

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Reestruturação, expansão e democratização do Ensino Superior  
Público Federal (1995-2010): da Reforma do Estado ao Novo  
Desenvolvimentismo**

Ivan Henrique de Mattos e Silva

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Alves Cepêda

São Carlos – SP

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Reestruturação, expansão e democratização do Ensino Superior  
Público Federal (1995-2010): da Reforma do Estado ao Novo  
Desenvolvimentismo**

Ivan Henrique de Mattos e Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Alves Cepêda.

São Carlos – SP

2013

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586r Silva, Ivan Henrique de Mattos e  
Reestruturação, expansão e democratização do ensino superior público federal (1995-2010) : da reforma do estado ao novo desenvolvimentismo / Ivan Henrique de Mattos e Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2015.  
109 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Ensino superior. 2. Novo desenvolvimentismo.  
3. Universidades federais. I. Título.



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE DOUTORADO DE**  
**Ivan Henrique Mattos e Silva**

**03/12/2013**

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Orientadora e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" / UNESP

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" / UNESP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14:00h no dia 03/12/2013.

Banca Examinadora:  
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux  
Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Homologado na CPG-PPGPOL na  
31<sup>a</sup>. Reunião no dia 12/03/14.

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade  
Coordenador do PPGPOL

## **Agradecimentos**

Agradeço imensamente à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Alves Cepêda, pelos conselhos, orientações e ensinamentos, aos quais devo, não apenas a realização desta pesquisa, mas boa parte de minha incipiente trajetória acadêmica. Todas as conversas que tivemos servirão, sempre, como um incentivo e uma inspiração para que eu possa buscar, a cada dia, aperfeiçoar-me enquanto pesquisador.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, cujo apoio financeiro viabilizou a realização desta pesquisa.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Teresa Micely Kerbauy, pelos comentários, sugestões e propostas feitos durante a minha banca de qualificação, e que me ajudaram imensamente.

Aos meus preciosos amigos, tanto em São Carlos, como em Ribeirão Preto, pelo companheirismo, pelas conversas, pelos churrascos, pelo futebol (QG – Futebol Clube) e pelo apoio constante, seja em relação a assuntos acadêmicos ou pessoais.

Finalmente, agradeço, de modo especial, à minha namorada, Estela, e à minha família, que sempre estiveram ao meu lado, a quem devo e dedico este trabalho.

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo uma análise comparativa das políticas de educação superior (com o foco nas universidades federais) no Brasil no período entre 1995 (ano de criação do Conselho Nacional de Educação, e início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso) e 2010 (final do segundo mandato do presidente Lula). A hipótese norteadora desse trabalho é que a criação do CNE, em 1995, representa um reposicionamento da questão da educação no Brasil e marca o início de uma nova fase de políticas públicas relativas ao ensino superior público (notadamente a rede federal de universidades), que pode ser dividida em dois momentos que, apesar de possuírem certas similaridades, carregam profundas diferenças entre si: 1995-2002 (governo FHC) e 2003-2010 (governo Lula), sendo o primeiro identificado com um processo de reestruturação do sistema federal de universidades e a busca da eficiência e racionalização dos recursos públicos já utilizados; enquanto o segundo se aproxima do debate do novo desenvolvimentismo, promovendo uma expansão do sistema federal de universidades, ancorada na busca pela democratização do acesso.

**Palavras-chave: Ensino Superior, Novo Desenvolvimentismo, Universidades Federais.**

## **Abstract**

This work has as goal a comparative analysis of the Higher Education policies (with the focus at the federal universities) in Brazil between 1995 (year of the creation of the Conselho Nacional de Educação, and beginning of the first term of President Fernando Henrique Cardoso) and 2010 (end of the second term of President Lula). The guiding hypothesis is that the creation of the CNE, in 1995, represents a repositioning of the education issue in Brazil and marks the beginning of a new phase of public policies related to the public Higher Education (specially the federal universities network), that can be divided into two moments that, even though having certain similarities, carry deep differences between each other: 1995-2002 (FHC's administration) and 2003-2010 (Lula's administration), being the first one identified with a restructuring of the federal universities network and the pursuit of efficiency and rationalization of the public funds already invested; while the second one approaches to the new developmentalism debate, promoting an expansion of the federal universities network, based on the pursuit of the democratization of access.

**Keywords: Higher Education, New Developmentalism, Federal Universities.**

## **Sumário**

07	Introdução
23	Capítulo 1 - Entre o velho e o novo desenvolvimentismo – crescimento versus desigualdade
49	Capítulo 2 - As políticas de educação superior no período 1995-2002: reestruturação e Reforma de Estado
76	Capítulo 3 - As políticas de educação superior no período 2003-2010: expansão e novo desenvolvimentismo
99	Capítulo 4 - Considerações finais
106	Referências

## **Introdução**

A história da educação superior no Brasil é repleta de altos e baixos, descontinuidades, rupturas e peculiaridades: em primeiro lugar, a colonização do Brasil se deu de modo diverso do ocorrido na América espanhola – durante o período colonial as universidades eram proibidas, assim como a própria imprensa, de modo que nossas instituições de ensino superior são extremamente recentes se comparadas aos nossos vizinhos sul-americanos. Políticas específicas voltadas à promoção e regulamentação desse nível de ensino só seriam verificadas no século XX.

O primeiro decreto com o objetivo de regulamentar e normatizar o funcionamento das universidades só viria no ano de 1928, sendo complementado depois pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, um ambicioso projeto de normatização das instituições de ensino superior no Brasil que permitiu, pela primeira vez, a criação de universidades por parte da iniciativa privada (o que estava vedado pelo decreto anterior, de 1928). Esse projeto promoveu, ainda, um significativo aumento do controle estatal sobre a educação superior no Brasil.

No ano de 1932, em meio ao profundo processo de reordenamento político e social inaugurado pelo processo revolucionário de 1930, um grupo de intelectuais redigiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>1</sup>, documento que, não apenas constatava a desorganização do sistema escolar brasileiro, mas sobretudo convocava o Estado a promover a constituição de um plano geral de educação pautado nas bandeiras do ensino público, laico, obrigatório e gratuito.

Até 1934 o ensino superior brasileiro estava concentrado nas “grandes escolas” públicas, tais como os cursos jurídicos do Convento de São Francisco, em São Paulo (que depois se tornaria a Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, da USP) e do

---

<sup>1</sup> Redigido pelo sociólogo Fernando de Azevedo e assinado por inúmeros intelectuais de peso, dentre os quais se situam Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto e Lourenço Filho. Ver “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959)”, publicado pelo MEC em 2010.

Mosteiro de São Bento, em Olinda – PE, ambos fundados em 1827. Essas escolas tiveram fundamental importância na constituição de uma mentalidade jurídica brasileira e na formação de elites políticas regionais (BOSI, 2000).

A Constituição de 1934, inspirada pelo manifesto, “estabeleceu como competência da União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país.” (MILITÃO, MILITÃO, PERBONI, 2011, p.2). A carta constitucional de 1934 definiu, ainda, o Conselho Nacional de Educação (CNE) como sendo o órgão responsável pela elaboração do PNE. Após sua elaboração, o mesmo foi enviado ao Ministro da Educação em maio de 1937, ainda que, em função do golpe que instaura o Estado Novo, no mesmo ano, o referido Plano tenha sido abandonado (SAVIANI, 2007).

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento nacional que traça diretrizes para a atuação das políticas de educação em todos os níveis, e metas a serem cumpridas em um prazo de dez anos. Esse documento deve ser proposto pelo Executivo Nacional, em colaboração com organizações da sociedade civil, e debatido pelo Congresso Nacional, e deve balizar a criação de planos estaduais e municipais de educação, de modo a cumprirem, no prazo estabelecido, as metas estipuladas. O primeiro PNE data de 1962, um ano após a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e foi proposto não na forma de um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação. Esse plano sofreu atualizações em 1965 e 1966, que tiveram como objetivo complementá-lo em suas metas e diretrizes. O primeiro plano a ganhar a forma de lei foi o de 2001, e no momento se discute, no Legislativo, a aprovação do PNE 2011-2020.

Segundo Oliven (2002), o período iniciado com a Revolução de 30 marca uma importante inflexão na concepção das políticas de educação superior no Brasil. A criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e a aprovação, no ano seguinte, do já mencionado Estatuto das Universidades Brasileiras (que vigorou até 1961), são aspectos representativos dessa mudança de concepção quanto ao papel e à importância do ensino superior no Brasil. Este estatuto definia que a universidade poderia ser de dois tipos: oficial, e portanto pública, ou livre (privada). Deveria também oferecer três cursos distintos, que poderiam ser: Direito, Medicina, Educação, Engenharia, Ciências e Letras. O papel administrativo caberia ao conselho universitário e ao reitor, escolhido a partir de uma lista tríplice (modelo que ainda está em vigor).

Embora tenha representado um enorme avanço, a reforma empreendida por Francisco Campos (então titular da pasta do Ministério da Educação e Saúde) não conseguiu avançar muito no sentido do ideal de universidade defendido por intelectuais e educadores nos anos 1920, como afirma Sampaio (1991), e sua gestão no Ministério da Educação por diversas vezes expressou o caráter autoritário e conservador contido em seu projeto para a Educação no Brasil (SCHWARTZMAN, BOMENY, RIBEIRO COSTA, 2000). Apesar de retirar o ensino superior de seus moldes tradicionais, o aspecto fundamental da reforma, com a ênfase nas faculdades de Educação, residiu no objetivo primordial de formação de professores para o ensino secundário, deixando em segundo plano as tarefas históricas da universidade: a produção do conhecimento e a pesquisa. Não apenas essa reforma, mas toda a política educacional da década de 1930 não conseguiu responder aos anseios pela constituição de um sistema universitário efetivo:

As novas universidades, dessa forma, não se constituíram a partir de demandas de amplos setores da sociedade nem de reivindicações do pessoal das instituições de ensino superior existentes. Foi antes uma iniciativa de grupos políticos, intelectuais, e educadores, nem sempre ligados ao ensino

superior. A universidade se implanta através de confrontos, negociações e compromissos que envolviam intelectuais e setores dentro da própria burocracia estatal. (SAMPAIO, 1991, p.12)

A autora ressalta ainda que o compromisso que balizou a política relativa ao ensino superior e por meio do qual foram criadas as novas universidades (em especial a Universidade de São Paulo e a Universidade do Brasil), permitiu que fossem preservados os interesses dos integrantes do modelo anterior, e conservou boa parte da autonomia das antigas escolas formadoras de profissionais liberais (Direito, Engenharia e Medicina). Nesse modelo, a universidade se apresentava como uma aglomeração de escolas isoladas, o que por um lado permitiu que não fosse necessária a confrontação de interesses estabelecidos de uma velha sociedade que via no ensino superior uma instituição de preparação de suas elites, mas por outro lado dificultou a implementação da pesquisa nessas novas instituições.

O interregno democrático entre 1946 e 1964 é marcado por um processo de ampliação do acesso ao ensino médio, bem como pela federalização de uma série de faculdades privadas e estaduais, que passam a ser reunidas na criação de novas universidades federais. Ainda que esse período seja marcado por uma recusa do autoritarismo característico do Estado Novo, o modelo de Estado nacional-desenvolvimentista que começa a ser construído durante a Era Vargas vai ser reafirmado e consolidado, como será discutido no próximo capítulo. A associação programática entre políticas de ensino superior e a questão do desenvolvimento possui um papel central no processo de construção da modernidade brasileira devido ao papel estratégico da universidade enquanto instituição capaz de produzir avanços científicos e tecnológicos e, ao mesmo tempo, capacitar mão-de-obra em um país em profundo processo de industrialização. Essa associação, embora tenha perdido centralidade nas

políticas de educação superior durante a década de 1990, retoma sua posição de centralidade durante os anos 2000.

Outro marco importante durante o período 1946-1964 é a Reforma de 1950, que estabelece que professores e funcionários de universidades vinculadas aos Estados e à União passariam a ser funcionários públicos, com as garantias de estabilidade e aposentadoria integral e a obrigatoriedade de a função pesquisador-docente ser realizada em regime de dedicação integral e exclusiva, em voga até hoje.

Durante o final da década de 1950 e o início da década de 1960 o Brasil vai vivenciar um profundo debate acerca da necessidade de uma reforma universitária que compreendesse a criação de institutos de pesquisa, reajustes salariais, o estabelecimento de uma política de assistência estudantil e a democratização do acesso ao ensino superior (TRIGUEIRO, 2003). O modelo híbrido criado pela sobreposição de concepções antagônicas anteriormente mencionada criou tensões estruturais no sistema de ensino superior brasileiro. Sampaio (1991) afirma que durante a primeira metade do século XX a sociedade brasileira mudou radicalmente, e o país vivenciou um crescimento significativo dos setores médios, característicos de uma sociedade industrial e urbana. Com o conseqüente desenvolvimento das burocracias estatais e das empresas de grande porte, abriu-se um novo mercado de trabalho a ser disputado pela classe média, e o acesso a esse mercado estava fortemente ancorado no diploma de ensino superior. Desse modo, a demanda por um melhor acesso ao ensino superior é o que vai impulsionar esse grande debate por uma reforma universitária nos anos 1960 (SAMPAIO, 1991).

A autora situa o debate como ancorado em três críticas fundamentais: ao sistema de cátedras, modelo em que as disciplinas e cursos são ministrados por professores vitalícios, com total poder sobre elas (inclusive de contratação e demissão de

funcionários); ao compromisso efetuado durante os anos 1930, que possibilitou a convivência de dois modelos antagônicos por intermédio de uma aglomeração de escolas isoladas; e ao aspecto elitista da Universidade, que continuava atendendo apenas a uma parcela diminuta da população, com um claro corte de classe.

O debate oriundo do movimento por uma reforma, do qual participaram figuras como Celso Furtado, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, Fernando de Azevedo e o ISEB<sup>2</sup> foi interrompido pelo Golpe de 1964 (que vai romper com o regime democrático) e pela Reforma de 1968, o chamado Estatuto do Magistério Superior Federal, que vai acirrar o controle estatal sobre a produção científica, promover a censura<sup>3</sup> e a perseguição política. Embora o golpe tenha freado o debate, sobretudo no tocante à necessidade de democratização do acesso à universidade, a Reforma de 1968 introduziu várias demandas apresentadas no movimento pela reestruturação universitária: aboliu o sistema de cátedras, introduzindo os departamentos como unidades mínimas; implantou o sistema de institutos básicos; organizou o currículo em duas etapas (básico e profissionalizante); e flexibilizou a estrutura curricular com a implementação do sistema de créditos e a semestralidade (SAMPAIO, 1991).

As políticas de educação superior no Brasil, durante o regime militar, também se dedicaram à constituição de um amplo e produtivo sistema de pós-graduação *stricto sensu*, com amplo enfoque no papel da pesquisa e do avanço científico e tecnológico (CATANI, ESQUIVEL, GILIOLI, 2007). Essas políticas tiveram um papel importante no bojo do projeto desenvolvimentista brasileiro dentro da estratégia de transformação social (e econômica) orientada, na medida em que se ancoravam na associação entre duas estratégias de desenvolvimento: produção de conhecimento e capacitação (com vistas à constituição de uma elite técnica e tecnológica). O papel da expansão da pós

---

<sup>2</sup> Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado em 1955.

<sup>3</sup> E, com ela, a perseguição e aposentadoria compulsória de docentes considerados “subversivos”.

enquanto produção de inovação, e a expansão da rede federal de universidades como capacitação técnica se encaixam nesse debate.

O papel da universidade enquanto instituição estratégica de produção de pesquisa e inovação com vistas à superação do subdesenvolvimento, que se fortalece a partir dos anos 1950, é mantido pelo Regime Militar. Entretanto, esse período legou à sociedade brasileira um sistema universitário híbrido e assimétrico: de um lado, a existência de um reduzido e excludente segmento universitário público (extremamente concentrado nas áreas mais desenvolvidas economicamente); e, de outro, um crescimento drástico e desordenado do segmento privado, em decorrência da delegação do papel da formação superior à iniciativa privada, em face da insuficiente capacidade das instituições públicas de resolverem essa demanda. Com esse processo, durante a década de 1970, a ditadura militar promoveu um processo de “massificação” do Ensino Superior no Brasil, proporcionando, em dez anos, um aumento de quinze vezes no número de alunos matriculados nesse nível de ensino, sem, no entanto, um aumento equivalente no número de professores ou da própria estrutura de ensino (BUARQUE, 1986).

Apesar de o modelo nacional-desenvolvimentista ter concebido as políticas de educação superior como um dos pilares do processo de transformação social orientada, elas não conseguiram escapar da armadilha da privatização, de modo que (principalmente durante a ditadura militar), em pleno processo desenvolvimentista, em que o Estado assumia uma posição central, a educação superior foi fortemente delegada à iniciativa privada. Essa situação paradoxal vai se manter até o ajuste neoliberal da década de 1990 (CEPÊDA, MARQUES, 2012).

Ainda que esforços no sentido da construção de um sistema nacional de educação se encontrem ao longo de toda a nossa trajetória republicana do século XX<sup>4</sup>, estes praticamente não saíram do papel, e demonstraram, acima de tudo, um panorama de descontinuidade programática e administrativa no âmbito das políticas educacionais. Segundo Sampaio (1991), isso se deu, em boa parte, devido ao fato de que a criação da Universidade no Brasil não ocorreu por intermédio de um processo de substituição, mas de sobreposição conflituosa de dois modelos de ensino superior distintos. Desse modo, “o antigo modelo de formação para profissões foi preservado. O modelo de universidade de pesquisa acabou sendo institucionalizado de modo muito parcial e apenas em algumas regiões do país, sobretudo naquelas mais desenvolvidas.” (SAMPAIO, 1991, p.12).

É apenas após o processo constituinte de 1987-1988 que estas políticas começam a ganhar corpo. A Constituição de 1988, marcada por um intenso debate popular e profundamente democrático, representa um marco divisor de águas no processo de redemocratização brasileiro e um ponto de inflexão na trajetória dos esforços nacionais pelo estabelecimento de um sistema nacional de educação. Uma enorme série de demandas historicamente negligenciadas pelo poder público foi canalizada pela constituinte e expressa na constituição, de modo que a Constituição de 1988 se torna extremamente pormenorizada e detalhada:

A Constituição de 1988 foi a mais detalhada de todas as constituições brasileiras. Quando aprovada, continha 245 artigos e mais 70 no capítulo sobre as Disposições Constitucionais Transitórias. Com as emendas constitucionais posteriores, o texto constitucional foi expandido para 250 artigos no corpo constitucional e para 94 nas Disposições Constitucionais

---

<sup>4</sup> O tema da necessidade de um reordenamento planejado do sistema educacional brasileiro, capitaneado pelo Estado, vai ser resgatado pela Constituição de 1946 (ainda que não se faça uma menção explícita à elaboração de Planos Nacionais e Educação), pela Constituição de 1988, e pelas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, 1971 e 1996 (MILITÃO, MILITÃO, PERBONI, 2011).

Transitórias, número semelhante aos das constituições da Índia e da África do Sul. (C. SOUZA, 2005, p.109)

Dentre estas *policies*, estava o reconhecimento da educação como direito social<sup>5</sup>, e a exigência de um plano nacional de educação, plurianual, estabelecido por lei (MILITÃO, MILITÃO, PERBONI, 2011). Deste modo, a Constituição visava garantir a continuidade das políticas educacionais no país, e sua consolidação enquanto políticas de Estado, relativamente estáveis quanto às variações de governo. O texto constitucional representa um salto qualitativo imenso comparado à legislação anterior por se tratar de uma redação mais precisa e detalhada, garantindo pela primeira vez a educação enquanto um *direito social*, e introduzindo os instrumentos jurídicos para a sua garantia (OLIVEIRA, 1998).

O novo pacto social firmado com a carta constitucional (democrático e com um viés inclusivo) estabeleceu uma mudança na configuração política do Brasil, bem como o início de uma profunda transformação na estrutura do Estado brasileiro, que seria continuada durante as décadas de 1990 e 2000. O processo de transição política rumo à redemocratização deve ser compreendido como muito mais do que simplesmente uma alteração na engenharia institucional do processo político brasileiro, ou de regime político apenas. Deve ser compreendido também como uma alteração no tipo de Estado que se constituiu no Brasil desde 1930.

A década de 1990 no Brasil é caracterizada por uma profunda Reforma de Estado rumo à superação do nacional-desenvolvimentismo, por intermédio de um ambicioso projeto de privatizações (no sentido de retirar das mãos do Estado a capacidade e a função de atuar enquanto empresário), da integração da economia brasileira ao padrão globalizado de competição e da flexibilização do Trabalho. Grandes parcelas da burguesia empresarial, outrora aliadas a um modelo desenvolvimentista de

---

<sup>5</sup> É importante salientar que, embora a educação já fosse considerada um direito social nas constituições anteriores, é apenas com a nova carta que esta se torna expressamente um *dever* do Estado.

Estado, vão também vivenciar uma inflexão ideológica na direção da liberalização e desregulamentação do mercado. Em especial com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, a “reforma profunda do aparato estatal, e a integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passam a ser as palavras de ordem” (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Em conformidade com a lógica da reforma do aparato estatal e da necessidade de adaptação das instâncias de deliberação a uma nova realidade política democrática e participativa, uma das primeiras medidas tomadas pelo governo FHC foi a extinção do Conselho Federal de Educação (marcado por uma série de denúncias de corrupção, e de críticas quanto ao seu corporativismo, ilegitimidade nas escolhas de conselheiros, intervenção no exercício da autonomia universitária e falta de representatividade da sociedade acadêmica, tanto em relação aos seus interesses quanto aos seus ideais), criado em 1961, e a criação do Conselho Nacional de Educação em 1995. O debate que permeou sua fundação foi a necessidade de reestruturação desse espaço de deliberação pública, que passaria a configurar a instância participativa máxima onde deveriam ser discutidos os problemas envolvendo o ensino em todo o país:

Desse modo, o CNE surge, enquanto espaço de deliberação pública socialmente e institucionalmente legitimado, com o desafio de reorganizar o debate social sobre o ensino de todo o país, mobilizando novamente a população em torno dessa discussão. (BARBOSA, 2012, p.41)

Durante a última década as instituições federais de educação superior foram alvo de intensa política de expansão com maciços investimentos governamentais. Parte arrojada de uma política pública, esta expansão contou com variadas estratégias seja na criação de novos *campi*, de novas universidades ou novos cursos, bem como na reestruturação das universidades já consolidadas, o aumento do número de vagas, a adoção de um novo modelo de recrutamento (transferência da realização das provas de

seleção dos institutos privados para o Estado por meio do Sisu e ENEM) e a aplicação das chamadas ações afirmativas.

