

GISELLY ASSIS NUNES

UMA BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA  
E DAS REFORMAS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

CURITIBA  
2004

**GISELLY ASSIS NUNES**

**UMA BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA  
E DAS REFORMAS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Ms. Demian Castro

**CURITIBA  
2004**

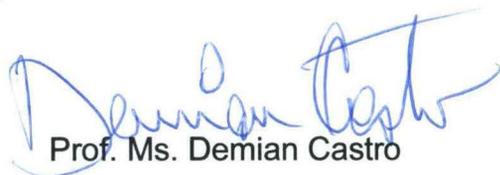
## TERMO DE APROVAÇÃO

GISELLY ASSIS NUNES

### UMA BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DAS REFORMAS DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador



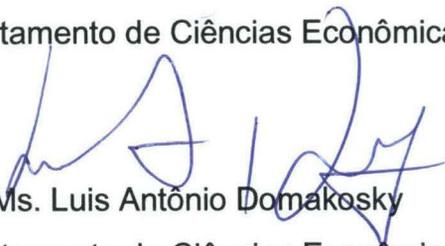
Prof. Ms. Demian Castro

Departamento de Ciências Econômicas



Prof<sup>a</sup>. Ms. Ângela Walters

Departamento de Ciências Econômicas



Prof. Ms. Luis Antônio Domakosky

Departamento de Ciências Econômicas

Curitiba, 09 de dezembro de 2004

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Ms. Demian Castro pela orientação, paciência, disposição, amizade, companheirismo, carinho, compreensão e principalmente pela credibilidade e confiança em mim depositada para a realização deste trabalho.

Aos meus amigos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho. Ao meu amigo Cristian Cristo, pela compreensão, ajuda, atenção e paciência em meus momentos difíceis. A minha grande e insubstituível amiga, Flavia Chu, pela compreensão, por estar sempre ao meu lado nos momentos que mais precisei, pelo encorajamento, conselhos, paciência, por compartilhar minhas alegrias e tristezas, e principalmente pela pessoa tão especial que é em minha vida. Um agradecimento especial a uma grande amiga, Cristiane Carnevalli, pela pessoa maravilhosa que é, pela ajuda, atenção, preocupação, força, carinho, companheirismo, pelos momentos agradáveis que vivemos juntas, e acima de tudo por ser minha amiga. Obrigada.

Ao Prof. Ms. Cláudio Skora pela orientação, apoio, incentivo e ajuda prestada nos últimos quatro anos à esta pretensa economista. A Prof.<sup>a</sup> Ms. Dayse Mendes, pela compreensão, paciência, e incentivos infindáveis.

Ao meu amor, Nivaldo Dias Filho, simplesmente por sua existência em minha vida.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	ii
LISTA DE TABELAS.....	iii
LISTA DE GRÁFICOS.....	iv
LISTA DE SIGLAS.....	v
INTRODUÇÃO.....	1
<b>1. CONTEXTO HISTÓRICO: SURGIMENTO E TRANSFORMAÇÕES.....</b>	<b>3</b>
1.1 A REPÚBLICA: ABERTURA DO SISTEMA.....	3
1.1.1 Projeto de uma Universidade.....	6
1.2 A REFORMA DE 1931 E O PERÍODO DE 1930 A 1960.....	8
1.3 A EXPANSÃO DE 1960 A 1980.....	11
1.4 DOS ANOS 90 EM DIANTE.....	18
<b>2. ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DEMANDA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>22</b>
2.1 OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO .....	22
2.2 DIFERENCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES, A ESTAGNAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E A CONSEQÜENTE EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS..	24
2.3 CAUSAS EXPANSÃO DA DEMANDA.....	28
2.4 AÇÕES GOVERNAMENTAIS ADOTADAS PARA SUPRIR A DEMANDA EXCEDENTE.....	32
2.4.1 Financiamento Estudantil: Benefício de Quem?.....	33
2.4.2 A Proposta do Banco Mundial e do FMI.....	34
2.5 RECURSOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – GASTOS PÚBLICOS.....	36
2.6 ORÇAMENTO PÚBLICO: GASTO POR ALUNO .....	45
2.7 GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	48

<b>3. REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR .....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 POR QUE A REFORMA? .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 A REFORMA: SUA IDEALIZAÇÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>3.3 OS TEMAS DA REFORMA.....</b>	<b>58</b>
<b>3.4 UMA ANÁLISE DA REFORMA .....</b>	<b>59</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>64</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1– Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado .....	11
TABELA 2 – Evolução das matrículas por nível de ensino .....	15
TABELA 3 – Moradores em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal domiciliar .....	25
TABELA 4 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares .....	26
TABELA 5 – Relações entre categorias e faixas salários acima de 10 salários mínimos .....	27
TABELA 6 – Estudantes que poderiam pagar e/ou pagam mensalidades .....	27
TABELA 7 – Evolução do número de estudantes do ensino médio.....	28
TABELA 8 – Evolução do alunado no ensino superior (1989-2001).....	29
TABELA 9 – Percentual de vagas não preenchidas no vestibular (1989-2001) ....	31
TABELA 10 – Recursos das IFES (1989-2002).....	37
TABELA 11 – Arrecadação de impostos do FPF (1989-2002) .....	39
TABELA 12 – Arrecadação de impostos do FPF como percentuais do PIB (1989- 2002) .....	40
TABELA 13 – Recursos que a União deveria aplicar em educação .....	41
TABELA 14 – Estimativa dos recursos dos impostos que a União deveria aplicar em educação no período de 1989 a 2002 .....	42
TABELA 15 – Recursos da Educação, se não existisse o FEF.....	44
TABELA 16 – Recursos da Educação, com existência do FEF.....	44
TABELA 17 – Custo médio anual/aluno matriculado .....	46
TABELA 18 – Recursos de inativos, pensionistas e precatórios das IFES.....	48
TABELA 19 – Recursos de pessoal e encargos das IFES, retirando inativos, pensionistas e precatórios .....	49

TABELA 20 – Número de cursos ofertados por setor em 2003 .....	53
TABELA 21 – Número de matrículas por setor em 2003 .....	54
TABELA 22 – Número de instituições por setor (1985-2001) .....	55

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Total dos Recursos das IFES (1989-2002) .....	38
GRÁFICO 2 – Total de arrecadação de impostos do FPF como percentuais do PIB (1989-2002).....	40
GRÁFICO 3 - Recursos de pessoal e encargos sociais das IFES.....	50
GRÁFICO 4 - Percentual de cursos ofertados por setor em 2003.....	53
GRÁFICO 5 - Percentual de matrículas por setor em 2003 .....	54

## LISTA DE SIGLAS

<b>ANDIFES</b>	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CONFINS</b>	Financiamento da Seguridade Social
<b>CPMF</b>	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
<b>CPSS</b>	Plano Seguridade Social do Servidor
<b>CREDOC</b>	Crédito Educativo
<b>DRU</b>	Desvinculação de Receitas da União
<b>FEF</b>	Fundo de Estabilização Fiscal
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FIES</b>	Financiamento Estudantil
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FPF</b>	Fundo Público Federal
<b>FSE</b>	Fundo Social de Emergência
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>IFES</b>	Instituição Federal de Ensino Superior
<b>IGP/DI</b>	Índice Geral de Preços / Disponibilidade Interna
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cidadania
<b>MPO</b>	Ministério Planejamento e Orçamento
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>SEEC</b>	Secretaria de Estado e da Cultura
<b>SOF</b>	Secretaria do Orçamento Federal

## RESUMO

O presente trabalho demonstra uma síntese histórica da evolução do ensino superior brasileiro, apresentando uma análise das políticas públicas voltadas a este setor, bem como a expansão do ensino superior privado. Explica-se a proposta de reformulação do ensino superior brasileiro do atual governo, salientando suas conseqüências, e a participação do Estado na tentativa de preservar sua autonomia no destino do sistema educacional brasileiro. Objetiva-se discutir o movimento de ampliação do ensino superior privado e a restrição do setor público. Concluí-se apontando as ações governamentais de reconfiguração do sistema educacional dando início a uma exclusão do Estado no controle deste sistema.

Palavras – chave: Ensino Superior Público; Ensino Superior Privado; Reforma do Ensino Superior, Evolução Histórica do Ensino Superior.

## INTRODUÇÃO

A universidade brasileira vive um processo de desmobilização sob uma política geral de desmonte institucional que desguarnece serviços essenciais como os de educação e saúde, debilita instrumentos de apoio à cultura e a economia nacional, desnacionaliza a infra-estrutura energética, a indústria primária e o sistema de comunicações. Instituições como a universidade, antes pensada como constituintes da nacionalidade, são tratadas com displicência deliberada por um Estado a mercê do mercado globalizado.

O sistema de ensino superior hoje, está submetido a disputa pelo bilionário mercado do ensino superior privado e em parte à ação de setores políticos que procuram se desfazer dos “equipamentos” públicos não reconhecidos com integrantes do núcleo essencial do Estado.

O sistema de ensino superior brasileiro é bastante diverso, tanto pela natureza dos vínculos administrativos das instituições quanto pelo tipo de organização de cada instituição. Do ponto de vista administrativo de caráter universitário, há o sistema público, mantido pelos poderes Federal, Estadual e Municipal, e as Instituições privadas que abrangem instituições confessionais, comunitárias e particulares.

Do ponto de vista acadêmico, o sistema de ensino superior conta com instituições de caráter universitário que abrange Universidades, Universidades Especializadas e Centros Universitários, e também com instituições não universitárias: Centros Públicos e Privados de Educação Tecnológica, Institutos Superiores, Faculdades Integradas e Faculdades Isoladas, com seus respectivos vínculos de instância pública e privada.

O Ministério da Educação e Cidadania – MEC é, simultaneamente, mantenedor das Instituições Federais Públicas de Ensino Superior (IFES), supervisor e regulador do Sistema Federal de Ensino Superior Público e Privado.

A cada uma dessas atribuições, entendida a enorme diversidade do sistema, correspondem ações distintas e complementares, ainda que em todos os casos a preocupação central com a qualidade presida as medidas a serem adotadas.

Porém compreender este processo em seu caráter global e revertê-lo nas condições brasileiras pode significar mais do que condição para a recuperação da universidade pública, mas também pode servir à reconstrução das demais instituições ameaçadas. Ou seja, pode-se apresentar o ensino superior, não como mais um problema à espera de uma solução, mas como um instrumento para o desenvolvimento da educação, da saúde, da cultura e da economia no Brasil.

Para tanto, tem-se como objetivo central deste trabalho apresentar uma análise comparativa entre as políticas públicas delineadas ao ensino superior dos setores público e privado. A análise é realizada com base no orçamento público, bem como nas propostas de reformulação do sistema educacional brasileiro.

A presente monografia está dividida em três capítulos. O primeiro apresenta uma síntese histórica da evolução do sistema educacional superior no país. Já o segundo capítulo trata das políticas públicas do ensino superior, seus gastos públicos bem como a conseqüente expansão da oferta deste sistema. No terceiro capítulo são apresentados os principais temas do projeto de reformulação do ensino superior proposto pelo atual Ministro da Educação Tarso Genro. Na conclusão são abordados os principais resultados e as reflexões sobre o por quê da implementação de tais políticas, e suas possíveis conseqüências ao sistema educacional superior do país.

# 1. CONTEXTO HISTÓRICO: SURGIMENTO E TRANSFORMAÇÕES

## 1.1 A REPÚBLICA: ABERTURA DO SISTEMA

A História do ensino superior no Brasil teve início no período republicano. A Constituição de 1891 descentralizou o ensino superior, anteriormente exclusivo do governo central, delegando-os também para os governos estaduais. O efeito imediato desta medida foi a ampliação e a diferenciação do sistema do ensino superior.

Desde 1808 quando foram criadas as primeiras escolas de ensino superior, até a proclamação da República, em 1889, o ensino superior se desenvolvera muito lentamente.

O Brasil, por fazer parte do território de Portugal, não constava entre seus principais ideais a educação populacional, “tanto que a história do Brasil versou o tempo todo sobre os processos de confisco de riquezas e a luta armada contra a cobiça internacional”. (SOUZA, 1991).

A Educação não integrava os interesses dos governantes e se não fosse o interesse das ordens religiosas, a qual foi principalmente representada pela catequese, nada haveria ocorrido em matéria de ensino no Brasil, já que a educação não era tida como um direito humano.

Pode-se dizer que as raízes do ensino brasileiro se deram com a chegada dos jesuítas em 1549 sob o governo de Tomé de Souza, os quais tinham como propósito catequizar os índios e dar apoio religioso aos colonos, subsidiados pelo Estado português.

Com a chegada da família real portuguesa no Brasil, entre 1808 e 1821, cultivou-se a idéia de urgência em transformar o ensino superior para atender as necessidades sociais e econômicas naquele momento. O ensino seguia o modelo

de formação para profissões liberais em faculdades isoladas<sup>1</sup> e visava assegurar um diploma profissional que dava direito a ocupar posições privilegiadas no mercado de trabalho restrito e garantir prestígio social.

A educação brasileira apresentava forte dependência cultural a Portugal, de modo que a partir de 1808 criaram-se cursos e academias visando “formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos, como sub produto, formar profissionais liberais como exigência dos novos tempos do Brasil Imperial” (BASTOS, 2003), de modo geral era divergente as necessidades e exigências da colônia, desinteressado e destinado a proporcionar cultura geral básica sem preocupação de qualificação para o trabalho. A independência política em 1822 não mudou em nada o formato do sistema, tampouco sua ampliação ou diversificação.

No período compreendido entre 1810 e 1854 tivemos a formação do núcleo do ensino superior, as quais deram origens às estruturas existentes até hoje, tendo algumas diferenciações com a influência das teorias francesas.

Após 1850, o período de estabilidade política e de relativo crescimento econômico<sup>2</sup>, presenciou-se uma expansão gradual no número de instituições educacionais e a consolidação de alguns centros científicos. O crescimento, contudo, foi relativo. O ensino superior manteve-se limitado às profissões liberais em algumas poucas instituições públicas isoladas de tempo parcial. O sistema padecia de certa imobilidade. Sua possibilidade de ampliação e diferenciação estava contida na capacidade de investimento do poder central nesse setor, e sujeita à sua vontade política, (SAMPAIO, 2000).

A partir de 1891, com a nova Constituição da República foi dada a possibilidade à iniciativa privada de abertura de seus próprios estabelecimentos de ensino superior. As instituições que surgiram nesta época eram basicamente de

---

<sup>1</sup> Entende-se por faculdades isoladas as escolas de formação profissional onde a pesquisa não é realizada.

