

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

ANDRÉ LUIZ DO CARMO

**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A HISTÓRIA DO
ENSINO SUPERIOR NO BRASIL - EXCLUDENTE E SELETIVO DESDE SUA
GÊNESE, E A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO A ELE
EM UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NO PROUNI**

GOIÂNIA – GO

2023

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ANDRÉ LUIZ DO CARMO

**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A HISTÓRIA DO
ENSINO SUPERIOR NO BRASIL - EXCLUDENTE E SELETIVO DESDE SUA
GÊNESE, E A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO A ELE
EM UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NA POLÍTICA DO PROUNI**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria - UNIALFA, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Cintia Neves Godoi.

GOIÂNIA – GO
2023

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

C287e

Carmo, André Luiz do.

Educação e desenvolvimento: um estudo sobre a história do ensino superior no Brasil - excludente e seletivo desde sua gênese, e a importância das políticas públicas de acesso a ele em uma análise com enfoque no prouni. / André Luiz do Carmo – 2023.

162 f. il. 30cm.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Cintia Neves Godoi.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2023.

1. Educação. 2. Desenvolvimento. 3. Ensino Superior. 4. Desigualdade Social. 5. PROUNI. 6. Políticas Públicas. I. Godoi, Cintia Neves. II. UNIALFA. III. Título.

CDU 711.1:378

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ANDRÉ LUIZ DO CARMO

**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE A HISTÓRIA DO
ENSINO SUPERIOR NO BRASIL - EXCLUDENTE E SELETIVO DESDE SUA
GÊNESE, E A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO A ELE
EM UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NA POLÍTICA DO PROUNI**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a DR.^a CINTIA NEVES GODOI – UNIALFA
(Prof.^a Orientadora)

Prof.^o DR.^o EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR – UNIALFA
(Prof.^o Leitor)

Prof.^a DR.^a ROBERTA OLIVEIRA LIMA
(Prof.^a Leitora)

Dedico este trabalho a Deus, sem Ele nada seria possível. E a minha saudosa “vozinha” (1929-2023) o maior exemplo de amor e carinho que já conheci.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para vencer as dificuldades durante esse percurso de dois anos.

A UNIALFA, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela para esta conquista tão especial, que se concretiza com este trabalho.

A minha professora orientadora Dr.^a Cintia Godoi, que com uma simpatia gigantesca teve toda a paciência ao longo destes dois anos de estudos.

A minha esposa e minha filha pela paciência que dispensaram a mim em vários momentos de estresse devido à sobrecarga de trabalho e estudo.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte desta conquista, o meu muito obrigado.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre.”

(Paulo Freire)

RESUMO

O baixo índice de pessoas que acessam e concluem o ensino superior no Brasil demonstra ser um problema social, histórico, e, que afeta principalmente os estudantes de baixa renda. Este problema se torna ainda mais preocupante quando, por exemplo, comparamos o percentual total de brasileiros com certificado de conclusão do ensino superior com os dados de outros países latino-americanos, onde estes aparecem em situação bem mais confortável que a nossa. Seguindo a linha de pesquisa em educação e desenvolvimento regional, dentro do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, esta investigação apresenta um recorte da história do ensino superior no Brasil, destacando fatores que podem ter contribuído para a pequena parcela de brasileiros que têm acesso a esse nível de ensino. Neste cenário propusemos como objetivo geral da pesquisa a análise da trajetória histórica da conformação da estrutura do Ensino Superior brasileiro, suas políticas, estruturas e diferenciações ao longo do processo histórico nacional. E, como objetivos específicos apresentamos como proposta: descrever a gênese do ensino superior no Brasil bem como o contexto histórico da criação dos primeiros centros de ensino superior em nosso país; analisar a trajetória e as principais políticas públicas do Ensino Superior no Brasil nos diferentes períodos de nossa história, e seus reflexos na ampliação ou restrição do acesso a esse nível de ensino pela população em geral (Períodos Históricos: Período Colonial; Período Imperial e a República, com destaques para os governos de Getúlio Vargas e o Período dos Governos Militares); compreender a importância que a educação pode exercer no desenvolvimento socioeconômico e na promoção do desenvolvimento regional de um país. Tratou-se de uma pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório-descritivo, a partir da periodização do processo histórico nacional com levantamento dos principais aspectos relacionados à conformação da estrutura do Ensino Superior brasileiro desde o Brasil colônia até o Brasil república, e, desafios da atualidade, representada por discussões, como por exemplo sobre neoliberalismo. A interlocução crítica com o material selecionado fundamentou-se em autores que tratam do tema. Ao final desta pesquisa detectamos que houve transformação do acesso ao ensino superior via PROUNI, com número expressivo, se considerarmos que praticamente todos esses estudantes são de famílias de baixa renda, e, portanto, não conseguiriam cursar e concluir um curso superior sem o apoio de políticas públicas como no caso específico, o PROUNI, o que de certa forma pode ser compreendido como alteração de uma trajetória história de exclusão de boa parte da população ao acesso do Ensino Superior nacional.

Palavras-chave: Educação; Desenvolvimento; História do ensino superior; Desigualdade social; Políticas públicas; PROUNI.

ABSTRACT

The low rate of people accessing and completing higher education in Brazil proves to be a social, historical, and mainly low-income problem that affects low-income students. This problem becomes even more worrisome when, for example, we compare the total percentage of Brazilians with a certificate of completion of higher education with data from other Latin American countries, where they appear in a much more comfortable situation than ours. Following the line of research in education and regional development, within the Professional Master's Degree in Regional Development, this investigation presents a clipping of the history of higher education in Brazil, highlighting factors that may have contributed to the small portion of Brazilians who have access to this level of education. In this scenario we proposed as a general objective of the research the analysis of the historical trajectory of the conformation of the structure of Brazilian Higher Education, its policies, structures and differentiations throughout the national historical process. And, as specific objectives we present as a proposal: to describe the genesis of higher education in Brazil as well as the historical context of the creation of the first higher education centers in our country; to analyze the trajectory and the main public policies of Higher Education in Brazil in the different periods of our history, and their reflexes in the expansion or restriction of access to this level of education by the general population (Historical Periods: Colonial Period; Imperial Period and the Republic, with highlights for the governments of Getúlio Vargas and the Period of Military Governments); understand the importance that education can play in the socioeconomic development and promotion of the regional development of a country. It was a bibliographic research, of exploratory-descriptive character, from the periodization of the national historical process with a survey of the main aspects related to the conformation of the structure of Brazilian Higher Education from colonial Brazil to the republic Brazil, and, challenges of the present time, represented by discussions, such as neoliberalism. The critical dialogue with the selected material was based on authors who deal with the theme. At the end of this research we detected that there was a transformation of access to higher education via PROUNI, with a significant number, if we consider that practically all these students are from low-income families, and, therefore, would not be able to attend and complete a higher education course without the support of public policies as in the specific case, PROUNI, which in a certain way can be understood as an alteration of a historical trajectory of exclusion of a large part of the population to the access of national higher education.

Keywords: Education; Development; History of higher education; Social inequality; Public policies; PROUNI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Proporção da população com nível superior completo, por grupos de idade, selecionados segundo os países membros ou associados à OCDE, selecionados – 2018	36
Gráfico 2 – Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas, por cor ou raça, segundo o nível de instrução – Brasil 2019	37
Quadro 3 – Média salarial dos trabalhadores por nível de instrução.....	39
Gráfico 4 – Taxa ajustada de frequência escolar líquida, por quintos de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> , segundo os grupos de idade e o nível de ensino – Brasil – 2019.....	41
Quadro 5 – As principais características históricas das universidades brasileiras.....	53
Quadro 6 – Avanço do número de Instituições de Educação Superior e matrículas por categoria administrativa (público e privada). Brasil: 1994, 2002, 2003, 2010 e 2014.....	126
Quadro 7 – Taxas de ocupação de vagas no ensino de graduação (1990-2002).....	127
Gráfico 8 – Bolsas ofertadas pelo PROUNI por processo seletivo (2005 – 2014).....	146
Quadro 9 – Percentual da representatividade do número de bolsas PROUNI ofertadas por tipo de bolsa, na Educação Superior privada no Brasil (2005-2014).....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos números de matrículas em estabelecimentos públicos e privados no Ensino Superior brasileiro (1933-2010)	110
Tabela 2 – Estabelecimentos e matrículas do Ensino Superior privado no Brasil (1985/2010)	117
Tabela 3 – Porcentagem e base de cálculo dos tributos federais por categoria de Instituição de Ensino Superior, com e sem o PROUNI	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior
ABRUC	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
ANDES	Associação Nacional dos Docentes em Educação Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CFE	Conselho Federal de Educação
CIA	Central de Inteligência Americana
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTRU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IESP	Instituição de Ensino Superior Particular
IFES	Instituto Federal de Educação Superior
IHGB	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
JK	Juscelino Kubitschek
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIS	Programa de Integração Social
PNE	Plano Nacional de Educação

PROUNI	Programa Universidade para Todos
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMESP	Secretaria de Mobilidades Especiais de Educação
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPROUNI	Sistema do ProUni
STF	Supremo Tribunal Federal
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNB	Universidade Nacional de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	19
1.1 A importância da educação para o desenvolvimento de um país.....	19
1.2 Políticas públicas e sua importância social.....	24
1.3 Políticas públicas e a importância da democratização do acesso à educação superior no Brasil como instrumento para o desenvolvimento socioeconômico.....	31
1.4 Neoliberalismo: origem e características	42
2 METODOLOGIA.....	46
2.1 Periodização como metodologia de análise regional	46
2.2 A educação superior no Brasil: uma proposta de periodização.....	49
3 RESULTADOS.....	58
3.1 O período jesuítico e a introdução da educação básica no Brasil.....	58
3.2 O período pombalino e a expulsão dos jesuítas: uma nova perspectiva de mudança nos rumos da educação no Brasil.....	64
3.3 1808: a transferência da Família Real Portuguesa e a introdução do ensino superior no Brasil.....	70
3.4 O ensino superior no Brasil Império (1822-1889).....	72
3.5 O Ensino Superior na Primeira República	78
3.6 O Ensino Superior na Era Vargas: dualidade na educação e na política	80
3.7 O Governo de Juscelino Kubitschek: pragmatismo no Ensino Superior	94
3.8 O Ensino Superior no Brasil de 1961 a 1964	98
3.9 O Ensino Superior durante o Governo Militar: Reforma Universitária e abertura para o Ensino Superior privado	103
3.10 A Reforma Universitária de 1968: estímulo à expansão do setor privado	108
3.11 Crescimento e expansão das Instituições de Ensino Superior privadas no Brasil	112

3.12	O Neoliberalismo e a Educação Superior no Brasil a partir da década de 1990: terceirização com menor participação do Estado.....	117
------	--	-----

4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: PRINCIPAIS POLÍTICAS E DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DE SEU ACESSO..... 125

4.1	Educação e políticas públicas educacionais e sua importância social: o caso do PROUNI como política de democratização do acesso ao ensino superior.....	125
-----	---	-----

4.2	O Programa Universidade para Todos (PROUNI): uma tentativa de democratizar o acesso ao ensino superior.....	130
-----	---	-----

4.3	Resultados obtidos pelo PROUNI em sua primeira década de implementação: quantidade de bolsas ofertadas e bolsas entregues.....	143
-----	--	-----

CONCLUSÃO	150
------------------------	------------

REFERÊNCIAS	153
--------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Analisar o processo histórico de conformação do acesso ao Ensino Superior no Brasil ao longo de sua história se coloca como objetivo central desta pesquisa. Uma caracterização dos principais aspectos encontrados em cada período a partir de uma metodologia de periodização permite perceber padrões e pontos de atenção para uma discussão de democratização do acesso ao ensino superior no país. Desta maneira foi necessário discutir inicialmente o papel da educação como elemento imprescindível ao desenvolvimento, e a partir de então avançar para a compreensão dos esforços e desafios para o acesso à educação especialmente em cenários de desafios atuais apresentados e discutidos no que diz respeito ao fenômeno do neoliberalismo.

Assim, o presente trabalho versará sobre diferentes períodos históricos brasileiros, partindo das discussões teóricas sobre educação, desenvolvimento, neoliberalismo e políticas públicas e avançando para uma análise do período de crescimento do acesso às Instituições do Ensino Superior Brasileiro em função de um programa específico, o Prouni.

Compreender a importância social das políticas públicas educacionais, e, avaliar, no caso específico do PROUNI, se esse programa contribuiu, em sua primeira década de implantação, para o aumento do número de estudantes que chegaram ao ensino superior no Brasil, tornando esse acesso mais democrático, e, portanto, menos elitista, se colocou também como exercício reflexivo nesta pesquisa.

Considera-se relevante o estudo deste tema como tentativa de compreensão das causas e das consequências da crise educacional pela qual o Brasil vem passando, com foco principal na análise da situação do ensino superior, onde a proporção de pessoas que acessam este nível de ensino em nosso país, é extremamente baixa, principalmente, quando comparados aos números de outros países, toda essa situação pode ser reflexo de como a educação foi tratada no Brasil desde o início da colonização portuguesa, excludente e seletiva. De acordo com números oficiais do IBGE, no ano de 2020 apenas 16,5% dos brasileiros com idade igual ou superior a 25 anos haviam concluído o ensino superior no Brasil. O instituto aponta também que a falta de interesse em buscar uma melhor escolaridade é mais

elevada quanto menor o nível de instrução. Nesse contexto, algumas questões podem ser elencadas: Como as políticas públicas, ou a ausência delas, podem, ao longo da história, ter influenciado para a pequena proporção de estudantes que conseguem acessar o ensino superior no Brasil? E, será que uma modificação deste cenário (na baixa participação da população no ensino superior) via política pública pode alterar a vida de pessoas que passaram a acessar esse nível de ensino? Por exemplo elevando sua renda?