Ao lado de outras políticas como distribuição de renda direta (Bolsa Família), mudanças de taxas para crédito popular, linhas de financiamento para grandes e pequenos investidores e o PAC, podemos supor que as políticas públicas na área da educação (em especial a educação superior) fazem parte do que vários estudiosos denominaram novo desenvolvimentismo, uma estratégia moderna e atualizada para um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

O presente trabalho tem como objetivo uma análise das políticas públicas relacionadas ao ensino superior federal entre 1995 e 2010. A hipótese norteadora é que a criação do CNE, em 1995, representa um reposicionamento da questão da educação no Brasil e marca o início de uma nova fase de políticas públicas relativas ao ensino superior<sup>6</sup> (notadamente a rede federal de universidades), que pode ser dividida em dois momentos que, apesar de possuírem similaridades, são marcados por lógicas, objetivos e estratégias distintas: o primeiro compreende o período entre os anos 1995 e 2002 (dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso), e teria como eixo estruturante um processo de *reengenharia*<sup>7</sup> das Instituições Federais de Ensino Superior, pautado pela lógica do processo de Reforma do Estado e adaptação das estruturas institucionais brasileiras ao modelo de globalização liberal; o segundo momento, compreendido entre os anos 2003 e 2010 (sofrendo uma importante inflexão em 2007<sup>8</sup>), teria como fundamento um processo de *expansão e democratização do acesso às Instituições*

---

<sup>6</sup> Ainda que tenha havido um processo de expansão do ensino superior durante a ditadura militar no Brasil, o foco da análise realizada no presente trabalho se centra nas políticas propostas após o processo de democratização brasileiro.

<sup>7</sup> Preocupação centrada na eficiência do sistema.

<sup>8</sup> A publicação, pelo MEC, do Plano de Desenvolvimento da Educação e a aprovação do Reuni, por intermédio do decreto N° 6.096, de 24 de abril de 2007, vão reforçar a mudança de trajetória nas políticas de educação superior que começam a ser delineadas ainda em 2003.

*Federais de Ensino Superior*, caracterizado por uma associação estratégica entre política de ensino superior e a questão do desenvolvimento<sup>9</sup>.

Apesar de o velho desenvolvimentismo ter dedicado à educação superior um papel importante, sua característica predominantemente privada e concentradora legou à sociedade um sistema público extremamente excludente e burocratizado. A reconfiguração do debate nacional após o novo pacto democrático, estabelecida pela criação do CNE em 1995 (e pela aprovação da LDB de 1996), abriu espaço para o enfrentamento desse cenário em dois momentos: o governo FHC buscou melhorar seu funcionamento (superando o velho burocratismo e engessamento institucional) e construir eficiência, seja no tocante ao financiamento ou ao próprio papel das universidades; após esse primeiro embate, restou, ainda, a questão da oferta, de modo que o governo Lula teve como objetivo uma política de expansão da oferta de ensino superior público (expansão da rede federal) e o enfrentamento do elitismo nesse nível de ensino, por intermédio de políticas de ação afirmativa.

A retomada da associação estratégica, no segundo momento, entre as políticas de ensino superior e a questão do desenvolvimento, traz de volta o debate sobre desenvolvimentismo, e para que possamos compreender o novo desenvolvimentismo, é necessário que retomemos uma discussão sobre o velho. É por esse motivo que será realizada, no primeiro capítulo deste trabalho, uma discussão histórica sobre o processo de construção do desenvolvimentismo no Brasil: tanto o velho como o novo desenvolvimentismo deram um lugar importante ao papel da educação (em especial da educação superior) e produção do conhecimento. Aldo Ferrer (2010), evocando Prebisch, sintetiza que qualquer transformação da realidade requer mudanças profundas na estrutura produtiva de modo a incorporar – na atividade econômica e social – o

---

<sup>9</sup> Entrelaçamento entre políticas de ensino superior e o debate do novo desenvolvimentismo.

conhecimento, que é o instrumento fundamental do desenvolvimento. Entretanto, há uma sensível diferença no tocante ao seu objetivo entre os dois momentos. O projeto nacional-desenvolvimentista (em especial durante a ditadura militar) via a educação e promoção do conhecimento como capacitação técnica de uma elite política e econômica com vistas à expansão da capacidade produtiva nacional.

A política de proliferação das universidades federais durante o regime militar tinha como objetivo a construção da soberania nacional com base na autonomia científico-tecnológica do topo da pirâmide social. Ainda que o rearranjo do projeto desenvolvimentista retome o papel da educação enquanto capacitação técnica, ele não se limita ao âmbito produtivo, mas engloba também o papel da promoção do conhecimento enquanto instrumento para a inclusão social com base em três diretrizes fundamentais: desenvolvimento dos arranjos produtivos locais, ou APLs (promoção do conhecimento com vistas ao desenvolvimento regional<sup>10</sup>); produção de identidades simbólicas (solução de demandas por reconhecimento dos novos atores sociais) (PAIVA, 2009); e diminuição das desigualdades sociais (políticas de ação afirmativa que possuem como foco a inclusão de grupos desfavorecidos<sup>11</sup>).

A divisão analítica do processo de políticas públicas de ensino superior após a criação do CNE em dois momentos distintos não significa, contudo, que não tenha havido expansão da rede federal de universidades entre 1995 e 2002, ou que as políticas situadas entre 2003 e 2010 não tenham buscado uma reestruturação dessa rede. A diferenciação reside no foco primordial das ações, bem como no seu sentido: no primeiro momento a expansão da rede federal de educação superior, ainda que tenha existido, é secundária quantitativa e qualitativamente frente a um projeto de

---

<sup>10</sup> Criação de cursos voltados às demandas e necessidades da comunidade local.

<sup>11</sup> A política de cotas, ou reserva de vagas, por ter tanto um corte social quanto étnico e cultural (reserva de vagas para afrodescendentes, indígenas e quilombolas) atua tanto no plano material da desigualdade (ao possibilitar a ascensão social por intermédio da capacitação universitária) quanto no plano simbólico (ao empoderar grupos historicamente marginalizados).

reestruturação do sistema de ensino superior na busca pelo binômio eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, estruturais e humanos; no segundo momento, as políticas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior federal se sobrepõem, e se tornam o eixo principal das políticas de ensino superior.

Entre 1995 e 2010 verifica-se no Brasil uma série de mudanças quantitativas e qualitativas em relação ao ensino, em especial quanto ao ensino superior: o orçamento do MEC salta de R\$10.512.853.981,00 em 1995 para R\$62.460.056.456,00 em 2010; o número de matrículas salta de 1.759.703 para 6.407.733; o número de instituições de ensino superior passa de 894 para 2.374; e as universidades federais, que somavam 39 em 1995, passam a ser 63 em 2010<sup>12</sup>. Se fizermos uma comparação com o período anterior, entre 1980 e 1994<sup>13</sup>, as diferenças são gritantes, já que, então, o crescimento das matrículas foi de apenas 20%, não acompanhando nem mesmo o crescimento populacional (P. R. SOUZA, 2005).

A criação do CNE também introduz um elemento novo no paradigma das políticas de educação superior no Brasil: ao assumir a função de instância participativa máxima no tocante aos problemas da educação em todo o território nacional (e todos os níveis de ensino), a comunidade acadêmica e a sociedade civil tornam-se, como mostra Barbosa (2012), melhor empoderados para, num ambiente inovadoramente democrático, discutirem os problemas que envolvam o ensino de todo o país. A ideia da participação da sociedade civil aparece pela primeira vez como prerrogativa do conselho, ainda que as decisões continuassem centradas no Executivo (sociedade civil poderia indicar nomes para o conselho, que deveriam ser nomeados pelo presidente da República, ainda que

---

<sup>12</sup> Todos os dados citados foram extraídos do site do MEC.

<sup>13</sup> Entre 1961 e 1980 o Brasil vivenciou um profundo processo de expansão do ensino superior, com um crescimento das matrículas nesse nível de ensino na ordem de 1340% (passando de 95 mil matriculados para mais de 1,28 milhão) (P. R. SOUZA, 2005). No entanto, esse processo se dá por intermédio de um crescimento completamente desordenado, sem padrões de qualidade e sob um regime autoritário, ou seja, sem o devido *accountability* com a comunidade educacional e a sociedade civil de um modo geral.

apenas metade devesse ser oriunda dessas indicações). Ainda assim, “pode-se considerar uma grande mudança esse envolvimento da sociedade civil na composição desse órgão, fato inédito na história dos Conselhos de Educação” (BARBOSA, 2012, p.47-48).

Além de sua criação, em 1995, outro fator que vai marcar profundamente essa reconfiguração no papel das políticas públicas de educação no Brasil é a aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa lei, debatida e elaborada pelo Congresso Nacional (e depois sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da Educação, Paulo Renato), vai balizar todas as políticas de educação no Brasil, fundamentada nos preceitos democráticos e inclusivos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Neste trabalho o foco da análise estará centrado nas políticas para as universidades federais por estarem mais diretamente ligadas à competência do governo federal, e na medida em que o objetivo central do trabalho é buscar compreender tanto a finalidade quanto o *modus operandi* das políticas de ensino superior levadas a cabo por dois grupos políticos diferentes no controle do Executivo Nacional, as universidades federais se tornam um objeto privilegiado.

A metodologia utilizada para a análise dos dois períodos, no entanto, exige abordagens distintas: para o estudo da primeira fase (1995-2002), são utilizados o estudo dos dados referentes a esse processo, a análise documental qualitativa dos projetos de política para o ensino superior e a revisão bibliográfica da literatura que tratou de estudar o período; para o estudo da segunda fase (2002-2010), como ainda não existe uma literatura consolidada (ainda que existam alguns bons trabalhos sobre o assunto, que são discutidos nos capítulos seguintes), o estudo está centrado na análise dos projetos governamentais e dados referentes a esse processo.

Este estudo está dividido em quatro partes: introdução, três capítulos intermediários e conclusão. O primeiro capítulo trata de realizar uma reconstrução histórica do desenvolvimentismo no Brasil (passando pelo período da reforma do Estado, até chegar ao processo de construção do novo-desenvolvimentismo), bem como de sua referente discussão teórica e bibliográfica sobre esse processo e sua vinculação com as políticas de ensino superior.

O segundo capítulo tem por objetivo uma análise das políticas de educação superior durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como uma contextualização histórica dos condicionantes políticos e econômicos que permearam o debate de então.

O terceiro capítulo está composto pela análise da segunda fase desse processo: os dois mandatos do presidente Lula, e um debate acerca da inserção estratégica das políticas de ensino superior dentro de um novo projeto desenvolvimentista que começa a se formar no Brasil durante os anos 2000.

O quarto, e último, capítulo aborda as conclusões obtidas a partir da discussão teórica e das análises documentais e estatísticas. É necessário salientar, todavia, as limitações desse estudo: o que se busca é analisar a intencionalidade das políticas governamentais referentes à expansão e reestruturação das universidades federais, bem como a construção de uma memória histórica desse processo, de modo que não se propõe, aqui, a fazer inferências a respeito da implementação desses projetos, ou ainda uma avaliação de seu sucesso enquanto política pública. O objetivo do trabalho é analisar as semelhanças e diferenças entre os dois momentos dessa nova onda de políticas para a educação superior no Brasil, e buscar delimitar suas lógicas, objetivos e métodos: tratando-se de uma pesquisa em Ciência Política, a presente dissertação busca, ao se utilizar de uma política pública, compreender a ação do Estado com relação a dois

projetos distintos de políticas voltadas às universidades federais, bem como analisar como estas se inserem no debate político e econômico em cada período.

A despeito de suas limitações, o estudo dos projetos governamentais de expansão do ensino superior federal pode oferecer um embasamento teórico de extrema importância na definição do caráter e alcance que se busca obter com tais políticas. As lacunas aqui existentes são novas oportunidades de pesquisa a serem exploradas num eventual doutorado.

### **Capítulo 1 - Entre o velho e o novo desenvolvimentismo – crescimento versus desigualdade**

O presente capítulo tem como objetivo uma breve discussão acerca do processo de construção da modernidade no Brasil, no qual a ideia de *construção* possui um papel central. Isso se dá em decorrência de uma especificidade dos países periféricos, vale dizer, a não espontaneidade de seu desenvolvimento<sup>14</sup> capitalista (CEPÊDA, 2010; VIANNA, 1991). Ao contrário do processo de modernização espontânea verificado no centro<sup>15</sup>, no Brasil este ocorre como resultado de uma vontade política (personificada na figura do Estado), *racionalmente orientada* no sentido da transformação da própria realidade material. É devido a essa especificidade que os grandes intelectuais brasileiros foram, durante quase todo o século XX, homens de vida pública, ocupando importantes cargos dentro da tecnocracia estatal. A revolução burguesa no Brasil é um fenômeno essencialmente político de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder essencialmente políticas, submetidas ao controle da burguesia, ou por ela controláveis em qualquer circunstância (FERNANDES, 2006).

---

<sup>14</sup> O termo desenvolvimento será empregado nesse trabalho segundo o conceito marxista de reprodução ampliada do Capital e desenvolvimento das forças produtivas.

<sup>15</sup> Nos países de capitalismo central a sociedade de classes, a consolidação da propriedade privada e o advento do trabalho livre e assalariado são prévios à estrutura moderna de Estado.

O pensamento político brasileiro do século XX pode, com certo exagero, ser dividido em duas tendências: a que vê no Estado o pólo aglutinador de uma sociedade em que a organização das classes é frouxa; e a que vê na força do localismo oligárquico a base real do poder, fazendo do Estado uma resultante dos compromissos entre os vários poderes locais (CARDOSO, 1975; BRANDÃO, 2007; VIANNA, 1991; LAMOUNIER, 1985). Brandão (2007) divide-as em Idealismo Orgânico e Idealismo Constitucional, apoiando-se em Oliveira Vianna<sup>16</sup>. Essas duas tendências interpretativas transcendem a academia e se tornam pólos aglutinadores de forças sociais distintas, que refletem um processo simultâneo de desenvolvimento contraditório, de modo que a análise não pode recair no mutuamente excludente representado pela metáfora simplista da sístole/diástole – ou seja, do pêndulo político brasileiro entre centralização e descentralização (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Apesar de as duas tendências terem coexistido conflituosamente, uma delas se tornou hegemônica. O Estado brasileiro não é fruto de um anterior desenvolvimento da estrutura de classes, nem resultado de uma luta histórica de uma classe social em ascensão contra a velha ordem, mas, como sugerem Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior, uma extensão do Estado português para uma estrutura social completamente diversa. O Brasil descende “diretamente do capitalismo mercantil e da ação racionalizadora de um Estado” (VIANNA, 1991, p.149). Deste modo, segundo Vianna (1991), referindo-se ao ensaísta Angel Rama, aqui o *ideal* precedeu o *material*, e no caso específico da relação entre Estado e economia, a vontade política precedeu e orientou a construção do sistema produtivo. O Idealismo Orgânico (ou Iberismo, como definido por Luiz Werneck Vianna) encontrou nesse cenário um terreno fértil para desenvolver-se enquanto interpretação hegemônica: numa apropriação hegeliana, o

---

<sup>16</sup> Substituindo, no entanto, o conceito de “Idealismo Utópico”, elaborado por Oliveira Vianna, pelo de Idealismo Constitucional.

Estado é concebido como o elemento universal tradutor da Razão, e o único capaz de construir a modernidade em oposição aos localismos oligárquicos, imediatamente identificados com nosso atraso histórico.

É impossível, portanto, desconectar “pensamento” e “ação” do processo de construção da modernidade brasileira, de modo que a linguagem se comporta, não apenas como simples representação de signos, mas como arena privilegiada de luta política. E como o pensamento não se desconecta da realidade empírica, o pensamento social é quase uma síntese dos caminhos que uma sociedade toma rumo ao seu futuro. Deste modo, o método de reflexão empregado aqui parte do estudo das realidades histórico-sociais que propiciaram o surgimento de certos conceitos e teses, que, por sua vez, surgem como respostas à realidade material. A partir da constatação do atraso como sendo o grande problema nacional<sup>17</sup>, o conceito de “desenvolvimento” assume no Brasil tamanha centralidade que é capaz de agrupar, sob a forma de projeto de *construção da nação*, grupos e classes historicamente antagônicos (que lutam política e simbolicamente por sua hegemonia), e se configura como a ideia organizadora do campo intelectual brasileiro (BRANDÃO, 2007).

Em decorrência da centralidade assumida pelo papel das ideias no processo de construção da modernidade brasileira, com o Estado assumindo para si essa tarefa, a produção do conhecimento ganha uma importância estratégica, e as universidades, que, segundo Brandão (2007), durante os anos 1950 se consolidam como o principal lócus da produção intelectual, tornam-se instituições fundamentais para um projeto de desenvolvimento brasileiro. É por esse motivo que podem ser verificadas, ao longo do desenvolvimentismo brasileiro, tanto uma articulação entre Academia e Estado<sup>18</sup>,

---

<sup>17</sup> Ver Cepêda (2010).

<sup>18</sup> Articulação que seria redefinida pelo cerceamento ideológico promovido pelo golpe de 1964.

quanto uma intensa política de expansão do ensino superior, com especial foco para a pós-graduação e a pesquisa (TRIGUEIRO, 2003).

Como dito anteriormente, a modernização brasileira se deu de modo diverso ao “modelo tradicional” de Revolução Burguesa (FERNANDES, 2006). A instauração da república brasileira se deu de modo completamente distanciado do povo, capitaneado por uma elite militar positivista e sem muitos vínculos com o estabelecimento de uma sociedade plural ou baseada na promoção dos direitos democráticos. Como não houve um processo revolucionário ou mesmo uma ruptura estrutural com a ordem passada, o regime republicano teve de lidar com a compatibilização entre novas elites, que visavam à instalação de um poder público no Brasil, e o poder privado, alicerçado no grande latifúndio.

A instauração de uma república presidencialista e federativa, respaldada pela constituição de 1891 que garantia uma ampla autonomia aos estados, construiu o arcabouço legal dentro do qual seriam equilibrados o poder público central e os interesses dos grandes proprietários rurais, que disputavam com o poder central o monopólio do uso legítimo da força (LAHUERTA, 2003). A constituição liberal de 1891, ao invés de jogar fora a herança ibérica<sup>19</sup>, reafirmou o latifúndio, o pessoalismo, o patrimonialismo e a exclusão política e social, criando uma “República sem cidadãos”.

A década de 1920 vai condensar toda uma gama de insatisfações políticas e sociais resultantes dessa contradição fundamental verificada no país entre Brasil legal e Brasil real. A constituição e os valores compartilhados pela elite política brasileira eram completamente avessos à realidade material vivenciada pela sociedade, de modo que o liberalismo brasileiro se configurou como uma “ideologia das elites”, destituída de todo o universalismo que compõe seu *ethos*. Essa apropriação contraditória do liberalismo

---

<sup>19</sup> Ver Vianna (1997).

por parte da constituição, que funda uma República não republicana, marca uma situação conflituosa que se estende até a década de 1930.

Vários movimentos sociais vão ter como palco os anos 1920: o tenentismo, a semana de arte moderna, as greves operárias (que se iniciam ainda na década de 1910) e a fundação do Partido Comunista. Entretanto, a despeito da matriz ideológica, a constituição de um Estado centralizado e forte como oposição à ação predatória dos interesses individualistas personificados nas oligarquias regionais (sobretudo as de São Paulo e Minas Gerais) se transforma em um consenso. O movimento político-militar que culmina na Revolução de 1930 vai consolidar o Idealismo Orgânico como a linhagem de pensamento político hegemônica, na medida em que a oposição às oligarquias locais se estende também ao liberalismo, identificado como sua expressão ideológica.

Os anos 1930 vão se caracterizar pela constituição de um poder estatal centralizado e da afirmação de um projeto de construção de um capitalismo autônomo. Desde então o tema do “desenvolvimento” tem ocupado um lugar privilegiado nas agendas políticas, econômicas e sociais no Brasil, em especial pelo problema de uma modernização realizada em situação de capitalismo periférico (ancorado na herança colonial do modelo mercantil-exportador e do tema do subdesenvolvimento). Como o diagnóstico do problema nacional se situava no plano da economia (o grande gargalo estrutural brasileiro era no âmbito da produção) o Brasil sela um “compromisso com a modernidade” (LAHUERTA, 2003) por meio de uma adesão incondicional da sociedade a um projeto de modernização a qualquer custo, centrado na transformação econômica. Nesta chave, o papel do Estado é nitidamente destacado como a nossa *via de desenvolvimento* por queima de etapa e planejamento econômico – síntese que ficou

conhecida como modelo nacional-desenvolvimentista (CEPÊDA, 2012; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Entretanto, segundo Cepêda (2010), não se pode analisar o desenvolvimento brasileiro sem compreender o problema do atraso, e sem que se faça uma definição de dois conceitos-chave: *subdesenvolvimento* (compreendido enquanto uma teoria e, ao mesmo tempo, um diagnóstico do atraso) e *desenvolvimentismo* (síntese política condensada em forma de projeto nacional rumo à superação do atraso) (CEPÊDA, 1999, 2010, 2012).

Segundo Furtado (2000), o subdesenvolvimento deve ser compreendido não como uma fase inicial do desenvolvimento geral das economias capitalistas (e pela qual, portanto, todas as economias passaram ou passariam), mas como um processo histórico específico e autônomo, cuja característica central é a existência de uma estrutura dual, ou seja, uma coexistência contraditória entre o moderno e o arcaico, entre estruturas capitalistas e pré-capitalistas. Furtado afirma que o estabelecimento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII, resultante da Revolução Industrial, produziu uma imensa transformação da economia mundial, e passou a condicionar seu desenvolvimento em três direções distintas. Em primeiro lugar, essa nova onda de expansão capitalista se irradiou rumo à Europa Ocidental, e teve como característica um processo de desorganização da economia artesanal pré-moderna.

A segunda direção que o desenvolvimento capitalista mundial assume é rumo a terras desocupadas cujas características físicas eram similares às da Europa e com abundância de recursos naturais (tais como o Canadá, a Austrália, e a Nova Zelândia), e se caracteriza como uma extensão da economia industrial europeia para além de suas fronteiras. As condições físicas e naturais da região, bem como a ausência de estruturas prévias, possibilitou que esse processo ocorresse (FURTADO, 2000).

A terceira direção do desenvolvimento capitalista que Furtado aponta é rumo a terras já ocupadas, com diversos sistemas econômicos pré-capitalistas já existentes, e apesar de o impacto da expansão capitalista sobre tais estruturas ter sido variado, em todos os casos resultou na criação de estruturas dualistas que estão na origem do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO, 2000). O fenômeno do subdesenvolvimento, portanto, corresponde à existência de uma estrutura econômica heterogênea e dual na periferia do capitalismo: nos países subdesenvolvidos setores modernos de exportação de bens primários (vinculados às economias desenvolvidas, e que entram no sistema de produção e circulação mundial de Capital) coexistem com um grande setor de subsistência voltado para dentro (BIELSCHOWSKY, 2004).