<sup>2</sup> Neste período ocorreu também a expansão do café em torno do Rio de Janeiro e também as primeiras iniciativas industriais, pois com o encarecimento da importação, passou a ser vantajoso montar fábricas no Brasil.

iniciativa confessional católica de elites locais que objetivavam dotar seus estados de instituições de ensino superior. Alguns contavam com o apoio do governo e outras dependiam de incentivo da iniciativa privada. A Criação da Universidade do Paraná, em 1912, ilustra esse tipo de iniciativa de grupos políticos e empresários locais em criar uma instituição de ensino superior em seu próprio Estado. (SAMPAIO, 2000). Por volta de 1880 e 1900 surgiu o sistema educacional paulista que se inscreveu nessa moldura legal, e se vinculou ao desenvolvimento do estado de São Paulo<sup>3</sup>, representando a primeira grande ruptura com o modelo de escolas profissionais sujeitas ao controle burocrático do governo central. “As grandes inovações brasileiras em matéria de ensino superior teriam lugar em São Paulo, após a malograda Revolução Constitucionalista de 1932 e por obra e graça do Governo estadual” (SOUZA, 1991).

Sendo São Paulo o estado líder do Brasil, seu desenvolvimento conseqüentemente inspirava a ação de suas elites políticas, econômicas e culturais, tendo na primeira República uma posição de destaque. No entanto, “o ensino superior refletiria na pujança de seu crescimento e na diversificação de seus cursos o dinamismo dessa transição que se dava no Estado, entre o Brasil do atraso e o novo país em busca de afirmação no panorama nacional” (SOUZA, 1991).

O Sistema de ensino superior brasileiro “nasceu de um modelo de instituto isolado e de natureza profissionalizante. E nasce elitista apenas para atender os filhos da aristocracia... A natureza pouco universitária destes estudos utilitários e profissionalizantes feitos em faculdades divorciadas organizacionalmente entre si, iria marcar fundo o sistema de ensino superior no Brasil, através dos tempos e explicar muitas das distorções que ainda hoje, o infernizam” (SOUZA, 1991).

---

<sup>3</sup> Devido a expansão cafeeira, o pólo da economia brasileira transferiu-se para o estado de São Paulo, onde ocorreu o início de um processo de crescimento urbano e da atividade industrial. A chegada de emigrantes europeus e japoneses consolidou uma classe urbana ligada à prestação de serviços, à pequenas indústrias, à profissionalização e à educação. O sistema paulista surgiu como resposta aos novos arranjos sociais e estes deram a base para a sua

“As universidades eram privilégio da metrópole portuguesa e não de suas colônias. É freqüente ouvir-se que Portugal bloqueava o desenvolvimento do ensino superior no Brasil de modo a manter a colônia incapaz de cultivar e ensinar as ciências, as letras e as artes” (BASTOS, 2003, p. 53).

Depois da Proclamação da República em 1889 até 1930, o ensino superior sofreu importantes transformações sob a influência positivista francesa, tendo Benjamin Constant preparado uma reforma de ensino passando a inculcar o tema universidade.

### 1.1.1 Projeto de uma Universidade

O projeto de universidade para o Brasil, elaborado por uma elite intelectual laica, este se inscrevia em um movimento maior de modernização cultural e educacional do País. Era defendida a idéia de universidade pública em oposição ao modelo de instituições isoladas.

O tema universidade, entretanto, não era uma novidade no debate educacional brasileiro. Por mais de um século, a idéia de criar uma universidade no País tinha mobilizado várias gerações de propositores e também de críticos desta forma de organização de ensino superior.

Somente em 1808 com a vinda da família real portuguesa, se iniciou a formação do núcleo de ensino superior no País<sup>4</sup>. Duas características principais marcaram o seu padrão de desenvolvimento: a orientação para formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema. No Brasil, a criação de instituições de ensino superior, tinha por finalidade formar quadros profissionais

---

ampliação e diversificação. (SAMPAIO, 2000)

<sup>4</sup> Em 1920, ano em que foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, a qual surgiu de três escolas superiores agregadas existentes no Rio de Janeiro. “Na realidade sua criação se deu, principalmente, como um dos elementos necessários aos preparativos da visita do Rei da Bélgica ao Brasil, por ocasião das comemorações do primeiro centenário da independência. Entre as homenagens ao rei Alberto I, estava a outorga do título de *doctor honoris causa*, título este que só poderia ser concedido por uma universidade.” (BASTOS, 2003).

para a administração dos negócios do Estado e para a descoberta de novas riquezas.

Nos anos 20, o movimento em prol da criação de uma universidade no País se desenvolveu de um sistema organizado em escolas isoladas, voltadas para a formação de profissionais liberais. Os termos de defesa da criação de uma universidade centravam-se na própria idéia de universidade e suas funções na sociedade. Atribuiu-se a essa instituição uma nova função, a de abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e promover a pesquisa. Foi proposta a modernização do ensino superior, defendendo a criação de universidades, que não fossem meras instituições de ensino, mas “centros do saber desinteressado”. (SAMPAIO, 2000).

Foi no contexto do debate dos anos 20 em torno da criação de uma universidade para o Brasil que o governo provisório de Getúlio Vargas, instituindo o Ministério da Educação e Saúde, em 1930, promoveu ampla reforma educacional. Essa reforma dispunha sobre como deveria ser a universidade no Brasil.

## 1.2 A REFORMA DE 1931 E O PERÍODO DE 1930 A 1960

A reforma conhecida pelo nome de Francisco Campos, primeiro ministro da Educação no País, atingiu todos os níveis de ensino e definiu pela primeira vez o formato legal ao qual as universidades deveriam obedecer (MARTINS, 1989). A reforma previa a regulamentação de todo ensino superior, tanto público como privado, pelo governo central. Porém a universidade não encontrou expressão legítima e também não se refletiu na política educacional do Governo de Vargas ao longo de toda a década de 30.

Mesmo não estando limitada a manter o ensino superior em seus moldes tradicionais de escolas isoladas voltadas para a formação de profissões liberais, a reforma de 31 tampouco pôs em prática o ideal de universidade que mobilizara intelectuais e educadores nos anos 20.

A história da criação da universidade do Brasil é ilustrativa do conjunto que houve, nos anos 30, entre grupos e a tentativa do ministro Francisco Campos de acomodar diferentes interesses em jogo. A ambigüidade que porventura existisse no Governo Federal entre suas facções à direita e à esquerda desapareceria em 1935, com a repressão a uma insurreição comunista em alguns quartéis. Por outro lado, em 1939, a Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade do Brasil, seria constituída sob forte influência católica, mas não a ponto de satisfazer as aspirações da igreja, a qual buscava uma universidade sob seu estrito domínio (SAMPAIO, 2000). Derrotada em suas pretensões de controle de ensino público, a Igreja Católica tomou a iniciativa de criação de suas próprias universidades na década seguinte.

Após a Revolução Constitucionalista em 1932 a sociedade paulista deparou-se com a necessidade de repor a importância econômica cultural de São Paulo, objetivando a criação de uma faculdade de altos estudos sociais e políticos para formar uma elite moderna e culta, representado os empresários e intelectuais. Sobre isso, Roberto Simonsen escreveu o seguinte manifesto:

“Qualquer Instituição social, qualquer escola doutrinária que aspire ser dotada, qualquer associação industrial ou comercial para colimar seus objetivos, todas necessitam e exigem, cada vez mais, elementos de elite na sua direção. Possuindo escolas superiores de incontestável valor, São Paulo precisa agora formar as suas elites, educadas nas ciências sociais e no conhecimento das verdadeiras condições em que evolui a nossa sociedade, como meio de mais facilmente se aparelhar à conveniente escolha de seus homens de Governo” (SOUZA, 1991, p. 56).

Com o propósito de melhor qualificar intelectualmente as elites paulistas, em 1933, criou-se a Fundação Escola Livre de Sociologia e Política, um ano depois foi criada a Universidade de São Paulo por meio do Decreto nº. 6.283/1934, o qual estabelecia os fins da Universidade:

- a) Promover, pela pesquisa, o progresso da ciência;
- b) Transmitir, pelo ensino, conhecimentos que enriqueçam ou desenvolvam o espírito e sejam úteis a vida;
- c) Formar especialistas em todos os ramos de cultura e técnicos e profissionais em todas as profissões de base científica ou artística;
- d) Realizar a obra social de vulgarização das ciências das letras e das artes, por meio de cursos sintéticos, conferências, palestras, difusão pelo rádio, filmes científicos e congêneres” (SOUZA, 1991, p.57).

A Universidade de São Paulo foi então criada com o propósito de formar professores para o magistério secundário, a realização de altos estudos e o desenvolvimento de pesquisas. Segundo BASTOS (2003, p. 236), a idealização da Universidade brasileira, por volta de 1935,

“deveria ser um padrão; deveria constituir-se num centro ativo de pesquisas científicas, de investigações técnicas, de atividades filosóficas, literárias e artísticas, de estudos desinteressados de toda sorte, a fim de tornar-se o mais alto centro de expansão de nossa cultura intelectual; ela deve ser freqüentada por estudantes de todo país e não apenas da capital; e por fim, deveria constituir-se no mais sólido reduto onde pudessem ser guardadas as tradições, firmados os princípios e diretrizes que assegurassem à nação brasileira a continuidade, o progresso, o equilíbrio e a liberdade”.

Em meio a essas transformações, o sistema de ensino superior padecia de seus próprios males. No final da década de 1950, o modelo híbrido, resultado

do compromisso entre concepções antagônicas de ensino superior geraram nos anos 20 sinais de tensão. O modelo de universidade adotado na década de 30 expressava claramente o compromisso de manter os interesses das antigas escolas isoladas orientadas para formação de profissões liberais. Na realidade, o que ocorreu com a universidade dos anos 30 foi uma sobreposição de modelos de ensino superior (SOUZA, 1991).

Repetia-se, então, na década de 50 o movimento dos anos 20. Novamente estava em pauta a reformulação de todo o sistema de ensino superior no país, em especial a reforma da universidade. A idéia de universidade na época era uma retomada das idéias dos anos 20, porém modificada pela influência do modelo de universidades americanas. Basicamente consistiam em três, as críticas sobre a universidade: a primeira dirigia-se a instituição de cátedra<sup>5</sup>, a qual se propunha à substituição de uma organização de departamentos nos moldes da universidade americana e pela organização de carreira aberta, determinada pela titulação acadêmica; a segunda ao compromisso efetuado nos anos 30 com as escolas profissionais, o qual teria criado uma universidade compartimentalizada; e a terceira ao caráter elitista da universidade, a qual continuava atendendo a uma parcela mínima da população (MARTINS, 1989).

Verificou-se no período de 1940 a 1960 respostas do sistema de ensino superior às transformações pelas quais passava o País<sup>6</sup>. Enquanto a população do país passou de 41,2 milhões para 70,1 milhões, registrando crescimento de 70%, as matrículas aumentaram em mais de 3 vezes no período. Não houve no período, políticas específicas para a área, trata-se antes de ajustamento entre a demanda crescente dos setores médios urbanos, produto do processo de

---

<sup>5</sup> O sistema de cátedra era onde cada matéria ou área de conhecimento era de responsabilidade de um professor vitalício, o catedrático, que tinha poder de decisão, escolhendo e demitindo seus auxiliares, era percebido como obstáculo a qualquer tentativa de organizar uma carreira universitária (SAMPAIO, 2000).

<sup>6</sup> Segundo MARTINS, 1989 o país passava por profundas transformações: “Consolidava-se a sociedade urbano-industrial capitalista, tendo o processo de industrialização assumido a forma de substituição de importações (...), o fortalecimento de uma ideologia nacionalista, o que resultava no crescimento de demanda por maior escolaridade”.

desenvolvimento industrial em um modelo de ensino superior que já estava processando sua própria heterogeneidade. (MARTINS, 1989)

### 1.3 A EXPANSÃO DE 1960 A 1980

Em 1960 no Brasil os estudantes universitários somavam 226.218, no setor privado encontravam-se 93.968. Mesmo que o sistema de ensino superior estivesse ampliando gradualmente o número de vagas em estabelecimentos públicos e privados, a demanda por formação superior parecia crescer mais do que a oferta. No mesmo ano havia 28.728 alunos excedentes; tratava-se de estudantes que tinham sido aprovados nos exames vestibulares para as universidades públicas, mas que não puderam ser admitidos por falta de vagas (SAMPAIO, 2000). Ou seja, os excedentes representavam 21,6% dos estudantes que conseguiram matricular-se nas universidades públicas.

O sistema estava em crise, o que torna necessário apresentá-la a fim de contextualizar o crescimento do ensino privado no período compreendido entre 1960 a 1980 (Tabela 1). Neste período as matrículas totais em ensino superior cresceram 480,3%, ao passo que as matrículas do setor privado aumentaram 843,7%.

Tabela 1- Expansão dos estabelecimentos e matrículas no ensino superior privado – 1965/1980

Ano	Estabelecimentos de ensino superior		Matrículas	
	Número	Porcentual sobre o total de estabelecimentos	Número	Porcentual sobre o total de matrículas
1965	*	*	142.386	43,8
1970	463	43,4	214.865	50,5
1975	645	75,0	300.657	61,8
1980	682	77,3	88.054	63,3

Fonte: NUNES, NOGUEIRA e RIBEIRO, 2001.

\* Dados inexistentes

Nos trinta anos que se seguiram à criação das primeiras universidades, a sociedade mudou rapidamente, ampliando os setores médios próprios de uma formação social industrial e urbana. As demandas dessas camadas em ascensão foram, inicialmente, pela ampliação do ensino público de grau médio. A satisfação de tal necessidade, ainda que limitada a setores restritos da sociedade, criou nova clientela para o ensino superior. O desenvolvimento das burocracias estatais das empresas de grande porte abriu novo mercado de trabalho, fortemente disputados pelos setores médios. O diploma de ensino superior passou a significar garantia de acesso a esse mercado (SAMPAIO, 2000).

No início dos anos 60 tinham-se os jovens professores e o movimento estudantil como principais atores do debate em torno da nova universidade, a qual deveria ser pública, deselitizada, organizada por departamentos, onde os docentes tomariam as decisões de forma democrática, livre dos velhos catedráticos e do poder das antigas faculdades.(BASTOS, 2003).

As universidades públicas eram vistas, pelo regime militar, como focos de subversão e foram mantidas sob constante vigilância. Segundo MARTINS (1989), “a luta do movimento estudantil contra o governo militar acirrou-se em 1968, na esteira das grandes manifestações estudantis da época, e teve desfecho com a repressão militar ao movimento”.

Ao analisarmos o processo de reestruturação temos a evidência de que a educação superior se estrutura em um processo de reorganização e de ajustamento do atual sistema educacional – governo Lula –, este decorrente em grande parte da reforma universitária de 1968. Este processo procurou atingir dois objetivos: o da diversificação e o de que cada instituição deveria repensar e redefinir seu caráter e sua vocação (CATANI e OLIVEIRA, 2002).

A reforma universitária de 68 procurou formular diretrizes e desenvolver ações que permitissem construir um ambiente universitário mais homogêneo e unificado nacionalmente. Segundo CATANI e OLIVEIRA (2002) “o modelo único tinha como princípio básico a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão,

significando que as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e articulá-la como ensino e com serviços de extensão”.

