

Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, a partir de 1808, o ensino superior passou a existir em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia (academia militar), medicina (cátedras de cirurgia e anatomia) e belas artes, gratuitos e financiados com o "Quinto da Coroa", imposto cobrado sobre os produtos exportados do Reino e das colônias. No Brasil Império, a expansão do ensino superior ocorre de maneira muito lenta, através do surgimento de cursos isolados em várias áreas, já que o modelo econômico agro exportador não necessitava de profissionais com formação superior.

Com a proclamação da República, as discussões sobre a Educação,

especificamente sobre as universidades, surgem com mais força. Os deputados constituintes queriam criar essas instituições em Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro, mas esbarraram-se, desde então, com problemas de ordem financeira, devido a maior parte da receita ser destinada ao pagamento de dívidas.

Contudo, e em decorrência da industrialização e urbanização, surge pela primeira vez no Brasil uma ação planejada visando à organização nacional da educação. Com a *Era Vargas*, em que pese às dificuldades, segundo Aranha (1996: 201): "Os decretos de Francisco Campos imprimem uma nova orientação, voltada para maior autonomia didática e administrativa, interesse pela pesquisa, difusão da cultura, visando ainda ao benefício da comunidade".

Neste período, cria-se o Ministério da Educação e Saúde (1930), o Conselho Federal de Educação, o ensino secundário e o comercial. Também se organiza e criam-se universidades, destinando-se da arrecadação dos impostos percentual para financiar a educação.

Ocorre em 1931 à promulgação do decreto nº. 19.851 que cria o Estatuto das Universidades Brasileiras, pois algumas já existiam como a Universi-

dade do Rio de Janeiro que foi a primeira ser criada. A Universidade de São Paulo, criada em 25 de janeiro de 1934, apesar de ser uma universidade estadual, foi a primeira a se adequar ao referido decreto federal.

Em Cunha (2000: 164-165) identificamos que em 1935 foi criada por Anísio Teixeira a Universidade do Distrito Federal, a qual teve vida curta, sendo dissolvida durante o Estado Novo, em 1939, e incorporada pela Universidade do Brasil, antiga Universidade do Rio de Janeiro. Ainda segundo Cunha (idem), em 1940, surgem as Faculdades Católicas no Rio de Janeiro, as mesmas se configuram como as primeiras universidades privadas do país, só reconhecidas pelo Estado em 1946, já que o decreto 5.616 praticamente veta a criação desta modalidade de universidade, pois exige para a sua criação uma lei estadual e a nomeação do reitor dar-se-á pelo Estado.

Neste mesmo período, podemos destacar a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de seu estatuto, com conteúdo que nada coincidia com as propostas do então presidente Getúlio Vargas. Defendia-se a universidade aberta para todos; diminuição da taxas de exame e matrícula; exercício da liberdade de pensamento, cátedra, imprensa e tribuna; independência das universidades frente ao Estado, com eleições para seus dirigentes pelos discentes e docentes, representados pelo conselho universitário que deveria ser paritário; a livre associação dos estudantes dentro da universidade; a participação discente na elaboração dos currículos; além da necessidade de criação de monitorias e estágios.

Devido às condições políticas da época, tal proposta não pode ser implementada, contudo serviu como base para uma crítica mais profunda na década de 60, bem como para organização dos estudantes contra o regime (Estado Novo), o qual mantinha

relações diplomáticas com os países do Eixo (nazi-facistas).

Segundo Aranha (1996, pp. 204-205), devido ao processo de industrialização, podemos observar ainda neste período, a ênfase no ensino profissionalizante, onde a partir das "Leis Orgânicas" de Gustavo Capanema, ministro do Estado Novo, criam-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), também se regulamenta o curso de formação de professores, com diretrizes nacionais, trazendo consigo um certo otimismo referente a valorização da carreira docente, que de fato não se concretiza.