Compreender esta relação exige uma análise dos principais eventos históricos envolvendo o ensino superior em nosso país, bem como do surgimento dos primeiros centros desse nível de ensino em terras brasileiras e os grupos sociais que o acessam em cada período histórico.

Ainda durante o período colonial a educação no Brasil passou por um processo de transformação, pois, até o início do século XIX só eram ofertadas etapas elementares básicas para poucas pessoas, e ao final deste mesmo período, ainda que continuasse restrita a poucos indivíduos das classes mais abastadas da sociedade, passou a oferecer ensino superior já nas primeiras décadas do século XIX.

Ao contrário das Américas Espanhola e Inglesa, que, em alguns casos, tiveram acesso ao ensino superior já no início do período colonial, – para comparar: no Peru, sob domínio espanhol, a universidade de Lima existe desde 1551; Harvard, nos Estados Unidos, data de 1636 – o Brasil teve que esperar o início do século XIX para constituir as primeiras instituições culturais e científicas deste nível, quando da vinda da Família Imperial ao país. A primeira universidade surgiu somente em 1912 no Estado do Paraná, e durou apenas três anos. Somente em 1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, que reunia os cursos superiores da cidade. O decreto que oficializa a Universidade é o de nº 14.343, de 7 de setembro de 1920.

Nos três primeiros séculos da história do Brasil a fundação de instituições de ensino superior em terras portuguesas na América, era proibida por ordens da Coroa. Ao contrário das outras colônias americanas, espanholas e inglesas, por exemplo, onde as primeiras universidades datam do início do período colonial, no Brasil durante séculos os filhos da elite precisavam deslocar-se para a Europa a fim de complementarem seus estudos.

Schmidt (2005) observa que Portugal tinha apenas três objetivos quando aportou em terras brasileiras: suas prioridades eram a fiscalização, a defesa e a exploração do território conquistado. Durante trezentos anos, as únicas iniciativas na área de educação vieram dos jesuítas, porém, estes ensinamentos estavam mais voltados para a catequese religiosa. Os altos funcionários da Igreja e da Coroa e os filhos dos latifundiários tinham que ir à Europa para obter formação universitária, e o destino era principalmente Coimbra.

Apesar de continuar extremamente elitizado, e ao alcance unicamente das camadas mais abastadas da sociedade, a introdução dos primeiros cursos de nível superior no Brasil representava uma conquista para a sociedade, mesmo estando esta conquista diretamente relacionada com e em função da chegada da Corte Portuguesa ao Brasil. A população mais pobre, de maneira geral, continuava privada do acesso a esse tipo de ensino. Entretanto, para que essa conquista fosse obtida mais de três séculos de história já haviam se passado.

Com a chegada da República em 15 de novembro de 1889, e, ainda sob a expectativa dos desdobramentos da abolição da escravidão no Brasil um ano antes, um novo horizonte se descortinava, e, quem sabe um país socialmente mais justo, com políticas públicas que realmente estivessem conectadas com os interesses da sociedade, um sistema educacional amplo e ao acesso de todos os brasileiros, independentemente de cor, raça ou nível social. Mas, o que se viu no Brasil nas décadas que se seguiram àquele 15 de novembro de 1889, foi o que popularmente é conhecido como “mais do mesmo”. No campo da educação superior, foco desta pesquisa, as políticas públicas continuaram na direção unicamente da elite, segregando assim as pessoas de baixa renda de seu acesso. Para estas pessoas o ensino superior continuava distante e pouco acessível.

A partir do Estado Novo instituído por Getúlio Vargas de 1937 a 1945, e, principalmente, durante os governos militares no Brasil, o acesso ao ensino superior parecia ficar cada vez mais longe dos estudantes menos abastados da nossa sociedade, uma vez que os investimentos públicos nesse setor foram diminuindo gradativamente, enquanto, aumentavam os estímulos governamentais para a expansão do ensino superior privado, naturalmente diminuindo as oportunidades de acesso dos jovens de baixa renda. Porém, a partir as décadas de 1980 e 1990 com aumento significativo de vagas ociosas nas instituições particulares de ensino

superior e o descontentamento e a pressão dos empresários deste setor para que o governo federal tomasse medidas para a solução do problema, finalmente, algumas ações começam a ser tomadas. Dentre elas o Programa Universidade para Todos, o PROUNI, criado em 2004 pelo governo federal. O programa oferece bolsas de estudo parciais e integrais a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior, o público alvo principal desta política, são os estudantes de baixa renda. Com a criação do PROUNI, o governo federal tentava agradar aos dois lados do sistema educacional: de um lado os empresários, proprietários das IES privadas e, do outro lado, os estudantes de baixa renda, que agora, finalmente, tinham uma política pública que lhes daria a oportunidade de acesso ao ensino superior.

A análise da trajetória histórica da conformação da estrutura do Ensino Superior brasileiro, suas políticas, estruturas e diferenciações ao longo do processo histórico nacional, se coloca como objetivo geral desta pesquisa. Como objetivos específicos destacamos os seguintes: Descrever a gênese do ensino superior no Brasil bem como o contexto histórico da criação dos primeiros centros de ensino superior em nosso país; Analisar a trajetória e as principais políticas públicas do Ensino Superior no Brasil nos diferentes períodos de nossa história, e seus reflexos na ampliação ou restrição do acesso a esse nível de ensino pela população em geral (Períodos Históricos: Período Colonial; Período Imperial e a República, com destaques para os governos de Getúlio Vargas e o Período dos Governos Militares); Compreender a importância que a educação pode exercer no desenvolvimento socioeconômico e na promoção do desenvolvimento regional de um país;

Para tanto, a pesquisa está dividida da seguinte forma: no primeiro capítulo será apresentada uma discussão sobre a importância da educação para o desenvolvimento socioeconômico de um país melhorando os níveis de renda e qualidade de vida, além de importante agente qualificador da mão de obra, e, a importância das políticas públicas no processo de democratização do acesso ensino superior, abordaremos, também, a atual cenário sociopolítico nacional, sendo apresentado de maneira geral como um cenário neoliberal.

Após esta apresentação inicial será explicitada a metodologia do trabalho. Nesse contexto a periodização se apresenta como metodologia de análise regional. Para fins de contextualização, neste trabalho serão apresentadas características do ensino superior brasileiro, tendo como principal referência a periodização proposta

por Almeida (1989) e Azevedo (1943), para tal, os referidos autores consideram as alterações e transformações no campo político, identificando três períodos históricos, quais sejam, Período Colonial (1500-1822), Período Imperial (1822-1889) e Período Republicano (a partir de 1889).

O capítulo dos Resultados desta dissertação versará sobre a periodização dos intervalos históricos brasileiros e os principais resultados e fatos marcantes com relação à trajetória do Ensino Superior. Iniciaremos nossa análise com a introdução do ensino no Brasil com a chegada dos padres jesuítas, passaremos pelo Período Imperial, o Período da Primeira República, a chamada Era Vargas, o governo JK, os governos militares, e, concluiremos o capítulo analisando a conjuntura do ensino superior brasileiro na última década do século XX. O Período Jesuítico e o Imperial apresenta uma análise sobre a introdução da educação no Brasil e de que maneira as primeiras instituições de ensino superior foram sendo criadas e estruturadas ao longo do século XIX. Ressaltamos que os períodos compreendidos após a Primeira República apresentarão a continuidade do processo de institucionalização do ensino superior a partir do poder central dos governos, com perda do poder por instituições religiosas católicas, e ocorrerá também a entrada do poder privado na oferta da educação superior atendendo aos interesses do mercado neoliberal que começa a ganhar importância no Brasil a partir dos anos de 1960, promovendo uma considerável expansão, seletividade e terceirização das IES brasileiras.

Finalmente, no capítulo quatro, serão abordados os aspectos da educação nos primeiros anos do século XXI, as principais políticas públicas educacionais e os desafios para democratização do acesso ao ensino superior. Neste capítulo, primeiramente, pautaremos a questão da democratização do ensino superior no Brasil. Dentre as políticas públicas de cunho democratizante, traremos como foco a história e as principais características do Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado no ano de 2004 pelo governo federal. Encerrando o capítulo serão analisados os resultados obtidos pelo PROUNI em sua primeira década de implementação quanto ao número total de bolsas de estudos ofertadas e efetivamente entregues.

CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Neste primeiro capítulo apresentaremos uma discussão sobre a importância da educação para o desenvolvimento de um país, e como se apresenta o atual cenário sociopolítico nacional, sendo apresentado de maneira geral como um cenário neoliberal. No primeiro item deste capítulo abordaremos a discussão em torno do conceito de desenvolvimento analisando a importância que a educação exerce nesse processo. Políticas públicas e sua importância social será o tema de nossa análise no item dois. No penúltimo item traremos à discussão a relação entre as políticas públicas e o movimento de democratização do acesso à educação superior no Brasil. Encerraremos o capítulo analisando as características e a origem do neoliberalismo.

1.1 A importância da educação para o desenvolvimento de um país

A busca pelo conceito exato do termo desenvolvimento pode ser algo muito complexo por tratar-se de uma palavra com diversos significados. O termo desenvolvimento pode ser aplicado como processo de crescimento, melhoramento, avanço de um objeto, pessoa, situações diversas, e, também na economia. Outro ponto importante a ser destacado é que a palavra desenvolvimento possui sempre uma conotação positiva por se tratar de um crescimento ou passo para etapas ou estágios superiores.

Desde o advento do capitalismo industrial que o conceito de desenvolvimento esteve alinhado às dimensões econômicas perpassando a ideia de que para alcançá-lo bastava a uma nação investir no desenvolvimento e na expansão do comércio e da indústria. Os aspectos social e ambiental não eram tratados como pontos relevantes dentro desta visão acerca do conceito de desenvolvimento. Em Lopes (2019, p. 87) encontramos uma análise sobre a apartação entre os aspectos econômicos e os socioambientais presentes na sociedade capitalista industrial do século XIX. O autor observa que:

É significativo o fato de, com o advento e a consolidação do capitalismo industrial, haver um deslize semântico do sentido atribuído ao termo civilização para o de desenvolvimento. Partilhando, a partir do século XIX, os conceitos oriundos dos estudos da natureza e da biologia, o termo desenvolvimento foi se vinculando cada vez mais às dimensões econômicas, em especial às decorrentes da indústria e do comércio, estendendo-as às nações (LOPES, 2019, p. 87).

Para Oliveira (2002), é imprescindível distinguir os termos desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que, segundo o autor, é um erro atribuir apenas a melhoria na renda e no crescimento econômico, sem, no entanto, se preocupar como tais incrementos estão sendo distribuídos entre as diversas camadas sociais. Ainda de acordo com o autor, o termo desenvolvimento em qualquer circunstância

deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (OLIVEIRA, 2002, p. 38).

De acordo com Moreira e Crespo (2012), desde a crise econômica da década de 1930, mas, principalmente, a partir da década de 1950 que a expressão desenvolvimento tem adquirido novas conotações e novos olhares. Para os autores tornou-se fundamental englobar dentro do pensamento desenvolvimentista, as questões sociais e ambientais, pois o desenvolvimento com foco somente na economia provocou ao longo de décadas o empobrecimento de um enorme contingente populacional em diversos países do mundo, até mesmo dentro dos próprios países ricos, além dos movimentos ambientais que ganharam força na segunda metade do século XX obrigando os países ricos a reverem seus conceitos sobre desenvolvimento. Sobre esse novo olhar em relação ao modelo de desenvolvimento englobando um leque maior de itens, temos a seguinte contribuição:

Estas novas abordagens não pressupõem a negação da importância do crescimento econômico para o desenvolvimento. Elas apenas salientam que, embora necessário, ele é insuficiente para assegurar o desenvolvimento. O processo de desenvolvimento deixa de ser definido apenas em função da dimensão econômica para passar a ser equacionado com base num conjunto de dimensões interatuantes, das quais se destacam a econômica, a social, a política, a cultural e a ambiental (MOREIRA; CRESPO, 2012, p. 39).

No Estado de Bem-Estar Social adotado por muitos países após a crise de 1929, o Estado é o responsável pela política econômica, cabendo a ele, também, as funções de proteção social de seu povo como educação, saúde e seguridade social. Para Pinto (2017), de acordo com essa teoria, se o Governo tomar como prioridade investimentos na educação, qualificando mão de obra, propiciará maior desenvolvimento para o país graças ao aumento da produtividade, além de contribuir, concomitantemente, na diminuição da desigualdade social. Reforçando a importância que a educação exerce no desenvolvimento socioeconômico de um país, a autora enfatiza que:

A busca por entender uma relação entre desigualdade de renda e educação sempre esteve presente na literatura, a educação é defendida como uma forma de conter a desigualdade à medida que seria responsável por gerar maiores oportunidades aos indivíduos. A literatura em geral defende uma relação positiva entre educação e queda na desigualdade, principalmente através do papel que a escolaridade desempenha no rendimento do trabalho do indivíduo (PINTO, 2017, p. 13).

