

Incríveis legados da “reforma universitária” de 1968Lalo Watanabe Minto¹ e César Augusto Minto²

Resumo: Este artigo analisa aspectos das políticas para o ensino superior brasileiro no período da ditadura civil-militar (1964-1985) e alguns de seus legados, que persistem nas décadas de 1990 e 2000. O texto foi dividido em dois segmentos: no primeiro, aborda-se a “reforma universitária” de 1968 e seu contexto histórico; no segundo, discute-se como algumas características configuram determinada tendência nas políticas para o ensino superior, com traços mantidos até os dias atuais. Por fim, faz-se um balanço dessa incrível continuidade por meio de quatro eixos de análise – 1) Fragmentação da educação e acesso diferenciado a níveis e etapas do ensino; 2) Descaracterização da indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão; 3) Privatização como política oficial para o ensino superior; 4) Autoritarismo e repressão sistemática nas instituições de ensino superior – e defende-se a necessidade de resistir e contrapor-se ao projeto dominante de política para o ensino superior no Brasil.

Palavras-chave: educação superior; reforma universitária de 1968; políticas de ensino superior privatistas.

Abstract: This article examines aspects of policies for higher education during the Brazilian civil-military dictatorship (1964-1985) and some of its legacies that persist in the decades of 1990 and 2000. The text was divided into two parts: the first one analyses the "university reform" of 1968 and its historical context; the second discusses how some features configure certain trend in policies for higher education, with traces maintained until today. Finally, this amazing continuity is evaluated through four axes of analysis – 1) Fragmentation of education and different access to the levels and stages of teaching; 2) Deformation of the inseparability of teaching, research and extension; 3) Privatization as official policy for higher education; 4) Authoritarianism and systematic repression in institutions of higher education – and it is supported the need to resist and be opposed to the dominant project of policy for higher education in Brazil.

Keywords: higher education; university reform of 1968; privatizing policies for higher education.

A educação superior brasileira está permeada por heranças do período autoritário, em especial do processo de “reforma universitária” dos anos 1960, constituído por um conjunto de documentos legais produzidos no calor do Ato Institucional nº 5 (AI-5) e dos momentos mais duros da ditadura civil-militar (1964-1985). Neste texto, situamos historicamente essa reforma e, em seguida, ressaltamos traços de sua permanência nas políticas para o ensino superior dos anos de 1990 e 2000. Em um segundo momento, desenvolvemos, por meio de quatro eixos – 1) Fragmentação da educação e acesso diferenciado a níveis e etapas do ensino; 2) Descaracterização da indissociabilidade ensino,

¹ Professor na Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp, *campus* de Marília/SP. E-mail: lalo@marilia.unesp.br.

² Professor na Faculdade de Educação e vice-presidente da Associação dos Docentes da USP (Adusp). E-mail: caminto@usp.br.

pesquisa e extensão; 3) Privatização como política oficial para o ensino superior; 4) Autoritarismo e repressão sistemática nas instituições de ensino superior – uma análise que, do ponto de vista crítico, pode melhor caracterizar elementos de continuidade, denotando certa tendência³.

É lícito lembrar, entretanto, que a política educacional não é simplesmente um decalque de opções feitas por governos de cada período, tampouco decorre apenas de atos de vontade de forças dominantes. Trata-se de interesses e projetos que se embatem, representando forças sociais com algum grau de intervenção organizada. Assim, os processos que definem as políticas são conflituosos, ora possibilitando avanços, ora caracterizando retrocessos, qualquer que seja o ponto de vista levado em consideração. Ademais, chamar a atenção para os elementos de continuidade entre as políticas para o ensino superior na ditadura e nos dias atuais não significa pressupor nenhum tipo de linearidade histórica, como se tudo fosse determinado desde o princípio. Significa, ao contrário, considerar as condições históricas – portanto, os conflitos sociais – que lhe tornaram possíveis, bem como os sentidos específicos que as políticas têm no contexto em que foram produzidas.

Em razão do objetivo proposto, os conflitos próprios de cada um dos períodos que constituem esse lapso (dos anos 1960 até os dias atuais) não poderão ser aqui tratados de forma mais detalhada, ficando indicada a necessidade de uma análise mais aprofundada das políticas para o ensino superior nesse período.

A reforma como problema

A necessidade de reforma universitária mobilizou amplos setores da sociedade brasileira nos anos 1960. Na perspectiva dos estudantes, os mais ativos porta-vozes dessa mobilização, a reforma era entendida, dentre outras coisas, como uma maneira de democratizar o acesso ao ensino superior. Numa sociedade desigual e com um sistema educacional bastante seletivo e excludente, é verdade que essa luta não era propriamente por uma reivindicação digamos “popular”, haja vista que apenas uma parcela restrita da população podia almejar chegar ao nível superior de ensino: entre outros motivos porque eram poucos os que tinham cursado o então colegial (hoje ensino médio) e com alguma condição de acesso e permanência no ensino superior. As lutas pela educação, entretanto, adquiriram perfil mais radical na medida em que a própria sociedade brasileira se mobilizava

³ As ideias aqui desenvolvidas foram tratadas anteriormente no artigo “Incrível retrocesso na educação superior”, *Le Monde Diplomatique Brasil* nº 63, p. 25-26. Disponível em: <www.diplomatique.org.br>.

por “reformas de base”⁴ e que se constatava a força do conservadorismo, que impedia ou retardava mudanças sociais no país.

Projetos alternativos de universidade, que tentavam romper com a vigência contumaz das escolas isoladas, também ganharam espaço nesse período. Aquela tradição, que concentrava o poder das universidades nas mãos dos setores ditos “tradicionais”, fora consagrada pela própria experiência da universidade no país, que se constituiu a partir da aglomeração de instituições isoladas já existentes e não a partir de projetos orgânicos de universidade. O principal projeto de universidade com características distintas da tradição brasileira foi o da Universidade da Brasília (UnB).