Com o fim do Estado Novo e a retomada do Estado de direito, a constituição de 1946 reflete o processo de redemocratização do país, garantindo os direitos individuais de expressão, reunião e pensamento, apesar de, segundo Cunha (2000, p:107), a organização educacional permanecer a mesma. Onde a estrutura do ensino médio dividida entre o ensino propedêutico (para as elites) e o ensino profissional (para a classe trabalhadora), de maneira discriminatória já definia quem seria conduzido ao ensino superior.

Com a volta de Getúlio Vargas ao poder (1950-1954), algumas medidas foram adotadas para equivalência dos cursos profissionais a secundário, para que fosse possível a progressão no sistema educacional, sendo tais medidas ampliadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961. Elas foram adotadas devido ao número de trabalhadores que aumentava consideravelmente, porém o número de trabalhadores ditos qualificados ainda era muito pequeno.

Contudo, ocorreu a expansão do ensino médio e, consequentemente, o aumento da demanda pelo ensino superior que foi respondida pelo governo federal. Que segundo Cunha (2000, p.171) ocorreu de três maneiras: a) A criação de novas faculdades onde não as havia ou onde só existiam instituições privadas; b) A gratuidade de fato dos cursos das instituições federais de ensino superior, mesmo a legislação prevendo a cobrança de taxas; c) A "federalização" das faculda-

des estaduais e privadas, reunindo-as, posteriormente, em universidades custeadas e controladas pelo MEC.

Em resumo, o "populismo" com a "federalização" foi responsável pela ampliação do ensino superior gratuito e pela criação das universidades federais que hoje existem no país. Inclusive no segmento militar, com a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) em 1947, que significou uma inovação acadêmica, seguindo os padrões dos EUA. O modelo do ITA influenciou na modernização do ensino superior no Brasil, principalmente na criação da Universidade de Brasília.

A Universidade de Brasília foi criada com o intuito de atender a necessidade de formar para burocracia governamental de especialistas bem qualificados, além de servir como modelo, criando um paradigma moderno para o ensino superior tal qual o ITA, mas só que mais amplo, abrangendo mais áreas do conhecimento que pudessem influenciar nos rumos das universidades do país.

Devido à necessidade de modernização das universidades e o estímulo à formação do docente-pesquisador (principalmente na USP desde a sua criação) foram criadas neste período: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e as agências governamentais, CNPq e Capes.

Desde a redemocratização do país em 1946 é retomada a luta dos "pioneiros da educação nova". Em 1948 é apresentado pelo ministro Clemente Mariani um anteprojeto da LDB à Câmara dos Deputados que segundo Hilsdorf (2002, p:110) era de orientação liberal e descentralizadora. Por ter sofrido grande oposição, liderada por Gustavo Capanema, que defendia o controle da educação pela União, o projeto foi "engavetado" e só retomado em meados da década seguinte com a apresentação de substitutivos por Carlos Lacerda, sob orientação privatista. O processo de aprovação desta LDB foi longo e conflituoso, só sendo aprovada (Lei nº. 4.024) junto com o substitutivo Lacerda, em 20 de Dezembro de 1961.

Todo este conflito desencadeou uma verdadeira "Campanha em Defesa da Escola Pública", encampada principalmente pela UNE e os movimen-

tos populares de base. Estes movimentos, juntos com intelectuais, foram quem realmente apresentaram inovações para educação e cultura, como: Centros Populares de Cultura da UNE, o Movimento de Educação de Base da CNBB, o Método de Alfabetização de 40 horas de Paulo Freire, entre outras iniciativas.

Com o Golpe militar de 1964, todas estas iniciativas foram desativadas. E a bandeira da Reforma Universitária, defendida pelo Movimento Estudantil foi incorporada pelo Estado, mas de maneira desvirtuada. A tendência do controle privado do ensino público, que já podíamos observar com a aprovação da LDB de 1961, principalmente no substitutivo Lacerda de caráter liberal, vetando o monopólio do ensino pelo Estado e defendendo a iniciativa privada, são ampliadas pelo regime

Tais reformas visavam atrelar o sistema educacional brasileiro ao modelo econômico dependente de interesse norte-americano.

militar e sustentada até os dias atuais.