Corroborando com esta teoria, Schmoller (2019), afirma que a educação é essencial para o exercício de uma cidadania plena e talvez seja a função mais importante do Estado e dos governos locais, que podem utilizar de meios institucionais para garantir investimentos nessa área.

Como justificativa para a atuação e o aumento dos gastos do Estado em educação, Viana e Lima (2010), lembram que a educação é investimento. Os autores também afirmam que a educação torna as pessoas mais produtivas, possibilita ao trabalhador o aumento de seus salários, melhorando sua condição de vida, influenciando o progresso econômico do país, e, conseqüentemente, amenizando as desigualdades sociais.

A educação é considerada de duas formas distintas: consumo, num primeiro momento, pois, a curto prazo, sempre demandará gastos para sua execução; e investimento, num segundo momento, devido à possibilidade de elevar as rendas futuras dos estudantes, resultando em crescimento econômico. Diante disso, pode-se compreender a importância que o investimento em capital humano, especificamente na educação, exerce sobre a atividade econômica. Melhorando seu nível de produtividade, amenizando as discrepâncias salariais, reduzindo as desigualdades econômicas e impactando no sistema econômico como um todo (VIANA; LIMA, 2010, p. 142).

Ainda sobre os benefícios socioeconômicos provenientes dos investimentos estatais em educação, Viana e Lima (2010, p. 142), vão além e justificam que:

Aumentos nas aptidões adquiridas pelas pessoas no mundo inteiro e avanços em conhecimentos úteis detêm a chave da futura produtividade econômica, bem como de suas contribuições ao bem-estar humano. Assim, o investimento em capital humano determina as futuras perspectivas da humanidade, sendo que os fatores decisivos de produção para a melhoria do bem-estar das pessoas pobres são os avanços em seus conhecimentos. Investimentos na assistência à infância, experiência no lar e no trabalho, na aquisição de informações e aptidões por meio do ensino escolar, investimentos na saúde e na educação melhoram significativamente as perspectivas econômicas e o bem-estar das pessoas pobres, impactando numa melhor condição de vida para toda a população (VIANA; LIMA, 2010, p. 142).

A educação, aferida assim pelo nível de conhecimento e de qualificação da população, é assimilada como alternativa fundamental para a redução das desigualdades econômicas e ao fortalecimento das economias regionais, exercendo um papel importante nos ganhos da população, elevando a produtividade do capital humano¹ e também o nível de produtividade do capital físico. “Várias evidências publicadas na literatura mais recente indicam forte relação entre crescimento econômico e o nível de capital humano existente em determinados espaços geográficos” (VIANA; LIMA, 2010, p. 138).

Desta feita, analisando a importância do conhecimento, em seu sentido mais amplo, para o desenvolvimento regional e nacional de um país, Amind (2007), lembra que é importante a construção de uma cultura popular do saber, do conhecer. O autor ressalta que não apenas o saber escolar, o científico, mas, também, o saber popular. O autor destaca o conhecimento, o saber como se faz, como algo vital para o desenvolvimento de uma nação:

O que importa é construir comunidades criativas em todos os setores da economia (não apenas em ciência e tecnologia, mas também em conhecimentos artesanais, profissionais, especializados e corriqueiros), de maneira a instalar uma ecologia rica de conhecimento em ação, baseada em conectividade local e trans local. É também significativo cultivar uma ecologia igualmente rica em know-how na cultura popular – cuidando da qualidade do conhecimento em circulação na arena pública, através da excelência em escolas, faculdades e universidades, bibliotecas públicas,

¹ O capital humano pode ser definido como o conjunto de competências, comportamentos, conhecimentos e habilidades que um profissional tem para realizar suas funções no trabalho. O termo representa o valor agregado pelos profissionais por meio dos seus conhecimentos técnicos, suas experiências, suas habilidades, seus comportamentos e suas competências pessoais (PAIVA, 2001).

mídias, artes visuais e performáticas, conscientização popular e debates públicos em geral (AMIND, 2007, p. 17-18).

Como exposto acima, para Amind (2007), desenvolver uma cultura do conhecimento na população em geral é absolutamente necessário para o progresso socioeconômico de um país, é, preciso na visão do autor que o cidadão se constitua em mão de obra qualificada, seja qual for essa qualificação, desde o conhecimento técnico-científico até o conhecimento artesanal, mas, sim, é imprescindível possuir uma qualificação.

Como bem disse Nelson Mandela, certa vez, a educação é uma arma extremamente poderosa, com o poder de abrir a mente das pessoas para novas ideias e novas visões da realidade. Talvez esse seja um dos motivos, para que boa parte daqueles que detêm o poder em nosso país, a chamada classe dominante, historicamente, tenha se mantido resistente em promover meios para um processo de massificação da educação em nosso país.

Corroborando com a análise sobre o papel que a educação desempenha dentro do um projeto de desenvolvimento de um país, Diniz (2009) define essa importância da seguinte maneira:

Na era do conhecimento ou da sociedade do conhecimento, educação, ciência e tecnologia devem ser vistos como a base estrutural que se assegura a cidadania e o avanço científico e tecnológico. Avanço científico e tecnológico como base para uma nação soberana ou menos dependente, econômica e politicamente, para fora, e socialmente, para dentro (DINIZ, 2009, p. 227).

Diniz nos traz com muita clareza a importância da educação para o desenvolvimento de uma sociedade, importância esta, que segundo o autor, vai desde a conquista da plena cidadania até o desenvolvimento científico, em outras palavras, a educação é a base sólida sobre a qual um país precisa investir para se erguer forte econômica e socialmente, principalmente, em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo.

Oliveira (2002), lembra que para se alcançar o desenvolvimento em sentido mais amplo, faz-se necessário promover mudanças e transformações em diversas áreas, principalmente, no que tange aos aspectos humanos e sociais. O referido autor destaca que:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, entre outras (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Vale destacar, portanto, que o autor deixa claro que só é possível haver desenvolvimento se houver melhorias na qualidade de vida das pessoas, fruto do incremento em suas rendas, garantindo-lhes plena satisfação em suas diversificadas necessidades, e, a educação exerce papel preponderante na melhoria da renda de uma pessoa, e, conseqüentemente trazendo reflexos positivos em sua qualidade de vida. Sendo assim, em um país com enorme desigualdade social como o Brasil, torna-se de extrema relevância a implantação de políticas públicas de apoio e estímulo ao acesso à educação em todos os níveis.

Políticas públicas e sua importância social será o objeto de análise no próximo item. Confrontaremos diferentes opiniões em torno da definição do conceito de políticas públicas, definição esta, que também, se faz muito complexa, mas que com o respaldo de diversos autores tentaremos esclarecer. Dentre os diversos tipos de políticas públicas uma que assume papel muito importante nesta pesquisa será a de cunho afirmativa, devido o papel importante que esse modelo de política desempenha dentro do desenvolvimento social.

1.2 Políticas públicas e sua importância social

Começaremos este item com uma pergunta relevante dentro do contexto desta pesquisa, e, que tentaremos responder ao longo das próximas páginas: Afinal, o que é uma política pública? Segundo Saravia e Ferrarezi (2006), trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Ainda de acordo com os autores, podemos ter, também, a seguinte definição sobre política pública:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29).

Todavia, segundo diferentes autores, tem sido uma tarefa árdua estabelecer uma definição unânime em torno do conceito de política pública. Secchi (2014), nos traz uma importante contribuição sobre a questão ao nos apresentar sua definição para política pública.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública (SECCHI, 2014, p. 2).

Porém, faz-se necessário frisar que o próprio Secchi (2014) em sua obra deixa claro que: “qualquer definição de política pública é arbitrária” (IDEM).

Diversos autores têm enfrentado esse desafio de trazer à luz uma definição de políticas públicas sob as mais variadas perspectivas: política, social, econômica, administrativa. Souza (2006) corrobora com os autores já citados reforçando a problemática que envolve tal definição ao destacar que: “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 24). Contudo, a literatura tem nos apontado no sentido de que sua definição está interligada a certa homogeneidade às respostas dadas a alguns questionamentos fundamentais. (SECCHI, 2014, p. 2) sustenta que essas questões básicas são:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2014, p. 2).

As respostas a esses questionamentos podem nos ser apresentadas de diversas maneiras. No que tange à responsabilidade formal pela elaboração das políticas públicas, há autores, a exemplo de Secchi (2014) e Heidemann (2009), que corroboram com o entendimento de que o caráter público da política não representa necessariamente apenas a esfera estatal, de modo que a criação e a implementação de tais políticas podem, também, estarem abertas a todos os atores, públicos e privados. Sobre esse posicionamento, temos a seguinte contribuição:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos

Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas* (HEIDEMANN, 2009, p. 28).

Na contramão das ideias expostas acima, outra corrente defende que o caráter público da política implicaria na ação ostensiva do Estado tomando para si a responsabilidade e executando determinadas ações, de modo que isso afastaria do rol dos responsáveis os atores não estatais, em cuja perspectiva estão Souza (2006) e Rua (2009). Vejamos o posicionamento de Souza (2006, p. 27) que afirma que:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006, p. 27).

Diferentes autores clássicos citados por Souza (2007), tais como: Lynn (1980), Dye (1984) e Peters (1986), entendem que o governo deve ser o ponto central, ou, a gênese na qual se originam as decisões, as ações ou as omissões que caracterizam as políticas públicas. Rua (2009), observa que mesmo com o envolvimento das entidades privadas na formulação e implementação das políticas públicas, tais ações devem sempre estar vinculadas a uma decisão governamental.

Nós entendemos que nos processos de elaboração e/ou implementação das políticas públicas, o objetivo principal de todo o processo deve ser o de atender as demandas da sociedade, resolvendo total ou parcialmente seus problemas e anseios, conferindo-lhe sempre que possível uma melhor qualidade de vida. Corroborando com este argumento temos a seguinte opinião de (SECHHI, 2014, p. 9): “Independentemente do nível de análise, ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público.”

Outra importante contribuição com esta linha de pensamento, encontramos em Carvalho (2011), onde a autora reforça a tese quanto à necessidade de uma política pública estar centrada na solução de problemas dos grupos sociais.

A primeira definição central está no próprio termo política pública. Este será entendido como um conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental que procura responder a demandas de grupos de interesse (CARVALHO, 2011, p. 15).

Portanto, conforme já demonstrado, na literatura sobre política pública alguns autores defendem a atuação central do Estado, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo na implementação de políticas públicas. Daí resulta todo o grau de dificuldade em encontrarmos uma definição adequada sobre o polêmico conceito de política pública.

Em Secchi (2014), vamos encontrar a definição dos papéis de todos os atores dentro destas duas linhas de análise. Primeiramente temos a abordagem estatista ou estadocêntrica:

A abordagem estatista ou estadocêntrica considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista (SECCHI, 2014, p. 2).

Assim, dentro desta linha de análise, uma política só pode ser considerada pública quando seu agente principal for um ator estatal. Antagonicamente a essa ideia temos os defensores da política pública policêntrica, em cuja definição temos o seguinte:

A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 3).

Nos estudos da política pública, torna-se relevante levar em consideração ainda os arranjos institucionais constituídos, as atitudes e os objetivos dos atores, bem como os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Contudo, afinal, o que se entende por atores? São “sujeitos dotados da capacidade de ação, determinada pela disponibilidade de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político- ideológicos” (CARVALHO, 2011, p. 16, *apud* CASTRO, 1997).

Analisando um outro viés para a compreensão do entendimento de políticas públicas, contamos com uma interessante observação sobre o assunto:

Desde a década de 1960 há estudos que comprovam que não fazer nada em relação a um problema, também é uma forma de política pública. Nessa linha de raciocínio, as políticas públicas são as ações desenvolvidas pelo Estado e também as omissões decididas conscientemente pelos agentes governamentais. No entanto, o autor observa que a omissão só pode ser entendida como uma política pública se ela estiver relacionada com um problema público, explícito, colocado na agenda política (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 613 *apud* SOUZA, 2006).

Portanto, é interessante pensar, de acordo com o exposto acima, que um governante pode estar desenvolvendo uma política pública mesmo estando em uma total inércia diante de um problema público e devidamente conhecido por todos.

Ainda de acordo com (SOUZA, 2006, p. 36):

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: 1. A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz; 2. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; 3. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; 4. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; 5. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; 6. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Finalmente, a terceira questão apresentada por Secchi (2014) e exposta anteriormente, propõe-se a responder se a abrangência da política pública deve ser considerada unicamente na dimensão estratégica, ou se também pode ser compreendida no âmbito das decisões operacionais. Novamente levaremos em questão o problema público. De acordo com Souza e Menezes (2014), se a principal preocupação for a de buscar uma solução para o problema, não importa em que dimensão ela se encontra formalmente. Assim os referidos autores contribuem com nossa discussão ao afirmarem que:

Em tese, tanto as diretrizes estratégicas, quando os procedimentos operacionais são importantes para criar uma política pública efetiva, de modo que um conjunto amplo de atores, instituições e recursos são interligados visando alcançar a finalidade da política. Às vezes uma questão tratada pelo governo no nível operacional por ter importância preponderante para a sociedade e vice-versa (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 613).

Portanto, após a análise das três questões levantadas por Secchi (2014), podemos concluir que políticas públicas podem ser compreendidas tanto como

ações quanto omissões adotadas por um governo que demonstra sua atitude perante os problemas públicos que fazem parte da agenda política.