“Nos anos 70 deu-se a chamada explosão do ensino superior. Em dez anos o número de matrículas subiram um pouco mais de 300.000 (em 1970) para um milhão e meio (em 1980). As causas mais imediatas do fenômeno podem ser encontradas na concentração urbana da população, na exigência de melhor formação para a mão de obra industrial e de serviços e na repercussão das explosões anteriores, no ensino primário, na década de 40, do ensino ginasial, na de 50, e do colegial, na de 60 (...) A pressão sobre as vagas universitárias disponíveis foi de tal ordem que o Governo, na impossibilidade de dar atendimento à demanda, criou facilidades para que a iniciativa privada se expandisse. O Conselho Federal da Educação ao longo dos anos 70 e até mesmo dos 80 aprovou milhares de cursos novos, que se espalharam por todo território nacional, sem prejuízo de uma certa concentração nas capitais, notadamente, Rio de Janeiro e São Paulo”. (SOUZA, 1991, p. 61).

A falta de tempo para um planejamento racional da expansão resultou, segundo SAMPAIO (2000, p.119),

“na improvisação docente, na insuficiência de fiscalização pelo Poder Público, na multiplicação dos abusos por partes das entidades mantenedoras, na queda vertical da qualidade do ensino, na criação dessa imagem negativa que hoje reveste o ensino da iniciativa privada, tido e havido como uma atividade apenas mercantilista. O resultado de toda esta expansão caótica é o profundo divórcio existente entre a Lei Diretrizes e Bases da Educação Superior, editada em 1968 (Lei n.º 5540/68<sup>7</sup>) e rica em sugestões para um ensino qualificado, e a realidade penuriosa que se encontra no cotidiano da rede de estabelecimentos de ensino superior”.

Entre as modificações ocorridas nos meados dos anos 60 a 80 tivemos a disposição de imprimir uma instrumentalidade à vida acadêmica como um dos traços marcantes da política educacional. Os dados históricos tendem a mostrar que uma das feições mais salientes das transformações do ensino superior foi sua própria expansão buscando proporcionar rentabilidade à vida acadêmica, sendo que estas instituições passavam a serem entendidas pela política educacional como formadoras de recursos humanos. (SILVA e SGUISSARDI, 2001)

---

<sup>7</sup> Refere-se em um dos seus artigos a autonomia das fundações que passariam a ter independência econômica, porém jamais independência administrativa, jurídica e sobretudo administrativa.

Após a reforma universitária de 1968 o ensino superior no Brasil, segundo SILVA e SGUISSARDI (2001, p.85), era visto como:

“Um projeto articulado e necessário à implantação e manutenção do modelo sócio-econômico adotado pelos governos militares-autoritários. A nova fase do desenvolvimento capitalista no país, diante de suas próprias demandas econômicas e sociais, indicaria, sob muitos aspectos, a necessidade da ampliação do acesso ao ensino superior”.

O regime militar aproveitou-se disso para valorizar a educação e transformá-la num fator de hegemonia e de obtenção de consenso. Segundo SILVA e SGUISSARDI (2001), em análise desse momento da política educacional, “o regime militar, apesar do discurso de valorização da educação escolar, defrontava-se com limites de verbas que eram empregadas maciçamente em setores vinculados à acumulação direta de capital”.

Desta forma a alternativa escolhida foi a de favorecer a ampliação do setor privado de ensino superior. Até então o modelo econômico vigente<sup>8</sup> buscava mão de obra qualificada para as exigências dessa nova fase. (SILVA, e SGUISSARDI, 2001)

A reforma de 1968 possibilitou uma alteração na forma de ascensão social da classe média. A alteração do modelo econômico brasileiro<sup>9</sup> interrompeu a principal via de ascensão social dos setores médios, ao mesmo tempo em que produzia um mercado de trabalho para mão de obra diplomada.

O ensino superior tornou-se então uma relevante estratégia de reprodução e ampliação da classe média, que representava um importante mercado consumidor no modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital internacional e fonte de legitimidade do regime militar autoritário. (SILVA, e SGUISSARDI, 2001).

---

<sup>8</sup> O qual apresentava-se em processo de internacionalização, concentrador e centralizador de capital, o qual fazia do consumo individual de bens duráveis uma de suas estratégias. (SILVA e SGUISSARDI, 2001)

<sup>9</sup> Essa alteração realizada no modelo econômico foi que facilitou a emergência, no país, de grandes empresas nacionais públicas e privadas e corporações multinacionais. (SAMPAIO, 2000)

Diante destes fatores, a expansão do ensino superior processou-se aceleradamente durante a década de 70 dos grandes centros urbanos e com predomínio do incentivo privado, como pode ser observado na Tabela 2, criando assim dois tipos de instituições: as grandes universidades e as faculdades isoladas. SAMPAIO (2000, p. 121) ao analisar a reforma universitária e suas conseqüências na formação social e no sistema de ensino superior concluíram que:

“as grandes universidades e as faculdades isoladas podem ser vistas como uma espécie de sistema dual de educação. Os processos de interiorização e paroquialização do ensino superior acentuam a distância entre as grandes universidades e as faculdades isoladas. Uma das razões para esta situação relaciona-se com a mudança do significado de possuir um diploma na sociedade brasileira. Enquanto a obtenção de um diploma de curso superior era uma condição não suficiente, mas necessária, para que o portador gozasse de prestígio e poder na sociedade brasileira, as camadas médias foram desviadas para cursos técnicos que davam acesso a universidade. Mais tarde quando os graduados de curso superior tornaram-se cada vez mais empregados de grandes firmas e não profissionais autônomos, o significado de um diploma universitário mudou: passou a ser condição necessária, mas não suficiente, para que seu portador obtivesse uma posição de prestígio e poder. Daí a maior liberalidade na abertura de escolas superiores isoladas e de nível acadêmico inferior aos das grandes universidades”.

TABELA 2 – Evolução das matrículas por nível de ensino, Brasil, 1970/1995

Ano	Alunos matriculados (em mil)		
	Fundamental	Médio	Superior
1970	15.895	1.119	425
1975	19.549	1.936	1.073
1980	22.598	2.819	1.377
1985	24.770	3.016	1.367
1991	29.203	3.770	1.565
1995	32.543	5.313	1.717

Fonte: NUNES, NOGUEIRA, e RIBEIRO, 2001

As faculdades isoladas, em sua maioria de natureza privada, proliferaram e possibilitou à classe média uma via de ascensão social.

No íterim deste crescimento quantitativo do ensino superior surgiu uma nova modalidade de ensino superior privado, a qual ocorreu por meio da entrada de empresários da educação no ensino superior deixando de concentrar suas atividades apenas no ensino de primeiro e segundo grau, resultando em uma maturação de uma determinada orientação educacional. Este cenário tentava então, de forma inexistente forjar um cenário em que o Estado parecesse incapaz, por si só, de atender à demanda crescente de acesso ao ensino superior (MARTINS, 1989).

Após a implantação da reforma do ensino superior, por meio da LDB de 1968, começam a ressurgir discussões e reflexões sobre a reformulação do ensino superior, tendo o tema de avaliação da universidade ocupando uma posição destacada e polêmica.

As discussões sobre um “novo” discurso para o ensino superior, desta época, assim como a proposta visando sua reformulação não teve a eficácia de um projeto inovador que poderia mobilizar parcelas significativas da comunidade acadêmica, tentando “defender conquistas um tanto desfiguradas, já definidas em documentos legais, ao invés de articular o ensino superior face aos desafios existentes” (MARTINS, 1989).

Pode-se dizer que na década de 70, a expansão do ensino superior apenas quantitativamente, resultou “da crise do capitalismo nos anos 70, da intensificação do movimento de internacionalização do capital, da implementação de um modo mais flexível de acumulação capitalista e da adoção das políticas neoliberais que preconizam o mercado como princípio fundador, unificador e autorregulador da sociedade global competitiva” (CATANI e OLIVEIRA, 2002). Observou-se que a última tendência neste setor foi à transformação dos institutos isolados em universidades, porém com maior concentração no setor privado. Entre os anos 1983 e 1989, o Conselho Federal de Educação autorizou e reconheceu 24 novas universidades particulares, as quais, em grande parte, nada apontaram

de imediato à desejada qualificação do ensino que vinham oferecendo” (SAMPAIO, 2000)

A partir dos anos 80, as mudanças do ensino superior, não somente no Brasil, mas em diversos países, tiveram como palavra de ordem: “o gerenciamento eficiente, a privatização, a excelência, a produtividade, a seletividade, os interesses e a satisfação do consumidor, enfim um conjunto de expressões que identificam a educação com a cultura da empresa atuando no quase-mercado” (SGUISSARDI, V. SILVA JR., J. R, 2001). Estas reformas tiveram apoio de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio – OMC, e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE o que incorporou um forte componente economicista devido aos interesses financistas destas entidades. Neste contexto, “pode-se afirmar que o financiamento acabou dando o tom aos conteúdos das reformas(...) o financiamento é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre o Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas” (NUNES, NOGUEIRA, e RIBEIRO, 2001).

Em diversos países as diretrizes utilizadas nas reformas foram muito parecidas, aparecendo o mercado como agente importante na definição das ações institucionais, as quais se caracterizam por uma expansão e diversificação das instituições, compreensão dos recursos fiscais disponíveis ao desenvolvimento das atividades institucionais, ida ao mercado à procura de recursos financeiros extra-orçamentários e exigências de maior eficiência, qualidade e responsabilidade. (AMARAL, 2003)

No ano de 1979, o conteúdo destas reformas foi apresentado por Margareth Thatcher:

“As universidades deveriam ser mais úteis à indústria e ao comércio, mais eficazes na administração, a qual deveria seguir o modelo das empresas, mais rigorosas no controle da qualidade, mais produtivas e que contariam com recursos públicos significativamente menores.” (SGUISSARDI, V. SILVA JR., J. R, 2001)

Fatores como a eficiência de gestão administrativo-acadêmica e à redução de custos financeiros perpassam as diretrizes em diversos países.

“A expansão do sistema por meio do setor privado permitiria uma diminuição das pressões pelo aumento dos gastos públicos com o ensino superior, a diversificação institucional propiciaria a instalação de instituições com custos diferenciados, resultando num balanço final do sistema, um custo menor por estudante e a eficiência na aplicação dos recursos possibilitariam também, com o mesmo volume deles, a execução de mais atividades” (AMARAL, 2003, p. 47).

Exigia-se, porém, das instituições a redução de recursos financeiros e a continuidade das atividades desenvolvidas com a mesma qualidade e responsabilidade.

Para os países em desenvolvimento, o Banco Mundial recomendou que o aumento das matrículas no ensino superior deveria acontecer sem que houvesse aumento no gasto público. Enfatizou que a implementação de tais reformas não seria tarefa fácil, visto que o modelo de ensino público superior existente desde então nestes países beneficia, principalmente, as famílias de maiores recursos, as quais possuem também maior poder político, reforçando suas vantagens econômicas e sociais. Além disso, o êxito da aplicação da reforma depende de que os responsáveis pelas decisões consigam um consenso entre as diversas partes constitutivas do ensino superior.

#### 1.4 DOS ANOS 90 EM DIANTE

Na presente década, o Brasil inicia um processo de ajustamento de seu projeto político nacional à nova ordem mundial. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 2001). Esse movimento, que se acentuou sob liderança do então presidente Fernando Henrique Cardoso, “expressar-se-á em todas as esferas da atividade humana, em particular na educação superior, mediante tentativa de reconfiguração desse espaço social, segundo a ótica e a racionalidade econômica” (SILVA JR. e SGUISSARDI, 2001).

De acordo com a opinião de muitos, mesmo com o desenvolvimento econômico do país, não existe a conscientização de que o sistema educacional se situa no coração deste movimento. Pois sob o prisma econômico, a educação é uma despesa de investimento, na medida em que tende a aumentar a produtividade do trabalho. A elevação do nível de vida induz uma demanda mais significativa de instrução e a educação passa a ser vista não só como um bem de consumo desejável, mas como um investimento necessário ao crescimento. No entanto esta realidade – a grande preocupação com a ampliação da demanda, que por sua vez, cada vez mais diversificada, a massificação da educação superior, as mudanças nos perfis profissionais e no processo formativo – favoreceu a um desenvolvimento explosivo do ensino superior no Brasil, onde as variáveis responsáveis por este crescimento advêm de razões demográficas, políticas institucionais, econômicas e sociais, entre as quais está o nível de qualificação requerido pelo mercado de trabalho e a esperança de promoção social. (CATANI e OLIVEIRA, 2002)

“Na verdade a necessidade de mais educação aparece como resultante de múltiplos fatores interagindo como efeito de sinergia: nenhum deles, considerado de forma isolada, explica o desenvolvimento extraordinário do ensino superior. Por falta de uma definição clara e permanente dos objetivos, da organização e dos procedimentos, a atual situação do ensino superior resulta mais de reações à pressão dos fatos do que de ações de planejamento. Em consequência seu resultado é inquietante: o ensino superior não satisfaz nem seus fins, nem em seus meios, nem em métodos e conteúdos, nem em seu funcionamento. E ainda mais ele consome uma parte crescente da riqueza nacional e utiliza uma fração importante de pessoal altamente qualificado” (BASTOS, 2003, p.76).

Ou seja, consome cada vez mais recursos financeiros e não apresenta os resultados esperados – expansão quantitativa e qualitativa da oferta do ensino superior.

No Brasil após a Constituição de 88, foram implementadas mudanças na educação superior que parecem “cada vez mais evidente a similitude entre as linhas da educação superior no país e as principais recomendações de

organismos multilaterais para a área como as do Banco Mundial” (MARTINS, 1989).

Os anos 90 foram marcados por mudanças substanciais no panorama econômico brasileiro. A recessão econômica do período de 1990 a 1992, a abertura comercial, o ajustamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e as privatizações repercutiram sobre a ocupação, desocupação e o rendimento dos indivíduos. O avanço da tecnologia pode ser visto como um dos principais motivos da eliminação de postos no trabalho da indústria. As novas tecnologias como informática e comunicação provocaram o desaparecimento de várias categorias de ocupação. O mesmo está acontecendo com o setor de serviços que absorvia mão-de-obra liberada na indústria, que por sua vez, não consegue gerar postos de trabalho em quantidades suficiente para impedir o crescimento do desemprego. O argumento para tal situação é que as organizações, em busca de maior competitividade, realizaram a reestruturação administrativa e introduziram novas técnicas que geraram maior produtividade, maiores lucros e conseqüentemente o aumento do desemprego (SAMPAIO, 2000).

Na última década a educação passou a ser reconhecida internacionalmente como um direito humano, mas em muitas ocasiões é o argumento econômico que tem convencido os governos a investir mais nesta área. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 2001)

Tivemos então a necessidade da reforma do Estado e do sistema educativo do Brasil cujo objetivo era reduzir a esfera pública e aumentar a esfera privada, o que passou a desenhar um papel determinante no processo de redefinição da educação superior.