Durante a ditadura militar a educação sofreu duas grandes reformas, em 1968 e 1971, precedidas porém pelos acordos MEC-Usaid (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development) onde o Brasil receberia apoio técnico e financeiro para implementar as reformas. Sendo que tais reformas visavam atrelar o sistema educacional brasileiro ao modelo econômico dependente de interesse norte-americano, onde para tal são geradas mudanças na LDB.

Outro grande impacto para educação em decorrência do Golpe, foi a reestruturação da representação estudantil, com a "extinção" da UNE, evitando a organização dos estudantes nacionalmente, "permitindo" a atuação dos Diretórios Acadêmicos (DA's) e dos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCE's), mas só no âmbito dos cursos e das universidades, respectivamente,

sem exercerem ação política, tidas como subversivas. Ainda para manter sobre controle a juventude brasileira são instituídas, segundo Aranha (1996, p: 211), disciplinas de caráter ideológico e manipulador, no caso do ensino superior a disciplina EPB (Estudos de Problemas Brasileiros).

A Lei nº. 5.540/68, "Lei da Reforma Universitária" foi baseada nos estudos do Relatório Atcon (Rudolph Atcon, teórico norte-americano) e no Relatório Meira Matos (coronel da escola superior de Guerra) e aprovada de cima para baixo. A reforma acaba com a cátedra, unifica o vestibular passando a ser classificatório, aglutina as faculdades em universidade, visando uma maior produtividade com a concentração de recursos, cria o sistema de créditos, permitindo a matrícula por disciplina, além de, segundo Aranha

Os efeitos sociais provocados por estes ajustes e reformas, impostos pelos agentes financeiros internacionais para proteger interesses econômicos, são brutais e perversos.

(1996, p: 214), a nomeação dos reitores e diretores de unidade (esta agora dividida em departamentos) dispensa a necessidade de ser do corpo docente da universidade, podendo ser qualquer pessoa de prestígio da vida pública ou empresarial.

A reforma ainda fragmenta as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, resultando na criação das Faculdades ou Centros de Educação e ainda desencadeando Segunda Cunha (2000, p: 182) na estruturação das universidades brasileiras em quatro modelos básicos: a) a agregação dos departamentos em alguns poucos centros; b) a reunião dos departamentos em número maior de institutos, faculdades ou escolas; c) a ligação dos departamentos diretamente à administração superior, sem instâncias intermediárias; e d) a superposição dos centros às faculdades, aos institutos e às escolas.

As mudanças no ensino superior brasileiro foram muitas e rápidas nos anos 60, até a localização geográfica das instituições foram alteradas, as faculdades públicas situadas nos pontos centrais das cidades foram transferidas para os campi no subúrbio, pois consideravam adequado para atenuar e apaziguar a militância política dos estudantes. Enquanto que as faculdades particulares faziam exatamente o inverso.

Mesmo com tantas mudanças no ensino superior brasileiro na década de 60, persiste a seletividade, em decorrência da dualidade do ensino, onde a elite bem preparada ocupa as vagas nas melhores universidades, restando as faculdades privadas de baixo nível para os mais pobres.

Podemos notar que a partir desta década houve um processo de privatização sem precedentes do ensino no país, caracterizando a educação enquanto um grande negócio, desresponsabilizando o Estado de seu dever, destinando verba pública para a iniciativa privada. Tal posicionamento tem continuidade nas décadas seguintes.

Nunca na história do país foram abertas tantas universidades particulares como nos anos 80 e 90, bem como, praticada a isenção fiscal para empresário da educação, inclusive o "Projeto Universidade para Todos" (ProUNI) aprovado em 13 de setembro do corrente ano, por Medida Provisória, pelo atual presidente Lula, segue a mesma lógica.