Desta feita, podemos perceber que um ponto em comum, compactuado entre os diferentes autores analisados nas páginas anteriores sobre os objetivos de uma política pública, refere-se à solução de um determinado problema que aflige de alguma maneira um ou vários grupos sociais. Trazendo esse debate sobre as políticas públicas para o âmbito da educação como sendo um direito fundamental e universal da pessoa humana, temos inicialmente a contribuição de Teixeira (2015), afirmando que o avanço da universalização dos Direitos Humanos, traduzido para o Direito Constitucional nacional, transforma-se nominalmente em Direitos Fundamentais, mas esse avanço não exclui as diferenças materiais de concepção e de garantia dos Direitos Fundamentais. Tais legislações internacionais, ratificadas pelo Estado brasileiro, conduziram à articulação interna dos Direitos Fundamentais Sociais, dentre os quais o Direito à Educação. Sobre a importância da educação e a responsabilidade do Estado em promover o acesso social a esse direito, temos a seguinte contribuição:

O ressaltado Direito à Educação, como qualificação para o trabalho e como possível ponto de largada para colaborar com a redução das desigualdades sociais, representa uma dimensão de responsabilidade estatal de países classificados na condição de 'em desenvolvimento', porque não pode mais o Estado apenas agir negativamente: ele tem a responsabilidade de agir positivamente para garantir os Direitos Fundamentais (TEIXEIRA, 2015, p. 180).

As formas de garantir os Direitos Sociais Fundamentais podem ser diferentes, de acordo com a conceituação, interpretação e modos de satisfazê-los.

Para Teixeira (2015 *apud* Sarlet 2009), no Brasil a concretização de tais direitos na esfera administrativa, não contenciosa é observada pela aplicação de políticas públicas, principalmente as afirmativas que vão de encontro aos direitos de pessoas historicamente marginalizadas ou desrespeitadas em algum aspecto de sua dignidade na dimensão histórico-cultural.

É importante destacar que o Direito à Educação como Direito Fundamental é aquele que se refere aos ensinos fundamentais 1º e 2º ciclos, tendo sido ampliado pela Emenda Constitucional n. 59 (BRASIL, 2009), tornando obrigatória e gratuita a educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, sendo em caráter de universalização o oferecimento do ensino médio e, na medida do possível, o

acesso aos níveis mais elevados, como é o caso do ensino superior. Entretanto, diversas literaturas já comprovaram a importância dos investimentos na educação superior, principalmente, como meio de qualificação da mão de obra e melhor distribuição de renda, além de outros benefícios sociais e econômicos para o país. Corroborando conosco, sobre a importância dos investimentos governamentais na educação superior, temos a seguinte contribuição:

O fato é que, para consolidar a satisfação dos objetivos da República Federativa do Brasil e promover a qualificação para o trabalho, conduzindo a mobilidade social a melhores condições de vida, é preciso investir no acesso ao ensino superior, por isso, ainda que este não seja Direito Fundamental, conduz à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil (TEIXEIRA, 2015, p. 181).

Segundo Teixeira (1977), a educação não deve ser um privilégio para apenas uma elite, ou para uma determinada classe social. A educação deve agregar a todos. Pois é função do Estado garantir os direitos de todos de forma igualitária. Cabe ao mesmo, não privilegiar um grupo distinto. É dever do Estado assegurar que todos os cidadãos tenham acesso aos seus direitos.

O acesso à educação superior no Brasil sempre foi tema polêmico, confrontando, de um lado, perspectivas mais elitistas de contenção do acesso, visando à manutenção do prestígio dos diplomas e o *status* dos profissionais no mercado de trabalho e, de outro, perspectivas mais populares de ampliação do acesso, representando aspirações de inserção profissional e ascensão por parte de largas camadas sociais. Para Cunha (1982) as forças atuantes nesse processo, se originam das tensões entre as diversas funções da educação e sua função social na visão dos setores privado e público:

Esse movimento (...) de abertura/fechamento, ou de expansão/contenção, tem seu motor nas contradições entre a fundação do sistema de ensino (superior em particular) de discriminação social e sua imagem de mecanismo de ascensão social, de redistribuição de renda (CUNHA, 1982, p. 18).

Os baixos índices de acesso ao ensino superior podem ser reflexo de como a educação foi tratada no Brasil desde o início da colonização portuguesa, com descaso e extremamente seletiva, destinada principalmente e porque não dizer quase que exclusivamente aos filhos das famílias mais abastadas da sociedade

colonial. Como bem disse Souza (2018, p. 3) “O ensino jesuítico só poderia interessar àqueles que não precisavam trabalhar para sobreviver”.

Como vimos neste item, é através das políticas públicas que os governos podem se valer de projetos e programas para amenizar determinadas mazelas da sociedade. No próximo item trataremos à discussão a problemática questão da educação no Brasil, com foco na educação superior, e como as políticas públicas podem ajudar nesta questão.

1.3 Políticas públicas e a importância da democratização do acesso à educação superior no Brasil como instrumento para o desenvolvimento socioeconômico

A história da educação brasileira inicia com a vinda dos portugueses, sendo denominada como educação colonial. Tendo um predomínio católico no ensino durante os primeiros séculos da história do Brasil, e tradicionalmente, forjada para a manutenção de alguns privilégios da elite, como o acesso ao ensino superior, por exemplo.

A questão da democratização do acesso à educação superior é antiga no Brasil, marcada, historicamente, pela divergência de objetivos e ideias entre as diferentes classes sociais que compõem a nossa sociedade, e pelas políticas públicas educacionais desenvolvidas ao longo de nossa história por diferentes governos. Ou seja, diferentes governos implicam sempre em diferentes ideologias, inclusive no campo educacional, onde cada governante tenta imprimir sua marca que muitas vezes, também, pode sofrer os reflexos do contexto de momento, seja no campo econômico, político, social e/ou cultural. Sobre essa questão temos a seguinte contribuição:

Essa alternância do poder, na condução dos assuntos de Estado, implica, quase sempre, a rediscussão das políticas públicas, em especial, fomentadas e implementadas pelos diferentes governos. Cada um deles tenta imprimir sua marca, seu estilo, seus valores, suas concepções, sua forma de gerir o Estado, de modo a legitimar a política governamental em curso. Esse movimento se processa numa dinâmica viva, não linear, à medida que os diferentes elementos existentes no tecido social estabelecem relações e interconexões na disputa na arena social (MORAES, 2013, p. 42).

Desse modo, a análise das políticas públicas para expansão da educação superior não pode prescindir da compreensão das relações existentes entre estas e o contexto mais amplo em que o conjunto das políticas públicas é forjado, assim como as principais concepções e especificidades orientadoras da política gestada em cada governo. Segundo Dourado (2010), a análise das políticas é fundamental para se compreender a relação entre as questões estruturais e conjunturais e seus desdobramentos no campo das políticas públicas em geral, e, as educacionais. Segundo o autor:

Compreender os nexos interinstitucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, [...], implica destacar que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas (DOURADO, 2010, p. 679).

A partir de meados de 1990, tornaram-se crescentes as ações e debates envolvendo a ampliação e a diversificação do sistema, evidenciados pela criação dos cursos sequenciais e de alternativas ao vestibular aberto pela LDB (Lei n. 9.394/96); pelo novo programa de crédito educativo (FIES); pela pressão exercida por grupos historicamente excluídos da educação superior – mediante movimentos pela isenção da taxa de inscrição para o vestibular –; e pela introdução do sistema de cotas para alunos negros e outros, oriundos de escolas públicas, como nova forma de acesso e uma maior democratização da educação superior. Segundo Dourado; Catani e Oliveira (2004), o volume crescente de alunos concluintes do ensino médio, tornava latente a pressão pela expansão das vagas no ensino superior para atender à crescente demanda por esse nível de ensino. Os dados educacionais dos anos 1980 e 1990 mostram relevante expansão do ensino fundamental, que em 2002 atingia 97% das crianças nas faixas etárias correspondentes, totalizando 35.150.362 (trinta e cinco milhões cento e cinquenta mil e trezentos e sessenta e duas) matrículas e garantindo a quase universalização.

De acordo com os dados do Censo da Educação Básica (2000 e 2002), o ensino médio contabilizou 8.710.584 (oito milhões setecentos e dez mil e quinhentos e oitenta e quatro) matrículas em 2002 e cresceu 53% (1996-2002). Em 2000, os concluintes do ensino fundamental eram 2.648.638 (dois milhões seiscentos e

quarenta e oito mil e seiscentos e trinta e oito) e, no ensino médio 1.836.130 (um milhão oitocentos e trinta e seis mil cento e trinta), sendo que, destes, 49% teriam 20 anos ou mais. A pressão exercida por estes estudantes sobre a educação superior já se fazia sentir desde 1995. Sobre a ampliação no número de vagas nos setores públicos e privados de ensino superior, observemos os seguintes números:

A ampliação significativa do ensino superior, já na segunda metade dos anos 1990, concentrou-se majoritariamente no setor privado. De 1.540.080 alunos matriculados em 1990 passamos a 3.030.754 em 2001. O número de vagas subiu de 502.784 em 1990 para 1.265.175 em 2001 com o setor privado dobrando a oferta no período; as instituições públicas federais e estaduais aumentaram em 41% e 54%, respectivamente, suas vagas. As instituições privadas possuíam 70% dos alunos matriculados em cursos de graduação e mais de 80% do total de vagas oferecidas em 2001 (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 102).

Outro dado alarmante era a permanência da elitização e seletividade social e étnica no acesso ao ensino superior. Apesar do crescimento do número de estudantes nas universidades, a democratização do acesso ao ensino superior no Brasil ainda parecia distante da realidade. Sobre essa situação podemos destacar a seguinte contribuição:

Não houve a incorporação dos estudantes menos favorecidos: “a proporção de alunos universitários procedentes da camada dos 20% mais ricos da população aumentou de 67% para 70% durante a década de 1990. Ao mesmo tempo, a presença dos 20% mais pobres sofreu queda de 1,3% para 0,9%” (SCHWARZTMAN, 2002, p. 113).

Assim, ainda de acordo com o autor, a expansão ocorrida na última década do século XX, sobretudo por meio do setor privado, não implicou aumento significativo da participação dos mais pobres no sistema, estudos realizados nos primeiros anos do século XXI mostraram que a composição social do setor privado era mais elitista que a do ensino público.

Portanto, diante desse quadro, em que bases se podia pensar o direito de acesso ao ensino superior? Respondendo a esse questionamento, Dourado; Catani e Oliveira (2004), lembram que a questão da expansão no número de vagas disponíveis e das condições necessárias para o acesso dos estudantes a essas vagas, aparecia, então, como o aspecto mais recorrente nos debates sobre o tema. Os autores analisam ainda que:

Observando o crescimento do ensino superior privado, percebia-se uma grande oferta de vagas ociosas nesse setor, apontando a necessidade de se debater também o financiamento e a permanência desses alunos, bem como o equilíbrio entre setor público e privado. Nessas grandes questões sobre a democratização da educação superior tinha-se, ainda, o problema da persistência de uma seletividade social e racial/étnica no processo de escolha dos alunos, desafio que trouxe a polêmica experiência do sistema de contas (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 103).

Portanto, diante da análise tanto da legislação brasileira quanto das ações do poder público e da sociedade civil, observa-se que o direito de acesso ao ensino superior, enquanto expansão e democratização desse nível, estava presente nos debates, e integrava as diretrizes da época. A ampliação da oferta e os mecanismos de seleção permaneciam questões e desafios centrais; a forma como as políticas de educação superior estavam se configurando traziam novas apreensões. A expansão e a massificação do ensino superior sem contrapartida do aumento dos recursos disponíveis e sem garantia efetiva da qualidade dos cursos deram o rumo das ações do governo federal na última década do século XX.

Dourado; Catani e Oliveira (2004 *apud* Oliveira, Moehlecke e Catani 2003), identificam ao menos três posturas no debate sobre a relação entre expansão e qualidade do ensino naquele contexto histórico, político, social e econômico. Segundo os autores:

Uma sustenta existir uma sequência quase lógica nesses movimentos que, primeiramente, garantiria a expansão, para, em seguida, reivindicarem padrões idênticos de qualidade; outra entende que esses dois processos teriam de ocorrer simultaneamente; há, ainda, uma outra que dá especial ênfase à qualidade, a ponto de defender a restrição da expansão do sistema. São os embates entre tais posturas que movimentavam as ações em torno do acesso ao ensino superior (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 103 *apud* OLIVEIRA; MOEHLECKE; CATANI, 2003).

Ainda de acordo com os autores, as mudanças oscilam entre a posição de fechamento de oportunidades de acesso – por meio da contenção do aumento das vagas e do fortalecimento da seletividade do vestibular, justificada pela preocupação com a qualidade do ensino – e uma posição de abertura – através da expansão das vagas e dos estabelecimentos e da flexibilização dos exames de ingresso.

Analisando a importância da democratização concomitante à qualidade no ensino oferecido pelas IES, Flores (2017) lembra que uma real democratização do ensino superior no Brasil, perpassa, obrigatoriamente, pela melhoria da qualidade desse nível de ensino. Ainda de acordo com a autora, a simples expansão no

número de instituições e de vagas não garante a equidade na aprendizagem entre os estudantes universitários, uma vez que as grandes e mais tradicionais universidades e/ou faculdades brasileiras, sejam públicas ou privadas, têm em sua tradição a qualidade reconhecida na maioria de seus cursos, ao passo que universidades e/ou faculdades menores e mais jovens podem não ter tal garantia de qualidade. Ainda sobre a importância dos investimentos na qualidade do ensino superior a autora destaca que:

Portanto, se não existir uma educação de qualidade, jamais teremos uma real democratização do ensino superior, mas apenas um símbolo de status, de emprego, de uma vida melhor, que não passará de uma farsa aplicada na ironia e mantida em hipocrisia (FLORES, 2017, p. 415).