De fato, a luta pela reforma universitária tornou-se também incômoda aos setores sociais dominantes, em especial quando tangenciou questões essenciais da formação social brasileira, isto é, quando passou a questionar os problemas da educação superior à luz da condição de país capitalista dependente.

Preocupadas em dar respostas à agitação social que tomou conta do Brasil na primeira metade dos anos 1960, as classes dominantes e suas aliadas, as classes dominantes estrangeiras com interesses diretos no país, passaram a se ocupar da construção de um consenso ideológico sobre a reforma que entendiam ser necessária na área da educação. No caso do nível superior de ensino, o objetivo não era modificar a sua estrutura elitista, heterônoma e alheia ou, no mínimo, inoperante diante dos problemas da maioria da população. Foram importantes nessa construção:

[...] os acordos MEC-USAID; os empréstimos e cooperação técnica (“ajuda”) do Banco Mundial; a comissão especial, criada por decreto em fins de 1967 e chefiada pelo general Carlos de Meira Mattos, que produziu o “Relatório Meira Mattos” (1968); o documento *Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira* (“Relatório Atcon”), publicado pelo MEC em 1965; a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES), criada no âmbito dos acordos MEC-USAID em 1965; e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), vinculado ao empresariado brasileiro e importante produtor e difusor de ideologias de seu interesse. Além, é claro, do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), criado por decreto em julho de 1968, que condensou, agilizou e foi o responsável por colocar em prática o “consenso privatizante” da contrarreforma da educação superior (MINTO, 2011, p. 172).

Qual foi esse consenso? O de que a universidade brasileira precisava mudar, mas não no sentido apontado por estudantes, professores e segmentos da população mobilizados pela reforma universitária. Tratava-se de modificá-la segundo os propósitos da

⁴ A expressão “reformas de base” foi a denominação do conjunto de bandeiras políticas assumidas pelo governo João Goulart (1961-1964), constituídas pelas reformas: agrária, bancária, fiscal, administrativa, urbana e universitária. Sugerimos a leitura do livro *Jango fala à nação* (FONSECA, 1963).

modernização capitalista conservadora, aqueles que manteriam o país numa rota de desenvolvimento heterônomo, associado aos grandes capitais mundiais.

A partir desse *consenso*, elaborado de cima para baixo, na velha tradição autoritária brasileira, é que se forjou o conjunto de medidas que a ditadura implantou a pretexto de “modernizar” a universidade. Em suma, pretendia-se: a) evitar que a universidade fosse reformada segundo o princípio de atendimento aos interesses do povo, para o que teria de conquistar cada vez mais autonomia e estar dotada de instrumentos e recursos necessários para um empreendimento desse tipo; b) reorganizar a estrutura de ensino e pesquisa científica de modo que se pudesse estar mais próximo aos interesses da indústria e dos setores monopolistas instalados no país; c) criar um “ambiente” universitário – de circulação de ideias e produção de conhecimento – fechado para o questionamento radical do capitalismo brasileiro e de suas consequências sociais (econômicas, políticas, culturais e educacionais); e d) reestruturar as esferas de poder e controle no interior das instituições de ensino superior (IES), de modo a consolidar uma nova identidade para esse nível de ensino.

As áreas estratégicas da contrarreforma da educação superior implantada pela ditadura e em grande parte mantidas ao longo do tempo, apesar da redemocratização do país, foram aqui sistematizadas em quatro eixos, melhor detalhados a seguir.

1) Fragmentação e acesso diferenciado aos níveis e às etapas de ensino

Esse é um traço peculiar à educação brasileira desde os seus primórdios. Esta lógica de fragmentação se expressa, principalmente, na ausência de um tratamento sistêmico entre os níveis educacionais e as diferentes etapas do ensino. E isso tem reflexos nas prerrogativas de acesso à educação. Alguns dados ajudam a vislumbrar essa situação no período da ditadura: em 1960, para cada 100 estudantes matriculados no ensino primário (as primeiras séries do atual ensino fundamental), apenas 1,25% se matricularia no ensino superior. No ano de 1971, esse percentual chegou a 3,29%, sendo relativamente maior, mas ainda bem modesto.

Nota-se, assim, que o sistema escolar funcionava efetivamente como um filtro social. Não porque a área fosse elitista em si mesma, mas porque numa sociedade desigual a escolarização tende a refletir o mesmo perfil social. A fragmentação é, portanto, um dos elementos que definiram o perfil da educação brasileira ao longo da história. As reformas educacionais da ditadura não solucionaram o problema da fragmentação, mas o reforçaram. Sua estratégia foi a de conciliar os mecanismos conservadores da lógica seletiva do sistema

educacional com as pressões dos setores sociais que reivindicavam a democratização do acesso ao ensino superior.

O caráter não sistêmico da educação foi reforçado via um duplo expediente:

I) manter uma rede de ensino de “ponta”, onde se produziria o conhecimento mais avançado, necessário ao projeto desenvolvimentista brasileiro (não mais de base nacional, mas atrelado às corporações transnacionais), a cargo das universidades públicas. A edificação de um sistema de pós-graduação *stricto sensu* foi crucial para a consecução desse objetivo. Seu marco central foi o Parecer nº 977/1965, do então Conselho Federal de Educação (CFE), que definiu diretrizes gerais para a pós-graduação, antes mesmo da reforma universitária, que as incorporou depois (Cf. MINTO, 2011, p. 195).

II) expandir o ensino superior voltado para o atendimento da demanda crescente, com especial estímulo ao setor privado, o que pode ser verificado no quadro a seguir, cujos dados dispensam comentários adicionais. Essa expansão privatizante produziu, por sua vez, dois outros resultados: por um lado, fomentou o surgimento e a expansão de um setor do empresariado brasileiro interessado no potencial econômico (e lucrativo) do *ensino superior*; por outro lado, sedimentou ainda mais o velho padrão de escola superior no país – isolada, focada apenas no ensino, de qualidade precária.