No Brasil na década de noventa a reforma educacional através da Lei de Diretrizes e Base (LDB) para educação nacional e do Plano Nacional de Educação (PNE), apresentou-se numa perspectiva de dar forma às políticas neoliberais, caracterizadas principalmente pela privatização, entendendo esta, como a entrada desenfreada de recursos não-públicos para manter as atividades próprias da universidade.

Estas políticas, segundo Romano (1999), estão fundamentadas no próprio liberalismo, doutrina que pode trazer consigo atitudes libertárias e democratizantes, que se contraponham ao absolutismo, mas pode trazer também teses contrárias a democracia, baseadas na defesa da propriedade privada, mercado soberano e liberdade somen-

te para alguns, "os proprietários", em detrimento das proposições apresentadas pela sociedade organizada.

Em decorrência das políticas adotadas na década de 90, principalmente pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ensino Superior sofreu o impacto do sucateamento das universidades públicas pelos cortes de verbas, a não abertura de concursos públicos para professores e funcionários técnico-administrativos, pela continuidade da expansão do ensino superior privado e das matrículas delas decorrentes, pela destinação de verba pública para as faculdades particulares, pela multiplicação das fundações privadas nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e por ausência de uma política efetiva de assistência estudantil.

Os efeitos sociais provocados por estes ajustes e reformas, impostos pelos agentes financeiros internacionais para proteger interesses econômicos, são brutais e perversos. Pois enormes contingentes populacionais são excluídos e perdem vários benefícios essenciais já citados anteriormente.

Na perspectiva de implementar tais ajustes e reformas, o então Ministro da Educação do Governo de FHC, Paulo Renato de Souza, pronunciou-se no ano de 1996, sobre os três pilares de sua política para reforma Universitária, que trazem em si as recomendações do Banco Mundial, sendo eles: 1) Avaliação Institucional e Exame Nacional de Cursos (Provão); 2) Autonomia Universitária; e 3) Melhoria do Ensino, através do Programa de Gratificação e estímulo à Docência/GED). Pilares estes que apontam para a consolidação do projeto neoliberal que tem a sua maior expressão nas propostas apresentadas para "autonomia universitária", que em resumo consolidam a intenção de privatização da universidade pública brasileira, descomprometendo o Estado com o seu financiamento.

Contudo, podemos observar que a reforma universitária gestada e implementada na década de 90 no Brasil e prossegue no início do século XXI, encontra-se articulada a outras reformas (Estado, Previdência, Trabalhista e Sindical) para ajustes estruturais e seguem as diretrizes dos organismos

multilaterais, sendo elas: 1) proliferação das instituições privadas de ensino e as vagas delas decorrentes; 2) ofertas do ensino superior, regida basicamente pela demanda do mercado; 3) diminuição do financiamento estatal para as universidades públicas, 4) incremento das receitas das universidades, através da contribuição dos estudantes e vendas de serviços, 5) desenvolvimento das assistências técnicas (consultorias), como nova função acadêmica, vinculando assim a universidade a setores produtivos, em busca de captar recursos privados; 6) utilização dos concursos, exemplos vestibulares, como nova forma de acesso a recursos públicos e 7) não abertura de concurso público, flexibilizando as formas de contratação (contrato temporário e CLT), acabando, assim, com o funcionalismo público (RJU).

É preciso lembrar ainda que a reforma universitária nos moldes propostos pelos organismos internacionais e pelo Governo Federal, ainda não foi implementada na sua totalidade, devido à ação dos movimentos sociais organizados de estudantes, professores e técnicos. E que infelizmente as proposições do atual governo, pouco diferem do modelo anteriormente adotado.

Afirmamos isto, inicialmente, com base no documento apresentado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, constituído pelo Decreto de 20 de Outubro de 2003, que mantém a perspectiva reducionista de autonomia financeira, desrespeitando o artigo 207 de Constituição Federal, legitimando as fundações privadas nas universidades, diminuição dos recursos públicos via orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do Estado e ampliação das parcerias e convênios com as instituições privadas, além propor um "Pacto da Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo", semelhante à proposta de contrato de gestão do governo FHC.