O desafio consistia, portanto, em estruturar um sistema de educação que integrasse as instituições públicas de ensino superior ao esforço coletivo de valorização e resgate da escola pública e de reconhecimento da educação como direito em seus diferentes níveis e modalidades de ensino. Deve-se pensar em processos seletivos e de expansão do ensino superior que contribuam para a construção da educação pública e de uma sociedade efetivamente democrática, procurando romper com os fundamentos que favorecem a seletividade social e étnica.

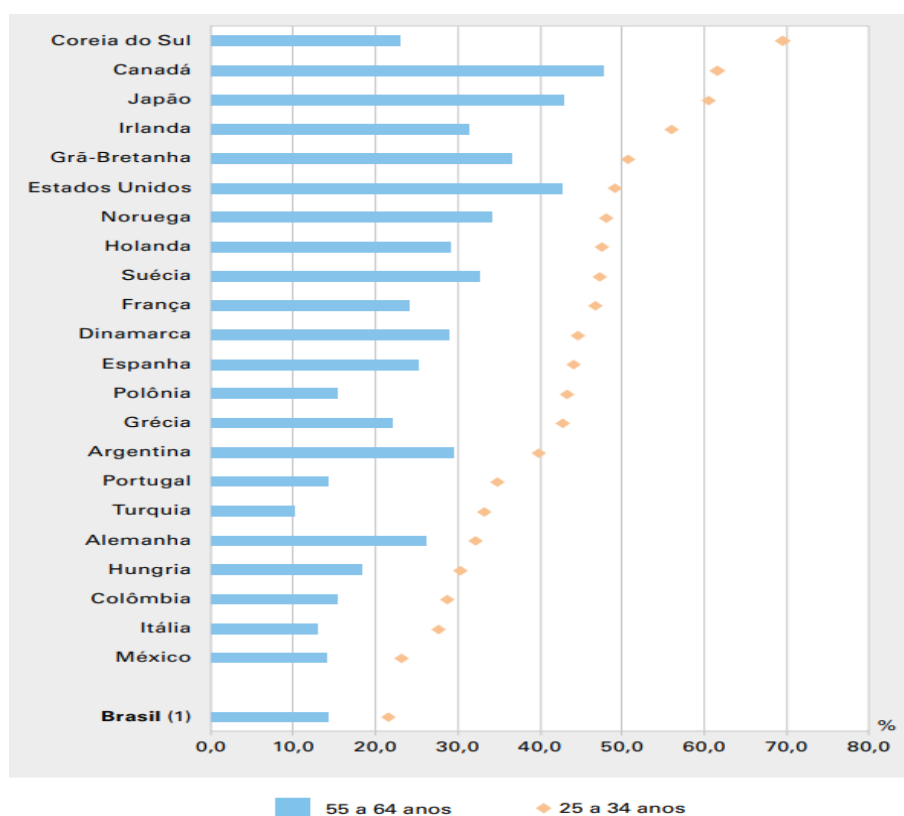
É preciso reconhecer que a elevação da qualificação geral da população brasileira constitui aspecto basilar em uma sociedade e em uma economia baseadas cada vez mais na educação e no conhecimento. Coloca-se, portanto, o desafio de atender não somente às demandas econômicas e sociais heterogêneas por educação superior, mas também a necessidade de ampliar significativamente a produção de conhecimento que contribua para o bem-estar coletivo e para construção da sociedade futura. Para atingir esse objetivo torna-se necessário a criação e implementação de políticas públicas voltadas a ampliação e disseminação da educação para todas as classes sociais.

Desde a chegada de D. João ao Brasil, em 1808, e, da criação das primeiras instituições de ensino superior em nosso país, já se passaram mais de 200 anos. Mas, o acesso da população ao ensino superior no Brasil ainda se apresenta extremamente deficitário. Só para efeito de comparação, no ano de 2018, de acordo com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e conforme os dados representados no gráfico 1, na faixa etária entre 25 a 34 anos, a

porcentagem de pessoas que concluíram o ensino superior em países vizinhos ao Brasil, eram os seguintes: Argentina 40%; Chile 34%; Colômbia 29%. Na Coreia do Sul, líder do ranking, esses números chegam a 70%, seguido por Canadá com 62%, e Japão com 61%. Já no Brasil, nessa mesma faixa etária os dados revelam que apenas cerca de 22% dos brasileiros haviam concluído o ensino superior.

Quando comparados, esses números só reforçam a tragédia em curso na educação superior brasileira, e comprovam o quão atrasado está o Brasil no que tange à democratização do acesso da população a esse nível de ensino.

Gráfico 1 - Proporção da população com nível superior completo, por grupos de idade, selecionados segundo os países membros ou associados à OCDE, selecionados – 2018



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

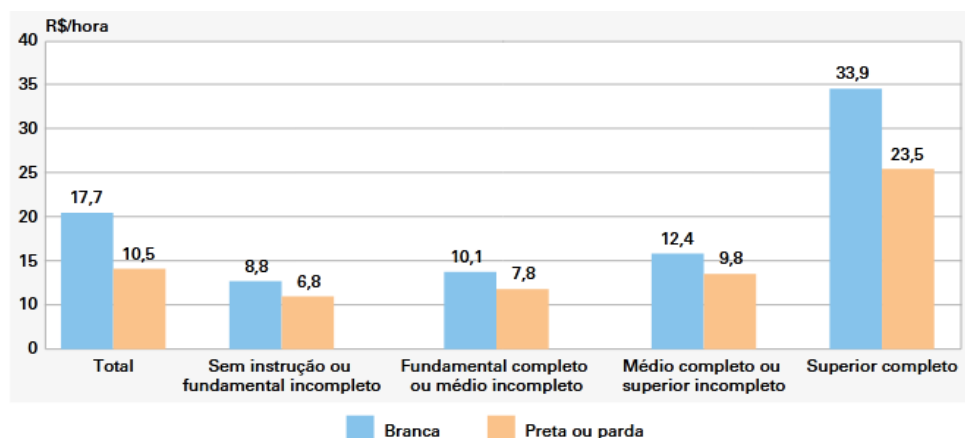
Muitos argumentos poderiam justificar esse atraso educacional presente em nossa sociedade, um deles é a desigualdade social por aqui existente onde muitas crianças e jovens se vêem obrigados a abandonar a escola para trabalhar, e assim ajudar no sustento de suas famílias. Se não estudam, a tendência é que esses jovens se tornem trabalhadores mal remunerados, e, futuramente, seus filhos repetirão a mesma saga. Toda essa situação parece gerar uma espécie de ciclo

vicioso mantendo os jovens de baixa renda presos à baixa escolaridade e, consequentemente, longe do acesso ao ensino superior, e, portanto, longe também das melhores oportunidades de trabalho e renda. Em relação ao histórico ciclo entre baixa escolaridade e desigualdade social no Brasil, observemos a seguinte contribuição sobre a importância das políticas públicas nessa questão:

Portanto, para que a educação possa contribuir, de fato, na redução das desigualdades sociais, tornam-se necessárias políticas ativas de financiamento que favoreçam o rompimento do círculo vicioso entre educação e renda, que se estabelece de forma tão marcante na sociedade brasileira (CORBUCCI, 2004, p. 699).

Segundo dados oficiais do IBGE (2019), representados no gráfico 2, abaixo, os trabalhadores que possuíam ensino superior completo recebiam em média mais que o dobro em relação àqueles que possuíam apenas o ensino médio completo ou o superior incompleto. Já em relação aos que possuíam o ensino fundamental completo e o ensino médio incompleto, essa diferença era mais que o triplo dos que possuíam o ensino superior completo.

Gráfico 2 - Rendimento-hora médio real do trabalho principal das pessoas ocupadas, por cor ou raça, segundo o nível de instrução – Brasil 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

É nesse contexto que percebemos a atuação na maioria das vezes errônea do Estado, orientado ideologicamente por políticas públicas de cunho

assistencialista² e poucas de cunho desenvolvimentista³ ou promotora de empregos. Brandão (2014) lembra que:

O Brasil precisa construir estratégias e instituições capazes de conectar os canais de interação entre ciência, progresso técnico, crescimento econômico e construção de capacidades humanas criativas para a adequada constituição da almejada homogeneização social, rompendo a histórica e persistente marginalização da maior parte da população brasileira (BRANDÃO, 2014, p. 342).

Portanto, políticas públicas meramente assistencialistas dificilmente contribuirão para resolver a questão do déficit na educação superior que o Brasil possui. É necessária a adoção de políticas públicas que estimulem e criem condições para o acesso à esse nível de ensino, seja este acesso nas IES públicas ou privadas. Nesse contexto, políticas públicas como o PROUNI são extremamente necessárias no processo de democratização do ensino superior em nosso país, que naturalmente, contribuirá para uma melhor distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais. Pesquisas recentes mostram que cerca de 40% dos estudantes de ensino superior, não teriam condições de estudar se não tivessem bolsa ou financiamento estudantil. E sem a qualificação adequada nossos jovens terão muitas dificuldades para chegar ao mercado de trabalho, cada vez mais exigente, perpetuando e alargando o fosso social existente no Brasil. Assim, o ensino superior se apresenta como um importante agente qualificador da mão de obra; promotor da ciência; da melhoria de renda, e, conseqüentemente, como agente que atua no combate às desigualdades sociais num país caracterizado pela pobreza e marginalização social. Somente desta maneira, será possível um crescimento econômico e social.

Portanto, como demonstrado, o conhecimento parece ser a “mola” propulsora e estabilizadora da economia e da sociedade, o caminho mais seguro para o sucesso socioeconômico de um país.

² “Uma política assistencialista consiste na prática de organizar e prestar assistência a membros ou camadas mais carentes de uma sociedade, em vez de atuar para a eliminação das causas de sua carência, ou ainda um Sistema ou prática populista, que circunstancialmente proporciona certos benefícios aos pobres com vistas ao seu aliciamento eleitoral” (SOUZA, 2016, p.1).

³ “Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2015, p.40).

Discorrendo ainda sobre a influência que o ensino pode exercer sobre os rendimentos de uma pessoa, ao observarmos os dados do quadro 3, abaixo, identificaremos a existência de uma significativa diferença nesses rendimentos médios. Essas disparidades vão subindo à maneira que os anos de estudos também apresentam elevação. As diferenças ultrapassam os 200% para quem concluiu o ensino superior em comparação àqueles que possuem apenas o ensino fundamental, e, chega próximo aos 200% em relação a quem possui o ensino médio completo. Reforçando nossa análise quanto a esta questão das diferenças de rendimento influenciadas pelos anos de estudo, temos a seguinte contribuição:

O diploma de ensino superior provoca em média uma renda mensal 190% superior à do Ensino Médio e 240% a do Ensino Fundamental, o que justifica a importância e o destaque desse segmento da educação no desenvolvimento da sociedade brasileira (MIRANDA BASTOS, 2016, p. 23).

De acordo com os dados do Mapa do Ensino Superior de 2019, coletados do portal do Instituto Semesp, e, organizados no quadro 3, a renda média de um trabalhador brasileiro que possuía o ensino fundamental completo era de R\$ 1.892,00; já os trabalhadores com o ensino médio completo recebiam cerca de R\$ 2.141,00, e, para aqueles trabalhadores com ensino superior completo o salário médio era de aproximadamente R\$ 6.072,00 por mês. Chegando muito próximo do que afirmou Miranda Bastos (2016), em sua contribuição com nosso trabalho.

Quadro 3 - Média salarial dos trabalhadores no Brasil por nível de instrução - 2019

GRAU DE INSTRUÇÃO	MÉDIA SALARIAL
Ensino Fundamental Completo	R\$ 1.892,00
Ensino Médio Completo	R\$ 2.141,00
Ensino Superior Completo	R\$ 6.072,00

Fonte: Mapa do Ensino Superior 2019 (Instituto Semesp).

Desta maneira, o ensino superior exerce peso importante no desenvolvimento da sociedade, e segundo a própria Constituição determina, um direito de todos para ampliar suas formações acadêmicas e se capacitarem para atuarem em benefício próprio e da sociedade, independente de situação socioeconômica. Nesse sentido,

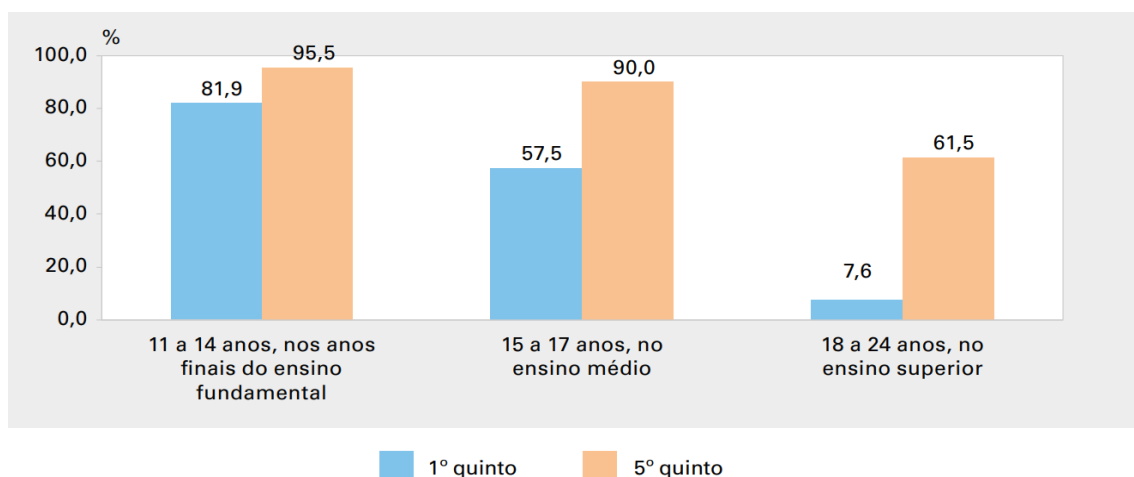
caberia ao Estado apoiar a criação, o desenvolvimento e o acesso ao ensino superior a todos os cidadãos, tendo a obrigação de planejar, criar e desenvolver leis, programas e instituições que sejam capazes de cumprir essa finalidade.