O fato de os países periféricos se encontrarem em uma situação de subdesenvolvimento, cujo pilar central é a existência dessa dualidade estrutural (caracterizada pela interdependência de dois modos de produção, um capitalista e outro pré-capitalista, que responde pela tendência à perpetuação dos elementos pré-capitalistas, ou seja, do atraso), não é uma simples peculiaridade que os difere dos países centrais. Não se deve ignorar que uma economia capitalista se insere no sistema de divisão internacional do trabalho, e que, em suas raízes, *o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política* (FURTADO, 2000).

Países subdesenvolvidos se inserem na divisão internacional do trabalho enquanto exportadores de bens primários, segundo a teoria ricardiana das Vantagens Comparativas<sup>20</sup>, devido à sua abundância de matérias-primas e às suas características climáticas de modo a suprir a crescente demanda das economias centrais. É nesse ponto que entra a oposição furtadiana e cepalina (encabeçada por Prebisch) ao liberalismo econômico: a adoção justaposta do liberalismo à realidade periférica não leva em conta

---

<sup>20</sup> Segundo essa teoria, formulada por David Ricardo, para que um país alcance a utilização ótima de seus fatores de produção, este deverá produzir de preferência aquelas mercadorias cuja elaboração requer de forma mais intensa fatores que são mais abundantes.

que os países centrais conformam suas visões de mundo em consonância com seus próprios interesses, e para que se supere o subdesenvolvimento é necessário também se rebelar contra esse esquema teórico (FERRER, 2010). E para que haja um modelo teórico autônomo, que parta das condições e realidades presentes nos países periféricos, é fundamental o papel da produção do conhecimento, bem como seu vínculo com as esferas de poder. Assim, as universidades se configuram enquanto instituições estratégicas para essa amarração entre o conceito e a prática, ou, para usar os termos empregados por Vianna (1991), entre o *signo* e a *coisa*.

O grande problema da Teoria das Vantagens Comparativas para Furtado é que esta havia sido erigida sobre um equilíbrio estático hipotético, muito distante do dinamismo da realidade. Haveria, como postulado por Prebisch e Nurkse, uma tendência à perda de dinamismo da procura de produtos primários exercida sobre os mercados internacionais por dois motivos: o avanço técnico propicia uma situação em que os fatores de produção primários (terra e mão-de-obra) tendem a ser substituídos por Capital, garantindo, assim, que os países industrializados possam aumentar sua oferta de recursos produtivos sem estarem amarrados aos condicionantes naturais (FURTADO, 2000); e em relação aos bens de consumo primários (alimentos não industrializados, insumos, etc.), sua demanda inelástica impediria o processo contínuo de reprodução ampliada do Capital e culminaria em crises estruturais. Toda economia subdesenvolvida padeceria, segundo Furtado (2000), de uma tendência inexorável à Deterioração dos Termos de Intercâmbio.

Até aqui a discussão se centrou na Teoria do Subdesenvolvimento, ou seja, do diagnóstico do atraso nas economias periféricas. Entretanto, como salientado no início dessa reflexão, é impossível dissociar produção teórica e práxis política na construção da modernidade brasileira, na medida em que a elite intelectual conforma uma

*intelligentsia* capaz de, em um trânsito livre entre a Academia e o Estado, produzir projetos nacionais (CEPÊDA, 2010). O grande projeto nacional, capaz cooptar os mais diversos grupos políticos brasileiros, foi o Desenvolvimentismo, de modo que todos os setores políticos e ideológicos patrocinaram, em grande medida, um projeto de “fuga para frente” (FIORI, 1990), embora pudessem divergir quanto ao papel, objetivo e beneficiários desse processo.

O processo de industrialização verificado no Brasil nas primeiras décadas do século XX, que surge induzido pelo crescimento e pela diversificação da demanda global, se caracteriza por impor-se sobre uma estrutura pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal (FURTADO, 2000), o que escancarava a necessidade urgente de uma transformação radical na estrutura produtiva. Desse modo, a industrialização em países subdesenvolvidos cria a necessidade constante de se ampliar a capacidade do Estado de importar<sup>21</sup>. Tensões estruturais causadas tanto pelas pressões inflacionárias daí decorrentes (BIELSCHOWSKY, 2004), quanto pela insuficiência prolongada de oferta de produtos (aliados à ineficiência da burguesia brasileira em diversificar a estrutura produtiva nacional) colocam ao Estado a necessidade de substituir as importações (FURTADO, 2000).

Em geral, países marcados por um amplo mercado consumidor potencial, escassa oferta de mão-de-obra qualificada e altas taxas de desigualdade socioeconômica implementaram estratégias de industrialização via substituição de importações como resposta à Grande Depressão (MARES, CARNES, 2009). A única maneira de se superar o *círculo vicioso do subdesenvolvimento* seria por intermédio do planejamento estatal e da industrialização racionalmente orientada (FURTADO, 2000). Ainda que imperasse a crença de que a industrialização seria a grande solução para todos os

---

<sup>21</sup> Como em países subdesenvolvidos persiste a baixa diversificação da estrutura produtiva, os bens de capital de que a industrialização depende (sem contar bens de consumo para suprir a crescente demanda do mercado interno) devem ser importados.

problemas sociais básicos, Furtado dá uma atenção especial ao papel da democracia enquanto condição essencial para o desenvolvimento, pois é por intermédio do aumento da participação política das massas (por meio dos sindicatos e partidos políticos) que se pode combater os interesses regionais e oligárquicos que mantinham no Brasil a possibilidade da obtenção de lucros exorbitantes sobre baixos salários, e, assim, dissolver a dualidade existente entre moderno e pré-moderno no Brasil (CEPÊDA, 1999).

O processo revolucionário de 1930 marca um ponto de inflexão na história política e social brasileira, pois abriu a perspectiva de que uma ampla frente ideológica pudesse assumir a condição de nova maioria política no Brasil, dissociada da aristocracia do café com leite (que em grande medida determinou a agenda política durante a República Velha<sup>22</sup>). Apesar de diferir das revoluções burguesas ocorridas nos países centrais, o movimento revolucionário de 1930, associado às condições impostas pela crise de 1929, contribuiu de modo decisivo para a transição para a sociedade urbano-industrial (POCHMANN, 2010), a partir da concepção do Estado nacional como núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção de um capitalismo industrial no país (SALLUM, 1994), tendo nos intelectuais seu motor teórico e ideológico, o que abre um espaço oportuno para instituições produtoras de conhecimento. Tanto que é somente após 1930 que passa a existir, no Brasil, uma política mais consistente em relação à educação superior, e são criados: o Ministério da Educação e Saúde, o Estatuto das Universidades Brasileiras e a prerrogativa (consolidada pela Constituição de 1934) de se criar um Plano Nacional de Educação (OLIVEN, 2002).

Essa frente que se rebela em 1930 já vinha se constituindo desde o final do século XIX a partir do fracasso das forças progressistas frente ao conservadorismo

---

<sup>22</sup> A influência das oligarquias cafeeiras de São Paulo era tamanha que o governo reúne em 1906, no Convênio de Taubaté, com grandes produtores para acertar a compra e queima do excedente, de modo a garantir a rentabilidade da economia cafeeira.

imposto pela República Velha. Apesar do consenso em torno da rejeição da Primeira República, o grupo de 1930 era extremamente variado e diverso:

Como da Revolução de 30 haviam participado forças políticas bastante diversificadas, distintas eram as visões a respeito da condução do processo revolucionário. Enquanto uns defendiam medidas mais centralizadoras e autoritárias, insistindo na necessidade de um regime forte e apartidário, outros pregavam medidas mais liberais e lutavam por maior autonomia regional. Por isso, entre a revolução e o golpe, as disputas foram intensas. (PANDOLFI, 1999, p.9)

A *via prussiana* de desenvolvimento iniciada pelo Estado varguista tinha por objetivo, a partir da constatação do amorfismo da sociedade civil e dos vícios privados advindos do liberalismo individualista, criar uma burguesia nacional, um operariado moderno e uma sociedade dinâmica<sup>23</sup>, condições necessárias para o advento da democracia. O Estado desenvolvimentista não se identifica com uma classe burguesa conquistadora, modernizante e que rompa com a ordem tradicional, tal como nos países centrais. Ele nasce da acomodação entre as antigas oligarquias e os setores urbanos emergentes, de modo que no modelo corporativista as classes não lutam pelo controle do Estado, mas por intermédio deste (SALLUM, 1994). A partir de 1930, o Brasil caminha mais rapidamente da economia primário-exportadora para a sociedade industrial, tendo no mercado interno o centro dinâmico do processo de acumulação de capital (POCHMANN, 2010).

O período entre 1930 e 1945 pode ser considerado como o período de emergência do tema do subdesenvolvimento e do processo de construção do nacional-desenvolvimentismo. O período subsequente, de 1946 a 1988, é o da consolidação do desenvolvimentismo enquanto projeto de Estado, e pode ser subdividido em dois momentos distintos: de 1946 até 1964, e de 1964 até 1988.

---

<sup>23</sup> Um claro exemplo do protagonismo estatal é a concessão do pleno exercício do voto feminino estabelecido pela Constituição de 1934 sem a prévia existência de um movimento feminista.

A partir da década de 1950 os intelectuais assumem um papel central no processo de construção do projeto desenvolvimentista, muitos deles, inclusive, atuando dentro do Estado. Brandão, ao relatar a convivência mútua entre os dois “idealismos”, ressalta:

Estabelecidas tais hipóteses principais, convém reconhecer não apenas que tais constelações predominaram ou decaíram alternativamente ao longo do tempo, mas sobretudo que os anos 1950 representam um notável ponto de inflexão nesse processo de gestação, ou cristalização, das formas de pensar. Neles ocorre tanto a rotinização das ‘inovações tecnológicas’ do pensamento social dos anos 1930 (redescoberta do Brasil, absorção da sociologia como método de abordagem da realidade, reflexão sobre a natureza e a estrutura do Estado, reconhecimento da questão social, etc.), como uma mudança profunda de ênfase, estilo e problemáticas intelectuais, derivada em parte da consolidação da universidade como principal *locus* da produção intelectual, e marcada dessa vez não apenas pela construção do Estado, mas pela emergência da sociedade e de sua transformação como problema. Nesses termos, a idéia-força, organizadora do campo intelectual, é a do desenvolvimento, e a questão subjacente é a da democracia. (BRANDÃO, 2007, p.36)

Ainda que o interregno democrático entre 1946 e 1964 tenha instaurado um regime semi-competitivo, o federalismo e a política multipartidária, este período não rompeu com a estrutura social e os padrões de integração política herdados do período ditatorial do Estado Novo (SANTOS, 1986). Vargas é alijado do poder por um golpe de Estado em 1945, mas não o deixa sem antes semear o germe da continuação institucional da política varguista. Ele cria o Partido Trabalhista Brasileiro (fundamentado nos sindicatos corporativos) e o Partido Social Democrático (que tem por base a estrutura burocrática das interventorias). No outro pólo, representando as oligarquias rurais em oposição ao varguismo, está a União Democrática Nacional.

O pacto desenvolvimentista e o modelo corporativo de organização da sociedade continuaram na ordem do dia da política entre 1946 e 1964, cuja base de sustentação

teórica foram os chamados desenvolvimentistas-nacionalistas (BIELSCHOWSKY, 2004), que possuíam como seu maior expoente o próprio Celso Furtado. Vários projetos desenvolvimentistas foram lançados com a iniciativa estatal: o Plano SALTE durante o governo Dutra; o Plano de Metas durante o governo de Juscelino Kubitschek (durante o qual o Brasil aumentou expressivamente o grau de internacionalização do setor produtivo); e o Plano Trienal durante o governo de João Goulart. Parte integrante desse projeto, várias novas universidades (sobretudo a partir da federalização de institutos isolados) são criadas nesse período: “a partir do final da década de 1940 e ao longo da década de 1950 vão ocorrer as federalizações estendendo-se pelas décadas de 1960 e 1970 o processo de criação das universidades federais” (SAVIANI, 2010, p.7).

Esse período vai ser marcado também por uma intensa polarização entre os setores mais nacionalistas e estatistas (representados politicamente pelo PTB e PSD) e os setores liberais e golpistas (capitaneados pela UDN), em outras palavras, a polarização entre idealismo orgânico, representado pelo varguismo (comunistas, socialistas, sindicalistas, nacionalistas), e idealismo constitucional, representado pelo antivarguismo (liberais, conservadores, setores da igreja). Essa polarização vai culminar no golpe de 1964, que vai estabelecer um regime de exceção por um período de vinte e um anos.

O movimento político-militar de 1964, ainda que tivesse como objetivo declarado o rompimento com a Era Vargas, acabou, paradoxalmente, prolongando o ciclo varguista (especialmente o Estado Novo) ao reafirmar o modelo desenvolvimentista como um projeto de modernização conservadora (VIANNA, 1995).

Com a crescente polarização da sociedade, a disputa aberta poderia minar as fundações econômicas de sua dominação de classe (bem como o próprio projeto de desenvolvimento), e, portanto, embora a democracia parlamentar fosse a expressão

política acabada do desenvolvimento da sociedade burguesa, o conflito de classes sem quaisquer mediações poderia minar as fundações sociais de sua dominação<sup>24</sup>. Entre democracia e desenvolvimento, em uma situação de crise do modelo desenvolvimentista, ficou-se com o desenvolvimento, e essa escolha implicou imediatamente na quebra do padrão de distribuição. A sociedade civil burguesa abdicou politicamente diante dos militares em 1964 para garantir sua dominação de classe.

O regime militar propiciou uma transformação estrutural da economia paralela à migração do campo para a cidade. Em 1968, os bens primários eram responsáveis por 80% do total das exportações brasileiras e os bens industriais por apenas 20%; em 1980, a participação dos bens primários no montante da exportação brasileira caiu para 42%, enquanto os bens industriais passaram a ser responsáveis por 56,5% do total (SANTOS, 1986). Apesar de o trânsito entre a Academia e o Estado ter sido fortemente condicionado pela censura imposta pela ditadura, as universidades mantêm sua posição de instituição estratégica para a superação do atraso, e o Brasil vai viver um intenso processo de crescimento do ensino superior, tanto em relação à rede federal de universidades, quanto uma abertura indiscriminada à iniciativa privada: entre 1961 e 1980 o crescimento das matrículas no ensino superior foi de 1340%, que passaram de 95.000 para mais de 1.280.000 (SOUZA, 2005).

Essa política esteve intimamente vinculada a um “projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional” (SAVIANI, 2010, p.9). A política de educação superior era vista como um instrumento para a capacitação técnica de uma elite política e econômica e para a produção de inovação, de modo a expandir a capacidade produtiva e afirmar a soberania nacional com base na autonomia científico-tecnológica do topo da pirâmide social.

---

<sup>24</sup> A tese de que, em uma situação de conflito de classes aberto e descontrolado a burguesia pode abrir mão de seu poder político, em favor de um Estado que se situe, aparentemente, acima das classes, é desenvolvida por Marx em seu livro “O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte”. Ver Marx (2006).

A urbanização acelerada foi também uma característica fundamental do processo desenvolvimentista vivenciado pelo Brasil durante a ditadura militar: em 1960, a porcentagem da população que residia na área urbana era de 44,7%, enquanto em 1980 essa porcentagem passa para 67,6% (SANTOS, 1986). Após a Segunda Guerra Mundial o Brasil teve, até o início dos anos 1980, um elevado crescimento econômico, uma taxa de expansão média do PIB de 7,1% e profundas transformações estruturais, tais como o deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor agroexportador para o setor industrial voltado para o mercado interno e um aumento significativo da população economicamente ativa no setor secundário, acompanhados pela ampliação das já enormes desigualdades sociais e a manutenção de grandes margens de pobreza absoluta (OREIRO, PAULA, 2010).

O segundo momento da consolidação do projeto desenvolvimentista no Brasil, ainda que reafirmasse o papel do Estado enquanto organismo aglutinador de uma sociedade amorfa, e como motor do processo de modernização por intermédio da estratégia de *fuga para frente*, colocou-o sobre outros termos:

Ao revés, o que se concretiza, embora com intensidade variável, é uma forte dissociação *programática* entre o desenvolvimento capitalista e democracia; ou, usando-se uma notação sociológica positiva; uma forte associação *racional* entre desenvolvimento capitalista e autocracia. (FERNANDES, 2006, p.340)

O Estado Burocrático-Autoritário, estabelecido com o golpe de 1964, tem como suas características básicas: possui sua base de sustentação de classe na grande burguesia; legitima-se a partir de um duplo objetivo, reimplantar a ordem política e social e garantir a continuidade da dominação econômica burguesa; exclusão do setor popular ativado com a polarização ideológica das décadas de 1950 e 1960; supressão da cidadania e da democracia; exclusão econômica das classes trabalhadoras; e despolitização das questões sociais (O'DONNELL, 1990).

Após o golpe de 1964, o Estado vai paralisar, também, o debate iniciado no início da década de 1960 acerca da necessidade de uma profunda reforma no ensino superior brasileiro que contemplasse os setores populares, democratizando o acesso a este nível de ensino. Como discutido na introdução deste trabalho, o a ditadura militar abraça uma série de demandas presentes no debate (sobretudo em relação a uma necessidade de modernização), recolocando o ensino superior dentro de um projeto de modernização conservadora, focado na capacitação técnica da elite econômica brasileira.

A burguesia periférica, tal como no caso brasileiro, patrocina uma transformação da ordem que, devido à sua situação retardatária, perdeu todo o seu significado revolucionário, já que, para as outras classes, é a própria encarnação da contrarrevolução (haja vista a polarização ideológica do pré-golpe). Ela luta não apenas para consolidar vantagens de classe relativas, ou para manter privilégios, mas sobretudo por sua sobrevivência enquanto classe e pela sobrevivência do capitalismo na periferia. Isso introduz um elemento político em seus comportamentos de classe que é atípico nos modelos centrais de revolução burguesa (FERNANDES, 2006). Essa variação é central para compreender o divórcio entre a utopia burguesa, de um lado, e a realidade criada pela dominação burguesa na periferia, do outro. Em suma, o divórcio entre desenvolvimento capitalista e democracia:

Na prática, raramente os liberais têm aceito o ônus do liberalismo. Seria fastidioso lembrar os momentos em que, derrubados regimes ou governos considerados pelos liberais como autoritários (como o de Vargas em 45) ou burocrático-populistas (como o de Vargas em 54 e Goulart em 64), eles próprios foram os primeiros a apelar e confiar na qualidade mediadora das Forças Armadas e do estado – e em sua capacidade repressiva – reforçando, assim, na prática, a concepção do Estado protetor. (CARDOSO, 1975, p.177)

O Estado pós-64, proveniente da aliança estratégica empresariado-classe média, cria uma estrutura completamente diversa. Os grupos não lutam mais por controle do Estado, mas por intermédio deste. Com o fortalecimento de um poder burocrático em oposição à sociedade civil e seus mecanismos clássicos de luta pelo poder (os partidos), os vários setores do Estado passam a ser facções em luta política, cada um deles com interesses sociais distintos. Setores empresariais, ou da classe média, localizados nas empresas privadas, ou estatais, podem se aliar a setores da tecnocracia estatal, formando assim um “anel burocrático” de pressão (CARDOSO, 1975). A ditadura militar brasileira controlou ferreamente os níveis subnacionais de governo, mas não excluiu as elites políticas regionais do pacto de dominação, e com o desencadeamento do processo de abertura gradual do regime, durante o governo Geisel (1974-1979), torna-se ainda mais importante a participação das elites regionais agrupadas no partido oficialista (KUGELMAS, SOLA, 1999).

A grave crise dos anos 1980 fez com que as políticas de industrialização fossem abandonadas pelo objetivo maior de pagamento dos serviços do endividamento externo, do são derivam a política de geração de elevados saldos comerciais (que produzem um brutal desajuste interno e o acelerado aumento da dívida pública) e a financeirização da riqueza (também em decorrência da perspectiva decrescente da taxa de lucros no setor produtivo) (POCHMANN, 2010).

A política de expansão do ensino superior também sofre um enorme revés: entre 1980 e 1994, houve um aumento de apenas 20% no total de matrículas, proporção 67 vezes menor do que a verificada nos dezenove anos anteriores (1340%) (SOUZA, 2005). O Estado desenvolvimentista entra em crise como decorrência de sua incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa no início da década de

1980 (SALLUM, 2003) e da crescente complexidade da sociedade brasileira que restringiu a capacidade do Estado de controlá-la (SALLUM, 1994).

O processo de transição política rumo à redemocratização deve ser compreendido como muito mais do que simplesmente uma alteração na engenharia institucional do processo político brasileiro, ou de regime político apenas. Deve ser compreendido também como uma alteração no tipo de Estado que se constituiu no Brasil desde 1930. O modelo nacional-desenvolvimentista, apesar de ter configurado a nossa modernidade e promovido, por meio do planejamento estatal centralizado, a queima de etapas rumo à modernização brasileira, deixou uma herança ainda não superada na estrutura política, econômica e social no Brasil.

Segundo Cepêda e Andrade (2009), embora o projeto nacional-desenvolvimentista tenha enfatizado a importância do desenvolvimento tecnológico para o crescimento econômico, o planejamento estatal não foi capaz de estabelecer uma rede efetiva de comunicação entre Estado, Comunidade Produtora de Conhecimento e o capital privado. Os setores produtivos da sociedade permaneceram amarrados ao ritmo definido pelas políticas econômicas governamentais, inviabilizando o surgimento de uma classe burguesa empreendedora e com potencial de inovação no sentido schumpeteriano.

Esse processo foi extremamente prejudicial, sobretudo após a democratização, pois, ainda que o conhecimento tenha desempenhado um papel crucial desde os primórdios do desenvolvimento capitalista, no mundo pós-fordista este se torna ainda mais central, deixando de ser apenas um aporte para a produção material e se transformando em força produtiva independente do trabalho a ser recrutada para servir ao Capital. O trabalho material, produtor de mercadorias palpáveis, continua sendo um momento essencial, porém subalterno do processo produtivo (GORZ, 2005). O

conhecimento tecnológico, mais especificamente, passa a ser a principal ferramenta para o poder político e econômico (STAUB, 2001).

Aliado ao fato de ter inviabilizado o surgimento de setores produtivos inovadores, o modelo de modernização conservadora capitaneado pela *intelligentsia* brasileira durante o século XX (modelo nacional-desenvolvimentista) manteve e até mesmo ampliou desigualdades sociais e regionais gigantescas que se acentuam durante o regime militar. Segundo dados do PNUD, em 1991 a taxa de pobreza no Brasil era de 51,14% no Acre, 51,72% no Amazonas, 49,65% em Rondônia, 57,02% em Roraima, 48,72% no Pará, 44,79% no Amapá, 51,46% em Tocantins, 56,52% no Maranhão, 58,71% no Piauí, 55,37% no Ceará, 52,46% no Rio Grande do Norte, 54,95% na Paraíba, 52,66% em Pernambuco, 53,37% em Alagoas, 51,32% em Sergipe, 55,22% na Bahia, 43,44% no Mato Grosso, 40,70% em Goiás, 37,40% no Distrito Federal, 40,24% no Mato Grosso do Sul, 45,83% em Minas Gerais, 44,96% no Espírito Santo, 41,10% no Rio de Janeiro, 39,29% em São Paulo, 43,13% no Paraná, 42,13% em Santa Catarina e 42,29% no Rio Grande do Sul. Tais dados não apenas expressam uma imensa exclusão social no Brasil pós regime militar como também salientam as desigualdades e disparidades regionais.