Tais mudanças apresentam-se sob discursos que fazem inegável e inesgotável apologia da urgente radical modernização do país. Constituir-se-iam em condição necessária, ainda que insuficiente, para o avanço do desenvolvimento do país: possibilitariam a ampliação do fluxo de entrada do capital financeiro internacional, o aumento da produtividade da estrutura produtiva

e, conseqüentemente, a promoção da equidade social. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 2001)

## 2. ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DEMANDA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

A característica da universidade pública brasileira está condicionada ao contexto social e econômico brasileiro onde sua sociedade:

“se caracteriza por uma correlação de forças políticas, que sanciona uma crescente e brutal concentração de poder econômico, onde deixa muito pouco espaço para que o conhecimento original e os recursos humanos que produz a universidade possam ser aplicados para alterar a situação de miséria em que se encontra a maioria da população” (DAGNINO, 2003, p. 94).

Tal entendimento sobre a universidade pública invalida a idéia de que teria sido o atraso científico e tecnológico e a falta de qualidade da universidade os fatores responsáveis pela situação social em que se encontra o País. Também não pode ser validado o fato de que maior apoio à universidade, sustentada a correlação de forças políticas, seria uma condição para a melhoria dessa situação.

A universidade pública há um bom tempo tem vivido problemas estruturais, identificados como parte de uma longa crise, o que nos leva a idéia de que a universidade chegou a um limite insustentável de ameaça às fundações de uma construção essencial à educação, à cidadania, enfim a nação como um todo. Tal situação impede a universidade de cumprir com seus objetivos sociais, podendo levar a sua destruição.

Ao se tratar da crise da universidade pública CATANI e OLIVEIRA (2002, p.86) ressaltam que,

“Tal diagnóstico é pautado não somente em ameaças externas, mas também internas. Por outro lado, a universidade brasileira apresenta pontos de vulnerabilidade com falhas

constitutivas as quais surgiram e foram herdadas das instituições, e também do contexto social sobre o qual ela se ergueu. Como vimos anteriormente, a universidade brasileira foi criada e desenvolvida como elemento da construção e consolidação do Estado e da nação. Entende-se que a crise da universidade pública se trata de uma ameaça à instituição universitária em suas múltiplas dimensões, de produção, de cultura, de formação superior, de diagnóstico e de encaminhamento de questões sociais”.

O governo brasileiro é mantenedor de um ensino superior completamente dilacerada pela ausência de recursos, pela fragilidade estrutural e pela ausência de verdadeira autonomia universitária. Segundo NUNES, NOGUEIRA e RIBEIRO (2001) “o governo federal perdeu a capacidade de constituir, de estimular, de fazer existir uma verdadeira carreira acadêmica nas universidades públicas federais. A crise fiscal do Estado e suas sucessivas necessidades de ajustamento acabaram asfixiando as universidades federais (...)”. São pouquíssimas as instituições que conseguiram escapar da crise através de criativos mecanismos e firmes iniciativas de busca de financiamento externo.

Por outro lado, o que está em questão é o histórico encolhimento percentual da parcela do ensino superior brasileiro atendida pelas universidades públicas, que não deu lugar a outras modalidades de ensino superior público, ou mesmo comunitário e confessional, mas sim ao crescimento do mercado propriamente dito do ensino superior, ou seja, de faculdades ou universidades privadas, geridas majoritariamente como empresas lucrativas. Segundo NUNES, NOGUEIRA e RIBEIRO (2001, p. 134),

“há décadas, como é sabido muitas entidades denominadas mantenedoras, são de fato mantidas por uma variedade de formas de remuneração... Essa observação não foi feita para atacar mais uma forma de acumulação de capital, ou para pretender-se afirmar que ganhar dinheiro com ensino superior seja mais condenável do que fazê-la com educação infantil, fundamental ou média, senão para esclarecer os interesses envolvidos (...)”.

Estamos diante de uma situação que quanto menos crescer o atendimento a demanda do ensino superior público, tanto mais poderá crescer o mercado mantido pelo setor privado. Entretanto, o crescimento do ensino superior privado e, especialmente, o grande crescimento das instituições privadas credenciadas

como universidades, que já vai ultrapassando o número de universidades públicas, pode ser interpretado como uma política ostensiva de privatização do ensino superior e universitário ou como um simples reconhecimento do empobrecimento relativo do Estado.

## 2.2 DIFERENCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES, A ESTAGNAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E A CONSEQÜENTE EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

Para alguns a destruição da universidade pública se restringe ao fim de determinados regimes funcionais, para outros a preocupação e a eliminação da gratuidade do ensino superior ou ainda a completa liberação de um mercado educacional bilionário.

Existe uma série de controvérsias cercando as universidades públicas principalmente no que diz respeito ao custo de seu financiamento público. “Questiona-se por diferentes razões a gratuidade da instrução superior nas universidades públicas, definida em lei. Entre as razões, pelo fato de serem mais seletivas no ingresso, as universidades públicas abrigam uma percentagem maior de estudantes originários de famílias com mais posses e capazes de financiar seus estudos”.(AMARAL, 2003)

Este questionamento, segundo AMARAL (2003) pode ser analisado ao considerar alguns aspectos que contribuem para a desigualdade socioeconômica brasileira.

“A desigualdade na distribuição de renda no Brasil mostra números alarmantes: 17.223.539 pessoas residem em domicílios em que o rendimento mensal familiar é de até um salário mínimo e 29.823.684 moram em domicílio cuja renda é de um a dois salários mínimos. Apresenta ainda, a existência de um percentual elevado da população, 62,9% mora em domicílio cuja renda mensal é de até cinco salários mínimos. Apenas 4,9% das pessoas vivem em domicílios que a renda é maior que 20 salários mínimos”. (AMARAL, 2003, p.105)

A Tabela 3 apresenta os dados referendados por AMARAL.

TABELA 3 – Moradores em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal domiciliar

Classe de rendimento mensal domiciliar de todas as fontes (1) (Salário Mínimo = S.M.)	Moradores (2)	%
Até 1 S.M.	17.223.794	10,2
Mais de 1 a 2 S.M.	29.823.684	17,7
Mais de 2 a 3 S.M.	25.147.733	14,9
Mais de 3 a 5 S.M.	33.778.223	20,1
Mais de 5 a 10 S.M.	32.235.487	19,1
Mais de 10 a 20 S.M.	15.589.014	9,3
Mais de 20 S.M.	8.217.244	4,9
Sem rendimentos (3)	2.574.794	1,5
Sem declaração	3.848.566	2,3
Total	168.438.539	100,0

Fonte: AMARAL, 2003

- (1) Exclusive o rendimento dos moradores cuja condição no domicílio era de pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico.
- (2) Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
- (3) Inclusive os domicílios cujos moradores receberam somente benefícios.

Para AMARAL (2003) ao se considerar um valor médio de R\$400,00 para a mensalidade de um curso superior, supondo que a família possa gastar entre 20% e 25% de sua renda mensal com uma mensalidade, pode-se deduzir que aqueles que ganham até dez salários mínimos não teriam como pagá-la, posto que gastariam em média 31,6% do seu rendimento com tal despesa. Assim, apenas as famílias com renda mensal superior a dez salários mínimos poderiam arcar com o pagamento de mensalidades (Tabela 4).

TABELA 4 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares (R\$).

Classes de rendimento mensal domiciliar em Salário Mínimo – S. M (1)	Valor em R\$ (1) (2)
Até 1 S.M.	137
Mais de 1 a 2 S.M.	281
Mais de 2 a 3 S.M.	450
Mais de 3 a 5 S.M.	707
Mais de 5 a 10 S.M.	1.266
Mais de 10 a 20 S.M.	2.503
Mais de 20 S.M.	6.629

Fonte: AMARAL, 2003

(1) Exclusive os rendimentos dos moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Em sua análise, AMARAL (2003) encontrou o número de jovens com idade entre 18 e 24 anos, que somam 22.940.218, capazes de pagar seus estudos e então estimou quantos deles estão entre as classes de renda mais elevada, ou seja, acima de dez salários mínimos. Sendo que 28.806.258 pessoas residem em domicílios com renda na faixa de dez a vinte salários mínimos, representando 13,5% da população total. Ao considerar essa mesma proporção (13,5%), AMARAL (2003) encontrou, do total de jovens entre 18 e 24 anos, quantos fazem parte das duas classes de renda mais elevada. Assim calculando 13,5% de 22.940.218 (número de jovens na faixa etária de estudo), encontrou 3.096.929 pessoas que poderiam pagar o ensino superior privado, considerando a renda total domiciliar, ou seja, que toda a família estaria responsável pelo pagamento.

Como inexistente um estudo atual sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação que incluía as instituições federais, estaduais e municipais, AMARAL (2003) utilizou em sua análise a única pesquisa abrangente realizada em 1997, pela ANDIFES, partindo do pressuposto, por inexistência de informações, de que o perfil socioeconômico dos estudantes das estaduais e das municipais é o mesmo das federais, “encontramos que, dos 939.225 alunos de

instituições públicas, 118.436 (12,61%) pertencem a categoria A, 404.900 (43,11%) à categoria B, 286.839 (30,54%) à categoria C, 98.619 (10,5%) à categoria D e 30.525 (3,25%) à categoria E” (AMARAL, 2003).

TABELA 5– Relações entre categorias e faixas salários acima de 10 salários mínimos

Categoria	% acima de 10 S.M.	N. de alunos
A	99	117.252
B	81	327.969
C	42	120.472
D	15	14.793
E	3	916
Total		581.402

Fonte: AMARAL, 2003

Conforme apresentado na Tabela 5, AMARAL (2003) chegou a estimativa de que 581.402 estudantes de escolas públicas poderiam pagar mensalidades médias de R\$400,00, e que o número estimado de pessoas que podem pagar mensalidades e/ou estão pagando é de 2.492.931. “Essa quantidade resultou da adição do número de estudantes da rede privada, subtraindo-se 180 mil que poderiam ser financiados pelo FIES, com o número de estudantes da rede pública que poderiam pagar as mensalidades” (AMARAL, 2003). A Tabela 6 demonstra este cálculo.

TABELA 6 – Estudantes que poderiam pagar e/ou pagam mensalidades

Alunos	Números
Que estudam na rede privada	2.091.529
Integrantes do FIES 2000	(-)180.000
Que estudam na rede pública e poderiam pagar	581.402
Total	2.492.931
Estudantes que poderiam pagar	3.096.929

Fonte: AMARAL, 2003

De acordo com estes cálculos “o número de estudantes que poderiam pagar mensalidades estariam se aproximando do limite. O sistema privado suportaria ainda uma expansão de 603.998 novas matrículas. Atingir a meta de estudantes no ensino superior dependeria, então, fundamentalmente da expansão de vagas no setor público”.(AMARAL, 2003).

### 2.3 CAUSAS EXPANSÃO DA DEMANDA

Segundo AMARAL (2003) um dos fatores responsáveis pela expansão de demanda pelo ensino superior no Brasil é o aumento no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio. Tal panorama pode ser visualizado na Tabela 7 com a evolução do número de matrículas desse nível de ensino e uma estimativa até o ano de 2010.

TABELA 7 – Evolução do número de estudantes do ensino médio

Ano	Número de Estudantes
1995	5.313.000
1996	5.739.000
1998	6.962.000
2000	8.774.000
2002	10.020.000
2010*	10.369.000

Fonte: AMARAL, 2003

\* Dados estimados.

“Houve um aumento de 21,3%, de 1996 para 1998, uma previsão de aumento de 26%, de 1998 para 2000 e, depois, um aumento de 14,2%, até o ano de 2002. De 1995 a 2002, verificou-se um aumento de 88,6%, ou seja, quase dobrou o número de estudantes nesse período. Essa elevação da demanda provoca uma violenta pressão da sociedade pelo aumento de vagas na educação superior”. (AMARAL, 2003, p.117).

Dados estatísticos apontam uma grande expansão do ensino superior brasileiro no período de 1989 a 2002<sup>10</sup>. O número de estudantes pulou de 1.518.904 para 3.030.754 (um aumento de 99,5%). Foram efetivadas 1.511.850 novas matrículas, total este dividido em 12,4% nas instituições federais (187.754 matrículas novas), 10,8% nas estaduais (163.318 matrículas novas) e as municipais, apresentando uma redução no número de matrículas, com apenas 3.816 matrículas. Já as instituições privadas contribuíram com 76,5% do aumento (1.157.039 matrículas novas). Na Tabela 8 visualizamos essa expansão o que conseqüentemente apresenta o grande desequilíbrio entre o número de estudantes nas instituições públicas e privadas.

TABELA 8 – Evolução do alunado no ensino superior (1989-2001)

Ano	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total
1989	315.283	193.697	75.434	934.490	1.518.904
1990	308.867	194.417	75.341	961.455	1.540.080
1991	320.135	202.315	83.286	959.126	1.565.056
1992	325.884	210.133	93.645	906.126	1.535.788
1993	344.387	216.535	92.594	941.152	1.594.668
1994	363.543	231.936	94.971	970.584	1.661.034
1995	367.531	239.215	93.794	1.059.163	1.759.703
1996	388.987	243.101	103.339	1.133.102	1.868.529
1997	395.833	253.678	109.671	1.186.433	1.945.615
1998	408.640	274.934	121.155	1.321.229	2.125.958
1999	442.532	302.380	87.080	1.537.923	2.369.945
2000	482.750	332.104	72.172	1.807.219	2.694.245
2001	502.960	657.015	79.250	2.091.529	3.030.754

Fonte: AMARAL, 2003.

Observa-se uma grande expansão na educação superior privada nos últimos anos, de 1995 a 2001, o crescimento foi de 97,5% contra apenas 36,8% no setor público federal e 49,2% no setor público estadual.

<sup>10</sup> INEP, 2001.

“Desse conjunto de informações, pode-se concluir que, primeiro, se quiséssemos alcançar a meta – prevista no PNE – de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, precisaríamos ter matriculado nesse nível educacional, em 2002, no mínimo, 6.882.065 estudantes (30% de 22.940.218). Em segundo lugar, ter 6.882.065 matriculados e, simultaneamente, fazer crescer o percentual de estudantes matriculados em instituições públicas, provocando, por exemplo, uma inversão de percentuais – 70% nas públicas e 30% nas privadas – , exigiria uma substancial elevação dos recursos públicos aplicados nesse nível de qualidade e o princípio de associação entre ensino, pesquisa e extensão, pois o número de alunos nas instituições públicas passaria dos atuais 939.225 para 4.817.445”. (AMARAL, 2003, p.120).