Matrículas em cursos de graduação presencial, por categoria administrativa - Brasil, 1960-2010

| Ano | Públicas | % | Privadas | % |
|------|-----------|------|-----------|------|
| 1960 | 51.915 | 55,7 | 41.287 | 44,3 |
| 1965 | 87.587 | 56,2 | 68.194 | 43,8 |
| 1970 | 210.613 | 49,5 | 214.865 | 50,5 |
| 1975 | 410.225 | 38,2 | 662.323 | 61,8 |
| 1980 | 492.232 | 35,7 | 885.054 | 64,3 |
| 1985 | 556.600 | 40,7 | 811.009 | 59,3 |
| 1990 | 578.625 | 37,6 | 961.455 | 62,4 |
| 1995 | 700.540 | 39,8 | 1.059.163 | 60,2 |
| 2000 | 887.026 | 32,9 | 1.807.219 | 67,1 |
| 2005 | 1.192.189 | 26,8 | 3.260.967 | 73,2 |
| 2010 | 1.461.696 | 26,8 | 3.987.424 | 73,2 |

Fontes: MEC/Inep; IBGE.

Embora a perspectiva de criar um sistema nacional de educação (SNE) esteja em debate, pelo menos, desde os anos 1930, o fato é que no país essa é ainda uma questão

em aberto. Considerada a legislação educacional vigente, o Art. 214 da Constituição Federal de 1988 define que deve ser estabelecido em lei “o plano nacional de educação [PNE], de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação [SNE], em regime de colaboração”, o que significou um avanço, contudo, cabe lembrar que as menções ao SNE e ao “regime de colaboração” continuam ainda sem definição legal, em geral sob a alegação da autonomia das esferas administrativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que se subordina à Lei Maior, só faz referência a sistemas de ensino federal, estaduais e municipais (Art. 8º; Art. 10, I; e Art. 11, I, respectivamente), repetindo que devem ser organizados “em regime de colaboração” e o Art. 4º da Lei nº 10.172/2001 (PNE), que vigorou até 2011, refere-se explicitamente apenas a um sistema nacional *de avaliação* (os diversos exames nacionais em curso no país). Soma-se a essa indefinição, a já histórica destinação insuficiente de recursos para a educação – até hoje, ambas não ocorrem por acaso –, mas talvez sejam em parte corrigidas no próximo PNE que tramita no Senado Federal, o que requer mobilização social e intervenção organizada.

Sem um tratamento sistêmico – o que pressupõe planejamento, autonomia e garantia de recursos e infraestrutura adequados – a educação perde parte importante de seu potencial social. No caso do ensino superior, mantém-se o ciclo vicioso que as políticas educacionais vêm implantando, desde a ditadura. Uma de suas principais consequências é a manutenção de uma lógica que impede que a educação pública tenha um padrão socialmente referendado e de qualidade, nos seus dois níveis e em todas as suas etapas, assim como nas diferentes regiões do país. A constituição de um SNE pressupõe a definição clara de responsabilidades ou do compartilhamento de responsabilidades pelos níveis e etapas educacionais entre as esferas administrativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, que são efetivamente autônomas.

2) Descaracterização da indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão

O padrão de ensino superior adotado no país, via reforma dos anos 1960, é um ponto polêmico. Sobre a Lei nº 5.540, de 28/11/1968, muitos estudiosos entenderam que a opção feita foi a de organizar esse ensino prioritariamente na forma de universidade, isto é, por meio de instituições que atenderiam ao princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão (E-P-Ex). O que fomentou a discordância foi o Art. 2º da referida lei, que dizia: “O ensino superior indissociável da pesquisa, será

ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado” (BRASIL, 1969, p. 73). Mas, sem dúvida, foi adotado um padrão híbrido.

Vale dizer, apesar das diferentes interpretações, a política implantada não priorizou nem a indissociabilidade E-P-Ex nem o formato institucional das universidades. Prevaleceu uma lógica dual, como apontado anteriormente, misturando universidades públicas ditas de “excelência” e instituições de ensino sem pesquisa e, quase sempre, privadas – um arranjo autóctone, mas sem referência no próprio país.

Não há dúvida de que essa universidade, apesar de construída para atender aos propósitos regime então prevalente, vem produzindo, sobretudo na esfera das instituições públicas, o que há de mais avançado, quantitativa e qualitativamente, em todas as áreas de conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico do país. No entanto, a predominância do teor privatista na política para o ensino superior mostrou que o projeto não era de criar um novo padrão, mas sim de reforçar o velho, modificando-o apenas na medida estritamente necessária aos interesses das classes dominantes. E, por certo, tal estratégia só fica mais visível no decorrer de longo tempo, com risco não pequeno de ser naturalizada.

A sedimentação desse padrão dual de ensino superior deu-se, de forma complementar, com a reconfiguração desse ensino por meio da pós-graduação⁵. A questão fundamental, na ocasião, foi a do deslocamento do financiamento da pesquisa para fora, para instâncias “externas” às instituições universitárias. Assim, uma das três atividades essenciais da universidade – a pesquisa – deixou de ser determinada pela própria instituição, que por conta disso perdeu parte de sua prerrogativa de autonomia.