Os índices relativos ao analfabetismo também são expressivos, e o Brasil em 1991 possuía um percentual de 25,15% de analfabetos entre as pessoas com 15 anos ou mais, sendo a maior disparidade entre Alagoas (45,32%) e Distrito Federal (9,24%). Parte integrante do novo pacto social formulado com a Constituição de 1988, a superação de tais desigualdades socioeconômicas e disparidades regionais é aspecto central do modelo novo-desenvolvimentista.

O Brasil teve de lidar na redemocratização, portanto, com dois tipos de problema: aqueles derivados do arcaísmo ainda remanescente na moderna estrutura

socioeconômica e política (concentração fundiária, déficit habitacional, analfabetismo), e também aqueles característicos da modernidade (SANTOS, 1986). A Constituição de 1988, marcada por um intenso debate popular e profundamente democrático, representa um marco divisor de águas no processo de redemocratização brasileiro.

A constitucionalização resultante do processo de transição política e institucional no Brasil resultou na regulação não apenas de princípios, regras e direitos individuais e coletivos, mas uma ampla rede de políticas públicas. Ainda que tenha rompido com um padrão de relação entre a política e a sociedade, a forte presença de *policies* no texto constitucional de 1988 atesta para a permanência, ainda que sob uma nova roupagem democrática e inclusiva, do protagonismo estatal no que concerne à emergência de um padrão de relações sociais no país. Tenta-se, no exercício do Poder Constituinte, reconstruir um pacto social que pudesse dar sustentação a um novo projeto desenvolvimentista, *essencialmente democrático e inclusivo*.

No entanto, a nova carta constitucional tentou assegurar a velha articulação entre Estado e mercado, no momento em que a transnacionalização financeira e a ideologia liberal ganhavam terreno no vácuo causado pelo fim do socialismo de Estado. Apesar dos esforços da elite política dirigente, não foi possível a articulação de uma nova coalizão sociopolítica que sustentasse o desenvolvimentismo democrático, e a instabilidade econômica durante o governo Sarney (1985-1989) sinalizava a fragilidade da política do Estado (SALLUM, 2006).

A década de 1990 no Brasil é caracterizada por um processo de liberalização das estruturas econômicas, e por uma profunda Reforma de Estado rumo à superação do nacional-desenvolvimentismo, por intermédio de um ambicioso projeto de privatizações (de modo a subtrair do Estado a capacidade de atuar enquanto empresário), da integração da economia brasileira ao padrão globalizado de competição e da

flexibilização do Trabalho. Grandes parcelas da burguesia empresarial, historicamente aliadas ao Estado Desenvolvimentista, vão também vivenciar uma inflexão ideológica na direção da primazia do mercado. Em especial com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, a “reforma profunda do aparato estatal, e integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passam a ser as palavras de ordem” (KUGELMAS, SOLA, 1999). Esse processo vai influenciar fortemente as políticas de ensino superior durante o período, como será discutido ao longo do próximo capítulo.

Todavia, essas reformas, que se difundiram a partir dos países capitalistas mais avançados desde os anos 1970 (SALLUM, 2006), culminam em uma série de crises econômicas durante as décadas de 1990 e 2000 (BRESSER-PEREIRA, GALA, 2010), e resgatam ironicamente o diagnóstico furtadiano da insuficiência do liberalismo em situações periféricas: ainda que este modelo tenha sido capaz de manter a taxa de inflação em patamares baixos (um dígito por ano), ele tem, no entanto, contribuído para baixas taxas de crescimento do produto nacional e, com isso, limitado significativamente a viabilidade de políticas públicas que tenham como objetivo a redução do desemprego e a melhoria efetiva das condições de vida da população (OREIRO, PAULA, 2010).

Em face desse esgotamento, tanto do nacional-desenvolvimentismo estatista, quanto do modelo neoclássico de desenvolvimento, vários debates sobre uma atualização desse projeto, e da necessidade de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, surgem durante o início dos anos 2000 na América Latina. No Brasil, durante a última década, passa a haver uma volta de políticas de retomada do crescimento sob a batuta do financiamento público e um rearranjo do projeto de desenvolvimento. Entretanto esse novo modelo difere do nacional-desenvolvimentismo em dois aspectos essenciais:

Primeiro, porque a ação econômica é mais pontual, menos totalizante e menos direta – o nível de estatização é menor; ainda que neste aspecto imperem a fórmula keynesiana de estímulos de políticas macroeconômicas e o recurso da regulação. Segundo, porque o Estado, como resultado da pactuação pós Constituição de 1988, perdeu seu caráter demiúrgico e ajustou-se a uma fórmula democrático-participativa, submetendo-se ao controle da sociedade em dois níveis: o de gestão e controle (participação, accountability e administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (princípio da responsividade via distribuição de bem-estar, responsividade de demandas + eficácia e eficiência de políticas públicas). (CEPÊDA, MARQUES, 2010, p.4).

Ainda que esse novo projeto social, político e econômico que começa a se formar possa ser genericamente classificado como de tipo “desenvolvimentista”, é extremamente necessário que sejam feitas ressalvas e distinções entre o nacional-desenvolvimentismo que surge como expressão política durante a Era Vargas e o novo-desenvolvimentismo advogado nesta última década: acontecimentos históricos novos mudaram a configuração do capitalismo mundial, que transitou de um modelo fordista de produção para o modelo da globalização, terceirização e financeirização da economia fortemente apoiado na Revolução Tecnológica:

Hoje, contudo, não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em setores como indústria siderúrgica ou petroquímica; ademais, as disputas comerciais internacionais se tornaram muito mais complexas e acirradas e os sistemas financeiros nacionais se integraram – globalizaram-se. Os tempos são outros e exigem, portanto, uma nova estratégia desenvolvimentista. (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2005, p.2)

Um outro ponto essencial para os novo-desenvolvimentistas é que haja, a partir da ação estatal, um crescimento econômico pujante que não só possibilite, mas *camínhe lado a lado com uma melhora substancial nos padrões distributivos* no Brasil (SANTOS, 2007), de modo que coloque esse novo projeto sobre dois pilares: *desenvolvimento econômico e empoderamento social* (SEN, 2000; CEPÊDA, MARQUES, 2010). O modelo novo-desenvolvimentista assume um novo método

democrático e inclusivo, bem como toda uma nova engenharia institucional em acordo com o pacto social firmado pela Constituição de 1988. O novo-desenvolvimentismo parte da visão keynesiana de complementaridade entre Estado e mercado e da visão cepalina neoestruturalista de que a transformação produtiva deve ser acompanhada de políticas que promovam a equidade social (parte-se do diagnóstico de que nosso processo de industrialização não foi suficiente para a resolução das mazelas sociais que assolam historicamente o Brasil<sup>25</sup>).

Nega-se tanto um Estado centralizador e forte em oposição a um mercado fraco e anêmico, quanto um Estado mínimo que deixe o mercado autorregulado: é necessário que se haja um Estado forte que atue de forma complementar ao mercado, que arbitre e estimule a concorrência (que é necessária e funcional em uma economia capitalista na medida em que estimula a inovação por parte dos empresários que buscam a maximização do lucro), e que influa decisivamente acerca das variáveis socioeconômicas mais relevantes, dentre elas o desemprego, a distribuição de renda e a riqueza.

Enquanto o velho desenvolvimentismo preconizava políticas defensivas na balança comercial, procurando deixar a economia menos dependente da exportação de produtos primários (já que o país transitava do modelo primário-exportador para o modelo industrial), o novo modelo desenvolvimentista busca estabelecer critérios de controle da conta de capitais para que o país possa ter trajetórias de crescimento contínuas e sustentadas (não abortadas, por exemplo, por um choque de retirada de capital, ou de excesso de liquidez) e possa, assim, constituir políticas autônomas rumo ao pleno emprego e à equidade social (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2005). Os quadros a seguir sintetizam diferenças importantes entre o velho e o novo desenvolvimentismo:

---

<sup>25</sup> Aqui há a constatação de que, ainda que não seja possível reduzir a desigualdade social sem um crescimento econômico pujante e sustentado (e daí a necessidade de políticas que estimulem o desenvolvimento), este fenômeno isolado não é capaz de fazê-lo: o crescimento é condição necessária, mas não suficiente, de modo que políticas sociais e educacionais devem caminhar lado a lado com o ajuste macroeconômico. Ver Sicsú, Paula e Michel, 2005.

**Quadro 1: Velho e Novo desenvolvimentismo (aspectos econômicos)**

<b>Velho desenvolvimentismo</b>	<b>Novo desenvolvimentismo</b>
1. Industrialização orientada pelo Estado e baseada na substituição de importações.	1. Industrialização orientada para as exportações, combinada com consumo de massas no mercado interno.
2. Papel central do Estado em obter poupança forçada e realizar investimentos.	2. Cabe ao Estado criar oportunidades de investimento e reduzir a desigualdade econômica.
3. A política industrial é central.	3. Política industrial é subsidiária, mas estratégica.
4. Ambiguidade em relação aos déficits públicos.	4. Rejeição dos déficits. Se o país tiver doença holandesa, deverá apresentar superávit fiscal e na conta corrente.
5. Relativa complacência em relação à inflação.	5. Nenhuma complacência em relação à inflação.

Fonte: Bresser e Gala, 2010.

**Quadro 2: Velho e Novo desenvolvimentismo (aspectos político-institucionais)**

<b>Velho desenvolvimentismo</b>	<b>Novo desenvolvimentismo</b>
Estado demiúrgico, situado “acima da sociedade”.	Estado democrático, ajustado ao pacto social estabelecido pela Constituição de 1988.
Diagnóstico do problema nacional: atraso econômico.	Diagnóstico do problema nacional: desigualdades e assimetrias no padrão distributivo.
Estado promotor do desenvolvimento.	Estado indutor do desenvolvimento.
Estado centralizador e forte em oposição a um mercado fraco e anêmico.	Visão de complementaridade entre Estado e mercado.
Ação econômica do Estado é totalizante.	Ação econômica do Estado é pontual.
Ensino Superior: capacitação técnica de uma elite tecnológica.	Ensino Superior: associação estratégica entre capacitação técnica, inovação científica e inclusão.

Quadro elaborado a partir dos apontamentos feitos por Marques e Cepêda (2012).

A despeito das inevitáveis diferenças entre um momento e outro, o que une os dois projetos é a crítica às políticas de *laissez-faire*, a necessidade da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento pautada na complementaridade entre Estado e

mercado (bem como num amplo consenso nacional fundamentado num pacto entre as classes e grupos sociais) e a necessidade de se pensar os problemas do país sob a ótica de suas próprias especificidades, evitando recair no erro de importação de modelos externos (OREIRO, PAULA, 2010).

Nos últimos anos da primeira década de 2000, o Brasil passou a dar indícios de que transita, ainda que a duras penas, para um modelo novo-desenvolvimentista (ou social-desenvolvimentista, como definem alguns autores): o Estado volta a ser enxergado enquanto fundamental na solução dos problemas existentes, o país passa a ser credor do FMI, revê sua inserção internacional (passando a adotar uma posição muito mais proativa no cenário mundial), caminha no sentido de formação de significativas reservas externas e redireciona seu comércio para o eixo Sul-Sul. Isso sem contar os compromissos firmados com o avanço do setor produtivo: um crescimento médio anual do PIB de 4,2%, queda na despesa pública com a financeirização da riqueza e ampliação do gasto público com políticas sociais para 22% do PIB (POCHMANN, 2010).

Em uma entrevista concedida ao jornal “O Estado de São Paulo” no dia 14 de setembro de 2007, o ministro da fazenda Guido Mantega define que os três pilares desse modelo desenvolvimentista advogado pelo governo federal são: crescimento sustentado, consumo de massa, e maior inserção do Brasil no cenário mundial<sup>26</sup>.

Ainda que se verifique uma nova brecha histórica para o advento de um novo projeto desenvolvimentista, essencialmente inclusivo, distributivo e democrático, estamos longe de sua materialização completa:

Por atingir a estrutura básica do edifício sobre a qual se encontra erigido o edifício da sociedade capitalista no Brasil, pode-se perceber que o conjunto ofertado de medidas até agora pelo *keynesianismo* bastardo serve tão somente de remendo, meia-sola, como diria um bom sapateiro, mesmo que ainda

---

<sup>26</sup> Ver <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/imprensa/Entrevistas/2007/e141007.asp>

necessário para atenuar emergencialmente a sangria desatada pelo retrocesso neoliberal proveniente dos anos anteriores. (POCHMANN, 2010, p.120)

Para que sejam superados tanto o gargalo estrutural que asfixia a economia brasileira desde o início dos anos 1980 quanto a crise civilizatória do capitalismo que resume a política à luta dos interesses privados no espaço público (AMADEO, MORRESI, 2006) esse rearranjo do projeto desenvolvimentista em bases democráticas e inclusivas é fundamental, e sua articulação com as políticas de ensino superior se tornam, novamente, estrategicamente oportunas.

## **Capítulo 2 - As políticas de educação superior no período 1995-2002: reestruturação e Reforma de Estado**

Como já discutido, a educação superior no Brasil passou por várias fases até a constituição de um sistema nacional de educação. O velho desenvolvimentismo, apesar de ter trazido a questão da educação para o centro do debate, promoveu um processo (sobretudo durante a ditadura) de concentração do ensino superior público e desregulamentação do sistema privado, por meio de uma expansão caótica e desordenada dessa rede. A democratização sacramentada pela Constituição de 1988, e a consequente criação do CNE possibilitaram tanto um resgate da educação superior como um aspecto importante no debate nacional, quanto uma reconfiguração das políticas públicas referentes a esse nível de ensino. Nesse capítulo discutiremos esse processo, bem como as políticas de educação superior promovidas durante o governo

FHC, analisando tanto os projetos governamentais e leis (PNE e LDB), quanto a bibliografia sobre o tema, de dentro e fora do governo.

Como procuraremos demonstrar ao longo do capítulo, o período em análise oscilou entre a otimização dos recursos públicos já empregados com a educação superior e a busca pela eficácia da engenharia física e institucional das universidades federais (dois aspectos de extrema importância para reposicionar instrumentos e políticas públicas em um novo ambiente democrático e inclusivo). A gestão de Paulo Renato no MEC marca, ainda, o início de um processo de expansão da oferta de ensino superior nas universidades federais, mas que foi limitado e contido por uma orientação mais restritiva e de controle de gastos por parte do Ministério da Fazenda. Apesar de ter tomado iniciativas no sentido da inclusão, esse cenário pode nos levar a considerar que essas políticas acabaram reféns de uma orientação liberal.

Segundo Sallum (2003), a transição política no Brasil, longe de encontrar seu fim na promulgação da carta constitucional de 1988, somente se concretiza com as reformas levadas a cabo durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso:

A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa. (SALLUM, 2003, p.35-36)

O processo de redemocratização brasileiro teve de lidar, sobretudo, com três profundas crises que seriam, em grande medida, enfrentadas ao longo da década de 1990. A primeira delas é a crise da economia: o modelo econômico levado a cabo pelo Estado nacional-desenvolvimentista entra em colapso no final da década de 1970 e atinge a completa estagnação e recessão durante os anos 1980. Como já discutido

previamente, a incapacidade do Estado brasileiro de fazer frente aos pagamentos da exorbitante dívida externa minou por completo sua base econômica, e jogou o Brasil em uma situação de inflação galopante e estagnação econômica que só seriam definitivamente enfrentadas com a implementação, em 1994, do Plano Real.

A segunda crise com a qual o Brasil teve de lidar foi uma crise da sociedade, ou do pacto social estabelecido pelo Estado desenvolvimentista e mantido durante todo o tempo em que o referido modelo foi capaz de responder às demandas econômicas e materiais dos principais atores políticos e sociais pactuados. Com a crise dos anos 1980, não apenas o modelo macroeconômico adotado pelo Estado encontra seus limites estruturais, mas o próprio pacto social que o sustentou entra em colapso, ou seja, o bloco político dominante entra em uma crise de hegemonia, no sentido gramsciano. Essa crise seria enfrentada ainda no final dos anos 1980 com o processo constituinte de 1987-1988.

Como consequência direta das outras duas crises, o Brasil passa também por uma crise do próprio modelo de Estado historicamente constituído no país. Essa crise de hegemonia também seria enfrentada durante a década de 1990 com o processo de Reforma do Estado, e é extremamente significativo que Fernando Henrique Cardoso, em seu discurso de posse, assumia para si o compromisso de superação definitiva da chamada Era Vargas. Esse processo vai promover, dentre outras coisas, uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas institucionais de poder (União, estados e municípios) por intermédio da dinâmica de aperto/afrouxamento dos controles políticos e fiscais (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Se uma dessas crises (a da sociedade) está ligada a um processo de democratização das estruturas políticas e sociais, as outras duas são pautadas por um processo de adaptação às diretrizes de uma nova realidade internacional, marcada pela

3ª Revolução Industrial, pela globalização dos mercados e pela ascensão da ortodoxia neoliberal ao patamar de corpo teórico (explicativo e normativo) único após o colapso do bloco soviético, o que foi encarado como sendo o fim das metanarrativas e da própria História. É nesse contexto, e profundamente influenciadas pelos processos acima descritos, que se inserem as políticas de educação superior adotadas pelo MEC entre 1995 e 2002.

Como previamente mencionado, outro ponto de inflexão nas políticas de ensino superior no Brasil é a aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que regulamenta uma série de princípios e diretrizes preconizadas pela Constituição de 1988. Segundo a LDB, a educação brasileira, um “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (LDB, 1996, p.8).

Dentre os princípios segundo os quais o ensino deveria ser ministrado, situam-se: a igualdade de condições para o acesso e permanência na instituição de ensino; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e a tolerância; a coexistência de instituições públicas e privadas; a gratuidade do ensino público; a gestão democrática do ensino público<sup>27</sup>; e a vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais.

A condenação a qualquer tipo de tratamento desigual decorrente de concepções políticas, ideológicas, filosóficas (e, portanto, o respeito ao pluralismo de ideias) já estava presente na primeira LDB brasileira, aprovada em 1961. No entanto, em 1971 (auge do período mais violento e autoritário da ditadura militar no Brasil) é aprovada

---

<sup>27</sup> Além da garantia da gestão democrática das instituições públicas de ensino, a LDB (1996) também garante o princípio da autonomia universitária, seja na criação e organização de cursos, programas e currículos, como também no estabelecimento de planos de pesquisa, extensão e produção artística, ou ainda na possibilidade da realização de convênios com instituições públicas ou privadas.

uma nova versão que visa a complementar a legislação de 1961, e essa nova versão, apesar de não suprimir textualmente os princípios contidos na primeira, não faz (por motivos óbvios) qualquer menção quanto à garantia do pluralismo de ideias. A própria palavra “liberdade” inexistiu no texto apresentado, e o termo “livre” apenas aparece uma vez, associado ao debate sobre a livre iniciativa<sup>28</sup>. A prerrogativa da gestão democrática do ensino público, constando no texto da lei, aparece pela primeira vez no texto de 1996 (refletindo um arcabouço de mudanças proporcionadas pela Reforma de Estado), e representa um grande avanço na estrutura da gestão do ensino no Brasil.

A LDB estabelece, também, que é função da União elaborar o Plano Nacional de Educação, estabelecer diretrizes gerais para a educação nacional, bem como avaliar e supervisionar todas as instituições de ensino, públicas ou privadas. Seria seu dever, também, garantir a oferta, no período noturno, de cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade dos diurnos, sendo obrigatória a sua oferta nas instituições públicas. As instituições de ensino superior credenciadas como universidades deveriam, ainda, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, considerar os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino. Essa diretriz ressalta, na LDB, a visão de que se deveria constituir, no Brasil, um sistema integrado da educação nacional, princípio que será, posteriormente, resgatado mais claramente pelo Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007.

A referida lei estipula, como finalidades da educação superior: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito crítico pautado pelo pensamento reflexivo; formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento para sua inserção em setores profissionais; incentivar o trabalho de pesquisa e a investigação científica;

---

<sup>28</sup> Para acessar a LDB de 1961 e a sua atualização em 1971, ver: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102346>; <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102368>.

estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente; e promover a extensão, aberta à participação da população, visando à distribuição dos benefícios e conquistas resultantes da pesquisa científica e da criação cultural. Percebe-se aqui o enlace, firmado pela Constituição, entre ensino, pesquisa e extensão como sendo o fundamento da universidade brasileira<sup>29</sup>. O enlace entre ensino e pesquisa (fundamentado na figura do pesquisador-docente) já constava na primeira LDB, e foi instituído, como já discutido na introdução deste trabalho, pela Reforma de 1950. Por outro lado, a indissociabilidade entre ensino pesquisa e *extensão* só passou a existir após a Constituição de 1988, e por isso só aparece na legislação apresentada pela LDB de 1996.

A nova LDB estabelece, também, as incumbências das instituições de ensino, que deveriam, segundo o princípio da autonomia universitária: elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal, recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento tanto dos dias letivos quanto das horas-aula estabelecidas; velar pela execução do plano de trabalho de cada docente; garantir meios para a recuperação dos alunos com rendimento insatisfatório; articular-se com a sociedade civil, de modo a criar processos de integração entre a comunidade e a instituição de ensino.

As instituições públicas de educação superior deveriam, mais especificamente, obedecer ao princípio da gestão democrática, assegurando a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participariam todos os segmentos da comunidade institucional, local e regional. A razão de participação nos órgãos colegiados deveria ser tal que caberia aos docentes uma participação de 70% dos assentos. Além do princípio da gestão democrática a LDB resgata também a necessidade de descentralização

---

<sup>29</sup> Fundamento que seria, durante a década de 1990, questionado pelo MEC como sendo um “padrão monolítico” forçadamente imposto a todas as instituições de ensino superior como sendo o único possível.

administrativa das instituições públicas de ensino superior, o que reforça a noção de uma simbiose existente descentralização e democratização que se constrói no processo de redemocratização do Brasil e se materializa na Constituição de 1988 (KUGELMAS, SOLA, 1999). O texto de 1961 também previa, no artigo 78, o direito à representação discente (com direito a voto) nos conselhos universitários, nas congregações e nos conselhos de departamentos nas universidades. Esse artigo foi suprimido pelo texto de 1971.