Nota-se, portanto, que o aumento do percentual de estudantes matriculados em instituições públicas, consequência de uma elevação dos recursos aplicados na educação superior, deveria estar entre as decisivas opções de política pública, acompanhadas de longos períodos de desenvolvimento do País – crescimento contínuo do PIB e de sua renda *per capita* –, para que no longo prazo sejam mantidos o nível de qualidade, pesquisa e extensão. (AMARAL, 2003)

Porém deste conjunto de informações analisadas anteriormente, pode-se concluir, segundo AMARAL (2003, p.121), que:

“O governo federal quer atingir a meta de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior apenas ampliando o número de vagas nas escolas privadas. Isso porque o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) que planejava a expansão do ensino superior público por meio da ampliação da oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. Atingir essas metas significaria ter 6.882.065 estudantes nesse nível de ensino e, desse total, 40%, ou seja, 2.752.826 matriculados em instituições públicas – o que implicaria triplicar a quantidade atual de alunos, 939.225<sup>11</sup> - e 60%, ou seja, 4.129.239 alunos matriculados nas instituições particulares”.

---

<sup>11</sup> INEP, 2001.

Contudo, existe uma limitação para o crescimento do número de alunos no setor privado, imposta pela renda *per capita* brasileira e pela enorme desigualdade social no País onde os 10% mais ricos possuem 50% da riqueza nacional e os 50% mais pobres possuem 10% dela. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 2001).

Juntamente a expansão das matrículas do ensino superior privado ocorreu o aumento de 160,8% das vagas oferecidas neste setor. Contudo, o percentual de vagas não preenchidas no ensino superior público não ultrapassa 7% nos últimos anos, enquanto nas instituições privadas este percentual passou de 20% para 43,1% no ano de 2001. O percentual de vagas, nas instituições públicas e privadas, não preenchidas pelos vestibulares no período de 1989 a 2001 está demonstrado na Tabela 9.

TABELA 9 – Percentual de vagas não preenchidas no vestibular (1989-2001)

Ano	Vagas oferecidas		Ingressos por Vestibular		Vagas não preenchidas (%)	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1989	148.630	318.164	125.003	257.218	15,9	19,2
1990	155.009	347.775	126.139	281.009	18,6	19,2
1991	162.506	354.157	142.857	283.701	12,1	19,9
1992	171.048	363.799	149.726	261.184	12,5	28,1
1993	171.627	377.051	153.689	286.112	10,5	24,1
1994	177.453	396.682	159.786	303.454	10,0	23,5
1995	178.145	432.210	158.012	352.365	11,3	18,5
1996	183.513	450.723	166.494	347.348	9,3	22,9
1997	193.821	505.377	181.859	392.041	6,2	22,4
1998	205.725	570.306	196.365	454.988	4,6	20,2
1999	218.589	675.801	210.473	533.551	3,7	21,1
2000	245.632	970.655	233.083	664.474	5,1	31,5
2001	230.496	1.034.679	221.017	723.140	4,3	30,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Esse aumento das vagas não preenchidas nas instituições privadas pode ser explicado pelo fato de que a sociedade não pode arcar com o pagamento das mensalidades, conforme já demonstrado anteriormente.

## 2.4 AÇÕES GOVERNAMENTAIS ADOTADAS PARA SUPRIR A DEMANDA EXCEDENTE

Na década de 70, ocorreu uma grande expansão do setor privado, a qual teve como responsável o programa de incentivo ao crescimento da oferta do ensino superior privado, Crédito Educacional (CREDUC), que foi custeado com recursos do Ministério da Educação (MEC) e das receitas de loterias.

Diante as questões graves apresentadas no ensino superior, o governo brasileiro colocou recursos financeiros a disposição de instituições particulares e apoiou a suas ações expansionistas. O BNDES em 1997 abriu uma linha de crédito que atingiu o valor de R\$ 750 milhões à juros subsidiados "para atender as universidades, tanto pública como privada" (AMARAL, 2003). Entretanto, "as instituições privadas conseguiram viabilizar mais facilmente o acesso a esses recursos, por oferecer com maior agilidade, garantias bancárias ao financiamento". (AMARAL, 2003).

Em substituição ao CREDUC, foi criado em 1999, pelo governo federal o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que financia o pagamento de mensalidades em instituições privadas mediante empréstimos bancários, ou seja, um "instrumento de mercado financeiro, em que são incluídas as pessoas físicas aptas dentro do conceito mercantil de crédito" (CAMPOS, 2003), envolvendo a cobrança imediata após a conclusão do curso, a necessidade de um fiador e a exigência de renda mínima. Assim, o FIES desagradou as instituições mais diretamente interessadas em receber os recursos financeiros do Fundo. Porém, foram dadas as instituições de ensino superior a liberdade de fixar um valor para as mensalidades, o que desvinculou as negociações da área

educacional e as transferiu para os setores de relação entre consumidores e produto consumido.

As medidas governamentais adotadas até então, estariam considerando as afirmações do Banco Mundial de que os incentivos “financeiros para estimular o desenvolvimento das instituições privadas só se justificam em razão de que eles constituem uma forma de aumentar a matrícula a um custo menor para o governo que o de ampliar as instituições públicas”. (AMARAL, 2003).

Tivemos também, nos últimos 15 anos, os organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, os quais embutiram aos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, a orientação de não investir recursos públicos em educação superior:

“Na realidade, se pode deduzir que o ensino superior não deve ter a preferência em utilizar os recursos fiscais adicionais disponíveis para o setor educacional em muitos países em desenvolvimento. Este princípio se aplica em particular aos países que não conseguiram acesso, equidade e qualidade adequada dos níveis primário e secundário. Além disso, a realidade fiscal da maioria dos países em desenvolvimento indica que os melhoramentos na qualidade e o aumento das matrículas no ensino superior devem dar-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público” (AMARAL, 2003, p.131).

Para o Banco Mundial o investimento no ensino superior significaria beneficiar a elite econômica, e os maiores ganhos na economia de um país estariam atrelados a investimentos nos níveis básicos de educação.

#### 2.4.1 Financiamento Estudantil: Benefício de Quem?

Tanto a criação do CREDUC como posteriormente o FIES, foram fundamentadas no subsídio de impostos e tributos pagos pelas instituições privadas sem fins lucrativos. O “propósito” governamental defendido na criação destes programas era a garantia de acesso ao ensino superior gratuito para todas as classes sociais. No entanto, esta medida adotada parecia camuflar o real propósito do Estado, onde os reajustes fiscais adotados, tidos como uma

“idealização” para suprir a demanda das classes baixas do ensino superior, parecia ter sido planejada como apoio e subsídio de sustentação da crise econômica enfrentada pelas instituições privadas desde a década de 70. Foi nesse período que ocorreu a grande expansão do setor privado, pois desta forma o governo estaria subsidiando o estudo das classes que não tinham acesso a este ensino gratuito de forma mais barata e atrativa ao Estado.

#### 2.4.2 A proposta do Banco Mundial e do FMI

Estes organismos multilaterais no final dos anos 80 e início dos anos 90 tinham entre suas preocupações os ajustes estruturais e fiscais e as reformas orientadas para o mercado, as quais se revelaram em alguns eixos na concepção de desenvolvimento e crescimento socioeconômico. Estes eixos podem ser traduzidos, segundo SILVA e SGUISSARDI (2001, p. 92) como,

- “1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
- 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
- 3) liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
- 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos e etc.;
- 5) privatização das empresas e dos serviços públicos.”

Eram ainda enfatizadas a integração com a economia mundial, o papel do mercado na alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado, tendo como horizonte um crescimento rápido, eficiente e sem percalços dos modelos anteriores.

Quanto ao setor educacional as orientações gerais do Banco Mundial apresentaram-se na prescrição de políticas educacionais, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, principalmente, por meio de adoção de programas de ajuste estrutural.

No setor educacional a atuação do Banco Mundial indicou o papel deste organismo como interlocutor da política macroeconomia em sintonia com o FMI. A redefinição da função do Estado no Brasil, por meio da adoção das diretrizes do Banco Mundial, segundo DOURADO (2002, p.235) “efetiva-se na medida em que os empréstimos estão condicionados à adoção pelo país tomador das diretrizes dos organismos. Sendo o MEC o equivalente a uma subseção do banco, a convergência é completa”.

As recomendações do Banco Mundial, preconizadas em 1995, para a educação superior conforme descritas por DOURADO (2002, p.246), estão delineadas abaixo:

- “1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como, pela garantia de um padrão de qualidade a esse nível de ensino;
- 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos;
- 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas;
- 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação);
- 5) diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não-universitárias; entre outras”.

Em síntese, as políticas adotadas pelo Banco Mundial, no que tange o setor educacional, acarretam a secundarização de projetos de educação não-formal, o redirecionamento da educação profissional e o processo crescente de privatização da educação superior. (DOURADO, 2002)

## 2.5 RECURSOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – GASTOS PÚBLICOS.

Está estabelecido na Constituição Federal de 1998, no artigo 212, o recurso mínimo para o financiamento da educação brasileira, nas esferas federais, municipais e estaduais: “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 da transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Do Fundo Público Federal saem os recursos que permitem o financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES). O orçamento das instituições é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, fazendo parte do Orçamento Geral da União. A execução orçamentária das IFES é organizada em blocos de despesas:

- 1) Pessoal e Encargos Sociais,
- 2) Encargos da Dívida,
- 3) Outras Despesas Correntes,
- 4) Investimentos,
- 5) Inversões Financeiras,
- 6) Amortização da Dívida.

O pagamento de Pessoal e Encargos Sociais inclui o pessoal ativo, inativo, pensionistas, precatórios, salário-família, previdência, etc. Nas despesas com Encargos da dívida ficam registrados os valores pagos como juros e encargos das dívidas. Em Outras Despesas Correntes estão a aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), pagamento de água, luz, telefone, fotocópias, consertos de equipamentos, reparos em prédios, etc. Os Investimentos envolvem realização de

obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros e etc. Nas Inversões Financeiras estão os recursos destinados à aquisição de imóveis, participação em constituição de aumento de capital de empresas, entidades comerciais ou financeiras, etc. Amortização da Dívida representa os valores dirigidos à amortização de dívidas das IFES. A Tabela 10 apresenta os valores pagos, em blocos de despesas, no período de 1989 a 2002, incluindo todas as fontes de recursos, e o Gráfico 1 mostra a evolução dos valores totais dos recursos do Fundo Público Federal aplicados nas IFES no mesmo período.

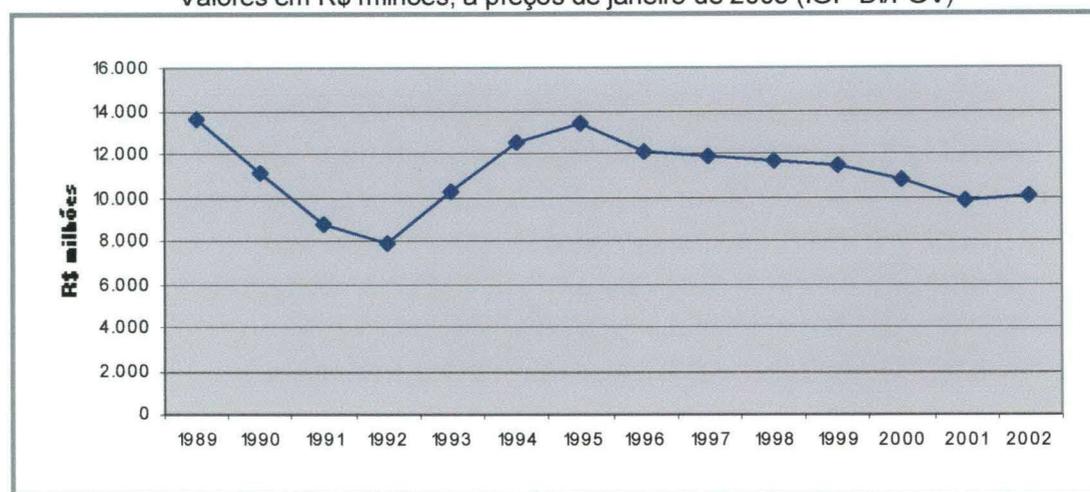
TABELA 10 – Recursos das IFES (1989-2002), todas as fontes de recursos, valores em milhões, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV).

Ano	Pessoal Encargos Sociais	Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Total
1989	12.035	2	1.260	374		1	13.672
1990	9.197	2,7	1.383	543	2,7	3,6	11.133
1991	7.023	4,5	1.288	442	3,1	1,4	8.761
1992	6.129	4,2	1.372	412	2,1	1,6	7.921
1993	7.749	3,2	1.855	669	4,6	1,4	10.282
1994	9.573	3,3	2.171	741	14,2	2,0	12.504
1995	10.883	3,1	2.076	440	7,0	2,1	13.410
1996	9.700	3,7	2.110	267	1,7	1,5	12.084
1997	9.658	2,0	2.002	204	0,3	3,7	11.871
1998	9.531	1,2	2.042	87	0,1	1,3	11.662
1999	9.869		1.456	89	0,1		11.415
2000	9.240		1.391	129	0,2		10.760
2001	8.409		1.334	104	0,1		9.847
2002	8.819		1.122	69	2,0		10.012

Fonte: AMARAL, 2003

GRÁFICO 1 – Total dos Recursos das IFES (1989-2002), todas as fontes

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)



Fonte: AMARAL, 2003.

Os valores mais elevados ocorreram em 1989 e 1995, e o mais baixo foi 1992 no ano do governo Collor, no governo Fernando Henrique Cardoso, os recursos são decrescentes. No período de 1995 a 2002 houve uma queda de 25,3%. Em 1995 atingiu-se o patamar de 1989 devido às ações do governo Itamar Franco objetivando promover a isonomia salarial entre os servidores públicos federais e reajustes salariais diferenciados em diversas categorias funcionais, em 1994. Também, foram implementados benefícios aos servidores, como vale-transporte e auxílio alimentação.

O volume mínimo de recursos que deveria ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Fundo Público Federal (FPF), conforme previsto na Constituição, considera-se a arrecadação dos seguintes impostos:

- 1) Imposto sobre importação (II)
- 2) Imposto sobre exportação (IE)
- 3) Imposto sobre produtos industrializados (IPI)
- 4) Imposto sobre a renda (IR)
- 5) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

## 6) Imposto territorial Rural (ITR).

A Tabela 11 mostra os valores arrecadados desses impostos no período de 1989 a 2002.

TABELA 11 – Arrecadação de impostos do FPF (1989-2002)

Valores em milhões, a preços de janeiro (IGP-DI/FGV)							
Ano	II	IE	IPI	IR	IOF	ITR	Total
1989	6.010	166	32.716	66.031	2.228	2.228	109.378
1990	5.425	120	33.825	61.762	18.708	45	119.886
1991	5.991	39	30.897	48.481	8.487	272	94.166
1992	3.477	4	18.398	29.825	5.145	39	56.889
1993	5.572	0	33.989	53.630	11.144	3	104.337
1994	9.397	8	41.084	74.395	14.462	6	139.352
1995	11.560	42	32.095	68.189	7.586	247	119.719
1996	8.943	4	32.866	71.388	6.049	555	119.806
1997	10.088	6	33.050	71.712	7.432	410	122.698
1998	12.398	2	30.818	86.594	6.692	423	136.897
1999	13.440		28.017	87.463	8.280	463	137.663
2000	12.699		28.113	79.683	4.666	398	125.560
2001	12.287		26.308	87.766	4.848	308	131.517
2002	9.387	88	22.066	90.010	4.757	225	126.473

Fonte: AMARAL, 2003.