Ao analisar as dificuldades que uma parcela significativa da população brasileira enfrenta quanto às condições de acesso ao ensino superior, Schmoeller (2019, p. 30), relata que “uma das questões mais relevantes sobre a educação superior no Brasil diz respeito à ampliação do acesso a esse nível de ensino de uma população que conclui o ensino médio, pretende seguir seus estudos e não encontra condições de ingresso.” Sobre essas dificuldades expostas, observemos uma análise mais detalhada para uma melhor compreensão dos fatos:

Entre as principais dificuldades de acesso ao ensino superior público estão a oferta de vagas reduzida, a alta relação de candidatos por vaga, o ensino básico deficiente, as dificuldades em conciliar trabalho e estudo, e vários outros fatores que torna o ensino público um espaço de poucos. Já o ensino superior privado tem como principais dificuldades o custo das mensalidades, que muitas vezes obriga o estudante a trabalhar, tornando mais difícil a conciliação, gerando altas taxas de evasão (AMARAL; OLIVEIRA, 2011, p. 25-26).

Ao analisarmos os dados do gráfico 4, observamos com mais clareza toda a problemática exposta acima por Schmoeller (2019), e também por Amaral e Oliveira (2011). Observemos que a maior desigualdade se verifica na desagregação por renda. Apenas 7,6% dos jovens pertencentes ao quinto da população de menor rendimento domiciliar per capita frequentavam ou já haviam completado o nível superior em 2019, uma proporção oito vezes inferior à verificada entre os jovens do quinto da população de maior renda (61,5%), ou seja, parece ser a continuidade do histórico processo de exclusão em curso no Brasil em plena segunda década do século XXI, onde, os estudantes de baixa renda têm muitas dificuldades de prosseguirem com seus estudos conforme vão subindo de faixa etária, e, ao abandonarem seus estudos ficam condicionados a exercerem trabalhos com rendimentos menores, perpetuando, assim, o processo de desigualdade social em nosso país.

Gráfico 4 - Taxa ajustada de frequência escolar líquida, por quintos de rendimento mensal domiciliar *per capita*, segundo os grupos de idade e o nível de ensino – Brasil – 2019



Fonte: IBGE (2020).

Assim, para resolver o problema demonstrado no gráfico acima, os governos, independentemente da esfera de poder que ocupam, municipal, estadual ou federal, precisam implementar políticas de inclusão, que possam dar oportunidades a uma parcela da população que, historicamente, não teve condições de acesso a uma educação básica de qualidade, e, que, portanto, não têm condições de pleitear o acesso ao ensino superior público em nível de igualdade com os candidatos oriundos das escolas particulares, e, tampouco, possuem renda suficiente para arcar com os custos das mensalidades nas Instituições Particulares de Ensino Superior, ficando, portanto, dependentes das políticas públicas que lhes deem condições para cursar esse nível de ensino seja nas IES públicas ou nas privadas.

Sobre a importância das políticas públicas no apoio aos estudantes de baixa renda bem como a relevância da educação superior no combate às desigualdades sociais, contamos com outra importante observação:

Portanto, para que a educação possa contribuir, de fato, na redução das desigualdades sociais, tornam-se necessárias políticas ativas de financiamento que favoreçam o rompimento do círculo vicioso entre educação e renda, que se estabelece de forma tão marcante na sociedade brasileira (CORBUCCI, 2004, p. 699).

Corroborando com nossa discussão envolvendo o financiamento governamental e a educação superior, temos outra contribuição relevante para o aprofundamento de nossa análise:

No que tange ao direcionamento de verbas estatais à demanda estudantil, o diagnóstico é claro: a melhoria no acesso à educação superior está diretamente atrelada ao financiamento da demanda, mas isso não é suficiente. Torna-se necessário dar condições de permanência à população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais pobres. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são: a assistência estudantil ao segmento federal e a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares (CARVALHO, 2014, p. 235).

De acordo com Schmoeller (2019), o PNE (Lei nº 10.172/2001) estabeleceu metas e diretrizes para o Ensino Superior no Brasil, para um período de dez anos a partir de sua promulgação. Entre as principais metas podemos destacar: 1) atender pelo menos 30% da população de 18 a 24 anos até 2011 nesse nível de ensino. 2) estabelecer uma política de expansão para diminuir as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País. Na opinião da autora, a meta já nasceu ambiciosa, considerando que no ano de promulgação da lei, apenas 9% da população nessa faixa etária frequentava uma instituição superior de ensino no País.

Além dos desafios da perspectiva histórica vivenciada pelo Brasil, o período atual sofre interferência dos atuais jogos políticos e de forças. O cenário atual é geralmente considerado como neoliberal. Desta maneira o próximo item versará sobre uma caracterização deste período para ao final ser possível problematizar características do neoliberalismo nos desafios já existentes ao acesso do ensino superior no Brasil.

1.4 O Neoliberalismo: origem e características

Segundo Harvey (2008), o Chile foi o primeiro país do mundo a adotar os ideais da política neoliberal. Sobre o pioneirismo chileno na adoção de tais políticas, o autor faz a seguinte análise:

Vale dizer que a primeira experiência de neoliberalização ocorreu no Chile depois do golpe de Pinochet no "pequeno 11 de setembro" (quase exatamente trinta anos antes do dia em que Bremmer anunciou o regime a ser instalado no Iraque). O golpe contra o governo democraticamente eleito

de Salvador Allende foi patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo. Foi apoiado por corporações dos Estados Unidos, pela CIA e pelo secretário de Estado Henry Kissinger. Reprimiu com violência todos os movimentos sociais e organizações de esquerda e desmontou todas as formas de organização popular (como os centros comunitários dos bairros mais pobres). O mercado de trabalho foi "liberado" de restrições regulatórias ou institucionais (o poder sindical, por exemplo) (HARVEY, 2008, p. 7).

Sobre a importância que o liberalismo exercia no passado, contamos com a seguinte contribuição, “o liberalismo era, no século XVIII, a ideologia de uma classe média burguesa em luta contra uma oligarquia de senhores de terra e de armas apoiados por um Estado autocrático” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8). Segundo Harvey (2008), o neoliberalismo pode ser entendido como um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do estado na economia, onde deve haver total liberdade de comércio, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país, “Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar mínimo” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8). Os autores neoliberalistas afirmam que o estado é o principal responsável por anomalias no funcionamento do mercado livre, porque o seu tamanho e atividade constroem os agentes econômicos privados.

A chamada ação neoliberal surge como resposta ao crescente reformismo social refletidos em políticas redistributivas, de planejamento e regulamentação, implementadas no final do século XIX, que demonstravam o esgotamento do liberalismo clássico:

A crise de superprodução, dentre um leque de consequências, provocou amplo processo de reestruturação do capitalismo, com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo. Tal reestruturação implantou-se sem abalar os pilares essenciais dos modos de produção, por meio de mudanças em sua estrutura, marcando assim um novo padrão de acumulação flexível (SILVA, 2019, p. 48).

O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra Mundial, na Europa Ocidental e na América do Norte, como reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar social. Porém, sua ideologia só foi posta em prática a partir das décadas de 1960 e 1970, onde a combinação de uma profunda recessão, inflação acelerada e desemprego, conduziu à reconfiguração do fordismo e do Estado de Bem-Estar Social. Sobre a origem e os principais fundamentos do neoliberalismo, Martins (2011) observa o seguinte:

Seu ponto de partida é o livro *O caminho da servidão* (1944), de Friedrich Hayek. Organizado como doutrina, em 1947, por um grupo de 37 participantes, entre os quais o próprio Hayek, Milton Friedman, Ludwig Von Mises e Karl Popper, que fundaram a sociedade *Mot Pelérin*, reunida em hotel no sul da Suíça. Seu objetivo era combater o keynesianismo e o liberalismo político, que viam como formas disfarçadas de socialismo, e preparar as bases de um capitalismo rígido, fundado na competição e no liberalismo econômico (MARTINS, 2011, p. 142-143).

A teoria neoliberal surge, portanto, como oposição ao keynesianismo e sua defesa de um Estado de bem-estar social, e propõe uma nova leitura da parte econômica do liberalismo clássico, tendo como base uma visão econômica conservadora, que pretende diminuir ao máximo a participação do Estado na economia. Em geral, podemos dizer que as características do neoliberalismo, de acordo com as teorias dos estudiosos da Escola Austríaca, são o enfraquecimento do Estado em sua dimensão social, mas seu fortalecimento em sua condição coercitiva, e, a diminuição drástica da participação estatal na economia. Os teóricos neoliberais defendem a mínima cobrança de impostos e a privatização dos serviços públicos.

Uma definição do arcabouço das principais ideias que norteiam o neoliberalismo nos é apresentada por Harvey (2008, p. 2):

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional, caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p. 2).

De acordo com Silva (2019), um esboço do plano neoliberal deu-se com as 10 regras do Consenso de Washington de 1989, organizado pelo *Institute of International Economics*, sediado em Washington D.C., que propôs uma cartilha básica que as economias neoliberais (em especial as economias em desenvolvimento que quisessem aderir à ajuda oferecida pelo FMI e pelo Banco Mundial) deveriam seguir. Vejamos a seguir as 10 regras do Consenso de

Washington assim resumidas por Williamson que delineiam as características do neoliberalismo:

1 – Disciplina fiscal: o estabelecimento de um teto de gastos públicos, o que, na prática, reduz ou limita os gastos com serviços básicos. 2 – Redução dos gastos públicos: deve contar com a disciplina fiscal e com outras medidas, como a privatização dos serviços públicos. 3 – Reforma tributária: reformular o modo de cobrança dos impostos. Em geral, o que o Consenso de Washington defende é a menor taxação de impostos possível. 4 – Juros de mercado: controlar os juros para que a inflação não cresça. 5 – Câmbio de mercado: operar trocas de mercado no mundo realizando importações e exportações de produtos. O que poderia ser ruim, em alguns casos, para a economia local e para os pequenos e médios empresários, em virtude da grande concorrência com os produtos importados. 6 – Abertura comercial: liberar o comércio com outros países não colocando entraves ideológicos ou políticos que dificultem as relações comerciais exteriores. 7 – Investimento estrangeiro direto: abrir filiais de empresas estrangeiras no país em desenvolvimento. 8 – Privatização de empresas estatais: privatizar todos os serviços que forem possíveis de privatização, ou seja, entregá-los à iniciativa privada. 9 – Desregulamentação (flexibilização de leis econômicas e trabalhistas): flexibilização das leis que regulamentam a economia, o que significa diminuição da participação do Estado na economia, e das leis trabalhistas, o que significa menos direitos para os trabalhadores. 10 – Direito à propriedade intelectual: garantir aos autores de uma obra intelectual, científica, filosófica ou artística o direito de receber pela reprodução daquela obra (SILVA, 2019, p. 66 *apud* WILLIAMSON).

Assim, o Neoliberalismo constitui-se, portanto, como uma doutrina socioeconômica que retoma os antigos ideais do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, através de sua retirada do mercado, que, em tese, autorregular-se-ia e regularia também a ordem econômica. Para Harvey (2008), as figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como os valores centrais da civilização.

No próximo capítulo apresentaremos a metodologia utilizada neste trabalho, bem como a periodização estabelecida para a análise dos fatos históricos envolvendo o ensino superior, além das principais características históricas das universidades brasileiras.

CAPÍTULO II

METODOLOGIA

A partir das observações e do mapeamento do processo de desenvolvimento e expansão da educação superior, considerando a produção teórica da área e as principais políticas para esse nível de ensino, o recorte temporal escolhido foi o que melhor atendeu às propostas e objetivos desta dissertação, qual seja, o que prioriza as alterações e transformações no campo político, identificando assim três períodos históricos: Período Colonial; Período Imperial e Período Republicano. O levantamento foi realizado através de uma pesquisa quantitativa desenvolvida a partir das abordagens bibliográfica e documental com aspecto exploratório em portais oficiais do governo federal, assim como dialogaremos, também, com pesquisas publicadas na área da educação superior.

2.1 Periodização como metodologia de análise regional

De acordo com o Dicionário Online de Português (2022), periodizar significa dividir em intervalos regulares de tempo; tornar periódico; expor em segmentos bem definidos de tempo.