A política educacional da década de 1990, no Brasil, foi marcada pela expansão do ensino fundamental e do ensino superior privado (ABREU, 2010). Entre 1994 e 2002, o número de matrículas no ensino superior cresceu sete vezes mais do que nos 14 anos anteriores (110%), e o número de IES dobrou, mas esse crescimento esteve fortemente concentrado no setor privado (nas universidades federais a matrícula expandiu 32%, e nas públicas como um todo esse crescimento foi de 64%) (P. R. SOUZA, 2005). Em 1980 havia no Brasil um total de 34 universidades federais e 20 universidades particulares; no final de 2000, o Brasil contava com 39 universidades federais, o que representa um aumento de pouco mais de 1,5%, e 76 universidades particulares, representando um aumento de mais de 250%.

### **Quadro 3: Número total de matrículas na graduação presencial (1994-2002)**

<b>Número de matrículas (graduação presencial)</b>	
Ano	Total
1994	1.661.034
1995	1.759.703
1996	1.868.529
1997	1.945.615
1998	2.125.958
1999	2.369.945
2000	2.694.245
2001	3.030.754
2002	3.479.913

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

No período entre 1994 e 2002 o número total de matrículas na graduação teve um aumento expressivo. Saltou de 1.661.034 para 3.479.913, o que representa um crescimento de 109,5%. O crescimento foi constante e gradual, com um incremento mais acentuado entre 1999 e 2002, segundo mandato do presidente FHC. O número total de instituições de ensino superior (entre públicas e privadas) também sofreu um aumento vertiginoso durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, e praticamente dobrou:

**Quadro 4: Número total de instituições de ensino superior (1994-2002)**

<b>Instituições de Ensino Superior</b>	
Ano	Total
1994	851
1995	894
1996	922
1997	900
1998	973
1999	1.097
2000	1.180
2001	1.391
2002	1.637

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Em 1994 as instituições de ensino superior no Brasil somavam 851 (considerando faculdades, centros universitários e universidades), e chegam, em 2002, a 1637 (aumento de 92,36%). Mais uma vez, o período correspondido pelo segundo mandato do presidente FHC registra um crescimento mais acentuado, se comparado aos quatro primeiros anos, ainda que o crescimento novamente tenha sido contínuo e sem grandes saltos.

O processo de reforma do Estado, levado a cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a crítica ao Estado intervencionista (característico, segundo o discurso vigente, de um modelo de desenvolvimento ultrapassado e anacrônico) e o argumento da necessidade de minimização de sua atuação no tocante às políticas sociais

como sendo o indicativo do caminho para a retomada do desenvolvimento econômico brasileiro vão marcar profundamente o debate acerca das políticas de ensino superior, de modo que o grande foco das políticas educacionais reside em um amplo processo de reestruturação da educação nacional<sup>30</sup> em três direções fundamentais, como poderá ser verificado ao longo desse capítulo: reestruturação financeira, buscando uma racionalização dos gastos empreendidos em todos os níveis educacionais, bem como a busca de formas alternativas de financiamento para as instituições públicas (como a realização de parcerias com fundos de investimento públicos e privados, nacionais e internacionais); reforma gerencial, no sentido da eliminação dos entraves burocráticos ao desenvolvimento das universidades que inviabilizam o exercício de sua autonomia; e reestruturação funcional das universidades<sup>31</sup>, de modo a que possam atender às novas demandas de um mundo globalizado e pós-industrial.

Além dos condicionantes internos, tem um papel central a importância das determinações internacionais contidas nas recomendações advindas de fóruns regionais e mundiais, cujo principal exemplo é a Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia:

A Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia), por exemplo – patrocinada pelo BM, em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF (DE TOMASI, 1996) – viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998). (SOUZA, FARIA, 2004, p.928)

Os três eixos estruturantes das recomendações feitas pela Declaração de Jomtien são: a universalização do acesso à educação, a promoção da equidade e mudanças no modelo de gestão da educação. As políticas recomendadas pelo Banco Mundial incluíam: a priorização do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de

---

<sup>30</sup> Segundo Barbosa (2012), a primazia de um projeto de reestruturação da educação nacional inviabilizou a existência de políticas sociais para a educação, sobretudo a educação superior.

<sup>31</sup> A busca por reformas curriculares e a criação de cursos mais flexíveis que possam atender às exigências dos mercados são exemplos desse processo.

ensino, e a defesa da relativização do dever do Estado com a educação, sob o argumento de que assegurá-la seria um dever de todos os setores da sociedade. Seguindo essas recomendações, as políticas empreendidas durante a década de 1990 no Brasil foram no sentido da construção de uma “racionalidade financeira”, ou seja, um processo de redução dos gastos públicos, do tamanho do Estado e abertura ao capital financeiro internacional (SOUZA, FARIA, 2004).

O MEC buscou, ao longo da década de 1990, contemplar boa parte das estratégias e metas fornecidas pelos organismos internacionais: a priorização do ensino fundamental, e com isso a atenção à universalização do acesso à educação; a realização de mudanças no modelo de gestão, sobretudo na direção da superação dos entraves burocráticos decorrentes de modelos anteriores; e também a relativização do papel do Estado, com o foco da expansão da oferta de vagas no ensino superior estando na iniciativa privada, e mesmo a defesa da parceria público-privada como solução para os gargalos financeiros existentes nas IES públicas.

Essas políticas partem da necessidade de reestruturação das relações entre o Estado e o sistema de educação superior, de modo que a atuação estatal supere sua característica burocrática e autoritária na direção de estipular metas para as instituições e garantir um controle de qualidade por intermédio da avaliação periódica, do mesmo modo como o que existia na pós-graduação<sup>32</sup> (NEVES, 1999). O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se configuram como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira no campo educacional nesse período<sup>33</sup>, e exercem o papel de difundir uma nova orientação para a articulação entre educação e

---

<sup>32</sup> Durante a expansão do ensino superior verificada durante a ditadura militar, a graduação e a pós-graduação caminharam de modo distinto: enquanto a graduação (principalmente aquela patrocinada pela iniciativa privada) vivenciou, como já discutido no texto, um crescimento caótico, desordenado e sem mecanismos que pudessem garantir a qualidade da oferta de ensino, a pós-graduação recebeu um intenso estímulo governamental e foi alvo de políticas de fomento e avaliação que garantiram um aumento significativo de sua qualidade. Ver Neves (1999).

<sup>33</sup> Ver P. R. Souza (2005).

produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação (DOURADO, 2002). Gentili (1998) vai definir essa dinâmica privatista em três direções: a) fornecimento de ensino público com financiamento privado (privatização do financiamento); b) fornecimento de ensino privado com financiamento público; c) fornecimento de ensino privado com financiamento privado (privatização total). Durante a década de 1990, a atuação do MEC esteve em consonância com as determinações dos organismos internacionais (dos quais sofreu uma enorme influência), tais como o BID e o Banco Mundial.

**Quadro 5: Vagas ofertadas nas universidades federais (1994-2002)**

<b>Oferta de vagas - Universidades Federais (graduação presencial)</b>	
Ano	Total
1994	81.681
1995	81.548
1996	80.693
1997	85.178
1998	91.216
1999	96.873
2000	112.826
2001	110.928
2002	113.263

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Pode-se observar no Quadro 5 que, embora tenha havido um aumento da oferta de vagas nas universidades federais, este é relativamente muito menor se comparado ao aumento absoluto do número de vagas ofertadas no ensino superior de um modo geral, como verificado na Tabela 1. No período entre 1994 e 2002, a oferta anual de vagas na rede federal de universidades saltou de 81.681 para 113.263, o que representa um aumento de 38,66%, pouco mais de um terço do aumento total das matrículas em cursos de graduação (109,5%). Os dados demonstram uma concentração da expansão das vagas ofertadas para a graduação no setor privado.

A tendência de menor crescimento relativo da rede federal de universidades, se comparado ao crescimento absoluto, também pode ser verificada na evolução do número total de universidades federais existentes no período:

**Quadro 6: Número de universidades federais (1994-2002)**

<b>Universidades Federais</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total</b>
1994	39
1995	39
1996	39
1997	39
1998	39
1999	39
2000	39
2001	39
2002	43

Fonte: INEP/Censo da Educação Superior  
(elaboração minha)

Até o ano de 2001 nenhuma universidade federal nova havia sido criada, sendo 39 no total. Em 2002 foram criadas quatro universidades, fazendo com que o número total saltasse para 43, representando um acréscimo de pouco mais de 10,2%.

A necessidade de integração à nova ordem internacional, por intermédio da flexibilização dos sistemas de ensino, sua modernização e o foco no papel da educação enquanto instrumento de capacitação para o mercado são argumentos recorrentes nas falas e artigos dos principais *policy makers* de então, como estratégias para a adaptação do sistema de ensino superior ao novo paradigma decorrente da 3ª Revolução Industrial e do fenômeno da globalização dos mercados, considerado como irreversível.

O ex-ministro da Educação Paulo Renato, em seu livro “A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002” define o processo de globalização e liberalização dos mercados como sendo irreversível, contra o qual o Brasil deveria não lutar contra, mas no sentido de se tornar um dos protagonistas desse processo. A solução para os

problemas educacionais seria, portanto, a criação de parcerias público-privadas, já que a educação seria, segundo ele mesmo, o grande negócio do século XXI. Desse modo, a parceria público-privada era vista como a chave para a solução dos problemas educacionais (SOUZA, 1999; NEVES, 1999; P. R. SOUZA, 2005).

Em especial o foco dado à necessidade de adaptação do sistema de ensino superior às novas demandas do mercado é ilustrativo de como a lógica liberal da reforma do Estado vai pautar as políticas de educação superior na década de 1990, como pode ser verificado em um artigo do ex-ministro da Educação Paulo Renato:

A diversificação curricular será uma outra maneira de ampliar as oportunidades educacionais nesse nível de ensino. Seja pela criação de novos cursos, visando cobrir lacunas da formação tradicional ou atender novas demandas do mercado de trabalho, seja pela revisão e reformulação dos currículos tradicionais, será possível atrair segmentos da clientela potencial que hoje não encontram motivação para estudos de nível superior. (SOUZA, 1999, p.30)

É notável como essa citação se aproxima de um discurso mercantil, que passa a enxergar o aluno numa relação que Bosi (2000) vai definir como sendo aluno-consumidor. O pensamento utilitarista presente no âmbito da produção contamina também a esfera das políticas educacionais, que passam também a ser mensuradas pelo binômio custo/benefício. O mesmo argumento pode ser verificado nas posições do ex-secretário de educação superior do MEC, durante o período FCH, Abílio Afonso Baeta Neves, como verificado em artigos:

As necessidades do desenvolvimento e com elas o novo perfil da demanda cobram flexibilidade e agilidade, apresentação de alternativas de formação ajustadas à expectativa de rápida inserção num sistema produtivo em constante mudança. (NEVES, 1999, p.148)

A despeito de o foco da expansão da oferta de ensino superior ter recaído sob o papel da iniciativa privada, a constatação de que o expressivo aumento na demanda estava fortemente localizado nas classes de menor renda impedia que essa expansão

fosse presidida exclusivamente por uma lógica de mercado, devido à sua natureza excludente. Por esse motivo, o então secretário de Educação Superior do MEC Abílio Afonso Baeta Neves defende que caberia ao Estado, portanto, a tarefa de garantir a democratização desse processo de expansão, de duas maneiras: diretamente (por intermédio da expansão do setor público) e indiretamente (com a revitalização do crédito educativo, inclusive no setor público)<sup>34</sup>.

Dois aspectos são de extrema importância para a compreensão da lógica que balizou as políticas de educação superior durante o governo FHC. O primeiro deles reside no argumento de que, ainda que o MEC admitisse a necessidade de aumento dos recursos destinados às universidades federais, o grande gargalo no financiamento público dessas instituições estaria na má gestão dos recursos, o que implica em um “choque de gestão” no sentido da reorientação no uso dos recursos disponíveis e a atuação de modo convergente com a iniciativa privada<sup>35</sup>:

Alegando a intenção de aumentar a eficiência dos recursos atualmente gastos, tomam-se apenas medidas para reduzir efetivamente esses recursos. Por outro lado, é visível a expectativa de que a expansão da oferta de vagas, no futuro, dependerá de uma política voltada para ‘abrir espaço para a expansão dos investimentos privados’, seja lá o que signifique tal abertura (e em alguns casos, já em andamento, significa a adoção de políticas altamente preocupantes de financiamento, renúncia fiscal e estímulo creditício) (MORAES, 1998, p.13)

#### **Quadro 7: Evolução do orçamento anual do MEC (1995-2002)**

<b>Evolução do orçamento do MEC</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total (Reais)</b>
1995	10.512.853.981,00
1996	10.562.495.990,00
1997	11.072.262.117,00
1998	12.089.551.895,00
1999	12.887.971.712,00

<sup>34</sup> Ver Neves, 1999.

<sup>35</sup> Ainda que o número de matrículas nas universidades federais tenha duplicado entre 1994 e 1999, principalmente no período noturno, não se verificou uma injeção de novos investimentos no setor (RAMOS, 2000).

2000	16.059.635.637,00
2001	16.491.655.296,00
2002	18.019.486.214,00

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

O orçamento anual do MEC não sofreu grandes alterações entre 1995 e 1996, passando por um período de crescimento gradual entre 1996 e 1999 e passou por dois grandes saltos quantitativos nos períodos 1999-2000 e 2001-2002. Em termos gerais, esse orçamento passou de um patamar de R\$ 10.512.853.981,00 em 1999 para R\$ 18.019.486.214,00 em 2002, o que representou um crescimento de 71,4%.

O valor absoluto do orçamento anual do MEC passou por um aumento significativo entre 1995 e 2002, mas se analisarmos o total de investimentos públicos investidos em educação como porcentagem do PIB esse crescimento não é tão expressivo:

**Quadro 8: Total de investimentos públicos em educação como porcentagem do PIB (1994-2002)**

<b>Investimento em educação - porcentagem do PIB</b>	
Ano	Total (%)
1994	3,9
1995	4,0
1996	3,9
1997	3,6
1998	4,1
1999	4,1
2000	3,9
2001	4,0
2002	4,1

Fonte: Inep (elaboração minha)

A porcentagem do PIB investida em educação no Brasil era de 3,9% em 1994, ano em que o presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito. Esse valor passou para 4,1% em 2002, tendo sofrido três quedas anuais: em 1996, 1997 e 2000. Se

compararmos o crescimento do total de investimentos públicos em educação como porcentagem do Produto Interno Bruto (que foi de 5,13% no período analisado) podemos perceber que este foi proporcionalmente muito menor do que o verificado no orçamento anual do MEC, como mostra a tabela 5.

Este teve um salto, em um período de 8 anos, de mais de 71%, o que sugere que, embora tenha havido um crescimento das receitas totais da pasta, não houve, como afirma Ramos (2000), um grande incremento na proporção das receitas estatais destinadas à educação no Brasil entre 1999 e 2002.

O outro argumento central nesse processo é a crítica ao que o governo vai chamar de uma “visão monolítica” das instituições de ensino superior enquanto universidades de pesquisa como sendo o modelo único a ser seguido por todas as instituições. Em nome de uma adaptação ao novo paradigma da globalização mercadológica, busca-se a crítica da rigidez do princípio do tripé ensino-pesquisa-extensão como o princípio norteador a ser seguido por todas as instituições de ensino superior (BOSI, 2000), já que a ênfase no ensino universitário era vista como a característica de um modelo de desenvolvimento autossustentado, desconectado da economia internacional e, portanto, ultrapassado:

Até por esses motivos, é impossível concordar com as posições simplificadoras que tem sido externadas por autoridades brasileiras, quando afirmam, por exemplo, que a ‘ênfase no ensino universitário foi uma característica de um modelo de desenvolvimento autossustentado, desplugado da economia internacional e hoje em estado de agonia terminal’. A afirmação é de Paulo Renato de Souza, ex-secretário da Educação de São Paulo (governo Montoro), ex-reitor da Unicamp e atual ministro da Educação (revista Exame, 17 de julho de 1996) (MORAES, 1998, p.27-28)

O modelo, defendido como sendo inovador e em consonância com a nova realidade política e econômica internacional (à qual o Brasil deveria se adaptar), teve seu foco na prerrogativa da formação de um profissional, capacitado e altamente

flexível, para a disputa no mercado. Tanto o ex-ministro Paulo Renato, quanto seu secretário para a Educação Superior Abílio Afonso Baeta Neves, afirmam em seus respectivos artigos no livro intitulado “Um Modelo Para a Educação no Século XXI” que, em um mundo marcado pelas mudanças proporcionadas pela 3ª Revolução Industrial e a globalização dos mercados, a educação superior deve cumprir duas características fundamentais: a educação geral para todos e sua necessária integração com a preparação para o mercado.

Esse novo paradigma mundial, segundo eles, que requer flexibilidade das pessoas para que se adaptem às novas situações e realidades, requer também do sistema de ensino superior que se adapte às novas lógicas e exigências dos mercados. Neves (1999), ao defender a necessidade de se quebrar com esse padrão único de universidade focada na pós e na pesquisa, argumenta que seria fundamental a criação de cursos sequenciais (que não se encaixariam no que ele chama de “padrão monolítico”) e flexíveis que possam atender às necessidades dos ingressantes e às demandas do mercado<sup>36</sup>.

Esse argumento sofreu uma série de críticas da comunidade educadora, bem como de especialistas, segundo os quais a prática do ensino em uma IES deve ser constantemente oxigenada pela pesquisa, de modo que aquela que não o faz tem tanto seu ensino quanto sua extensão prejudicados (MORAES, 1998; ROMANO, 1998; GOERGEN, 1998). Moraes (1998) afirma ainda que, nesse modelo de universidade “prestadora de serviços”, preconizado pelas políticas de educação superior dos anos 1990, o docente perde, frequentemente, seu papel de ensino, e se torna cada vez mais um administrador, cuja função é determinada muito longe da universidade, no mercado.

---

<sup>36</sup> Ver Souza (1999) e Neves (1999).

Haveria, segundo a própria comunidade educadora, por parte dos formuladores das políticas de educação superior do período em questão, a falta de percepção de que a melhora da qualidade da graduação nas IES públicas dependia, fundamentalmente, de uma intensa e profunda interação com a pesquisa e a pós-graduação. Desse modo, a ideia defendida pelo MEC de sancionar “graduações sem pesquisa” (em nome de uma suposta modernidade) teria como resultado direto não a melhora dos cursos de graduação, mas a redução significativa dos centros de excelência (BOSI, 2000).

Seguindo as determinações tanto da Constituição de 1988 quanto da LDB (1996), o governo vai elaborar (em debate com a sociedade e com o Congresso Nacional) o Plano Nacional de Educação, aprovado e sancionado em 2001. O PNE – 2001 realiza tanto um diagnóstico da educação superior quando da elaboração do Plano, quanto estabelece diretrizes de ação, bem como objetivos e metas. Sua constatação inicial é a de que haveria, nos anos subsequentes, uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior, em especial como decorrência da universalização da educação básica no Brasil.

Somente entre os anos 1997 e 1998, o número de matrículas em Instituições de Ensino Superior (IES) passa de 1.945.000 para 2.125.000, o que representa um crescimento de 9%, porcentagem igual à verificada durante toda a década de 1980 (PNE, 2001). Pode-se observar também um crescimento muito maior das matrículas nas IES privadas: entre 1994 e 1998, estas verificaram um acréscimo de 36,1%, enquanto nas IES públicas federais, estaduais e municipais este foi, respectivamente, de 12,4%, 18,5% e 27,6%.

Ainda que o PNE ressalte a importância da expansão do sistema privado de educação superior, há também a constatação de sua insuficiência, tanto quanto à

necessidade de acolhimento dos alunos carentes, quanto em relação à capacidade de construção de uma Comunidade Produtora de Conhecimentos sistematizada:

A manutenção das atividades típicas das universidades – ensino pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, não será possível sem o fortalecimento do setor público. (PNE, 2001, p.78)

Ainda com o referido crescimento, a porcentagem de jovens entre 18 e 24 anos matriculados em IES, no mesmo período, era de menos de 12%. Frente a essa insuficiência, caberia aos investimentos públicos um papel essencial na satisfação da crescente demanda por educação superior no Brasil, seja por intermédio da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ou ainda pela garantia de um financiamento contínuo e satisfatório que pudesse garantir sustentabilidade e mesmo possibilidade de crescimento às instituições estaduais e municipais. Essa tarefa seria ainda maior levando em conta que a assimetria na oferta de ensino superior não estava exclusivamente restrita entre ensino público e ensino privado. Outro grande problema a ser enfrentado pela ação estatal seria a necessidade de correção da desigualdade na distribuição regional das vagas, fortemente concentradas nas regiões sul e sudeste do país (PNE, 2001).

Passado o diagnóstico inicial acerca da situação do ensino superior no país, o Plano parte para um delineamento das diretrizes fundamentais que deveriam pautar as políticas públicas relativas ao ensino superior nos próximos dez anos. Nesta seção pode-se perceber o entrelaçamento realizado entre o papel das instituições produtoras de conhecimento e a questão do desenvolvimento (bem como a centralidade do investimento público nesse processo), ainda que essa relação não fique muito bem delimitada e se restrinja ao papel da universidade como instrumento de produção de inovação enquanto motor do desenvolvimento capitalista em um contexto pós-fordista (a questão do papel da universidade na solução das desigualdades sociais é abordada de

modo vago e abstrato, mais como um princípio norteador do que como um objetivo explícito).

O entrelaçamento entre ensino, pesquisa e extensão, fundamentado pela Constituição de 1988 e ratificado pela LDB de 1996, garantem à universidade uma posição estratégica, e por serem praticamente as únicas instituições no Brasil capazes de produzir inovação<sup>37</sup> (ao mesmo tempo em que elevam a escolaridade geral e capacitam mão-de-obra para o mercado), assumem um papel fundamental no desenvolvimento capitalista brasileiro. Segundo Ramos (2000), com a globalização, o binômio “conhecimento e inovação” se torna cada vez mais importante para a inserção competitiva dos países nesse novo cenário, de modo que as universidades possuem um potencial para se constituírem como a ponta de lança desse processo no Brasil.

As universidades são colocadas na posição de um núcleo estratégico, cuja missão é contribuir para o desenvolvimento do país e para a diminuição dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional<sup>38</sup>. A solução das desigualdades sociais é colocada enquanto um dos objetivos das atividades de ensino, pesquisa e extensão, ainda que não se considere a própria universidade enquanto um lócus privilegiado de empoderamento social e simbólico:

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. (PNE, 2001, p.85)

---

<sup>37</sup> Diferentemente do que ocorre em países como os EUA, no Brasil não existe a cultura de empresas financiarem, ou mesmo criarem, institutos privados de pesquisa, de modo que essa função recai quase que exclusivamente sobre as universidades, especialmente as públicas. Ver PNE (2001).