A Tabela 12 apresenta os valores arrecadados em percentuais do PIB<sup>12</sup> no período de 1989 a 2002.

<sup>12</sup> PIB – Produto Interno Bruto, refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de um território econômico de um país.

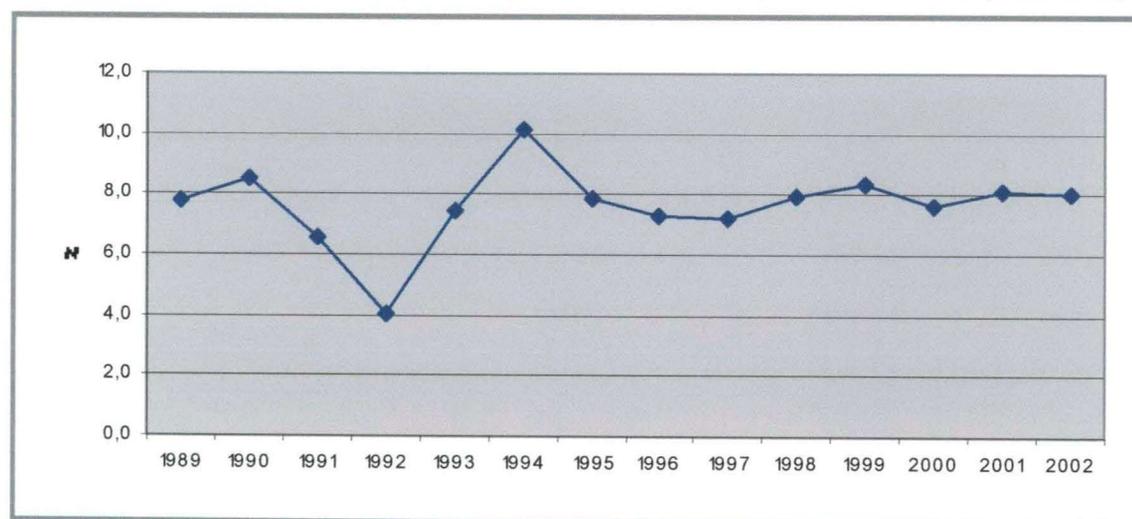
TABELA 12 – Arrecadação de impostos do FPF como percentuais do PIB (1989-2002)

Ano	II	IE	IPI	IR	IOF	ITR	% do PIB
1989	0,43	0,01	2,32	4,69	0,16	0,16	7,77
1990	0,38	0,01	2,40	4,38	1,33	0,00	8,51
1991	0,42	0,00	2,16	3,38	0,59	0,02	6,57
1992	0,25	0,00	1,32	2,14	0,37	0,00	4,08
1993	0,40	0,00	2,44	3,85	0,80	0,00	7,49
1994	0,68	0,00	2,98	5,40	1,05	0,00	10,12
1995	0,76	0,00	2,11	4,48	0,50	0,02	7,87
1996	0,54	0,00	1,99	4,33	0,37	0,03	7,26
1997	0,59	0,00	1,93	4,19	0,43	0,02	7,18
1998	0,72	0,00	1,78	5,01	0,39	0,02	7,92
1999	0,81		1,69	5,29	0,50	0,03	8,33
2000	0,77		1,71	4,85	0,28	0,02	7,64
2001	0,76		1,62	5,41	0,30	0,02	8,10
2002	0,60	0,00	1,40	5,72	0,30	0,01	8,03

Fonte: AMARAL, 2003

No Gráfico 2 pode ser analisado o comportamento da arrecadação desses impostos no período considerado.

GRÁFICO 2 – Total de arrecadação de impostos do FPF como percentuais do PIB (1989-2002)



Fonte: AMARAL, 2003

Após as transferências aos estados, Distrito Federal e municípios, são calculados os 18% previstos no artigo 212 da Constituição. Com base na planilha da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Tabela 13 apresenta o cálculo para o ano de 1998.

TABELA 13 – Recursos que a União deveria aplicar em educação no ano de 1998

Imposto	Principal	Fundo Municipal 1,88%	IR 47%	IPI 57%	IOF – Ouro 100%	ITR 50%	Base de Cálculo para a Educação	Recursos para a Educação 18%
II	12.368	0	0	0	0	0	12.368	2.226
IE	1	0	0	0	0	0	1	0
IR	86.594	1.623	40.699	0	0	0	44.272	7.969
IPI	30.817	0	0	17.565	0	0	13.252	2.385
IOF	6.693	0	0	0	31	0	6.661	1.199
ITR	423	0	0	0	0	211	211	38
Total	136.895	1.623	40.699	17.565	31	211	76.766	13.818

Fonte: AMARAL, 2003.

Assim, em 1998 o valor que deveria ser aplicado pela União na Manutenção e no desenvolvimento do ensino atingiria o montante de 13.818 milhões, utilizando os recursos dos impostos, constantes do Fundo Público Federal.

Estimando de forma simplificada os valores mínimos que deveriam ser gasto com educação, utilizando um modelo que transfere 47% do IR, 57% do IPI e 50% do ITR para estados, Distrito Federal e Municípios. Os valores totais estimado, correspondentes aos 18% da educação, estão apresentados na Tabela 14.

TABELA 14 – Estimativa dos recursos dos impostos que a União deveria aplicar em educação, período de 1989 a 2002.

Ano	Estimativa dos recursos dos impostos do FPF que a União deveria aplicar em educação (1989-2002)
1989	10.545
1990	12.880
1991	9.654
1992	5.826
1993	10.756
1994	14.574
1995	12.465
1996	12.104
1997	12.591
1998	14.116
1999	14.464
2000	12.939
2001	13.521
2002	12.872

FONTE: AMARAL, 2003

Observou-se que os valores históricos apresentam o mesmo perfil da arrecadação de impostos: “crescimento em 1990, queda vertiginosa em 1992, crescimento até 1994, queda em 1995, estabilidade em 1996 e 1997, aumento em 1998, queda em 2000, elevação em 2001 e pequena queda em 2002” (AMARAL, 2003).

Porém em 1994 a Constituição alterou a vinculação anteriormente estabelecida, diminuindo os valores a serem gastos com educação. Assim, os recursos do Fundo Público Federal, vinculados à educação, sofreram uma redução, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional, na Emenda Constitucional de Revisão nº1/94, criando o Fundo Social de Emergência (FSE), que posteriormente foi transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e no ano de 2000 alterado para Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Segundo AMARAL (2003) “estes fundos são compostos de recursos oriundos dos impostos, das contribuições e de outras receitas previstas em lei

específica”. Visto que, os recursos da educação estão vinculados aos impostos, trataremos da arrecadação destes e de sua vinculação com o fundo, baseando-se nos estudos feito por AMARAL (2003).

O FEP era composto de 20% dos recursos do Imposto sobre Importação, 8,6% do Imposto sobre Produtos Industrializados, 24,4% do Imposto sobre a renda, 100% do Imposto de Renda dos servidores públicos federais retidos na fonte, 20% sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural vinculado a União, 20% sobre imposto sobre Operações Financeiras e 20% sobre Imposto sobre a Exportação. Em 1998 o FEF recebeu R\$ 16.044 milhões e, no ano seguinte, R\$ 18.538 milhões originados dos impostos. Registrando que o montante de recursos do Fundo, em 1998, foi de R\$ 35.369 milhões e em 1999, de R\$ 31.080 milhões, quando adicionados os percentuais provenientes do Financiamento da Seguridade Social (CONFINS), do Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSS), dos Programas PIS/PASEF e da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), entre outras contribuições (AMARAL, 2003).

As transferências de impostos a estados e municípios efetivadas pelo governo federal devem ser retiradas do volume total de arrecadação de impostos, antes de se obter o percentual mínimo de 18% da educação. Assim, obtêm-se os recursos federais para a educação. Nas tabelas 15 e 16 apresentam o volume dos recursos mínimos para a educação caso não existissem ou existindo, respectivamente, o FEF, por meio de um cálculo realizado pelo Tesouro Nacional.

TABELA 15 – Recursos da Educação, se não existisse o FEF. Valores em milhões.

<b>Discriminação</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Receita Arrecadada de Impostos <sup>1</sup>	126.094	125.199
Transferências a Estados, DF e Municípios.	51.889	49.826
Receita Líquida de Impostos (Base de Cálculo)	74.204	75.373
Percentual Mínimo para a Educação – 18%	13.356	13.568

Fonte: AMARAL, 2003

<sup>1</sup>A Receita Arrecadada de Impostos é a Receita Líquida, ou seja, a arrecadada menos os incentivos fiscais e as restrições.

TABELA 16 – Recursos da Educação, com existência do FEF. Valores em milhões.

<b>Discriminação</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Receita Arrecadada de Impostos <sup>1</sup>	126.094	125.199
Transferências a Estados, DF e Municípios.	51.889	49.826
Transferência para o FEF	30.322	31.473
Receita Líquida de Impostos (Base de Cálculo)	44.156	43.900
Percentual Mínimo para a Educação – 18%	7.947	7.901

Fonte: AMARAL, 2003

<sup>1</sup>A Receita Arrecadada de Impostos é a Receita Líquida, ou seja, a arrecadada menos os incentivos fiscais e as restrições.

A introdução do FEF significou, portanto, uma diminuição drástica dos recursos vinculados para a educação. Com esta redução somente o pagamento do pessoal e dos encargos sociais das IFES já atinge o limite mínimo de gastos do Fundo Público Federal com educação.

O DRU (Desvinculação das Receitas da União) esteve diretamente relacionado ao controle do déficit fiscal do país, logo, para manter em dia os compromissos com o pagamento da dívida externa, o governo federal deixaria de cumprir com obrigações discriminadas na Constituição brasileira e com a população do país.

Ao analisar todo esse caminho de vinculação dos impostos com a educação, AMARAL (2003) ressalta que “justamente nos períodos de fechamento político, tal princípio foi suprimido no Brasil, depois de instalado em 1934. Ocorreu

em 1937 com a ditadura do Estado Novo, finda em 1945 com a deposição de Getúlio Vargas e, em 1967, em meio a ditadura militar, que perdurou até 1964 até a posse do presidente José Sarney em 1985...”. Na realidade, o que ocorreu, foi a retirada da prioridade da educação na aplicação de recursos do Fundo Público, durante os períodos ditatoriais e no processo de desvinculação por meio do FSE, do FEF e do DRU<sup>13</sup>.

## 2.6 ORÇAMENTO PÚBLICO: GASTO POR ALUNO

AMARAL (2003) utilizou em sua análise um estudo realizado em conjunto entre o MEC e a ANDIFES no qual tentou-se definir uma metodologia que conseguisse, com confiabilidade, determinar os custos relativos às diversas atividades institucionais. Neste, conforme divulgado pelo MEC, chegou-se a um custo médio por aluno ao Governo de R\$ 10.764, a preço de janeiro de 2003, corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. O estudo apresentou ainda, por área de conhecimentos, os resultados apontados na Tabela 17.

---

<sup>13</sup> Segundo artigo “Reforma Universitária: Contribuição para o Debate”, a DRU (Desvinculação das Receitas da União) é uma das formas do governo retirar cada vez mais recursos das Universidades públicas, já que o mesmo permite um corte no orçamento geral de 20%. Esta subtração de recursos provocada pela DRU tem aumentado gradativamente saltando de R\$ 1,8 bilhões em 2000 para R\$ 2,7 bilhões em 2003, chegando a provocar um corte de R\$4 4,4 bilhões no orçamento da Educação de 2004. Isto significa que ao invés dos 18% dos impostos arrecadados que deveriam ser investidos na Educação, conforme previsto na Constituição, o MEC recebe somente 9,8% dos impostos arrecadados.

TABELA 17 – Custo médio anual/aluno matriculado (2003)

Área de conhecimento	Custo médio em R\$	Desvio Padrão em R\$
Ciências Exatas e da Terra	9.919	3.790
Ciências Biológicas	9.845	2.866
Engenharias	9.740	3.198
Ciências da Saúde	17.062	9.116
Ciências Agrárias	15.353	9.791
Ciências Sociais Aplicadas	8.180	7.032
Ciências Humanas	8.258	3.542
Linguística, Artes e Letras	7.756	2.953

Fonte: AMARAL , 2003

Segundo AMARAL (2003) “as comparações internacionais dos mecanismos de financiamento são extremamente difícil de interpretar porque cada sistema nacional deve ser considerado no contexto que inclui temas como políticas de ingresso, situação legal das IES e seu quadro de pessoal, tradição administrativa, leis nacionais, etc”. Ou seja, o custo por estudante depende fundamentalmente de como determinado país define a política de ingresso dos alunos nas IES<sup>14</sup>.

O MEC indagou-se inúmeras vezes sobre o critério para a distribuição de montagem de quadro de docentes e técnicos-administrativos, questionado o porquê do número de servidores destinados a este setor, propondo assim uma demissão de 30% do efetivo de professores e funcionários. O resultado disso foi o embate entre as IFES e o MEC quanto até mesmo uma fiscalização minuciosa das folhas de pagamento de cada instituição, verificando as incorreções que pudessem existir e assim onerar o valor dos gastos totais. Com o propósito de combater a incorporação indevida dos recursos destinada a educação em outros setores, foi-se acordado entre as IFES e o MEC que a redução a ser alcançada

converter-se-ia em recursos de manutenção e de investimento para as instituições (AMARAL, 2003).

No entanto, pode-se afirmar que tal acordo foi cumprido parcialmente pelas partes envolvidas. O número de vagas no vestibular passou de 68.336, em 1990, para 81.327, em 1992, sofrendo um aumento de 19%. O setor federal permaneceu inalterado até 1989, voltando a expandir-se em 1990 quando apresentou uma taxa de crescimento de 14% no período de 1990-1991. No entanto o período de 1991 a 1992 destacou-se como os menores recursos, tanto para pessoal quanto para outras despesas correntes e investimentos. (AMARAL, 2003).

A proposta de redução linear no quadro de trabalhadores das IFES, talvez tenha sido a primeira ação diretamente dirigida a elas como resultado das políticas que passaram a dirigir os países que, como o Brasil, se incorporavam, naquele momento, ao mundo comandado pelas normas geradas a partir da crise do Estado de Bem-Estar<sup>15</sup> Social europeu.

A ineficácia da ação do corte de pessoal, viabilizou-se as reduções correntes orçamentárias por vias indiretas, ou seja, pelo congelamento salarial, proibição de reposição da força de trabalho, diminuição dos recursos para a efetiva manutenção das instituições, redução nos recursos de investimentos e adoção de medidas nas IFES caracterizando a introdução das regras e da lógica do quase-mercado educacional, entre as quais destacam-se o recurso ao mercado de fontes alternativas ao FPF para o financiamento das instituições.