Segundo Lombardi (2008) o início dos debates sobre a questão da periodização no Brasil se confunde com a criação, no Rio de Janeiro, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), concretizada em 02 de outubro de 1838. Ainda de acordo com o autor, até a fundação do IHGB o trabalho historiográfico era realizado de modo individual, episódico e sem continuidade. Sobre a nova metodologia historiográfica, o autor observa que:

Com o IHGB foi possível a reunião dos que pensavam a história e estavam interessados em discuti-la. Entre outros aspectos que acaloravam os debates do grupo de historiadores do Instituto, a periodização ocupou um lugar de destaque. Era um tema de tal importância que apareceu já na primeira sessão do IHGB, realizada no dia 10 de dezembro de 1838, na qual Januário da Cunha Barbosa discursou sobre a necessidade de "Determinar-se as verdadeiras épocas da História do Brasil e se esta se deve dividir em antiga ou moderna, ou quais devem ser suas divisões" e ainda como se deveria: "Marcar as diversas épocas da criação das capitanias gerais do Brasil, da fundação de seus bispados e das suas relações" (LOMBARDI, 2008, p. 202).

Contribuindo com a análise sobre a importância da periodização Lenz (2018, p. 86) observa que: “No contexto da História, enquanto campo disciplinar, a ideia de periodização é considerada elemento-chave para se pensar e compreender os diferentes momentos históricos vivenciados pela sociedade.” De acordo com a autora, neste sentido, a tarefa de periodizar tornaria possível uma compreensão mais assertiva dos eventos à medida que eles se apresentam entrelaçados a um contexto a sua volta.

Ainda sobre a relevância da periodização como instrumento para compreensão dos eventos históricos, Lombardi (2008) corrobora com a análise de Lenz (2018) ao afirmar que

Além de útil e necessária à delimitação do objeto de investigação, expressa e pressupõe a concepção histórica que o pesquisador adota na sua prática e em seu fazer científico e didático. É a periodização que expressa o entendimento de como ocorrem as mudanças estruturais, globais e profundas – as transformações históricas – e como se dá a transição de um período para o outro (LOMBARDI, 2008, p. 201).

No âmbito da Geografia, quando utilizada, a periodização reveste-se de outros significados. Assim, para sua compreensão, torna-se interessante refletir sobre a ideia de tempo, pois pensar em períodos pressupõe pensar em tempo.

Santos (1997) assevera a magnitude da dimensão histórica no âmbito da Geografia quando assegura que a noção de espaço é indivisível da ideia de sistema de tempo, ou ainda, que os elementos do espaço variam de acordo com o movimento da história. A essência do espaço é social e ao entendê-lo como uma totalidade, o autor propõe como recurso metodológico a divisão deste para melhor analisá-lo.

O fato de que os eventos sejam ao mesmo tempo espaciais e temporais não significa que se pode interpretá-los fora de suas próprias determinações ou sem levar em conta a totalidade da qual eles emanam e que eles reproduzem. O espaço social não pode ser explicado sem o tempo social (SANTOS, 1986, p. 207).

Assim, os elementos do espaço mudam seu papel no sistema espacial a cada momento histórico e, neste sentido, ele reforça a importância da dimensão temporal na análise do espaço.

Segundo Lins e Rios (2010) o espaço é produto e manifestação da sociedade e traduz todas as contradições advindas e apreendidas nas relações sociais. Ainda segundo os autores

Em cada momento histórico o lugar tem um papel próprio no processo produtivo, assumindo uma transformação mais ou menos significativa de acordo com o desenvolvimento econômico-sociocultural e geográfico exercido por este processo, determinando, dessa forma, características peculiares, como a estrutura técnica e capital próprio (LINS; RIOS, 2010, p. 63).

Desta forma, o espaço regional é produto de uma lógica social que expressa suas variações, ou de diferentes lógicas ao longo da história, portanto, este é produzido e reproduzido enquanto produto histórico. Sendo assim, para a compreensão deste torna-se necessário a leitura de suas peculiaridades históricas, uma vez que suas características atuais possuem formas que expressam conteúdos sociais do passado. Para Santos (1986) é através do espaço que a história se torna ela mesma em estrutura, “estruturada em formas”. São formas-conteúdos que influenciam o curso da história, o presente e o futuro, participando da dialética da sociedade. Reconhece o espaço como fator – objeto e sujeito – de um processo. O termo processo refere-se ao tempo que passa, portanto, a dimensão histórica demarcada por eventos.

Ainda de acordo com Santos (2003), a questão é delinear as variáveis-chave, uma vez que, cada fragmento do tempo, norteará o sistema de variáveis, esse sistema de eventos que designamos período. Eis aí o princípio a partir do qual podemos valorizar os processos e reconhecer as novidades da história do território.

Períodos são pedaços de tempo definidos por características que interagem e asseguram o movimento do todo. Mas essa interação se faz segundo um controle que assegura uma reprodução ordenada das características gerais, isto é, segundo uma organização. É a falência desta última, açoitada por uma evolução mais brutal de um ou de diversos fatores, que desmantela a harmonia do conjunto, determina a ruptura e permite dizer que se entrou em um novo período (SANTOS, 2003, p. 24).

Desse modo, Santos reforça a necessidade da periodização; ainda segundo o autor, tal periodização permite chegarmos à identificação dos sistemas temporais num mesmo espaço vivenciado.

Reforçando a importância da periodização para o estudo dos eventos históricos, Diniz e Duarte (1983, p. 36) nos apresentam a seguinte contribuição:

A periodização das relações sociais pela definição de processos regionais é necessária para dar ordem e compreensão à dinâmica da sociedade, considerando a interação entre os níveis daquela sociedade, sua complexidade, seu conteúdo e forma (DINIZ; DUARTE, 1983, p. 36).

De acordo com esta concepção, o espaço necessita ser compreendido como espaço de existência concreta, que articula presente e passado, pelo fato de sua existência. Sendo fundamental não separar o espaço do tempo, mas compreender o espaço-tempo, segundo Santos (1986, p. 206), “É a categoria fundamental para superar as análises superficiais e por demais abstratas”. Assim, na elaboração de uma periodização dos processos regionais torna-se importante analisar as estruturas espaciais pretéritas, e desta forma definir os marcos espaciais da produção. Estes segundo Diniz e Duarte (1983), são entendidos como a visualização das formas e relações estruturais do conteúdo espacial no tempo.

No próximo item apresentaremos a proposta de periodização utilizada nesta pesquisa, com base em três períodos históricos, além de um quadro destacando os principais eventos históricos envolvendo o ensino superior no Brasil ao longo dos três períodos estabelecidos.

2.2 A educação superior no Brasil: uma proposta de periodização

A gênese do ensino superior no Brasil se deu nas primeiras décadas do século XIX, mais precisamente a partir do ano de 1808, quando se deu a transferência da Corte Portuguesa para as terras brasileiras o que, na opinião de alguns estudiosos, Lombardi (2008) e Durham (1998), reflete o seu advento tardio. Lombardi (2008) observa que o desenvolvimento do ensino superior na América portuguesa só ocorreu no século XIX, diferentemente do que ocorreu na América Espanhola, onde as primeiras instituições de ensino superior surgiram ainda no século XVI, sobre essa questão Durham (1998, p.92) relata que:

Em suas colônias, os espanhóis transplantaram para o Caribe, já no início do século XVI, a primeira universidade (Santo Domingo, 1538) inspirada no modelo de Salamanca e até fins do século XVII se constituiu uma rede de

mais de uma dezena de instituições públicas e católicas (DURHAM, 1998, p. 92).

Para fins de contextualização, nesta pesquisa serão apresentadas características do ensino superior brasileiro, tendo como principal referência a periodização proposta por Almeida (1989) e Azevedo (1943). Comentando a obra de Saviani (2004) encontramos em Lombardi (2008, p. 203) as seguintes observações sobre essa proposta de periodização:

No âmbito da História da Educação Brasileira, seguindo os critérios adotados na História do Brasil, Saviani entende que a periodização mais clássica assume um critério externo à educação brasileira, guiando-se por um parâmetro político. Dessa visão resulta a clássica divisão da educação no período colonial, no Império e na República. Para Saviani, em trabalho ainda inédito apresentado em evento da área, esse é o caso da obra de José Ricardo Pires de Almeida. Certamente que a obra *A Cultura Brasileira*, de Fernando de Azevedo, também se enquadra na mesma situação (LOMBARDI, 2008, p. 203).

Entretanto, um dos primeiros desafios que se apresentou a esta pesquisa foi exatamente o estabelecimento de uma periodização específica para a análise da expansão da educação superior brasileira, tendo em vista tratar-se de um aspecto passível de diferentes definições tanto entre os historiadores, no que se refere a história do Brasil, como entre os educadores no que se refere à história da educação. Sobre as dificuldades em relação à periodização, contamos com a seguinte contribuição:

Esse é um dos problemas mais complexos e controvertidos da historiografia, já que não se trata de um dado empírico, mas de uma questão teórica que o historiador enfrenta ao organizar os dados que lhe permitem explicar o fenômeno investigado (SAVIANI, 2004, p. 7).

Assim, portanto, o problema da periodização diz respeito aos critérios que devem norteá-la e que podem ser internos ou externos ao objeto de investigação.

Sobre as dificuldades quanto à definição de um padrão para a periodização apresentados por Saviani (2004), Lombardi (2008, p. 203), contribui com a discussão ao afirmar que:

Com isso Saviani retoma o debate que as propostas de periodização da História do Brasil, e também da História da Educação, podem basear-se em fatores internos – fundamentalmente as mudanças que a sociedade brasileira sofreu, normalmente centrado sobre um aspecto determinado –

ou, e esse é o critério mais frequentemente usado, em fatores externos – notadamente as transformações sócio-históricas e que supostamente são correlacionadas a mudanças estruturais. Qualquer que seja o encaminhamento, entretanto, os critérios priorizados pelos historiadores são variáveis e sempre detidamente justificados (LOMBARDI, 2008, p. 203).

Dentre as periodizações mais correntes no campo da história da educação destacam-se as que têm por base: 1. As alterações e transformações no campo político, identificando três períodos históricos, quais sejam, Período Colonial (1500-1822), Período Imperial (1822-1889) e Período Republicano (a partir de 1889), sendo esta uma periodização clássica na área e de uso bastante corrente (Almeida, 1989; Azevedo, 1943); 2. As alterações no setor produtivo, tido como o motor do desenvolvimento da sociedade brasileira. Apesar de não haver unanimidade, as periodizações tendem a levar em conta os ciclos de desenvolvimento econômico referindo-se, principalmente, à transição ou alternância dos modelos agrário, comercial e industrial (Romanelli, 1978; Freitag, 1981; Ribeiro, 1998); 3. Os aspectos internos ao próprio campo educacional e ao processo educativo, classificando em duas etapas a história da educação brasileira, tendo como marco divisor a regulamentação desta (Saviani, 2004); e, 4. Uma quarta vertente que preconiza dever o estudo da educação ser realizado a partir de uma análise articulada do conjunto de transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Tendo em vista que a organização escolar, a estrutura educacional e as práticas educativas formais e não-formais se vinculam a todo o contexto estrutural e conjuntural da sociedade brasileira que, por sua vez, são marcadas pelas transformações no modo capitalista de produção, internas e externas ao país (Lombardi, 2008). Nesse caso, a periodização da história da educação brasileira distingue três etapas, sendo cada uma subdividida, posteriormente, em períodos e fases.

A existência de diferentes formas de periodização da história da educação brasileira torna ainda mais relevante a importância dessa periodização, dados os múltiplos fatores externos e internos à própria educação que estabelecem interfaces diretas e indiretas com ela, condicionando-a e por ela sendo condicionados.

A partir das observações e do mapeamento do processo de desenvolvimento e expansão da educação superior, considerando a produção teórica da área e as principais políticas para esse nível de ensino, a periodização escolhida foi a que melhor atendeu às propostas e objetivos desta dissertação, qual seja, a que prioriza as alterações e transformações no campo político conforme já relatado

anteriormente, identificando assim três períodos históricos sendo eles, Período Colonial (1500-1822), Período Imperial (1822-1889) e Período Republicano (a partir de 1889).

Contudo, a centralidade desta análise, tem como objetivo o período em que houve uma maior expansão do ensino superior privado em detrimento do ensino público, bem como a criação de políticas públicas de acesso ao ensino superior, ou seja, o período de 1960 a 2014, face à complexidade e extensão do recorte do estudo.

A escolha desse período se justifica pelos seguintes motivos: 1. Nele concentram-se as maiores taxas de expansão da educação superior privada no Brasil após a consolidação desse nível de ensino; 2. Compreende o período em que houve aumento no número de vagas ociosas e da inadimplência nas Instituições Particulares de Ensino Superior; 3. A existência, nesse período, de um conjunto de políticas e ações voltadas para a expansão da educação superior; 4. As políticas de expansão da educação superior nesse período têm configurado uma tentativa dos governos em promover uma transição de um sistema de elite para um sistema mais democrático de acesso a esse nível de ensino.

A análise contextualizada desses períodos de expansão indicou uma tendência comum de alteração dos dispositivos relativos à organização e ao funcionamento da educação superior; de maior diferenciação e diversificação de instituições e cursos; de controle de seu acesso; de avaliação e/ou questionamento de sua qualidade e funções a serem desempenhadas; de tentar adequá-la e/ou alinhá-la às pretensas necessidades do setor produtivo e de formação profissional.

O foco deste trabalho, porém, volta-se para a identificação das políticas públicas de acesso à educação superior, com destaque específico para o Programa Universidade para Todos, o PROUNI, criado pelo governo federal no ano de 2004, com o objetivo de promover uma maior democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, com foco principal nos estudantes de baixa renda.