A eventualidade do ingresso de recursos externos para o financiamento da pesquisa trouxe consigo uma outra lógica de funcionamento da universidade, uma “nova” ética que, num contexto de repressão, parece ter se naturalizado entre os docentes-pesquisadores. A possibilidade de auferir “prestígio” e mesmo de ganhos reais com as atividades realizadas fomentaram a formulação de um tipo de pesquisa afastada das reivindicações populares e mais adequada aos interesses dominantes. Isso criou uma tendência de isolamento que, segundo Florestan Fernandes, “gera uma exclusão dos papéis intelectuais na dinâmica da história, da cultura e da sociedade”. Além do que, origina uma “torre de marfim”, cuja função consiste em acomodar os intelectuais às expectativas de certos papéis sociais e aos “controles societários externos”; o isolamento, assim, funciona como “instrumento de

⁵ Cabe lembrar que no Brasil só há dois níveis educacionais: educação básica (educação infantil, ensinos fundamental e médio) e educação superior (graduação e pós-graduação).

autoneutralização e autocastração, que organiza as atividades intelectuais como formas culturais do pensamento conservador” (FERNANDES, 1977, p. 125).

A universidade foi então reestruturada para funcionar na base do “mínimo esforço”: de um lado, produzir os conhecimentos mínimos necessários e suficientes ao desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro, bem como formar mão de obra especializada; de outro lado, suprir parte da demanda social de acesso ao nível superior, sem, contudo, democratizar aquilo que ele tinha de melhor. Eis a razão pela qual o mesmo processo que levou a constituição da pós-graduação no país também foi o que diversificou e descaracterizou progressivamente as instituições de ensino superior (IES), de modo que elas passassem a proliferar na base de *instituições exclusivas de ensino*, sem qualquer relação com a pesquisa científica.

Corroborando contumaz defesa feita no período da ditadura, entre outros, por Roberto Campos (ministro do Planejamento no governo Castelo Branco), Paulo Renato Souza (ministro da Educação nos dois governos Fernando Henrique Cardoso), alegava que a ênfase no ensino universitário (o da indissociabilidade E-P-Ex) era característico de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado, desligado da economia internacional e fadado a desaparecer: “Para mantê-lo, era necessário criar uma pesquisa e tecnologia próprias”. Ainda segundo Paulo Renato, tudo muda com a globalização, o acesso ao conhecimento fica facilitado, pois associações e *joint ventures* se encarregam de prover as empresas de países como o Brasil do know-how que necessitam. O ex-ministro citava a Coréia do Sul, que chegou mesmo a terceirizar a universidade: “seus melhores quadros vão estudar em escolas dos Estados Unidos e da Europa. Faz mais sentido do ponto de vista econômico”. (EXAME, edição nº 614, 17 jul. 1996). Isto é, mesmo finda a ditadura civil-militar, continua em vigor um modelo de dependência exterior digamos “aperfeiçoado”.

Esse é exatamente o figurino utilizado para as reformas do ensino superior nos anos 1990 e 2000. O modelo de universidade formalmente adotado (o da indissociabilidade E-P-Ex) convive com vários tipos de IES, não necessariamente universitárias, que se caracterizam como: particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas⁶. Em geral, com exceção das IES públicas (sobretudo federais e estaduais, pois as municipais se assemelham às privadas), as demais não realizam pesquisas, grande parte delas oferece ensino de qualidade questionável e a quase totalidade delas visa exclusivamente o lucro, com raríssimas exceções.

A escassez de dados oficiais detalhados sobre a categoria administrativa das IES privadas não permite distingui-las entre IES *com* e *sem* fins lucrativos, com exceção do curto

⁶ Ver Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), Art. 20, incisos I a IV.

período entre 1999 e 2009 (por que será?). Neste intervalo, constata-se que as matrículas de graduação presencial públicas cresceram 62%, nas particulares 345%, e nas privadas sem fins lucrativos diminuíram 2%; as matrículas em IES não universitárias⁷ passaram de 31,7% para 46,9% do total, sendo 80,9% nas particulares⁸. Uma explicação possível é a tendência forjada à diversificação das IES.

O quadro esboçado é preocupante e, mais ainda, se considerarmos que, há muito, setores sociais, sobretudo, conservadores têm defendido mais “flexibilização” da indissociabilidade E-P-Ex⁹, sob duas alegações: 1) a diversidade do povo brasileiro, que supostamente demandaria a variedade de modelos; e 2) nem toda formação precisa da pesquisa, curiosamente a função que viabiliza a construção de conhecimento e a mais cara das três¹⁰. A partir do governo Collor essa visão ganha novo *status* de “oficial”, ao mesmo tempo em que se interrompe uma salutar tendência a avanços sociais iniciada com a Constituição Federal de 1988. Nem mesmo a “transição democrática” conseguiu reordenar as prioridades oficiais do governo brasileiro. Vale dizer, parece ter prevalecido o mote “mudar para ficar como está”.

A partir de meados da década de 2000, o governo federal passa a viabilizar duas formas principais de expansão do ensino superior: a) estatal, via ampliação de vagas e criação de novas IES por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni, 2007), que condiciona os recursos ao atendimento de metas nos cursos de graduação presenciais: 18 estudantes por docente e taxa de conclusão média de 90%, dentre outras. Ocorre que a relação 18/1 não se coaduna com o modelo da indissociabilidade E-P-Ex e não se tem notícia de que a taxa citada seja atingida sequer nas melhores universidades mundo afora; e b) privada, via criação do Programa Universidade para Todos (ProUni, 2004-05), que utiliza recursos públicos para comprar vagas “ociosas” de IES privadas, inclusive das com fins lucrativos. Afora isso, registre-se o uso indiscriminado do ensino à distância, sobretudo na formação inicial e de docentes¹¹.

⁷ Segundo a legislação em vigor (Decreto nº 5.773, de 09/05/2006), as IES não universitárias dividem-se em centros universitários e faculdades (Art. 12). Todas as IES particulares, incluindo aí as universidades, fazem parte do Sistema Federal de Ensino.

⁸ Diferentemente da tendência anterior, que compreendeu os dados do Censo entre 1999 e 2009, a Sinopse Estatística da Educação Superior 2010 (Inep) não traz dados que permitam diferenciar as IES privadas.