<sup>38</sup> Por possuir as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988 (ensino, pesquisa e extensão), as universidades, segundo o texto do PNE, ocupam um papel estratégico no cenário nacional. Assim, as universidades tem o “desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade e cooperação internacional*”. (PNE, 2001, p.86)

A solução seria um planejamento estatal sistemático que garantisse a expansão do ensino superior com qualidade (processo no qual o ensino privado deveria ter um importante papel), de modo a se evitar o caminho fácil da massificação, dando especial atenção à expansão de vagas no período noturno, de modo a garantir acesso à educação superior ao aluno-trabalhador. A qualidade da oferta de ensino superior seria garantida por intermédio da institucionalização de um amplo sistema de avaliação associado aos programas de pós-graduação, cujo objetivo primordial é a qualificação docente. Uma das propostas do Plano era a garantia da expansão das IES públicas (responsáveis por mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais) de modo que suas vagas mantivessem uma proporção nunca inferior a 40% do total. Essa meta, de extrema importância e alcance estratégico na constituição de um sistema sólido de produção científica, sofre um veto presidencial e tem seu êxito extremamente limitado.

Outro aspecto tratado pelo PNE, que vai ao encontro do próprio clima político-ideológico vigente no período, é a necessidade de reformulação do rígido sistema de controles burocráticos, então vigente, de modo a efetivar a autonomia burocrática (PNE, 2001). O processo de reforma do aparelho estatal empreendido pelo governo FHC, dirigido tanto contra a herança varguista quanto contra o patrimonialismo, enquanto projeto político-ideológico, pode ser claramente identificado no Plano, principalmente nas metas 5, 8, 10 e 15, na medida em que buscam superar um modelo de universidade engessado, burocratizado e fechado à participação da comunidade acadêmica (em especial o corpo docente). Busca-se, assim, uma renovação estrutural na direção de um modelo universitário mais dinâmico, democrático e participativo.

Dentre as metas do PNE, referentes à educação superior, encontram-se:

- 1) Prover, em um prazo de dez anos, oferta de educação superior para, no mínimo, 30% da população entre 18 e 24 anos<sup>39</sup>;
- 2) Garantir a oferta de vagas nas IES públicas numa proporção nunca inferior a 40% do total (VETADO);
- 3) Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades regionais na oferta de vagas;
- 4) Estabelecer um amplo sistema interativo de EAD;
- 5) Assegurar a autonomia didática, científica, financeira e de gestão às universidades públicas;
- 6) Institucionalizar um amplo sistema de avaliação do ensino superior;
- 7) Instituir programas de fomento para as IES, de modo a possibilitar a elevação de seu padrão de qualidade;
- 8) Estabelecer diretrizes nacionais que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade, de modo a atender às necessidades e peculiaridades regionais;
- 9) Incluir nas diretrizes das pós-graduações temas relacionados às questões de gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais;
- 10) Criação de cursos noturnos com propostas inovadoras;
- 11) Melhora progressiva da infraestrutura das IES públicas;
- 12) Dobrar, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados;
- 13) Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

---

<sup>39</sup> As metas e estratégias aqui estruturadas foram escritas a partir de uma sintetização das metas escritas no texto original. Para lê-las no original, ver PNE (2001).

(Percebe-se, nesta meta, o início de uma posterior discussão acerca da necessidade de criação de ações afirmativas que, por intermédio da discriminação positiva, possibilitem tanto a diminuição de assimetrias socioeconômicas quanto o empoderamento simbólico de grupos subalternizados. Pode-se fazer uma comparação entre princípio norteador dessa discussão e o debate realizado pela Teoria da Justiça de Rawls, em especial sua teorização acerca da equalização da posição original ou ponto de partida como instrumento de redução das assimetrias causadas pelo liberalismo)<sup>40</sup>;

- 14) Garantir, nas IES, a oferta de cursos de extensão que garantam a formação continuada de adultos, bem como o resgate da dívida social e educacional no Brasil;
- 15) Garantir a criação de conselhos com a participação da sociedade civil organizada;
- 16) Implementar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as IFES no quadriênio 2001 – 2004, garantindo que pelo menos 10% dos créditos sejam destinados às atividades de extensão;
- 17) Assegurar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, que deveria ser constituído, entre outras fontes, por um patamar mínimo de 75% dos recursos da União, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados exclusivamente à manutenção e expansão da rede de instituições federais; (VETADO);
- 18) Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público que considere não somente a pesquisa, mas também o número de alunos atendidos pela instituição;

---

<sup>40</sup> Ver Gargarella (2008).

- 19) Ampliar o programa de crédito educativo, de modo a atingir a porcentagem de 30% das matrículas nas IES particulares (VETADO);
- 20) Triplicar, em dez anos, o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, por meio das agências de fomento ou ainda das parcerias com empresas públicas e privadas (VETADO);
- 21) Estimular a adoção de programas de assistência estudantil, por parte das IES públicas, destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.

As metas 2, 17, 19 e 20, apesar de constarem no projeto de lei do Plano Nacional de Educação de 2001, foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O ex-ministro Paulo Renato relata, em seu livro, que os vetos ocorreram por uma determinação da equipe econômica da Presidência da República, em especial do Ministério da Fazenda<sup>41</sup>, que insistia fortemente numa política de contenção de gastos públicos. O veto à meta 17, especificamente, significou um duro golpe para as políticas relativas às universidades federais, e explica, em parte, o motivo pelo qual não houve expressivos aumentos de recursos destinados a essa rede, como verificado nas tabelas 3, 4 e 5.

Embora o PNE - 2001 tenha sido fundamental para a organização de todas as políticas educacionais subsequentes no Brasil, é necessário compreender o contexto socioeconômico em que o país se encontrava no período da construção deste plano. Em especial com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, a “reforma profunda do aparato estatal, e integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passam a ser as palavras de ordem” (KUGELMAS, SOLA, 1999), de modo que o enxugamento da máquina estatal vai ter profundas consequências na elaboração das

---

<sup>41</sup> Ver P. R. Sousa, 2005.

políticas públicas educacionais. Os vetos presidenciais ao PNE no que tange: o aumento do número de vagas no ensino público superior; a ampliação do programa de crédito educativo; e a triplicação, em dez anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica vão comprometer significativamente o êxito do referido plano, bem como o alcance estrutural e transformador das suas propostas e metas.

Ainda que as políticas de educação superior implementadas pelo MEC durante os dois governos FHC estejam profundamente ligadas a um processo mais amplo de democratização da sociedade e das estruturas políticas e institucionais brasileiras, o processo de Reforma do Estado e adaptação de suas estruturas a um novo modelo hegemônico de dominação política e econômica, bem como da busca de uma inserção competitiva na nova divisão internacional do comércio (marcada pela globalização e liberalização dos mercados), é a lógica que vai definir, em grande medida, o sentido e a orientação das referidas políticas.

É possível notar, a partir da análise dos discursos e textos dos principais *policy makers*, dos projetos e da própria revisão bibliográfica acerca desse processo, que seu principal objetivo em relação às universidades federais foi um processo de reestruturação dessa rede de instituições, o que inviabilizou, segundo Barbosa (2012), a adoção de políticas sociais dentro do bojo das políticas de educação superior.

Não apenas a estrutura de gestão acadêmica foi questionada, mas o próprio conceito de universidade foi colocado em xeque com a crítica que é feita em relação à rigidez do modelo único aplicado a todas elas: o enlaçamento tríplice entre pesquisa, ensino e extensão. Sob o argumento da necessidade de atender às novas demandas do mercado (e da conseqüente necessidade de não apenas o Estado, mas todas as suas instituições se adaptarem a elas) o MEC vai patrocinar a ideia da multiplicação do número de instituições de ensino superior focadas tão-somente na formação de profissionais

capacitados para a disputa no mercado (ainda que reconheça a importância das universidades de pesquisa como a ponta de lança do sistema de ensino superior nacional).

O Estado é visto não apenas como ineficiente na oferta de serviços públicos (embora sua importância enquanto instrumento de redução de assimetrias sociais seja resguardada), mas também como um entrave no processo de desenvolvimento brasileiro, de modo que caberia à iniciativa privada, em um regime de competição no mercado, essa oferta. Esse princípio norteia também as políticas de ensino superior, e não se restringe a uma política de fomento à criação de universidades particulares, já que a própria questão do financiamento das universidades públicas (dentre elas a rede federal) deveria ser concebida com base na parceria público-privada, como defende o ex-ministro Paulo Renato, por intermédio de convênios com empresas e fundos de financiamento.

Em relação aos fundos públicos, a resposta dada é a necessidade de uma reforma gerencial no sentido da racionalização dos gastos nesse setor. Por esse motivo, além de não ser possível conceber um direcionamento social das políticas de educação superior entre 1995 e 2002, também não se pode estabelecer uma associação estratégica entre a política de educação superior e a questão do desenvolvimento, já que face à necessidade de produção de elevados superávits primários para fazer frente aos pagamentos da dívida externa, o Brasil deixa de lado as políticas de fomento à industrialização (POCHMANN, 2010).

### **Capítulo 3 - As políticas de educação superior no período 2003-2010: expansão e novo desenvolvimentismo**

Neste capítulo discutiremos as políticas de educação superior no segundo momento dessa nova fase iniciada em 1995, notadamente os dois mandatos do governo Lula<sup>42</sup>. Após a eleição do PT para a presidência da República verifica-se o ressurgimento de políticas de orientação desenvolvimentista (bem como uma retomada de um discurso com o mesmo teor) que, segundo boa parte da literatura<sup>43</sup>, podem ser entendidas enquanto um projeto de governo ou como construção de um modelo de políticas de Estado (institucionalizadas e com alto grau de estabilização).

Ao lado de outras políticas como distribuição de renda, mudanças de taxas para crédito popular, linhas de financiamento para grandes e pequenos investidores e o resumo do PAC, podemos supor que as políticas públicas na área da educação (em especial a educação superior) fazem parte do que vários estudiosos denominaram novo desenvolvimentismo, uma estratégia moderna e atualizada para um

---

<sup>42</sup> O governo Lula contou com três ministros da Educação: Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2010).

<sup>43</sup> Ver Cepêda (2012); Cepêda e Andrade (2009); Cepêda e Marques (2010); Bresser-Pereira e Gala (2010); Bresser-Pereira (2006); Oreiro e Paula (2010); e Pochmann (2010).

projeto nacional de desenvolvimento, fortemente sintonizada com um novo compromisso social – da inclusão via distribuição de capitais estratégicos como a educação superior. Há, portanto, uma mudança no teor e na orientação dessas políticas. Segundo Cepêda (2012), o modelo novo-desenvolvimentista parte do diagnóstico da exclusão social como sendo o fundamento do problema nacional, e, portanto, “apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária” (CEPÊDA, 2012, p.84).

Utilizo aqui o conceito de capitais estratégicos como sendo relativo àqueles capitais que possibilitam aos indivíduos o desenvolvimento de suas capacidades (*capabilities*), como definido por Amartya Sen<sup>44</sup>, na direção de seu empoderamento social, econômico e mesmo simbólico. Dentre esses capitais se situam: renda (via políticas de distribuição direta, como o Bolsa-Família, ou indireta, como a valorização do salário mínimo) e conhecimento (via democratização dos sistemas de ensino).

As políticas de educação superior empreendidas entre os anos de 2003 e 2010 são marcadas por uma significativa evolução do orçamento anual do MEC – que passa de um patamar de R\$ 19.805.437.483,00 em 2003 para R\$ 62.460.056.456,00 (um aumento de mais de 215%) – a manutenção da proporção do aumento do número total de matrículas verificada nos oito anos anteriores, uma progressão menor do número de instituições de ensino superior criadas, com o foco na expansão da rede federal. A aprovação da Emenda Constitucional nº59, de 11 de novembro de 2009, ao retirar a pasta da Educação das áreas afetadas pela DRU, auxilia a política de aumento dos recursos públicos destinados ao MEC.

Com o PNE ainda em curso, o governo federal vai lançar em abril de 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sob a justificativa de que o Plano

---

<sup>44</sup> Ver Sen (2000).

Nacional de Educação de 2001 faz um bom diagnóstico dos problemas educacionais no Brasil, mas carece, todavia, de um prognóstico estruturado (além de estar profundamente limitado pelo contexto de arrocho fiscal a que estava submetido o Estado brasileiro).

Segundo o documento, a concepção de educação que inspira o PDE reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individualização da pessoa, rumo à construção de um indivíduo crítico e criativo. O objetivo da política nacional de educação deve harmonizar com os princípios fundamentais da própria República, firmados na Constituição de 1988: *a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária; a garantia do desenvolvimento nacional; e a erradicação da pobreza e da marginalização* (PDE, 2007).

O PDE é composto por seis pilares: visão sistêmica da educação (concepção de um sistema integrado dos vários níveis<sup>45</sup> da estrutura educacional brasileira<sup>46</sup>); territorialidade (foco às questões regionais e locais); desenvolvimento (associação teórica e programática entre o tema do desenvolvimento e as políticas de educação); regime de colaboração (entre os entes federativos); responsabilização (institucionalização de um amplo sistema de avaliação das instituições de ensino do país); e mobilização social (concepção da universidade enquanto instrumento de diminuição de desigualdades socioeconômicas e de empoderamento simbólico).

Ele retoma a necessidade de enfrentamento estrutural da desigualdade regional de oportunidades educacionais, bem como o enfoque às questões locais (referente à multiplicidade cultural e social) e o papel da expansão da graduação no período noturno.

---

<sup>45</sup> Ensino fundamental, médio e superior compreendidos como partes constituintes de um mesmo todo, e que, portanto, deveriam se articular estrategicamente (como, por exemplo, a estratégia de foco na criação de cursos de licenciatura nas universidades federais como estratégia para a formação de profissionais qualificados para atuarem no ensino fundamental público). Essa articulação seria fundamental para a concretização do que o PNE (2001) define como sendo um Sistema Nacional de Educação.

<sup>46</sup> Essa concepção, já presente no Plano Nacional de Educação de 2001, é aprimorada e enfatizada pelo PDE.

O entrelaçamento entre as políticas nacionais de educação e o problema do desenvolvimento (previamente apontado no PNE – 2001) fica muito mais nítido e concreto no Plano de Desenvolvimento da Educação:

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. (PDE, 2007, p.5)

Em relação à educação superior, as propostas do PDE podem ser organizadas em cinco eixos: expansão da oferta de vagas; garantia de qualidade (ampliar a oferta mantendo e/ou aprimorando a qualidade); promoção de inclusão social pela educação; ordenação territorial (ensino de qualidade levado a lugares remotos); e desenvolvimento econômico e social, “fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação” (PDE, 2007, p.25).

Dentre as principais propostas se encontram o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), cujos objetivos principais são o aumento das vagas de ingresso, a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação e melhorar os índices e indicadores das IFES (projetando alcançar um milhão de matrículas na graduação); e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que garante um apoio logístico (alimentação, transporte e moradia) aos alunos de baixa renda, que tem como objetivo complementar o Reuni (PDE – 2007). A concepção da rede de educação no Brasil enquanto um sistema integrado também é nítida nessa seção do projeto:

A ampliação do acesso ao ensino superior, bem como a possibilidade de reestruturar o sistema universitário federal, como ações do PDE, só adquirem plenamente sentido quando vislumbradas como elos adicionais de um conjunto de projetos no âmbito da educação superior que articulam, com um olho na educação básica e outro na pós-graduação, ampliação de acesso e permanência, reestruturação acadêmica, recuperação orçamentária, avaliação e regulação, concorrendo para que a universidade, para além da formação profissional e técnica, cumpra a função de criar, difundir e popularizar as ciências e as artes. (PDE, 2007, p.31)

Obviamente, pode-se tecer inúmeras críticas ao Plano de Desenvolvimento da Educação, seja pelo fato de não fornecer mecanismos suficientemente satisfatórios de acompanhamento e fiscalização desse processo de expansão das instituições federais de ensino superior, por manter os investimentos públicos num patamar que ainda é insuficiente (SAVIANI, 2007), ou ainda pelo fato de que o presidente Lula não tenha mobilizado sua base para a derrubada dos vetos ao PNE de 2001 (BRANDÃO, 2006), o que manteve grandes entraves e gargalos às políticas educacionais no Brasil.

Entretanto, o Plano apresenta uma nova abordagem em relação ao problema da educação superior no Brasil, que começou a ser delineada ainda no processo constituinte (ganhando força nos governos FHC e Lula): a associação estratégica e programática entre políticas de educação, questão regional e desenvolvimento (tanto econômico quanto social) desloca as políticas de expansão do ensino público superior de políticas meramente setoriais para políticas de alcance estrutural de transformação econômica e social, e as coloca como eixo estruturante de um novo projeto desenvolvimentista.

#### **Quadro 9: Evolução do orçamento anual do MEC (2002-2010)**

<b>Evolução do orçamento do MEC</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total (Reais)</b>
2002	18.019.486.214,00
2003	19.805.437.483,00
2004	22.686.171.361,00
2005	25.202.480.321,00

2006	30.061.831.733,00
2007	35.359.510.736,00
2008	40.828.032.961,00
2009	50.985.194.606,00
2010	62.460.056.456,00

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Entre 2002 e 2010 o MEC vivenciou um aumento significativo de seu orçamento, passando de R\$ 18.019.486.214,00 para R\$ 62.460.056.456,00, o que representou um acréscimo da ordem de 246,6%, mais três vezes maior do que o verificado ao longo dos oito anos anteriores (71,4%). As maiores injeções de recursos públicos para o orçamento do MEC se deram entre 2008 e 2010, anos que se seguiram à aprovação do Reuni: entre 2002 e 2008 a progressão anual teve uma média de 21,1% ao ano, enquanto nos dois últimos anos essa média foi elevada para 53% ao ano.

Se analisarmos o percentual do PIB investido na educação, no mesmo período, também podemos perceber um crescimento proporcionalmente maior ao verificado nos oito anos anteriores:

**Quadro 10: Total de investimentos públicos em educação como porcentagem do PIB (2002-2010)**

<b>Investimento em educação - porcentagem do PIB</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total (%)</b>
2002	4,1
2003	3,9
2004	3,9
2005	3,9
2006	4,3
2007	4,5
2008	4,7
2009	5,0
2010	5,1

Fonte: Inep (elaboração minha)

O valor total de investimentos públicos destinados à educação representava, em 2002, 4,1% do PIB, e chegou a um patamar de 5,1% no ano de 2010. Após sofrer uma queda logo no primeiro ano do governo Lula (2003), o percentual sofreu um aumento constante, que representou, ao final, um acréscimo de 24,39% (quase cinco vezes maior do que aquele entre 1994 e 2002).

O Reuni, uma das principais propostas contidas no PDE, foi instituído pelo decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O objetivo deste programa é dotar as universidades federais de condições necessárias para a ampliação do acesso e a permanência dos estudantes no ensino superior. Ainda que tenha sido elaborado um documento com as diretrizes e metas nacionais que as IFES deveriam alcançar, o programa é guiado pelo princípio da adesão voluntária e da autonomia universitária: as universidades que demonstrassem interesse em participar deveriam apresentar projetos de execução de metas (cujo prazo de cumprimento seria de cinco anos), e estes seriam, então, avaliados em função da consistência entre suas proposições e as exigências contidas no Reuni e da exequibilidade dessas proposições:

É importante ressaltar que o REUNI não preconiza a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais, já que ele assume como pressuposto tanto a necessidade de se respeitar a autonomia universitária, quanto a diversidade das instituições. (REUNI – DIRETRIZES GERAIS, 2007, p.4)

Embora dotadas de autonomia na construção dos projetos institucionais, as universidades que buscassem participar do programa e receber investimentos federais deveriam contemplar seis dimensões gerais, explicitadas no documento supracitado:

- 1) *Ampliação da oferta de educação superior pública*: aumento do número de vagas oferecidas (com foco especial para a oferta no período noturno), redução das taxas de evasão e ocupação das vagas ociosas<sup>47</sup>;

---

<sup>47</sup> Essas diretrizes foram sintetizadas do texto original. Ver REUNI – Diretrizes Gerais, 2007.

- 2) *Reestruturação acadêmico-curricular*: reestruturação da estrutura acadêmica (buscando o aumento da qualidade do ensino), reorganização dos cursos de graduação, diversificação das modalidades de graduação (com o objetivo da superação da especialização profissional precoce), mudança dos regimes curriculares (com a construção do que o plano denomina de itinerários formativos) e previsão de modelos de transição;
- 3) *Renovação pedagógica da educação superior*: busca por uma melhor articulação entre educação superior e os demais níveis de ensino (básico, técnico e tecnológico), atualização das metodologias de ensino-aprendizagem e previsão de programas de capacitação pedagógica para os docentes;
- 4) *Mobilidade intra e interinstitucional*: garantir a possibilidade de circulação de estudantes (por intermédio do sistema de créditos) entre cursos, programas e IES;
- 5) *Compromisso social da instituição*: adoção de políticas de inclusão<sup>48</sup> e ações afirmativas, de assistência estudantil e de extensão universitária;
- 6) *Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação*: articulação da graduação com os programas de pós, com o objetivo de se promover uma expansão qualitativa e quantitativa da pós-graduação, bem como de que esteja orientada para a renovação pedagógica do ensino superior.

A partir da garantia de recursos por parte do MEC, foi possível que as universidades federais, entre as já existentes e as recém criadas, duplicassem a oferta de vagas na graduação presencial:

---

<sup>48</sup> Ainda que ficasse a cargo da instituição a definição dos critérios de seleção e acolhimento (seja por cotas, reserva de vagas, vestibulares específicos ou acréscimo de nota), o debate e a formulação de políticas de ação afirmativa nas universidades federais é um critério fundamental de ingresso no projeto Reuni.

### **Quadro 11: Vagas ofertadas nas universidades federais (2002-2010)**

<b>Oferta de vagas - Universidades Federais (graduação presencial)</b>	
Ano	Total
2002	113.263
2003	109.184
2004	109.802
2005	116.348
2006	132.203
2007	139.875
2008	150.869
2009	186.984
2010	218.152

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Pode-se perceber, a partir dos dados contidos no quadro acima, como o crescimento no número total de vagas oferecidas pelas universidades federais, apesar de vivenciarem um processo constante de crescimento, cresce a uma velocidade consideravelmente maior a partir de 2007, ano da aprovação do Reuni.

Além da garantia de recursos às universidades já existentes, uma série de novas universidades federais foram criadas no período, seguindo a lógica, contemplada tanto no PDE quanto nas diretrizes gerais do Reuni, de interiorização da rede federal de universidades e da desconcentração geográfica da oferta de ensino superior:

### **Quadro 12: Número de universidades federais (2002-2010)**

<b>Universidades Federais</b>	
Ano	Total
2002	43
2003	44
2004	46
2005	52
2006	53
2007	55
2008	55
2009	55
2010	58

Fonte: INEP/Censo da Educação Superior  
(elaboração minha)

Contanto a que foi criada no ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, foram criadas, até 2010, 15 novas universidades federais. O crescimento, entre 2002 e 2010, do número de universidades federais foi de 34,9%.