---

<sup>14</sup> “Uma das primeiras medidas anunciadas pelo MEC, no governo Collor, referiu-se a um corte linear de 30% no quadro de professores e técnicos administrativos das IFES. Uma análise realizada pelos governantes levou-os a concluir a existência de um excesso linear de pessoal, no preciso percentual de 30%, em todas as 52 IFES. Entretanto, nunca se divulgou que indicadores foram utilizados para chegar a esse número”. (AMARAL, 2003, p.141)

<sup>15</sup> Entende-se por Estado do Bem-Estar um sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de serviços sócias. Tem como objetivo, proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção considerando os custos e as rendas sociais.

## 2.7 GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

No montante dos recursos gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais estão incluídos os pagamentos de inativos, pensionistas e precatórios; estão incluídos também nas outras despesas os gastos chamados de salários indiretos, tais como vale-transporte, auxílio-alimentação, vale-creche, etc.

Já as aposentadorias nas IFES ocorriam sempre que a reforma previdenciária ameaçava os direitos conquistados pelos professores e servidores técnicos administrativos. Dados da ANDIFES (AMARAL, 2003) mostram que entre 1994 e 1996 teve-se um total de 6.727 aposentadorias, o que representa 14,9% do quadro total de docentes das IFES em 1994, ou seja, de 45.243 professores.

Está incluso no montante de recurso para pagamento de pessoal e encargos sociais, o recurso para pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, esta despesa bem com sua evolução está demonstrada na Tabela 18.

TABELA 18 – Recursos de inativos, pensionistas e precatórios das IFES, excluídos recursos próprios. Valores em milhões.

Ano	Inativos e Pensionistas	Precatórios	TOTAL
1990	1.027	*	1.027
1991	1.323	*	1.323
1992	1.412	*	1.412
1993	2.062	*	2.062
1994	2.784	275	3.059
1995	2.892	556	3.448
1996	2.858	343	3.201
1997	2.903	730	3.633
1998	3.108	579	3.687
1999	3.165	411	3.567
2000	2.928	369	3.297
2001	2.801	214	3.015
2002	2.948	200	3.148

Fonte: AMARAL, 2003

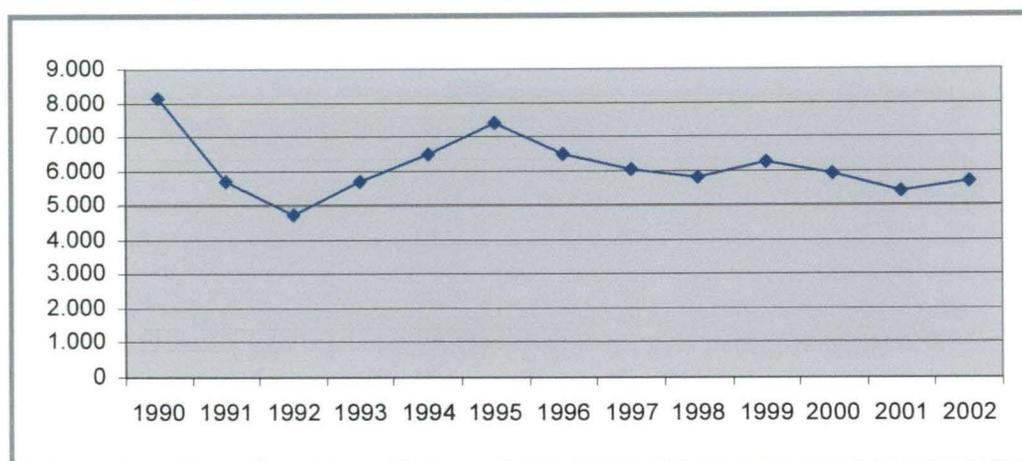
O percentual dos gastos com inativos e pensionistas é de 30% em relação aos gastos totais com pessoal. O valor gasto com pagamento do pessoal em atividade, nas IFES é menor do que os gastos com pessoal, quando se subtrai o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios (Tabela 19).

TABELA 19 – Recursos de pessoal e encargos das IFES, retirando inativos, pensionistas e precatórios, excluídos os recursos próprios. Valores em milhões.

Ano	Rec. Pessoal e Encargos Sociais	Inat. Pens. e Precatórios	Rec. Pessoal Atividade
1990	9.180	1.027	8.153
1991	7.010	1.323	5.687
1992	6.118	1.412	4.705
1993	7.739	2.062	5.676
1994	9.559	3.059	6.500
1995	10.867	3.448	7.418
1996	9.700	3.201	6.499
1997	9.658	3.633	6.025
1998	9.525	3.687	5.838
1999	9.869	3.576	6.293
2000	9.240	3.297	5.943
2001	8.409	3.015	5.394
2002	8.819	3.148	5.671

Fonte: AMARAL, 2003

GRÁFICO 3 - Recursos de pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se os inativos, pensionistas e precatórios (1990-2002)



Fonte: AMARAL, 2003

É explícito, portanto, o valor decrescente, de 1995 a 2002, dos recursos destinados a pessoal e encargos sociais das IFES, quando são excluídos gastos com inativo, pensionistas e precatórios.

Trata-se de uma situação que se arrasta há décadas, a qual está acontecendo por uma correlação entre efeitos que se acumularam e outros devidos a uma nova configuração. Entre os efeitos cumulativos o mais grave é o problema previdenciário. Como o Estado nunca constitui um fundo de pensão, no qual recolhe as contribuições previdenciárias das universidades públicas, o custo crescente da folha de aposentados das universidades não fica por conta da previdência social, mas passa a onerar o orçamento universitário, dividindo os mesmos recursos para o pagamento do pessoal em serviço, para custeio ou para investimento.

As recentes mudanças previdenciárias que atingiram os servidores públicos são promovidas e ostentadas, ameaçando não só expectativas pessoais, mas também direitos adquiridos até a pouco considerados intocáveis. Isso, somando aos salários acadêmicos congelados há vários anos, tem promovido incontáveis aposentadorias de docentes relativamente jovens, com pouco mais de 50 anos, no

ponto mais alto e produtivo da sua carreira, o que acarreta também na perda de um pesquisador, o que leva pelo menos uma década para substituí-lo.

### **3. REFORMA DO ENSINO SUPERIOR**

#### **3.1 POR QUE A REFORMA?**

Ao longo de vários anos presenciamos dificuldades no ensino superior, seja ele público ou privado, conseqüência de uma definição equivocada de políticas públicas para o setor. No caso do ensino público estatal, pela crônica insuficiência de recursos para investimentos, baixos salários, demasiada centralização e burocratização das atividades administrativas e financeiras, entre outros. No caso do ensino privado, pela inconstante expansão, muitas vezes, sem a necessária exigência de qualidade. A universidade brasileira perdeu a exclusividade como centro de produção do saber e instrumento de preparação para o trabalho e emprego.

É neste contexto que surge o maior problema de reorientar o ensino superior sobre a base de um novo compromisso social entre a Universidade e a Sociedade, tendo a educação como mediação realizadora. Desta forma, busca-se reorientar as funções da universidade pública ou privada.

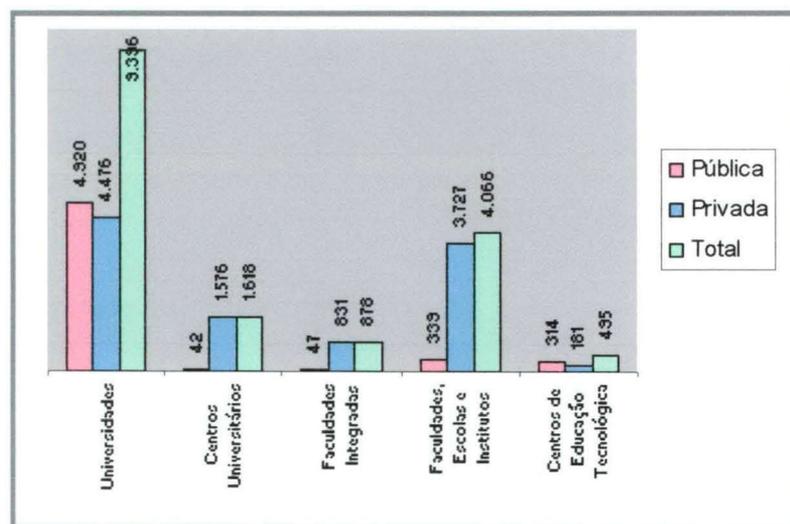
A liberalização do ensino superior, a partir da metade da década de 90, levou a uma expansão desenfreada das universidades privadas no Brasil. Isto fez com que hoje, 70% das vagas sejam não estatais e apenas 30% estatais. Com esse índice, o Brasil transformou-se no país com maior participação privada no ensino superior no mundo. O governo quer reverter este processo e ampliar a participação do setor público na educação superior. A meta é criar novas universidades públicas, expandir novos pólos e criar 400.000 novas vagas em 4 anos nas instituições federais. Fortalecer a Universidade Pública significa também mais recursos e investimentos em pesquisa e extensão. As Tabelas 20 e 21 apresentam em números o embasamento adotado pelo governo para tais medidas.

TABELA 20 – Número de cursos ofertados por setor em 2003

Setor	Qtde de cursos de graduação					Total Geral
	Universidades	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas e Institutos	Centros de Educação Tecnológica	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Pública	4.920	42	47	339	314	5.662
Privada	4.476	1.576	831	3.727	181	10.791
Total	9.396	1.618	878	4.066	495	16.453

FONTE: Sinopses Estatísticas do Ensino Superior (INEP, 2003), adaptado.

GRÁFICO 4 - Percentual de cursos ofertados por setor em 2003



Fonte: INEP, adaptado.

A Tabela 20 mostra que em 2003 o sistema de ensino superior contava com 5.662 cursos ofertados em instituições públicas contra 10.791 cursos ofertados em instituições privadas, o que comprova o percentual de 70% de vagas ofertadas em instituições privadas e 30% em instituições públicas. No Gráfico 4

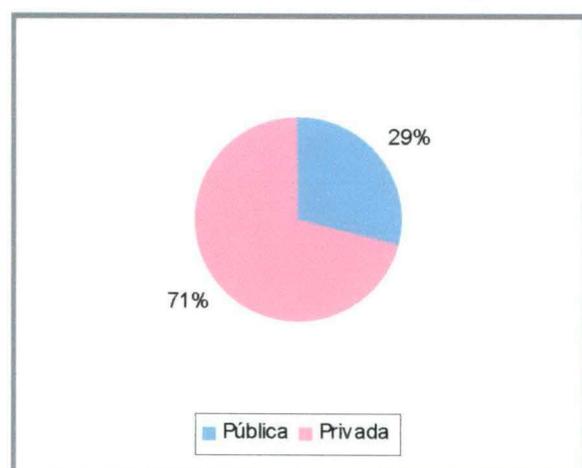
apresenta-se a distribuição dos cursos por categoria administrativa. De acordo com os dados apresentados na Tabela 20 em comparação com os dados informados pelo Censo Educacional 2002, observou-se que em 2003 os cursos de graduação continuam em expansão, com um acréscimo de 2.054<sup>16</sup> novos cursos em relação ao ano anterior.

TABELA 21 – Número de matrículas por setor em 2003

Setor	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais					
	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas e Institutos	Centros de Educação Tecnológica
Pública	1.137.119	985.465	16.605	8.991	80.513	45.545
Privada	2.750.652	1.290.816	484.503	199.905	760.517	14.911
Total	3.887.771	2.276.281	501.108	208.896	841.030	60.456

FONTE: Sinopses Estatísticas do Ensino Superior (INEP, 2003), adaptado.

GRÁFICO 5 - Percentual de matrículas por setor em 2003



<sup>16</sup> Desses, 411 cursos foram criados em instituições públicas e 1.643 em instituições privadas. Isto significa que surgiram 5,6 novos cursos a cada dia no Brasil em 2003. Dos 5,6 novos cursos criados por dia 4,5 foram criados no setor privado e apenas 1,1 no setor público (Jornal da Seção Sindical dos Docentes da UFRJ, 2004).

Fonte: INEP, adaptado.

Na Tabela 21 nota-se que o sistema superior público soma por volta de 1 milhão de matrículas, o que representa o percentual em cerca de 30% das matrículas do ensino superior do país.

Nos últimos 15 anos verificou-se o crescimento vertiginoso das instituições privadas e fechamento de Universidades Públicas, chegando a haver 88,1% das instituições e 70% das matrículas, conforme já mencionado, no sistema privado. Atualmente temos, 3.482.069 estudantes na graduação: 2.428 mil no setor privado e 1.053 no setor público. Estes dados podem ser vistos na Tabela 22.

TABELA 22 – Número de instituições por setor (1985-2001)

Ano	Instituições Públicas	Instituições Privadas
1985	233	626
2001	183	1208

Fonte: ANDIFES

### 3.2 A REFORMA: SUA IDEALIZAÇÃO

Entre as metas propostas pelo atual governo o primordial é a construção de uma nova universidade como estratégia de governo com a finalidade de desenvolver um projeto de nação que possa responder ao desenvolvimento econômico e social. Busca-se uma universidade onde o diálogo crítico e articulado entre os diferentes saberes e modos de conhecer possam ser mantidos em plena liberdade, além de uma formação de novos modelos civilizatórios, comprometidos com a emancipação social.

O primeiro passo para este progresso é segundo MACULAN FILHO (2004) “refazer o pensamento para alcançar uma universidade sintonizada com as

novas demandas sociais que por sua vez, exigem uma nova ordem planetária mais justa e igualitária”.

A estratégia apresentada pelo Ministro Tarso Genro para o processo de reforma universitária tem como pressuposto fundamental o diálogo democrático com a sociedade civil organizada. Tendo a concepção de que a produção de saberes deve estar democraticamente a serviço do desenvolvimento do nosso país e da inclusão social. Esta proposta está principalmente vinculada “ao papel da universidade, ao acesso e permanência, as formas de financiamento, a gestão e estrutura, a autonomia, a avaliação e aos conteúdos e programas. Para os reformuladores esta nova universidade deverá ser capaz de formar cidadãos em condições não só de atuar nas comunidades locais, mas também de compreender o contexto sociocultural no qual se inserem, inclusive no que diz respeito a formação socialista e defesa do humano a serviço da conscientização e libertação” (MACULAN FILHO, 2004).

Para MACULAN FILHO (2004) a reforma foi idealizada partindo da constatação de que, nas últimas décadas, as universidades federais tem sido maltratadas, com imensa falta de recursos materiais e pouco apoio dos governos... por outro lado, estas universidades vivem uma profunda crise de identidade, na medida em que perderam a sintonia com a realidade que as circunda e as justifica. MACULAN diz ainda que é necessário acabar com o isolamento que vem caracterizando o atual espaço público pelas universidades, pois só assim poderão responder as exigências da sociedade contemporâneas em suas demandas por ideais comunitários, sendo que a grande preocupação é o fortalecimento de um processo de formação que seja sensível às causas sociais, que tenha engajamento político e criatividade, sem descuidar do manejo de novas tecnologias e técnicas de trabalho.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva usou as seguintes palavras em seu discurso na ocasião da posse do Conselho Nacional da Educação em maio de 2004:

“O Brasil tem o desafio de elevar a qualidade da educação do nosso povo – e tem de fazê-lo correndo contra o tempo. O conhecimento é um fator cada vez mais decisivo para

o desenvolvimento social e econômico e a afirmação soberana das nações no mundo de hoje. Os senhores e as senhoras estão hoje aqui para fazer a sua parte como integrantes do Conselho Nacional de Educação. O governo vê no CNE um parceiro dos mais importantes. É preciso buscar novos caminhos para atender as demandas sociais e garantir os melhores critérios possíveis para a formação dos profissionais no nosso país. Vamos, juntos, levar adiante uma estratégia de expansão do acesso ao ensino superior com qualidade”.