⁹ Cabe lembrar que sequer nas universidades públicas a indissociabilidade E-P-Ex tem ocorrido de forma equilibrada. Parece-nos que a complexidade do tema merece atenção especial no meio acadêmico.

¹⁰ Atende-se, assim, aos “critérios do mercado”, em duplo sentido: a flexibilização da formação resulta em mão-de-obra precarizada e com custo rebaixado; igualmente, permite a operação mais lucrativa das próprias IES privadas, as grandes responsáveis por esse tipo de formação.

¹¹ O Censo 2010 da Educação Superior (Inep) mostra que 45,8% das matrículas de graduação à distância são de cursos de licenciaturas. No ensino presencial, apenas 17%.

Projetos desse tipo fragilizam ainda mais as condições de funcionamento das instituições. Por um lado, corroboram a tendência de separação IES de ensino e IES de pesquisa, assim como acirram as divisões entre as áreas de conhecimento, sobretudo pela disputa por recursos. Por outro lado, distanciam o país da construção de um efetivo sistema nacional de educação (SNE, menos desigual e mais orgânico e adequado às necessidades regionais). Também pioram as condições de trabalho dos servidores e de estudo dos alunos, ao passo que se reduzem os espaços para contestação institucional, uma vez que boa parte das IES públicas mantém estruturas oligárquicas e anacrônicas, algumas com eleição indireta de dirigentes (reitores e diretores) e composição de órgãos colegiados sem ampla representação dos envolvidos (a USP, por exemplo). Nas privadas, a situação é dramática: em 2010, 48% dos docentes eram horistas, enquanto outros 28% atuavam em tempo parcial.

3) Privatização como política oficial para o ensino superior

A complexa relação entre público e privado confunde-se com a própria história da educação brasileira. Entretanto, a primazia do ensino superior privado no país foi construída durante a ditadura civil-militar. Esta fez da privatização um projeto dominante, utilizando-a, inclusive, para estancar pressões sociais dos “excedentes” no vestibular (aprovados, mas sem garantia de vagas) e da força do movimento estudantil na época. Desde então, fortaleceu-se uma concepção tecnicista de ensino superior que reforçou a separação entre ensino de elite (em parte das IES públicas e das privadas mais tradicionais) e ensino de massas, privado, para atendimento de demandas emergentes, sobretudo, da classe média e setores da classe trabalhadora.

Anos depois, a opção política pela resposta privatista às necessidades de expansão do ensino superior resultou no agravamento das desigualdades nessa área. Tendo, de um lado, uma universidade pública de qualidade reconhecida, mas restrita a poucos, e, de outro lado, uma porção de IES privadas de qualidade duvidosa; esse ensino tornou-se sempre mais desigual, afetando, em especial, as áreas efetivamente menos valorizadas, dentre as quais se destaca a da formação de professores.

Um novo impulso à privatização ocorreu a partir dos anos 1990, no bojo da reestruturação capitalista global, e materializou-se por meio da doutrina da reforma do Estado¹². Tendo a privatização, a terceirização e a publicização como *meios* e a administração pública *gerencial* como *fim*, a reforma do Estado realizou algumas inversões

¹² Consulte os 17 volumes dos Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1997-98.

conceituais importantes, dentre elas a substituição de *direito* por *serviço*. Essa doutrina aponta claramente para a mercantilização e não só da educação.

As diretrizes da reforma passam a ser positivadas em leis a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, reforçando o caminho da mercantilização dos direitos sociais. A terceirização é a “execução indireta de serviços públicos, mediada por contratos submetidos a licitações supostamente isentas, do que deriva o ingresso de trabalhadores sub-remunerados em atribuições públicas sem o devido concurso”¹³. Já a publicização implica na transferência dos “serviços sociais e científicos” então prestados pelo Estado para o setor público não-estatal; vale dizer, promove a indistinção entre estatal e privado/mercantil à medida que desconsidera os meios e objetivos específicos do processo educativo, ressaltando apenas seus resultados quantitativos¹⁴. E o potencial de adesão a essa reforma pode não ter sido desprezível.

Assim, não por acaso, explicitamente assumida ou não, essa reforma das últimas duas décadas atinge corações e mentes outrora insuspeitos, e passa a orientar também as políticas para a área da educação, em especial as do ensino superior. Neste caso, a empreitada foi energizada pela insuficiência crônica de recursos¹⁵ que resultou, por exemplo, em um grande desequilíbrio entre candidatos e vagas no setor público. Além da privatização propriamente dita, a legislação em vigor permite que IES ditas sem fins lucrativos recebam recursos estatais na forma de: a) subvenção social; b) auxílio; c) contribuição; d) convênio; e) termo de parceria; f) imunidade de impostos; g) imunidade de contribuições sociais; h) isenção; i) incentivo fiscal ao doador; j) voluntariado¹⁶. É notável essa diversidade permissiva.

Essas mudanças tornaram mais complexo o processo de privatização. As metamorfoses do ensino estatal e do ensino privado descaracterizaram algumas divisões estabelecidas, não permitindo hoje uma fácil visualização da fronteira entre o público, o estatal, o privado e o mercantil. Quanto à natureza administrativa, a penetração de mecanismos da lógica privada no interior das IES públicas (via fundações privadas de “apoio”¹⁷, parcerias público-privadas, cursos pagos, cobranças de taxas, convênios com empresas e outros) também fez com que as fronteiras fossem progressivamente se

¹³ Rudi Cassel, “Terceirização no serviço público”, Valor Econômico, 18/7/2012, p. E2.

¹⁴ “Em síntese, a estratégia de publicização visa a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor”. (Cadernos MARE nº 2, Brasília/DF, 1998, p. 12).