As instituições deveriam, ainda, contemplar, ao final de cinco anos (a contar do início de cada plano), um aumento mínimo de 20% das matrículas na graduação, uma taxa de conclusão média de 90% e a relação de 18 professores por aluno na graduação presencial. O debate proposto pelo Reuni retoma duas preocupações em relação à educação superior que também podem ser verificados no Plano Nacional de Educação de 2001, a necessidade de expansão/reestruturação do sistema federal de ensino superior e o seu enlace com a sociedade civil organizada:

Os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade. (REUNI – DIRETRIZES GERAIS, 2007, p.9)

Outro marco importante desse processo é a constituição, pela Portaria Ministerial nº10/2008, de uma comissão composta por 35 membros (integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes municipais, estaduais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente nessa área), a quem foi atribuída a missão de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da Conferência Nacional de Educação (CONAE), a ser realizada em 2010.

A CONAE seria precedida por uma série de conferências municipais e estaduais, com ampla participação da sociedade civil<sup>49</sup>, e seu objetivo central seria a construção conjunta de diretrizes para a política nacional de educação e de seus marcos regulatórios

---

<sup>49</sup> Essas conferências contariam com a participação da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães. Ver CONAE – Documento Final, 2010.

(inclusão, igualdade e diversidade) que deveriam ser condensadas em um documento, e servir de base para a construção de um novo PNE (CONAE – DOCUMENTO FINAL, 2010). O documento produzido como resultado das discussões realizadas no âmbito da conferência está dividido em seis eixos temáticos.

O primeiro eixo é intitulado “Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional”. Parte-se da constatação de um panorama de profunda exclusão social ao qual o Brasil está historicamente submetido, sobretudo em decorrência da fragilidade e descontinuidade de suas políticas sociais, dentre as quais a educação está inserida: seu financiamento nunca foi concebido a partir das necessidades reais dos estudantes; em contrapartida, era estabelecido um montante máximo de recursos “disponíveis” e, a partir daí, eram definidos quais os setores que seriam priorizados.

Aliado ao fato de haver uma falta de regulamentação para o regime de colaboração entre os entes federativos, esse cenário contribuiu para impedir a constituição de uma rede integrada de educação no Brasil. A solução seria a construção de um Sistema Nacional de Educação que pudesse redimensionar a ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais, de modo a garantir a unidade na diferença:

A regulamentação do **Regime de Colaboração** deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do **custo-aluno qualidade** (CAQ). (CONAE – DOCUMENTO FINAL, 2010, p.14)

Dentre as estratégias para se atingir tais objetivos se encontram: a construção de uma política estável de financiamento, a aproximação do setor educativo com o setor produtivo<sup>50</sup>, ampliação dos programas de renda mínima associados à educação, construção de planos estaduais e municipais de educação, democratização da gestão educacional e organização dos sistemas municipais de ensino. Também neste documento as propostas estão pautadas pela ideia de retomada do papel da União enquanto fio condutor, aglutinador e direcionador das políticas de educação no Brasil, em todos os níveis de ensino.

As instituições de educação (sobretudo as universidades públicas), devido ao seu papel estratégico, deveriam ser alçadas à condição de eixo estruturante na construção de uma nova ética, de modo a incluir, efetivamente, os grupos historicamente subalternizados, já que “a educação se articula a diferentes espaços e dimensões da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas” (CONAE – DOCUMENTO FINAL, 2010, p.30). A definição das finalidades educativas se vincula ao projeto de nação que se visa construir. Desta maneira, não faria sentido algum a consolidação de um Sistema Nacional de Educação que não considerasse a urgente necessidade de superação das desigualdades regionais, sociais, étnicas, de gênero e relativas à diversidade sexual.

O eixo nº2 trata da “Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação”. A gestão democrática é aqui compreendida enquanto um espaço de deliberação coletiva, no sentido habermasiano, fundamental enquanto instrumento de melhoria da qualidade do ensino e do aprimoramento e continuidade das políticas nacionais de educação, ou seja, a gestão democrática é um princípio a ser seguido pelas Instituições de Ensino Superior, sobretudo as universidades, de modo a garantir seu efetivo poder de decisão

---

<sup>50</sup> Tanto no sentido da busca pelo desenvolvimento sustentável local, regional e nacional, quanto da articulação estratégica entre educação, ciência e tecnologia.

no uso dos recursos, no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, com a garantia da livre manifestação e circulação de ideias e da implementação de órgãos colegiados que possibilitem a participação da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

A construção de uma educação de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, ou seja, a realidade material da educação, bem como sua articulação com outras políticas públicas de resgate social e diminuição das desigualdades socioeconômicas e regionais.

O terceiro eixo do documento – “Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar – trata da democratização da educação enquanto demanda histórica dos movimentos sociais, e parte da constatação de que, ainda que o Estado venha minimamente atendendo a estas, sua ação ainda é muito tímida: o ensino superior continua elitista e excludente, e mesmo a expansão da rede federal de ensino superior não foi capaz de democratizar efetivamente esse nível de ensino: em 2010, da população situada entre 18 e 24 anos, apenas 12,1% estavam matriculados em cursos de graduação, e destes 74,1% correspondem ao ensino privado e apenas 25,9% ao ensino público. Pode-se realizar também um corte étnico, na medida em que a população de cor branca, 52% da população brasileira, representa um total de 72,9% nas matrículas em IES.

O Reuni foi fundamental, mas ainda é necessário aumentar a oferta pública de educação superior mediante programas de expansão democraticamente discutidos com a comunidade universitária e a sociedade civil organizada, e para tanto, é crucial que sejam implementados patamares mais adequados de financiamento das universidades federais de modo a evitar que elas necessitem realizar contratos e convênios com entes privados com o intuito de levantar recursos<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Necessidade do combate à mercantilização das relações de produção do trabalho acadêmico, o que inclui o fim dos cursos de pós-graduação pagos nas IES públicas. Ver CONAE – Documento Final, 2010.

Caberia ao MEC, ainda, traçar diretrizes nacionais com o objetivo de reafirmar o compromisso social das universidades federais, ainda que respeitando o princípio constitucional da autonomia universitária na implementação de políticas públicas de inclusão social dos estudantes trabalhadores, do PNAES para estudantes de baixa renda e de políticas de ação afirmativa:

Para tanto, considerando sua história, suas condições objetivas e sua especificidade, as instituições educativas e os sistemas de ensino devem colaborar intensamente na **democratização do acesso e das condições de permanência adequada aos/às estudantes no tocante à diversidade socioeconômica, étnico-racial, de gênero, cultural e de acessibilidade, de modo a efetivar o direito a uma aprendizagem significativa, garantindo maior inserção cidadã e profissional ao longo da vida.** (CONAE – DOCUMENTO FINAL, 2010, p.62)

O quarto eixo é referente à “Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação”. A prerrogativa fundamental é a necessidade de superação de uma falsa dicotomia entre ensino e pesquisa, do que se depreende a desvalorização dos cursos de licenciatura. Para tanto, seriam necessários: a criação de mecanismos de fortalecimento da universidade pública nos processos de formação inicial e continuada dos professores, a instituição de programas de incentivo a docentes e alunos dos cursos de licenciatura, e a ampliação de vagas nas IES públicas para esse ramo.

O eixo nº5, “Financiamento da Educação e Controle Social”, retoma a necessidade do aumento dos investimentos públicos em educação como condição necessária à execução de qualquer política de peso. Para tanto, propõe-se a elaboração e aprovação de uma reforma tributária que tribute o capital especulativo, as grandes fortunas, o latifúndio improdutivo e o capital financeiro (no prazo máximo de três anos), com o intuito de garantir recursos financeiros satisfatórios e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda.

Sugere-se, ainda, que 50% do Fundo Social oriundo dos recursos do Pré-Sal devem ser destinados à educação e vinculados imediatamente aos recursos do MEC (CONAE – DOCUMENTO FINAL, 2010). Em relação ao financiamento da educação superior, o documento propõe:

- 1) Realizar estudos para estabelecer um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública<sup>52</sup>;
- 2) Estabelecer parâmetros para a distribuição de recursos que considerem as diversas atividades desenvolvidas pelas IES públicas;
- 3) Definir as condições a serem satisfeitas por estados, DF e municípios para demandarem recursos do referido fundo;
- 4) Garantir recursos para que as universidades públicas possam ter autonomia de pesquisa;
- 5) Alocar recursos específicos para expansão de vagas na graduação no período noturno, com a condição de que mantenham a proporção de 1/3 do total de vagas;
- 6) Definir parâmetros que expressem a qualidade das IES e estabelecer que o volume mínimo de recursos seja garantido para que as atividades de ensino, pesquisa e extensão reflitam a qualidade estabelecida;
- 7) Estabelecer programas de apoio à permanência estudantil;
- 8) Ampliar a discussão sobre PROUNI (para instituições particulares) e REUNI (para universidades federais);
- 9) Garantir orçamento às políticas de acesso/permanência para a inclusão de grupos subalternizados;

---

<sup>52</sup> As ações aqui estruturadas foram escritas a partir de uma sintetização daquelas escritas no texto original. Para lê-las no original, ver CONAE – Documento Final (2010).

10) Garantir financiamento para a oferta de graduação e pós aos profissionais da educação.

O último eixo, de nº6, é denominado “Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade”. Nesta seção, o tema discutido é a necessidade de se construir uma política nacional de educação superior que realize uma combinação objetiva entre três dimensões: qualificação do trabalho, inovação científica e inclusão social<sup>53</sup>.

Em grande parte fruto dos debates promovidos durante a Conferência Nacional de Educação, é proposto, ainda em 2010, o projeto de lei que institui o PNE (2011-2020). O Plano está estruturado em 20 metas e subdividido em estratégias para o alcance das referidas metas. Novamente, devido ao escopo deste trabalho, limito-me às metas ligadas à educação pública superior, e em especial as universidades federais:

- 1) Meta 12<sup>54</sup> – Garantir a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior para 50% e 33%, respectivamente, da população de 18 a 24 anos, garantindo a qualidade da oferta, por intermédio das seguintes estratégias:
  - a) Otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das IES públicas;
  - b) Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior;
  - c) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas IES públicas para 90%, ofertar 1/3 de vagas no período noturno e elevar a relação estudante/professor para 18;

---

<sup>53</sup> Essa associação pressupõe um dos pilares do novo desenvolvimentismo: inovação científico-tecnológica (força motriz do desenvolvimento capitalista após a 3ª Revolução Industrial), que garanta altos índices de crescimento, de modo a possibilitar políticas de superação das desigualdades e do déficit histórico quanto às questões sociais no Brasil, em grande parte construídos durante o modelo nacional-desenvolvimentista. Ver Cepêda e Marques (2010) e Oreiro e Paula (2010).

<sup>54</sup> As metas e estratégias aqui estruturadas foram escritas a partir de uma sintetização das metas escritas no texto original. Para lê-las no original, ver PNE (2011-2020).

- d) Fomentar a oferta de graduação superior pública prioritariamente para a formação de professores para a educação básica;
  - e) Ampliar as políticas de inclusão e assistência estudantil nas IES públicas, de modo a ampliar a taxa de acesso de estudantes egressos da escola pública;
  - f) Expandir o financiamento estudantil por meio do FIES;
  - g) Estabelecimento de um mínimo de 10% do total de créditos curriculares a serem cumpridos em programas e projetos de extensão universitária;
  - h) Fomentar a ampliação da oferta de estágio;
  - i) Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente marginalizados por meio de políticas afirmativas;
  - j) Assegurar condições de acessibilidade;
  - k) Fomentar estudos que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do país<sup>55</sup>;
  - l) Expandir atendimento específico a populações do campo e indígenas;
  - m) Consolidar processos seletivos nacionais e regionais, superando os vestibulares individualizados<sup>56</sup>.
- 2) Meta 13 – Promover a melhoria da qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75% do corpo docente em exercício, no mínimo. Destes, pelo menos 35% devem ser doutores. As estratégias para a concretização dessa meta são:
- a) Aprofundar e aperfeiçoar o SINAES;
  - b) Ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE);

---

<sup>55</sup> Associação estratégica entre universidade e desenvolvimento.

<sup>56</sup> Um bom exemplo disso é o estabelecimento do SiSU (Sistema de Seleção Unificada) para as universidades federais, cuja prova de ingresso é, total ou parcialmente, o ENEM.

- c) Induzir um processo contínuo de avaliação das IES;
  - d) Induzir a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas;
  - e) Elevar a qualidade das universidades por meio do investimento na melhoria dos programas de pós-graduação *stricto sensu*;
  - f) Substituir o ENADE pelo ENEM;
  - g) Fomentar consórcios entre IES públicas, de modo a potencializar a atuação regional.
- 3) Meta 14 – Promover a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* até que se alcance uma titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Para tanto, recomenda-se:
- a) Expandir o financiamento por intermédio das agências oficiais de fomento;
  - b) Estimular a integração entre a Capes e as agências estaduais;
  - c) Expandir o FIES à pós;
  - d) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, no âmbito nacional e internacional, entre as IES;
  - e) Implementar ações para reduzir as desigualdades regionais e ampliar o acesso das populações do campo e indígenas aos programas de mestrado e doutorado;
  - f) Promover a interiorização dos programas de pós-graduação.
- 4) Meta 20 – Ampliar progressivamente o total de recursos públicos investidos em educação até atingir o patamar mínimo de 7% do PIB<sup>57</sup>. Estratégias:
- a) Garantir fontes de financiamento;
  - b) Destinar recursos do Fundo Social;
  - c) Fortalecer instrumentos de transparência e o controle social dos recursos;
  - d) Criar e acompanhar indicadores de investimento.

---

<sup>57</sup> A proposta apresentada na CONAE era de que esse patamar mínimo fosse de 10%, e não apenas 7% como proposto pelo PNE.

As políticas de educação superior entre 2003 e 2010 tiveram como foco principal de ação a expansão da rede federal de ensino superior. Embora tenham existido uma série de políticas de fomento às instituições de ensino superior privadas (tais como o Prouni), o crescimento da oferta de vagas do sistema privado não vivenciou um aumento tão significativo quanto no período anterior. Desse modo, o crescimento geral do número de matrículas no ensino superior não foi tão acentuado quanto no período anterior:

**Quadro 13: Número de matrículas na graduação presencial (2002-2010)**

<b>Número de matrículas (graduação presencial)</b>	
Ano	Total
2002	3.479.913
2003	3.887.022
2004	4.163.733
2005	4.453.156
2006	4.676.646
2007	4.880.381
2008	5.080.056
2009	5.115.896
2010	5.449.120

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

O crescimento do valor total do número de matrículas foi de 56,6%, pouco mais do que a metade do valor verificado nos oito anos do governo FHC. O aumento do número total de instituições de ensino superior também ficou bem abaixo, proporcionalmente, àquele verificado no período anterior:

**Quadro 14: Número de instituições de ensino superior (2002-2010)**

<b>Instituições de Ensino Superior</b>	
Ano	Total
2002	1.637
2003	1.859
2004	2.013
2005	2.165
2006	2.270
2007	2.281

2008	2.252
2009	2.314
2010	2.378

Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Foram criadas, entre 2002 e 2010, 741 instituições de ensino superior (somadas as universidades, faculdades e os centros universitários). O valor total passou de 1637 para 2378 IES (aumento de 45,26%). Esse crescimento foi consideravelmente menor ao verificado no período anterior (92,36%).

A discussão atual acerca da ação afirmativa implica na revisão do que se entende por cidadania, e requer também uma discussão atualizada sobre a esfera pública a partir do momento em que, durante a democratização (e em especial durante a década de 1990), novos atores surgem demandando direitos postergados que não passam necessariamente pela mediação “classe” ou “partido”, mas que remetem a uma concepção universalizada de cidadania<sup>58</sup>, na qual está implícita uma igualdade mínima (política, econômica, social e cultural) para a participação na esfera pública (PAIVA, 2009).

Esse ideal de cidadania (indivíduo portador de direitos) foi, todavia, trazido para uma sociedade cujos padrões de organização social eram bem distintos dos verificados nos países centrais, sendo sua marca de origem uma enorme desigualdade social. Como salienta Paiva (2009), tal organização recebeu o legado de uma ordem escravocrata e com forte concentração fundiária, herdado de séculos anteriores. O Estado teria de lidar com um padrão de desigualdade específico da população negra, tanto oriundo da falta de políticas públicas que garantissem o acesso dos negros ao mercado de trabalho (após

---

<sup>58</sup> O “direito a ter direitos”, a exigir constantes demandas por alargamento da esfera pública burguesa, que Habermas descreve, com a inclusão de novos atores sociais (operários no século XIX, mulheres, homossexuais e negros no século XX). Esse ideário da participação na esfera pública com direitos individuais salvaguardados pelo Estado vai inspirar vários movimentos sociais durante o final do século XX e ser fundamental para as políticas distributivas adotadas pelos Estados modernos. Ver Paiva (2009).

a abolição da escravatura) quanto da naturalização da condição social do negro (“malandragem”, subalternidade e criminalidade). Ainda segundo Paiva:

Além de proporcionar acesso ao ensino superior para jovens que não teriam condições de competir em pé de igualdade com outros que possuem maior capital econômico e cultural na luta por uma vaga na universidade, o maior mérito da discussão sobre políticas de ação afirmativa no ensino superior é desvelar as camadas de racismo existentes na sociedade. (PAIVA, 2009, p.13)

O debate acerca da adoção de ações afirmativas específicas para a população negra sofreu alguma resistência, sobretudo pelo fato de que o Brasil viveu durante muito tempo sob o mito da democracia racial, o que levou críticos a considerarem a possibilidade da implementação de cotas para grupos étnicos específicos uma “transposição alienígena” de uma situação alheia à realidade nacional (TAVOLARO, 2008).

Os primeiros estudos que se debruçaram sobre o problema da desigualdade racial no Brasil datam de meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, ganhando força com a instituição do GTI (Grupo de Trabalho Interdisciplinar) em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Estes puderam mapear estatisticamente que não brancos (pretos e pardos, segundo classificação do IBGE) se encontravam em piores condições em numerosos indicadores de bem-estar, tais como: renda, participação na força de trabalho, expectativa de vida, mortalidade infantil e mobilidade social (DARBY, 2010).

Entre 2003 e 2010, é possível notar uma série de mudanças nas políticas de educação superior com relação àquelas verificadas nos oito anos anteriores. Em primeiro lugar, as universidades federais passam a assumir um papel muito mais significativo no aumento da oferta de vagas. Principalmente após a instituição do Reuni, em 2007, as IES federais passam a contar com um aporte financeiro muito maior para que possam garantir a expansão do número e vagas e sua modernização estrutural.

O segundo ponto de mudança é relativo ao padrão de financiamento advogado pelo governo federal no período: se durante o governo FHC a estratégia para a solução dos gargalos existentes no sistema de ensino superior federal estava na parceria público-privada, nos oito anos seguintes essa estratégia se assentou num aumento sistemático dos recursos públicos destinados a essa rede. Não apenas se verificou um expressivo aumento no total de vagas oferecidas, mas também a criação de 15 novas universidades federais. Paralelamente a isso, verifica-se um decréscimo relativo do aumento da oferta de vagas nas universidades particulares, se comparado aos oito anos anteriores.

Se na primeira fase, como mostra Barbosa (2012), as políticas de reestruturação do sistema de educação superior não deixaram espaço à adoção de políticas sociais nesse nível de ensino, na segunda fase essas se tornam centrais. O Plano de Desenvolvimento da Educação, de 2007, estabelece como o terceiro princípio segundo o qual as políticas de ensino superior deveriam ser concebidas a “promoção da inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos” (PDE, 2007, p.26). Um dos critérios para que as universidades federais pudessem se inserir no Reuni era que estabelecessem políticas institucionais de ação afirmativa que visassem a garantir que grupos historicamente marginalizados tivessem acesso ao ensino superior de qualidade.

Em conformidade com um processo maior de estruturação de um modelo novo-desenvolvimentista, em que o Estado assume não apenas a função de indutor do desenvolvimento, mas também de agente incumbido de atuar na redução das assimetrias sociais e regionais, ele vai assumir o mesmo papel em relação ao ensino superior. Se durante o período 1995-2002 o Estado foi definido como sendo, por vezes, ineficiente na oferta de serviços públicos (e mesmo um entrave ao desenvolvimento), nos oito anos seguintes ele retoma uma posição estratégica, financeira e politicamente.

A recente discussão acerca da necessidade de democratização do acesso ao ensino superior (e, filosoficamente, do próprio *conhecimento*) é fundamental, em especial em um país com desigualdades históricas tão pronunciadas e perversas como é o caso do Brasil. É a partir do conhecimento que surge o que Cohn (2006) define como “civilidade”, uma dialética complexa entre o juízo consciente de cada indivíduo sobre como se portar em sociedade (uma renúncia consciente a ações prejudiciais ao outro e ao mesmo tempo o desenvolvimento de uma individualidade autônoma e não circunscrita a um quadro fechado de convenções pré-estabelecidas).

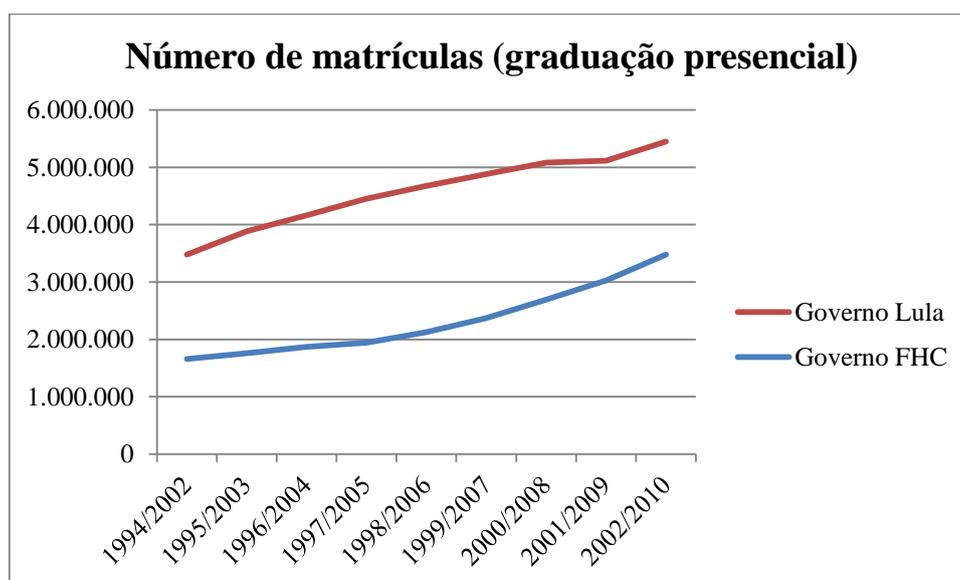
Um novo modelo de desenvolvimento que almeje uma dimensão ao mesmo tempo econômica e social deve invariavelmente ser pautado pela democratização do conhecimento para que os cidadãos possam participar ativamente do corpo constitutivo da sociedade (COHN, 2006) e para que seja possível repensar a política sob um prisma mais democrático e republicano, ou seja, para que a política seja cada vez menos uma simples luta por posições que assegurem a capacidade de dispor do poder administrativo no intuito de ser possível satisfazer interesses privados, e gradativamente passe a se constituir em um meio pelo qual os indivíduos, a partir de uma forma de reflexão racional (ressaltada a importância do estímulo à produção e democratização do conhecimento) de um complexo de vida ético, percebem sua interdependência e desenvolvem sua solidariedade na direção de uma autodeterminação cidadã a partir de uma concepção dialógica da política como atividade normativa (HABERMAS, 1993). Nesse sentido, as políticas educacionais voltadas ao ensino superior (sobretudo em decorrência do lugar estratégico ocupado pelas IES e pela Comunidade Produtora de Conhecimento em um contexto de capitalismo pós-industrial) podem, e devem ocupar um papel central nesse processo.