"A reforma das universidades jamais deve significar uma degradação. Mas deve significar sua modernização radical para a abertura democrática do ingresso das amplas camadas populares na universidade pública e no ensino superior em geral", disse o ministro da Educação Tarso Genro, ao assumir o cargo em 27 de janeiro deste ano.

No seu discurso de posse, o ministro Tarso Genro, enfatizou que mais que a urgência da reforma do ensino superior no Brasil estava a ênfase de que as mudanças que se fazem necessárias não devem implicar em prejuízo para o sistema público. O principal argumento, para o ministro, é que todo o sistema educacional deve justamente operar em função do interesse público.

Segundo Tarso Genro, a proposta de reforma que o governo está trabalhando é de afirmação e expansão da universidade pública para integrá-la num projeto de nação e no combate as desigualdades sociais. Tarso conclui ainda, em seu discurso de posse, que o Ministério da Educação como condutor, tem o processo de Reforma como gerador de marcos regulatórios para todo o sistema, tentando recuperar o papel do Estado como normatizador e fiscalizador da Educação, recolocando a educação, em especial a Universidade, no centro de um projeto de desenvolvimento econômico e social, combatendo as desigualdades regionais, eliminando privilégios de acesso e reafirmando direitos multiculturais contra a exclusão.

### 3.3 OS TEMAS DA REFORMA

Os principais pontos da Reforma proposta pelo atual governo Lula são: autonomia, financiamento, gestão de recursos, infra-estrutura, renovação de projetos acadêmicos e expansão da oferta de vagas. Entre estes se tem a autonomia da política de pessoal, administrativa e de financiamento como um dos mais apreciados pelos reitores das universidades públicas<sup>17</sup>.

Os temas da nova Reforma, proposta pelo Governo Lula, estão descritos abaixo, conforme o documento informativo “Reformar por que?” editado pelo Ministério da Educação e Cidadania –MEC:

*“Impedir a mercantilização do Ensino Superior:* O ensino não é mercadoria, é um bem público. A constituição federal prevê a educação como dever do Estado, mas garante também a participação da iniciativa privada. No entanto, ao exercer uma função pública delegada, o setor privado deve buscar a qualidade como centro de sua ação. O Estado, amparado no seu papel regulador, deve garantir esse princípio, orientando a expansão de forma ordenada, evitando a proliferação de instituições caça-níveis, cujo único objetivo é a obtenção de lucros exorbitantes. As instituições estatais e privadas devem integrar um sistema público de Ensino Superior.

*Democratizar o acesso:* Hoje, apenas 9% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos estão cursando o ensino superior, número bem abaixo da Argentina, que tem 32%, dos Estados Unidos, com 50%, e do Canadá, com 62%. O Plano Nacional de Educação (2001/2010) prevê uma taxa de escolarização de 30% da população. O Estado brasileiro precisa promover políticas efetivas que garantam o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior expandindo as IFES para regiões que careçam de escolas superiores, criando vagas públicas nas universidades não estatais e privadas e ampliando os cursos noturnos nas universidades públicas já instaladas. O desafio da inclusão social é um dos temas centrais da reforma.

*Garantir a qualidade:* A qualidade é indispensável para a garantia do papel social e político da Educação e a Universidade pública deve constituir-se em elemento de referência. A abertura de faculdades, centros e universidades no Brasil nos últimos anos,

---

<sup>17</sup> Uma vez que, quando alguém se aposenta em uma universidade pública, uma nova contratação só será realizada mediante aprovação do MEC, desta forma, com o aumento da autonomia o processo de admissão será menos burocrático.

nem sempre veio acompanhada da devida avaliação e preocupação com a qualidade do ensino, evidenciando uma fragilidade da capacidade de supervisão e regulação do Estado. O governo acredita que não basta abrir vagas, mas que é necessário que se garanta um processo de ensino-aprendizado condizente com as necessidades e expectativas da Nação, preservando a qualidade e promovendo a inclusão social.

*Construir uma Gestão democrática:* Democratizar é construir de maneira participativa um projeto de educação de qualidade social, que promova o exercício pleno da cidadania. Profundamente inseridas na sociedade civil e com uma gestão democrática e participativa, as universidades e as instituições públicas e privadas devem produzir, de forma concertada, uma nova estrutura organizativa que dê sustentação para os desafios presentes e futuros do ensino superior em nosso país”.

### 3.4 UMA ANÁLISE DA REFORMA

As considerações apresentadas abaixo foram extraídas do artigo “Reforma Universitária: Contribuição para o debate”, publicado em 25 de outubro de 2004 pelo Jornal da Seção Sindical dos docentes da UFRJ:

“Há pelo menos uma década os recursos destinados às Universidades Federais vêm diminuindo, o que reflete na diminuição do número de docentes efetivos, na precarização das relações trabalhistas, no aumento do número de professores substitutos e na incrível degradação das condições de trabalho e estudos nas Universidades Públicas, onde faltam materiais essenciais, verbas para capacitação dos servidores, e por fim acumulam-se dívidas(...). Apesar de todo o discurso de ‘inclusão’, de ‘prioridade para os mais pobres’ e de ‘tirar dos mais ricos para dar aos mais pobres’ a realidade mostra que o Governo está intensificando a exploração e retirando direitos dos trabalhadores, destinando recursos que deveriam estar sendo investidos nas áreas sociais para garantir os lucros do capital. A Reforma da Educação está inserida nesta perspectiva. O desmonte da Universidade Pública não está beneficiando os pobres, mas sim ao capital financeiro e os setores da burguesia de serviços, ou seja, as Instituições privadas.

O Governo reclama que gasta demais com Educação, no entanto, segundo estudo apresentado pela ANDIFES para dobrar o número de alunos nas Universidades Públicas o governo precisaria utilizar 1% do montante destinado ao pagamento de juros da dívida pública para ampliar o percentual de jovens com idade entre 18 e 24 anos e atingir a amplas parcelas da população, resultando assim em um crescimento significativo de vagas no ensino superior público.

O documento do Ministério da Fazenda<sup>18</sup> afirma que o gasto do Governo Central com a questão social é demasiado e qualitativamente mal empregado, pois segundo seus idealizadores, beneficiam os brasileiros mais ricos. A realidade mostra que o Governo Federal é o que menos investe em Educação e Cultura em todo o país, os Estados e os Municípios ficam responsáveis por cerca de 80% enquanto o Governo Federal com apenas 20%<sup>19</sup>. Dados estes que entram em contradição com o previsto na Constituição Federal de 1988, a qual deixa claro que é atribuição do Governo Federal Investir na Educação Superior Pública”.

Pode-se dizer que o Estado tem deixado à iniciativa privada o investimento que já não consegue suprir, onde o Estado estaria complementarmente garantindo a parcela que a iniciativa privada ainda não conseguiu arcar, por meio de subsídios e incentivos fiscais. Exemplo disso é um dos projetos integrantes da reforma do ensino superior do Governo Lula, o Projeto Universidade para Todos – PROUNI –, o qual é destinado à concessão de bolsas integrais e parciais para cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos, objetivando aproveitar as vagas ociosas presentes nestas instituições, estando o governo, desta forma, aumentando o número de vagas públicas com um custo menor do que teria ao criá-las em novas instituições privadas, já que não teria assim custos adicionais com instalações, funcionários, docentes e etc.

Entende-se que desde as tentativas de mudanças no sistema educacional brasileiro pelo Governo Collor, pelo Governo FHC e pelo atual governo Lula repetem o diagnóstico do Banco Mundial de que as universidades públicas dos países latino-americanos gastam muito e servem exclusivamente as elites<sup>20</sup>.

Segundo o projeto “Reforma Universitária: Proposta da ANDIFES para a reestruturação da Educação Superior Brasileira” (2004),

---

<sup>18</sup> Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002 publicado pela Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda, Brasília, novembro de 2003.

<sup>19</sup> “Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil: Algumas evidências para o debate” publicado pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento em novembro de 2003.

“Entende-se que a educação, em especial o ensino superior, deve ser objeto de permanente atenção, por parte da sociedade, do Governo e das comunidades acadêmicas. Dado o crescente e insubstituível papel desempenhado pela educação e pelo conhecimento na construção da cidadania e no desenvolvimento das nações no mundo contemporâneo, a elaboração de políticas eficazes e duradouras nestes campos é condição *sine qua non* desse desenvolvimento”.

A reforma proposta está torneada principalmente nas políticas de financiamento, autonomia administrativa, acesso a todas as classes sociais e na qualidade do ensino superior ofertado. O retrato histórico do sistema educacional aponta para uma idealização governamental, desde a reforma de 68, onde a educação é tida como um direito público e gratuito. Porém as tentativas visualizadas apontam para o encolhimento percentual da parcela do ensino superior atendida pelas universidades públicas e para um crescimento mais significativo das faculdades e universidades privadas, panorama este, que não é diferente das propostas atuais do Governo Lula.

---

<sup>20</sup> Reforma universitária: Proposta da Andifes para a reestruturação da Educação Superior no Brasil, 2004.

## CONCLUSÃO

Estando entre um dos principais indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico, a Educação, em especial o ensino superior passou a ser um dos fatores preocupantes ao governo brasileiro. O ensino superior era uma questão de Estado no século XIX, quando houve a criação das escolas profissionais superiores públicas, que continuou a ser no início do século XX, quando surgiram as universidades públicas, que incorporaram boa parte das escolas profissionais superiores. O país teve transformações no aparelho do Estado passando de Interventor na economia desde a década de 30, à condição de Estado Gestor na década de 90, situação que levou a transferência de muitas de suas funções específicas tradicionais, entre elas a educação superior ao mercado. A expansão do capitalismo levou a redefinição das esferas pública e privada no campo educacional. Esta redefinição foi movida pelas reformas fundadas principalmente na mercantilização do ensino superior, o qual passou a ser organizado pelo capital em seu processo de expansão.

O tema educação superior foi debatido em sua dimensão política e administrativa em diferentes períodos. Durante os anos 80, a essência das políticas públicas objetivava as demandas produzidas pela sociedade civil. Já nos anos 90, viu-se a mudança dessa diretriz, principalmente no que tange o sistema educacional onde as políticas públicas foram moldadas pelo que politicamente o Estado podia oferecer, organizado segundo a esfera privada e sua capacidade financeira.

Assim, ao longo da última década novas questões foram trazidas, como a entrada do grande número de universidades privadas, que já ultrapassou o número de universidades públicas. Tal situação pode ser interpretada como uma política ostensiva de privatização do ensino superior ou ainda como o reconhecimento do empobrecimento relativo do Estado.

Conclui-se então que o sistema educacional brasileiro encontra-se, por assim dizer, sitiado internamente por suas próprias contradições e externamente por um entorno social que vai se dissolvendo em mercado. Contudo, a educação superior só pode ser elemento para a reconstrução de um Estado se isso for definido como projeto nacional. E mesmo insuficientes as condições de que dispõe a universidade, não se apresenta nenhuma outra instituição privada que se proponha a substituí-la em seu todo ou em cada uma das suas funções, seja no que tange a contribuição na cultura científica, artística e tecnológica, ou na formação cultural e profissional do cidadão.

Portanto, num país como o Brasil em que são poucas e nem sempre estáveis as instituições voltadas à cultura, a revitalização cultural da universidade é essencial e urgente para além de promover a discussão dos graves impasses econômicos e políticos, atuar com partícipe da cultura nacional.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** Piracicaba, SP: Editora Cortez, 2003.

BASTOS, J. A. **Ensino Superior no Brasil: situação e perspectivas.** Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação. São Paulo: abr. 2003.

CAMPOS, I. **Educação e Desenvolvimento.** O Popular, Goiânia, GO, 22 dez. 2003. Disponível em < <http://www.opopular.com.br> > Acesso em 16 jan. 2004.

CATANI, A. M. OLIVEIRA, J. F. **Educação superior no brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

DAGNINO, R. **Uma reflexão sobre os desafios da universidade pública.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2003.

DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90.** *Educ. Soc.*, set. 2002, vol.23, no.80, p.234-252. ISSN 0101-7330.

IDES – Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior . **Uma nova sistemática de avaliação do ensino superior brasileiro.** Disponível em < <http://www.mec.gov.br> > Acesso em 13 dez. 2003.

MARTINS, C. L. **Ensino superior: transformações e perspectivas.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

MESQUITA, J.C.S. **O ensino superior brasileiro: como está?** Disponível em < <http://www.pedagogia.pro.br> > Acesso em 16 jan. 2004.

NISKIER, C. **Universidade Dinâmica**. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 2003. Disponível em < <http://www.ibonline.terra.com.br> > Acesso em 16 jan. 2004.

NUNES, E. NOGUEIRA, A. M. RIBEIRO, L. M. **Futuros possíveis, passados indesejáveis**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.

ROCHA, R. M. C. **O esperado caminho da avaliação**. **Revista Gestão Universitária**, Porto Alegre, 16 jan.2004. Disponível em < <http://www.editau.com.br/cliping.asp> > Acesso em 16 jan. 2004.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no brasil: setor privado**. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

SGUISSARDI, V. SILVA JR., J. R. **Novas faces da educação superior no brasil: reforma do estado e mudanças na produção**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

SGUISSARDI, V. SILVA JR., J. R. **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Editora Xamã, 2001.

SOUZA, P. N. P. **Estrutura e funcionamento do ensino superior brasileiro**. São Paulo: Editora Pioneira, 1991.

ZINNER, T. **Porque investir em educação**. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 jan. 2004. Disponível em < <http://www.editau.com.br/cliping.asp> > Acesso em 19 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil: Algumas evidências para o debate**. Publicado pela Secretaria Municipal do

Desenvolvimento, nov. de 2003. Disponível em < [www.adufrj.org.br](http://www.adufrj.org.br) > Acesso em 25 out. 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma Universitária: Proposta da ANDIFES para a reestruturação da Educação Superior Brasileira. **Jornal da Seção Sindical dos Docentes da UFRJ**, Rio de Janeiro, 25 out. 2004. Disponível em < [www.adufrj.org.br](http://www.adufrj.org.br) > Acesso em 25 out. 2004.

\_\_\_\_\_. Reformar por quê?. Documento informativo editado pelo Ministério da Educação e Cidadania. Disponível em < [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) > Acesso em 20 set. 2004.