¹⁵ Essa insuficiência, inerente às reformas neoliberais hegemônicas nas últimas décadas, tornou-se um problema mundial. Ela atinge até mesmo os países da OCDE e vem comprometendo a identidade institucional das universidades. Sobre isso, ver BRUNO (2012).

¹⁶ Sugerimos ver a “justificação” do Projeto de Lei nº 7.639, de 2010, da deputada Maria do Rosário (PT/RS) e outros. Trata das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES).

¹⁷ A Adusp e o Andes-SN têm denunciado há tempos esse mecanismo. Vale a pena inteirar-se do problema lendo “A apropriação privada da universidade pública: as fundações privadas ditas de apoio” (CORREIA in RAMPINELLI e OURIQUES, 2011).

ocultando. No setor privado, por sua vez, perde-se a especificidade do ensino não empresarial, que cede espaço para as empresas e grupos educacionais¹⁸. Não é lícito ignorar a nocividade social dessa “reengenharia”.

Outras duas tendências atuais reforçam o potencial privatista no ensino superior. São elas: a expansão indiscriminada do ensino à distância como estratégia de “ampliar” o acesso ao nível superior; e a entrada de capital estrangeiro no setor. A primeira revela a expectativa de expandir o ensino *a baixo custo*, estratégia esta que permite a ampliação de vagas (portanto, de venda da mercadoria *ensino*) sem grandes investimentos em infraestrutura e contratação de professores. A segunda envolve um tema que chegou a ser pautado na versão inicial do Projeto de Lei da “reforma universitária” (PL nº 7.200/2006), no primeiro governo Lula, sendo depois retirado nas versões posteriores¹⁹. O intuito era “flexibilizar” o setor, dando maior “liberdade” de atuação aos capitais internacionais e adequando o ensino superior brasileiro às tendências de criação de um mercado global de serviços educacionais, uma das principais agendas da Organização Mundial do Comércio (OMC) desde a definição do Acordo Geral de Tarifas e Serviços (GATS), em vigor desde 1995.

4) Autoritarismo e repressão sistemática nas instituições de ensino superior

O quarto eixo aqui delineado diz respeito ao autoritarismo que permeia – em maior ou menor grau – as políticas para o ensino superior desde os idos da ditadura. O aparato repressivo cumpriu um papel decisivo no desbaratamento das forças sociais que pretendiam encaminhar a reforma da universidade brasileira, servindo também para que as forças conservadoras tomassem para si o projeto de reforma universitária.

A caça e o expurgo de docentes não alinhados com o poder, de um lado, e a repressão indiscriminada e sistemática aos setores organizados de estudantes e técnico-administrativos que ousavam discordar, de outro lado, atuaram em conjunto para fazer prevalecer as forças da modernização capitalista conservadora nas IES. Guardadas as devidas proporções, com métodos bem mais complexos, por conta da sofisticação e sutileza adotadas, essa tônica vige até hoje em algumas instituições, buscando sempre excluir quem questiona o *status quo*.

¹⁸ Alguns estudos sobre a mercantilização do ensino superior têm chamado a atenção para duas dimensões desse processo: de um lado, os distintos projetos de educação superior defendidos pelas classes dominantes, com destaque para a expansão do setor que vem sendo denominado de “nova burguesia de serviços” (Cf. RODRIGUES, 2007); de outro lado, a tendência de concentração de capitais no setor educacional, via criação de grandes grupos (oligopólios) que passam a atuar também no mercado financeiro, abrindo caminho para investimentos estrangeiros (Cf. OLIVEIRA, 2009; CHAVES, 2010).

¹⁹ Devido à não restrição ao capital estrangeiro no mercado editorial brasileiro, este tem sido utilizado como “porta de entrada” para esse capital no ensino superior. Sua principal via é a compra de empresas brasileiras do setor educacional por grandes conglomerados internacionais do ramo editorial. Sobre a atração desses grupos ao mercado editorial no país, ver *Folha de S. Paulo*, Mercado, 03 nov. 2012.

Tratadas como “casos de polícia”, as organizações estudantis, sindicais e docentes foram alvo de medidas como a Lei nº 4.464/1964 (“Lei Suplicy”), que extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Decreto-Lei nº 228/1967 (“Decreto Aragão”), que substituiu a Lei Suplicy impondo ainda mais restrições ao movimento estudantil, e sobretudo, o Decreto-Lei nº 477/1969, espécie de AI-5 da educação, que impôs um “código disciplinar” que “previa punições a estudantes, professores e funcionários de estabelecimentos públicos ou privados de ensino que realizassem atividades consideradas subversivas (chamadas ‘infrações disciplinares’) ofensivas ao regime” (MINTO, 2011, p. 176-177)²⁰. Parece-nos que pouco mudou.

No que se refere à pesquisa e produção de conhecimento, uma medida em especial foi muito restritiva. Trata-se do Ato complementar nº 75, de 21 de outubro de 1969, que buscou eliminar permanentemente do serviço público pesquisadores que tivessem sido atingidos pelos Atos Institucionais do regime. Ou seja, grande parte dos envolvidos em atividades consideradas “subversivas” – em geral, todos os que foram críticos ao regime, independente de suas posições políticas – teriam sido excluídos para sempre da possibilidade de trabalhar nas IES públicas.

Convém lembrar, ainda, que o autoritarismo também se valeu de mecanismos operados numa extensa escala de sutileza, que em contextos de repressão e de abafamento dos conflitos sociais, são progressivamente internalizados, tornando-se com o tempo praticamente naturalizados. A ausência de controle social sobre as IES gerou visões deformadas sobre os problemas da educação superior. Alimentou-se, em particular, a ideia distorcida de que haveria um distanciamento entre tais instituições e a sociedade (reforçando às avessas a tese de que as universidades seriam “torres de marfim”...). Isso foi sendo ideologicamente instrumentalizado pela ditadura e pelos governos que a ela se seguiram, de modo a tornar a universidade alvo de reformas para aproximá-la dos “interesses sociais” (leia-se: do capital).