## Capítulo 4 - Considerações finais

A análise dos dados quantitativos, dos documentos oficiais relativos às políticas de educação superior e a revisão da literatura parecem confirmar a hipótese apontada por Barbosa (2012) de que a criação do CNE, em 1995, marca um ponto de inflexão na trajetória das políticas de educação superior no Brasil, e o início de uma nova onda de políticas públicas. Os dados (quantitativos e qualitativos) sugerem também a confirmação de minha hipótese inicial: a de que, embora o período 1995-2010 uma nova onda de políticas de educação superior, esta pode ser subdividida em duas fases (ou momentos), distintas entre si quanto ao foco, objetivos e estratégias para a educação superior (em especial em relação às universidades federais, foco de análise deste trabalho).

Quanto aos aspectos quantitativos, o primeiro momento (1995-2002) foi palco de um aumento mais acelerado do que o segundo em relação ao número total de matrículas efetuadas na graduação:

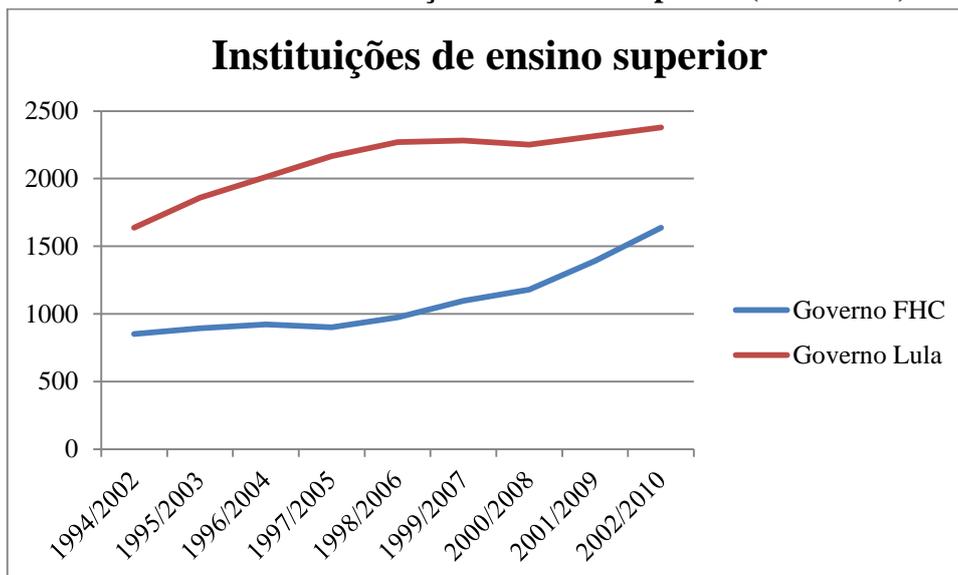
**Gráfico 1: Número de matrículas na graduação presencial (1994-2010)**



Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

Entre 1994 e 2002 esse aumento foi de 109,5%, enquanto no período que compreende o intervalo entre 2002 e 2010 esse valor foi de apenas 56,6%. Esse ritmo mais acelerado também se verifica em relação ao número total de instituições de ensino superior criadas durante as duas fases, cujo crescimento foi de 92,36% durante o governo FHC, e de 45,26% no governo Lula:

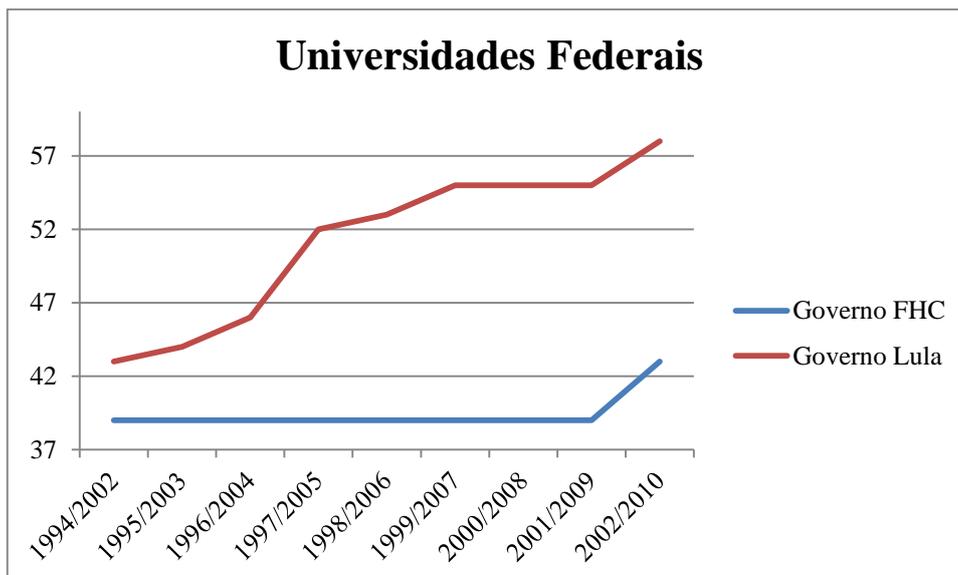
**Gráfico 2: Número de instituições de ensino superior (1994-2010)**



Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

o país passou por um aumento mais acelerado do volume total do ensino superior do que no governo Lula, no caso específico da rede federal de universidades essa lógica se inverte. O governo FHC criou, num intervalo de oito anos, apenas quatro novas universidades federais, número que passou de 39, em 1994 (quando o presidente FHC assumiu o governo), para 43 em 2002. Durante o governo Lula foram criadas quinze novas universidades federais, e em 2010 esse número saltou para 58. Em termos relativos, o crescimento do número total de universidades federais entre 1994 e 2002 foi de 10,2%, e entre 2002 e 2010, de 34,9%:

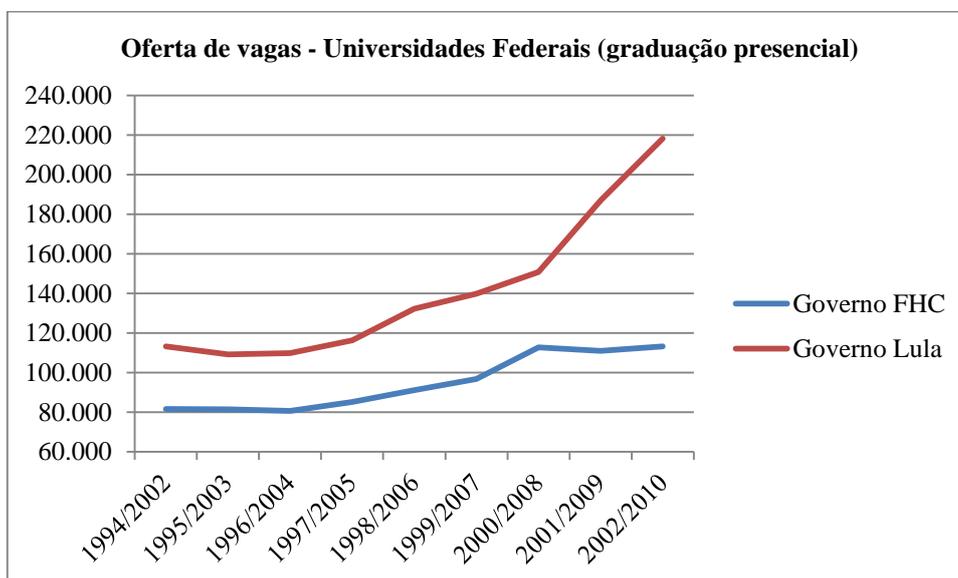
**Gráfico 3: Número de universidades federais (2002-2010)**



Fonte: INEP/Censo da Educação Superior (elaboração minha)

... cresceu a um ritmo mais acelerado durante o governo Lula. Esse crescimento também se verificou quanto à oferta de vagas na graduação presencial nessas universidades:

**Gráfico 4: Vagas ofertadas nas universidades federais (1994-2010)**

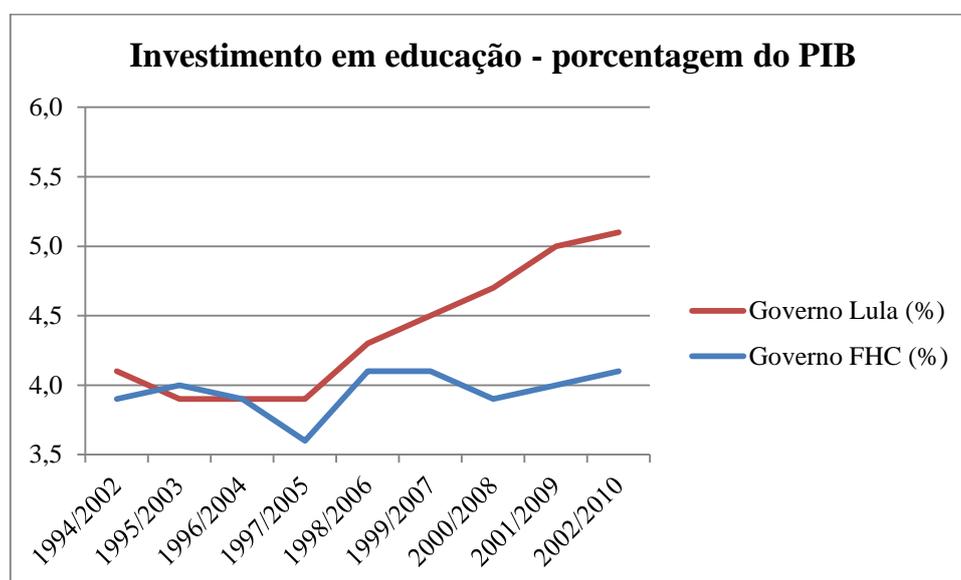


Fonte: MEC/Inep (elaboração minha)

... o governo FHC foi de 38,66%, e durante o governo Lula, de 92,6%. Esse crescimento foi ainda maior após a aprovação do Reuni, em 2007, de modo se considerarmos apenas o período entre 2007 e 2010, esse aumento foi da ordem de 14% ao ano. O foco na expansão da rede federal de universidades foi

acompanhado, na segunda fase dessas políticas de ensino superior, por um aumento mais expressivo dos recursos públicos destinados à educação que no período anterior, tanto em volumes absolutos quanto como porcentagem do PIB. O orçamento anual do MEC sofreu um aumento de 71,4% no octênio FHC, e de 246,6% no período Lula. Se considerados os investimentos públicos como parcela do PIB, esses valores passaram de 3,9% em 1994 para 4,1% em 2002 (aumento de 5,13%), e deste patamar para 5,1% em 2010 (aumento de 24,39%):

**Gráfico 5: Total de investimentos públicos em educação como porcentagem do PIB (1994-2010)**



Fonte: Inep (elaboração minha)

dos programas, discursos e projetos, confluem para o diagnóstico de que há uma mudança no teor das políticas de ensino superior no segundo momento analisado (2003-2010) em quatro diretrizes fundamentais: padrão de financiamento, forma de enfrentamento das desigualdades, finalidade da educação superior e associação com o debate do desenvolvimento.

O padrão de financiamento do ensino superior, durante a década de 1990, esteve fundamentado na estratégia de parceria público-privada, como salientado pelos próprios *policy makers* de então. As universidades públicas, dentre as quais as federais, deveriam

buscar formas alternativas de financiamento (fundamentado no princípio da autonomia universitária) que simplesmente o repasse de recursos federais ou estaduais, seja com empresas ou fundos de investimento, públicos ou privados (é bom salientar que tanto o ex-ministro Paulo Renato, quanto seu secretário para a educação superior, Abílio Afonso Baeta Neves, defendem em suas propostas que as universidades, ao realizar essas parcerias, não poderiam jamais perder sua autonomia para a definição de políticas científicas e institucionais). É nesse contexto de definição da educação como o “grande negócio do século XXI”, como definido por Paulo Renato (citando Bill Gates), que o MEC estabelece uma série de parcerias estratégicas com organismos internacionais como o BID, o Banco Mundial e a UNESCO.

A década seguinte resgata, embora tenha resguardado a parceria público-privada como um instrumento importante, a importância do papel do Estado para o financiamento da educação superior, e políticas como o Reuni permitem que universidades federais possam contar com um volume consideravelmente maior de recursos públicos para realizarem políticas de expansão e reestruturação de seus sistemas de ensino. Se o diagnóstico dos anos 1990 estava na ineficiência na gestão dos recursos públicos destinados às universidades, durante os anos 2000 se cristalizou a ideia da necessidade do aumento desse volume total de recursos públicos.

As políticas de educação superior durante o governo FHC não fecharam os olhos para a importância da oferta de ensino público como instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais, já que o ensino privado era financeiramente inacessível à maior parte da população. Deste modo, a expansão do ensino superior público foi encarada (embora não tenha sido tão expressiva devido à falta de recursos<sup>59</sup>), ao lado das políticas

---

<sup>59</sup> Ver Ramos (2000).

de crédito educativo, como um dos instrumentos de democratização desse nível de ensino.

As políticas do MEC no governo Lula aprofundaram a política de crédito educativo (estruturando-o no FIES), e partilharam da ideia da importância da oferta de ensino público para a democratização do ensino superior. O que as diferencia das anteriores é a constatação de que o simples aumento quantitativo do número de vagas não seria suficiente para o enfrentamento da desigualdade na oferta de ensino superior. Na concepção dos *policy makers*, dentre os quais o MEC, não seria possível discutir redução das desigualdades no ensino superior sem que fosse discutida a necessidade de democratização do acesso às universidades. É por esse motivo que o Reuni, respeitando a autonomia das universidades para desenvolverem seus próprios projetos institucionais, estabelece como um dos requisitos para a adesão ao programa a adoção de políticas de ação afirmativa (tais como as cotas, reserva de vagas ou vestibulares específicos).

Outro aspecto que diferencia os dois momentos é quanto à concepção da finalidade do ensino superior. Entre 1995 e 2002, o MEC, embora afirme a importância das universidades como a ponta de lança do sistema de ensino superior (sendo, assim, as responsáveis pela pesquisa científica e tecnológica), foca o papel do ensino superior enquanto instrumento de capacitação para o mercado, de modo que a imposição de um “modelo único” para as IES seria não apenas anacrônico (já que representativo, segundo o próprio MEC, de um modelo de desenvolvimento ultrapassado<sup>60</sup>) mas sobretudo contraproducente por não se adaptar ao modelo da globalização mercadológica (BOSI, 2000).

O período 2003-2010 resgata a importância do tripé ensino, pesquisa e extensão como sendo o fundamento do ensino superior, e, devido a essas atribuições estipuladas

---

<sup>60</sup> Ver Moraes (1998).

pela Constituição de 1988, estabelece, além do papel de capacitação para o mercado, outras duas funções centrais das políticas de ensino superior: a produção de inovação (pautada pelo desenvolvimento da pesquisa científico-tecnológica) e a redução de assimetrias sociais, fazendo da universidade uma instituição capaz de promover o empoderamento social e simbólico de grupos marginalizados, estabelecendo uma ligação íntima entre fomento às políticas de desenvolvimento e combate às desigualdades, eixo do chamado novo desenvolvimentismo.

## **Referências**

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. *Revista Novos Estudos*, 87, 2010.
- AMADEO, Javier; MORRESI, Sergio. Republicanismo e marxismo. In Atílio A. Boron (ed.), *Filosofia Política Contemporânea. Controvérsias sobre Civilização, Império e Cidadania*. Buenos Aires & São Paulo: CLACSO & Departamento de Ciência Política-FFLCH-USP, 2006.
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma constituição incomum. In Maria Alice Rezende de Carvalho; Cícero Araújo; Júlio Assis Simões (org.), *A constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.
- BARBOSA, Gisele Heloise. Democracia participativa no Brasil: a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de São Carlos, 2012.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. São Paulo: Contraponto Editora, 2004.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. *Seminário Brasil-Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas*, Santiago de Chile, 2005.
- BOSI, Alfredo. A universidade pública brasileira: perfil e acesso. *Cadernos Adenauer*, 6, 2000.
- BRANDÃO, Carlos da Fonseca. PNE passo a passo: Lei nº. 10.172/2001): discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild Editores, 2007.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial*, Brasília, 20 de dezembro de 1961.
- BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 11 de agosto de 1971.
- BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial*, Brasília, 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: MEC, 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. *REUNI – Diretrizes Gerais*. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores (1959). Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final – CONAE. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação – 2011-2020. Brasília: MEC, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva, 20, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Revista de La Cepal, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado: democracia e desenvolvimento. Araçatuba: Universitária (Associação de Ensino Marechal Cândido Rondon), 1999.

CEPÊDA, Vera Alves. Capital, Trabalho e Intelligentsia – Modernização e Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado. Idéias, 2010.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. Estudos Avançados, 26, 2012.

CEPÊDA, Vera Alves; ANDRADE, Thales Novaes de. A privatização da ciência e tecnologia contemporâneas e a agenda do desenvolvimento nacional. Caxambu: 33º Encontro Anual da Anpocs, 2009.

CEPÊDA, Vera Alves; MARQUES, Antonio Carlos. Conhecimento enquanto fator de desenvolvimento – mudanças do Ensino Superior Brasileiro entre o Mercado e a cidadania. Caxambu: 34º Encontro Anual da Anpocs, 2010.

COHN, Gabriel. Civilização, cidadania e civismo. In Atílio A. Boron (ed.), Filosofia Política Contemporânea. Controvérsias sobre Civilização, Império e Cidadania. Buenos Aires & São Paulo: CLACSO & Departamento de Ciência Política-FFLCH-USP, 2006.

DARBY, Derrick. Educational Inequality and Affirmative Action in Brazil. Peace Review: A Journal of Social Justice, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. Revista Educação e Sociedade, 80, 2002.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Editora Globo, 2006.

FERRER, Aldo. Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo em el mundo global. Revista de La Cepal, 2010.

FIORI, José Luis. Sonhos prussianos, crises brasileiras – leitura política de uma industrialização tardia. Ensaio FEE, 11, 1990.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.

GARGARELLA, Roberto. As Teorias da Justiça Depois de Rawls. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

GOERGEN, Pedro. Ciência, Sociedade e Universidade. Revista Educação e Sociedade, 63, 1998.

GORZ, André. O Imaterial: Conhecimento, Valor e Capital. São Paulo: Annablume Editora, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. Sobre el concepto de uma política deliberativa. El ojo del Huracan, 4, 1993.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo: Revista de Sociologia da USP, 1999.

LAHUERTA, Milton. O Século XX Brasileiro: Autoritarismo, Modernização e Democracia. In Alberto Aggio e Milton Lahuerta (orgs.), Pensar o Século XX: Problemas Políticos e História Nacional na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República. Uma interpretação. In Boris Fausto (org), História geral da civilização brasileira. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1985.

MARES, Isabela; CARNES, Matthew E. Social Policy in Developing Countries. Annual Review of Political Science, 2009.

MARQUES, Antônio Carlos; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. Perspectivas, 42, 2012.

MARX, Karl. O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

MILITÃO, Andréia Nunes; MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes; PERBONI, Fabio. Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): o financiamento da educação em análise. Curitiba: X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, 2011.

MORAES, Reginaldo C. C. de. Universidade Hoje – Ensino, pesquisa e extensão. Revista Educação e Sociedade, 63, 1998.

NEVES, Abílio Afonso Baeta. O ensino superior: crescimento, diferenciação, qualidade e financiamento. In J. P. R. Velloso e R. C. de Albuquerque (eds.), Um modelo para a Educação no século XXI. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999

O'DONNELL, Guillermo. Análise do Autoritarismo Burocrático. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. Caxambu: XXI Reunião Anual da ANPEd, 1998.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In IESALC, A educação superior no Brasil. Porto Alegre: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, 2002.

OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de. O Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social. Revista de Economia & Tecnologia, 2010.

PAIVA, Angela Randolpho. Desigualdade, reconhecimento e políticas de ação afirmativa. Rio de Janeiro: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

PANDOLFI, Dulce. Introdução: Repensando o Estado Novo. In: Dulce Pandolfi (org.), Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento e Perspectivas Novas Para o Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

RAMOS, Mozart Neves. Ensino superior no Brasil: expansão e avaliação. Cadernos Adenauer, 6, 2000.

ROMANO, Roberto. Depois do pacote e dos cortes de bolsas. Revista Educação e Sociedade, 63, 1998.

SALLUM JR., Brasília. Transição Política e Crise de Estado. Revista Lua Nova nº32, 1994.

SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol.18 nº52, 2003.

SALLUM JR., Brasília. Crise, democratização e liberalização no Brasil. Lisboa: Revista do Centro de História da Universidade de Lisboa, 2006.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990). Documento de Trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTOS, Rodrigo Castelo Branco. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. São Luís: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Transição em Resumo do Passado Recente ao Futuro Imediato. Revista Brasileira de Ciências Sociais nº1, 1986.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC. Campinas: Revista Educação e Sociedade, vol. 28, n. 100, 2007.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Maria Helena Bousquet; RIBEIRO COSTA, Vanda Maria. Tempos de Capanema. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Novo-desenvolvimentismo – um projeto nacional de crescimento com equidade social. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Institucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia e Política nº24, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 45, 2004.

SOUZA, Paulo Renato. Os desafios para a educação no limiar do novo século. In J. P. R. Velloso e R. C. de Albuquerque (eds.), Um modelo para a Educação no século XXI. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

SOUZA, Paulo Renato. A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Brasília: Conferência Nacional de Ciência e tecnologia, 2001.

TAVOLARO, Lília G. M. Affirmative Action in Contemporary Brazil: Two Discourses on Race. International Journal of Politics, Culture and Society, 2008.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. Reforma Universitária e Mudanças no Ensino Superior no Brasil. Brasília: Digital Observatory for Higher Education in Latin America and The Caribbean, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck. Americanistas e Iberistas: A Polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. DADOS, 34, 1991.

VIANNA, Luiz Werneck. O Coroamento da Era Vargas e o Fim da História no Brasil. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais Vol. 38 nº1, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck. A Revolução Passiva: Iberismo e Americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1997.