Bem como, nas propostas e ações do Governo Lula (através de Leis, Projetos de Lei, Medidas Provisórias e Relatórios) que ferem a Autonomia Universitária, desrespeitando o artigo 207 de Constituição Federal. Sendo elas: a) Legalização das fundações privadas nas universidades, através da sua regulamentação (Decreto Nº 5.205/2004; b) Estímulo à ampliação das par-

cerias e convênios com as instituições privadas; c) As Parcerias Público Privado que permitem a destinação de verbas públicas para a iniciativa privada e desta para o setor público; d) O Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, que repassa a responsabilidade de produção de conhecimento para o setor privado; e) O Programa Universidade para Todos - ProUni (MPNº 213), que regula a "compra" das vagas ociosas nas universidades particulares, destinando desta forma verba pública para salvar os empresários deste setor; f) O Projeto de Emenda Constitucional (PEC 217) da Deputada Selma Schons (PT-PR) que prevê a cobrança de impostos a ex-alunos de universidades públicas; e g) O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES (Lei Nº 10.861, de 14 de Abril de 2004), que pouco difere do antigo "Provão", mantendo a utilização de critérios burocráticos e meritocrático e o ranqueamento dos cursos.

Devido à política econômica de cortes no orçamento das políticas sociais, nem a retirada dos vetos de FHC ao Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar no mínimo um total de 40% do total das vagas no ensino superior público, foi realizada, apesar de constar no programa que eleger Lula presidente.

Portanto, a Reforma Universitária do Governo Lula já está sendo implementada a revela das discussões com a sociedade, de maneira antidemocrática, contrariando os anseios de boa parte dos Movimentos Sociais organizados. O anteprojeto final que ora se apresenta nada mais é que a cartada final para consolidação do ideário neoliberal na educação superior do Brasil.

Entretanto, entendemos que são necessárias mudanças no modelo universitário hoje apresentado, porém não podemos esquecer que este modelo é resultado da reforma universitária da década de sessenta e principalmente em decorrência do modelo sócio-político-econômico adotado pelo Brasil nas últimas décadas. A reforma universitária ora proposta pelo governo Lula não contempla as reivindicações dos estudantes, professores e técnicos, estando a serviço da manutenção do status quo.

A reforma universitária ora proposta pelo governo Lula não contempla as reivindicações dos estudantes, professores e técnicos, estando a serviço da manutenção do status quo.

Autora

¹ Professora especialista do curso de Licenciatura em Educação Física da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB. Contato: erikasuruagy@yahoo.com.br.

Notas

- 1 Cargo de professor universitário, titular em determinada disciplina.
- 2 Ver SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma nova política educacional. São Paulo: Autores Associados, 1998.
- 3 Ver caderno do III CONED (Congresso Nacional de Educação) realizado em Brasília, 2000 pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FONDEP).
- 4 Em síntese expressa na Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 e em outras leis, documentos, pareceres, relatórios e decretos analisados por Rosas (1992).
- 5 Prova disso são as greves estudantis e de professores que ocorrem em todo país, inclusive nas universidades estaduais.

Referências bibliográficas

- ARANHA, Maria Lúcia de A. História da Educação. 2 ed. ver. e atual.. São Paulo: Moderna, 1996.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968
- _____. Congresso. Projeto de Lei nº 2546/2003
- _____. Congresso. Projeto de Lei nº 3476/2004.
- _____. Decreto nº 5.205 de setembro de 2004
- _____. Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004.
- _____. Medida Provisória nº 213, de 13 de setembro de 2004.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Caderno do III CONED. Brasília: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 2000.
- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: Lopes, E.M.T. et al. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- HILSDORF, Maria Lúcia S. História da Educação brasileira: leituras. São Paulo: Thomson, 2002.
- ROMANO, Roberto. A universidade e o neoliberalismo. In: Caminhos, Belo Horizonte: APUBH, n. 18, 1999.
- ROSAS, Paulo. Para compreender a educação superior brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma nova política educacional. São Paulo: Autores Associados, 1998.