Duas foram as vertentes principais dessa pretensa crítica: a de que a formação deveria ser determinada pelas demandas do mercado; e a de que os conhecimentos produzidos deveriam favorecer o setor produtivo, secundarizando-se as pesquisas sem rentabilidade garantida e interesse imediato, consideradas “onerosas” aos cofres públicos. Suas razões também são claras:

[...] com pouquíssimos *global players*, o parque científico e tecnológico de nações como o Brasil passou a ser dominado pelas corporações mundiais,

²⁰ Ainda hoje, por exemplo, a USP se vale de um código disciplinar com base no Decreto nº 52.906, de 27/3/1972 (Laudo Natel, governador do Estado de São Paulo), permitindo à administração “eliminar” estudantes que contestam sua estrutura de organização e funcionamento, mostrando claramente como as instituições democráticas não devem proceder.

substitutas das antigas empresas estatais privatizadas. Com o óbvio privilégio que estas corporações dão aos investimentos de produção de conhecimento em seus países-sede, o ensino superior na periferia do capitalismo tardio tem seu papel restringido à formação da mão-de-obra qualificada – ou seja, especializa-se o *ensino* e esquece-se a *pesquisa*. Nesse cenário, o espaço para o atendimento dos interesses comerciais na educação está consagrado. (OLIVEIRA, 2004, p. 85).

Vive-se hoje um recrudescimento do conservadorismo. Em nome de garantir um ambiente propício à perenização de muitas funções privadas às quais as universidades públicas foram sendo submetidas (fundações ditas “de apoio”, convênios com empresas, contratos de terceirização, cursos pagos etc.) a onda conservadora e repressiva se espalha e, de certo modo, se *naturaliza*. As formas de controle constante sobre movimentos sociais organizados, vozes dissonantes e contestadoras, ocultam os fundamentos reais dos problemas educacionais, buscando “resolvê-los” com medidas duras. Não raro, conflitos políticos tornam-se casos de ações judiciais, de tentativa de criminalização, para não dizer do reavivamento de práticas ditatoriais: espionagem, incursões policiais e crescente militarização do espaço físico dos *campi* (cancelas, catracas, câmeras de vigilância)²¹, criando uma tendência torpe de as universidades se parecerem cada vez mais com presídios do que com locais de produção e disseminação de conhecimento.

Reafirmamos: as instituições públicas devem ter comportamento exemplar.

À guisa de conclusão, ainda que provisória...

As reformas conservadoras da educação revelam parte do processo de adequação do Brasil ao capitalismo dependente. Na fisionomia do ensino superior pós-reforma dos anos 1960 predominou crescentemente o caráter privado e privatista. Num duplo sentido: de promover um tipo de formação adequado à expansão da acumulação capitalista (formação de quadros e preparação da força de trabalho) e da transformação progressiva do ensino em serviço/mercadoria, ou seja, funcional ao capital em geral e também aos capitais investidos na área da educação, em especial do ensino superior. Isso teria sido realizado com o aval do conjunto da sociedade?

A expansão privatizante do ensino, fomentada como projeto oficial do governo brasileiro no contexto da ditadura, reduzia o potencial de induzir transformações sociais via educação, criado pelo próprio desenvolvimento capitalista. No limite, inviabilizou-se o próprio projeto de desenvolvimento capitalista autônomo atribuído a certos círculos das cúpulas

²¹ A maior parte também decorre de contratos (terceirizações) com a iniciativa privada.

militares. Foi também uma expansão “flexível”, que estimulou a expansão privada do ensino superior e a concentração da oferta nas áreas consideradas mais interessantes do ponto de vista econômico.

A política educacional implantada durante a ditadura impediu que a educação superior se integrasse com a educação básica e as demais etapas do ensino. E que, assim, pudesse se aproximar daquilo que se reivindicou nos anos 1960 como sendo a “universidade necessária” (Cf. MINTO, 2011, p. 199). Além disso, deu-se um novo sentido – não restrito à orientação jurídico-formal – para a privatização: *privatizar* passou a denotar uma forma de (re) organização permanente do ensino superior nas condições do novo padrão de acumulação capitalista pós-crise dos anos 1960/1970; não se trata apenas da propriedade e do controle administrativo das IES nas mãos do setor privado, mas sim da progressiva penetração da lógica privada em todas as atividades desse nível de ensino. Isso permite que a hegemonia exercida pelo grande capital nacional e internacional também predomine, via “liberalização”, no ensino superior, que se abre para as “forças do mercado”, como comercialização de *serviços* (educação-mercadoria), e para as “forças da acumulação de capital” (mercadoria-educação)²². Nos anos 1990 e 2000 esse novo sentido seria elevado ao seu limite.

No que se refere ao caráter estratégico da produção científica nacional, a universidade perdeu duplamente:

A universidade reformada na perspectiva *usaidiana* deixa de ser essencialmente “coordenadora” passando a ser “ordenadora”, subordinando a atividade intelectual à realidade institucional: agora é a realidade institucional que normatiza a atividade intelectual, conformando um perfil único de pesquisador (LEHER, 2005, p. 138).

O perfil de pesquisador criado pela universidade reformada passou a estar submetido a regras pretensamente acadêmicas, mas não propriamente às necessidades das maiorias sociais. Quando tais regras são ditadas num contexto de repressão dos interesses populares e da perspectiva de um desenvolvimento nacional autônomo, a institucionalidade criada no ensino superior atua no sentido de favorecer os interesses dominantes na sociedade brasileira, ou seja, dos poucos setores de classe que predominaram durante a ditadura e que predominam até os dias atuais.

Os critérios vigentes para a avaliação dos programas de pós-graduação no país, consolidados a partir do final dos anos 1990, denotam uma exacerbação desse processo,

²² Os termos educação-mercadoria e mercadoria-educação são usados por Rodrigues (2007).

haja vista sua lógica quantitativista. Esta induz produtivismo acadêmico²³: os programas são instados a “produzir resultados”, gerando práticas auto-orientadas e pesquisas de relevância eventualmente duvidosa, representando uma perda de autonomia ainda maior das universidades no que se refere às atividades de pesquisa.

Diante dessa herança conservadora e da atual tendência à mercantilização – agravada pela entrada das IES particulares nas bolsas de valores e por práticas como a dos fundos privados de captação de recursos (*endowments*) nas IES públicas – e de sufocamento dos conflitos nas universidades, cabe refletir seriamente sobre a questão: o ensino superior que está sendo forjado corresponde aos anseios da sociedade brasileira? Parece-nos que não, mas as IES precisam discutir essa questão.

Para que cumpram um papel emancipador, é preciso propiciar condições às IES: recursos adequados, pessoal bem formado, autonomia. Indivíduos com formação crítica podem tornar-se protagonistas de sua própria história, individual e coletiva. A pesquisa precisa ser patrocinada e não pode ser submetida a: retornos rápidos, encurtamento dos prazos de formação na graduação e na pós-graduação, enxugamento curricular, submissão aos interesses do mercado e do *tempo* da lucratividade das empresas. Duas características são essenciais à pesquisa: ser autônoma e procurar ter referência no social.

Numa era em que o saber torna-se cada vez mais fluido e fragmentado em todas as áreas, formar profissionais capazes de formular perguntas e respostas originais, antes de ser uma demanda do mundo em que se vive, é uma necessidade da sociedade que se almeja construir. Conhecimentos apenas adaptados a ritmos e forças do mundo atual não bastam. É preciso construir o futuro, fazendo prevalecer o interesse público – sempre. O Estado e o governo brasileiro têm contribuído para isto?

Não é isso que temos visto. A recente greve dos servidores federais na área da educação pode ser tomada como exemplo duplo: 1) de descaso administrativo, que levou a situação a chegar a limites intoleráveis (no caso, a proposta do governo desestruturou a carreira, descaracterizou o regime de trabalho de dedicação exclusiva, feriu a autonomia universitária e sinalizou a retirada de direitos expressos em legislação anterior)²⁴; e 2) de resistência dos trabalhadores organizados em contraposição a situações adversas, o que mostra a possibilidade de construir alternativas às políticas em vigor. É possível resistir.

²³ Segundo Sguissardi e Silva Jr. (2009, p. 46), o “modelo Capes” de avaliação, somado aos critérios de financiamento à pesquisa das agências de fomento (a própria Capes, o CNPq, Fapesp, entre outras) facilitaram a difusão do produtivismo como *ethos* do trabalho docente nas IES públicas, funcionando também como uma espécie de pólo irradiador das reformas recentes no ensino superior. Acrescentam, ainda, que este modelo vem dotando o professor de uma “sociabilidade produtiva”, que é “a nova forma de ser do professor-pesquisador e do cidadão que, com as formas atualizadas de exploração da mais-valia relativa e absoluta, leva o professor-pesquisador à exaustão por vontade própria.” (*idem*, p. 47).

²⁴ Decreto n° 94.664, de 23/07/1987 (PUCRCE). Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei n° 7.596, de 10/04/1987.

É urgente reverter o retrocesso que tem significado, em muitos sentidos, a manutenção do modelo adotado desde a ditadura civil-militar para a educação superior no Brasil e que tem vigorado na atualidade. Assim como é imperioso intervir no novo Plano Nacional de Educação ora em tramitação no Senado Federal. O momento é bastante propício, mas é importante lembrar que *organização coletiva* e *intervenção sistemática* são posturas-chave nesse processo. Mãos à obra!

Referências bibliográficas

BRASIL. MEC. INEP. **Ensino superior**: coletânea de legislação básica. Rio de Janeiro, 1969.

BRUNO, Isabelle. **Por que o preço das universidades dispara em todo o mundo?** Le Monde Diplomatique Brasil n° 62, p. 31-32. Disponível em: <www.diplomatique.org.br>. Acesso em: 31 out. 2012.

CHAVES, Vera L. C. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 111: 481-500, abr.-jun. 2010.

CORREIA, Ciro T. **A apropriação privada da universidade pública: as fundações privadas ditas de apoio**. In: RAMPINELLI, W. e OURIQUES, N. (Org.). Crítica à razão acadêmica – reflexão sobre a universidade contemporânea. Florianópolis, SC: Editora insular, 2011, p. 109-135.

FERNANDES, Florestan. **Circuito fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”**. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1977.

FONSECA, Gondin da. **Jango fala à nação**. São Paulo: Editora Fulgor, 1963, Coleção “Universidade do povo”.

LEHER, Roberto. **Florestan Fernandes e a universidade no capitalismo dependente**. In: FÁVERO, O. (Org.) Democracia e educação em Florestan Fernandes. Campinas, SP: Autores Associados; Niterói, RJ: EdUFF, 2005, p. 211-245.

MINTO, César; MINTO, Lalo. **Incrível retrocesso na educação superior**. Le Monde Diplomatique Brasil n° 63, p. 25-26. Disponível em: <www.diplomatique.org.br>.

MINTO, Lalo W. **A educação da “miséria”: particularidade capitalista e educação superior no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação). Campinas, SP: Faculdade de Educação da Unicamp, 2011.

OLIVEIRA, Marcos M. de. **Ciência e tecnologia no governo Lula: a inovação do mesmo.** In: NEVES, L. (org.). Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004, p. 73-89.

OLIVEIRA, Romualdo P. **A transformação da educação em mercadoria no Brasil.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 108: 739-60. Out. 2009.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR., João dos R. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico.** São Paulo: Xamã, 2009. p. 27-62.