Quadro 5 - As principais características históricas das universidades brasileiras

Períodos Históricos de acordo com as propostas de (ALMEIDA, 1989 AZEVEDO, 1943)	Principais características quanto à Universidade no Brasil
Período Colonial (1500-1822)	✓ Inexistência de universidades e faculdades até a vinda da Família Real ao Brasil em 1808; ✓ O que existia até então relacionado ao ensino superior no país eram os cursos de Filosofia, ou também chamado curso de Artes ou Ciências Naturais e o curso de Teologia ambos mantidos nos colégios da Companhia de Jesus; ✓ Portugal impedia o desenvolvimento do ensino superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência; ✓ Desde seu início a educação no Brasil se deu de forma extremamente seletiva e excludente, com uma minoria de privilegiados, com acesso a ela, e a grande maioria do povo vivendo no analfabetismo; ✓ Com a chegada da Família Real ao Brasil em 1808, são criados cursos para a qualificação de pessoal mais diversificado, e, tem início a história das Escolas de Ensino Superior em terras brasileiras; ✓ As reformas na educação superior não se deram em função dos interesses da população e sim em decorrência de mudanças na infraestrutura e no ensino necessárias às exigências da Corte; ✓ O modelo adotado nessas instituições foi o franco-napoleônico, que se caracterizava por uma organização não universitária, mas profissionalizante, centrado em cursos e faculdades, visando à formação de burocratas para o desempenho de funções do Estado; ✓ Em fevereiro de 1808, D. João VI cria a Escola de Cirurgia e Anatomia em Salvador, e, em novembro do mesmo ano funda a Escola de Anatomia e Cirurgia, no Rio de Janeiro; ✓ Ainda nos anos de 1808 e 1810, respectivamente, com o intuito de formar oficiais e engenheiros civis e militares são criadas a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ). ✓ Seguiram-se o curso de Agricultura em 1814 e a Real Academia de Pintura e Escultura.
	✓ O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o período imperial, de forma extremamente

Período Imperial (1822-1889)	seletiva e excludente; ✓ A partir da Lei Geral de 1827, as províncias teriam a responsabilidade pela educação primária, e o poder central o encargo do ensino superior; ✓ Assim, controlado pelo Estado, e com certa resistência à participação do setor privado, o ensino superior era um mecanismo de monopólio da concessão de privilégios profissionais, que detinha o poder de conferir diplomas juridicamente válidos a uma parcela minoritária da sociedade; ✓ Algumas tentativas de criar a primeira universidade no Brasil surgiram, como o projeto de 1843 que visava criar a Universidade de Pedro II; o de 1847 para a criação do Visconde de Goiânia; entre outras. Mas, nenhuma saiu do papel; ✓ A elite detentora do poder não vislumbrava vantagens na criação de universidades; ✓ Conta-se 24 projetos propostos para criação de universidades no período 1808-1882, nenhum deles aprovado; ✓ O fato dos cursos que surgiram terem se voltado ao ensino prático - engenharia militar e medicina - e serem ministrados em faculdades isoladas, marcou de forma contundente o ensino superior no Brasil e explica muitas distorções que até hoje estão marcadas em nosso sistema; ✓ Pode-se afirmar que as ações voltadas à educação no Brasil Império procuraram garantir a continuidade da tradição aristocrática; ✓ As reformas implantadas apenas consolidaram os mecanismos de exclusão que impediam o acesso ao nível superior de ensino às camadas mais vulneráveis da sociedade; ✓ O Estado não liberava o ensino superior para a população em geral, pois, o aumento do número de diplomados, poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração, portanto, o ensino superior permanecia seletivo e excludente;
	✓ Após a Proclamação da República os estabelecimentos de ensino superior começaram a se expandir e, gradualmente, a igreja foi sendo afastada desse processo permanecendo exclusivamente no âmbito da sociedade civil; ✓ O ensino superior se desdobrou em três ramificações: estatal laico, particular religioso ou particular laico; ✓ As primeiras décadas da República foram marcadas pela expansão do ensino superior, ocasionada pela multiplicação das faculdades; ✓ Através do Decreto nº 14.343 de 1920, foi criada a

Período Republicano (a partir de 1889)	Universidade do Rio de Janeiro que reunia, administrativamente, faculdades profissionais pré-existent, mais direcionadas ao ensino do que à pesquisa e conservava a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades isoladas; ✓ É importante destacar que a Universidade do Rio de Janeiro serviria de modelo para as outras instituições de ensino superior que passaram a existir no Brasil: Minas Gerais (1927) e a do Rio Grande do Sul (1934); ✓ O que aponta para a construção de universidades fechadas para peculiaridades locais e demandas regionais, o que evidencia uma falta de autonomia; ✓ As formas de acesso ao ensino superior também sofreram alterações ainda nos primeiros anos da república. Pelo decreto 981, de 08 de novembro de 1890 elaborado por Benjamin Constant, o exame de madureza de saída do ensino secundário passou a ser exame de entrada para o ensino superior; ✓ Em 1911 foi promulgada por decreto a Lei Orgânica do Ensino Superior, redigida pelo ministro do Interior, o deputado Rivadávia da Cunha Correia, que instituía o exame de admissão, elaborado pelas próprias faculdades, para o ingresso nas escolas superiores; ✓ Em 18 de março de 1915, foi promulgado o decreto 11.530, que reorganizava o ensino superior rebatizando os exames de admissão para exames vestibulares, também era necessário apresentar um certificado de aprovação das matérias do curso ginasial, realizado no Colégio Pedro II ou nos colégios estaduais a ele equiparados e fiscalizados pelo Conselho Superior de Ensino. Tal exigência ajudou a reduzir bastante o ingresso de alunos no ensino superior; ✓ As consecutivas reformas instauradas na primeira república não foram suficientes para mudar radicalmente o ensino superior brasileiro, ao se fazer um balanço do ensino superior no Brasil, até 1930, constata-se que as modificações foram apenas superficiais e objetivaram a manutenção das relações de classe; ✓ Em 11 de abril de 1931, através do Decreto n.19.851 foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras. Tal estatuto vigorou até 1961 e definia que: a universidade poderia ser oficial, isto é, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, ou seja, particular à qual competia dar ao conjunto das faculdades integradas na universidade o caráter especificamente universitário; ✓ As universidades deveriam incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. ✓ Em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, surgiram as
---	---

	Faculdades Católicas, embrião da universidade reconhecida pelo estado em 1946 e, mais tarde, pontifícia – foi esta a primeira universidade privada do país; ✓ Em relação à disputa entre ensino público versus ensino privado, a Constituição de 1934 trouxe dois princípios, posteriormente, repetidos em outras Constituições, que abriram espaços para que o fluxo de recursos públicos pudesse ser canalizado para entidades privadas; ✓ O art. 150, item “e”, colocou que à União cabia “exercer ação supletiva onde se faça necessária por deficiência de iniciativas ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções”; ✓ O art. 154, por sua vez, isentou de impostos os “estabelecimentos particulares de educação primária gratuita ou educação profissional gratuita”. Esses dois artigos, de certa maneira, praticamente “oficializaram” a rede de ensino particular e a estimularam, obviamente em detrimento da rede pública; ✓ O artigo 149 da Constituição de 1934 e o artigo 125 da Constituição de 1937 velam sobre o papel do Estado em relação à educação. Um comparativo entre os dois artigos deixa claro que o Estado praticamente abdicou de sua responsabilidade com a educação pública, deixando a cargo das instituições particulares de ensino essa função; ✓ Um ponto interessante trazido pela Lei nº 4.024/61 era a flexibilização da estrutura do ensino, permitindo o acesso ao ensino superior, independentemente do tipo de curso que o aluno tivesse feito antes; ✓ Nos anos 1960, embora o sistema de ensino superior estivesse ampliando gradualmente o número de vagas em estabelecimentos públicos e privados, a demanda por formação superior crescia em ritmo superior ao da oferta; ✓ A solução para absorver esse excedente de alunos foi passar à iniciativa privada parte dessa responsabilidade com estímulos governamentais para sua expansão; ✓ O ensino técnico oferecido para as classes populares durante a ditadura delineou sua função na sociedade: atender exclusivamente as necessidades do mercado, o que frearia as manifestações políticas, contribuindo para que o ensino superior continuasse reservado às elites; ✓ A partir de 1965 o Ministério da Educação e Cultura (MEC), assinou uma série de acordos com a agência americana United States Agency for International Development (USAID). Esses acordos tinham como objetivo uma profunda reforma no ensino brasileiro e a implantação do modelo norte americano nas
--	--

	universidades; ✓ De acordo com esse novo modelo, a educação superior deveria ter objetivos práticos e adaptar seus conteúdos às metas do desenvolvimento nacional; ✓ Entre 1964 e 1973, enquanto o ensino primário cresceu 70,3%; o ginasial, 332%; o colegial, 391%; o ensino superior foi muito além, tendo crescido no mesmo período 744,7%. Entre 1968 e 1976, o número de instituições públicas de ensino superior passou de 129 para 222, enquanto as instituições privadas saltaram de 243 para 663; ✓ Na Constituição de 1967 o governo militar deixava explícito seus planos privatistas para o ensino superior. O parágrafo 2º do artigo 168 dizia que “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”; ✓ Porém a crise econômica que o Brasil enfrentaria nos anos 1980 e início dos anos 1990 levariam as IES privadas a enfrentar dois graves problemas: a inadimplência e um grande número de vagas ociosas; ✓ Foi nesse contexto socioeconômico que surgiu o PROUNI no ano de 2004. Com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil ofertando bolsas de estudos parciais e integrais aos alunos de baixa renda; ✓ Com o PROUNI o governo procurava agradar a sociedade com a doação de bolsas de estudos, e, os proprietários das IES privadas que esperavam ver a redução da inadimplência, e, principalmente, no número de vagas ociosas.
--	---

Fonte: O autor (2023)

Portanto, conforme exposto ao longo do capítulo a periodização é um recurso de extrema importância para o estudo e a compreensão dos eventos históricos. No caso específico do ensino superior brasileiro, percebemos que ao longo dos três períodos abordados algumas características pouco se alteraram, tais como os processos de exclusão e seletividade de grupos sociais que se beneficiaram das políticas educacionais ao longo de todo o período estudado.

No próximo capítulo abordaremos com mais detalhes a trajetória do ensino superior no Brasil, analisando algumas das principais políticas adotadas desde meados do século XVI com a introdução do ensino jesuítico, até o final do século XX quando ocorre a expansão das políticas neoliberais na educação superior brasileira.

CAPÍTULO III

RESULTADOS

No presente capítulo serão abordados elementos que compõe o entendimento da trajetória da educação superior no Brasil desde o ensino dos jesuítas em meados do século XVI, passando pelos períodos imperial, Primeira República, Era Vargas, período JK, governos militares e, chegando ao final do século XX com a efetiva implementação das medidas neoliberais na educação superior brasileira. Cabe destacar que estes períodos apresentarão a sistemática continuidade do processo de institucionalização do ensino superior a partir do poder central, dos governos, com perda do poder por instituições religiosas católicas, e ocorrerá também a entrada do poder privado na oferta da educação superior atendendo aos interesses do mercado neoliberal que começa a ganhar importância no Brasil a partir dos anos de 1960.

3.1 O período jesuítico e a introdução da educação básica no Brasil

Quando Portugal e Espanha se lançaram ao mar durante as Grandes Navegações do século XV, nesses dois reinos, a Igreja Católica tinha fortes ligações com o Estado absolutista. Não era como hoje no Brasil, no qual a Constituição separa a Igreja do Estado. Isso significa que o rei tinha muita autoridade sobre o clero. A colonização do Brasil foi uma ação conjunta dessas duas Instituições. Diversas ordens religiosas vieram para o Brasil, em particular após 1580: franciscanos, beneditinos, dominicanos, carmelitas etc. Os que mais se destacaram foram os jesuítas. Os jesuítas faziam parte da Companhia de Jesus, uma ordem fundada em 1540, pelo nobre militar espanhol, Inácio de Loyola durante a época da Contrarreforma.

A Companhia de Jesus foi aprovada pelo Papa Paulo III, em 27 de setembro de 1540. Os padres da Companhia de Jesus, os jesuítas, chegaram ao Brasil em 1549, acompanhando o governador-geral Tomé de Sousa, com a missão de catequizar os nativos e conquistar novas almas para a Igreja Católica, abalada pela Reforma Protestante. O fim com que os jesuítas vieram ao Brasil confunde-se entre a expansão da fé católica e o atendimento dos interesses do governo português.

A armada saiu de Belém no dia primeiro de fevereiro de 1549 e chegou à Baía, daí a oito semanas justas, a 29 de março. Nóbrega, homem nobre, culto e decidido; levou consigo mais cinco da Companhia, dignos todos de serem os primeiros obreiros de tão gloriosa tarefa (...). (...) Registram-se, Padres Leonardo Nunes, Antônio Pires, João de Azpilcueta Navarro e os dois irmãos, que logo depois se ordenaram, Vicente Rodrigues e Diogo Jácome, ou de Santiago, como lhe chamou Bartolomeu Guerreiro (NETO, 2006, p. 119).

A população existente no Brasil, quando da chegada dos jesuítas, era composta em sua maioria por índios autóctones, alguns poucos escravos trazidos da África desde 1538 e uns poucos brancos portugueses. Cabia a Igreja a função de auxiliar para que essas pessoas pensassem e agissem de acordo com os interesses da Coroa Portuguesa.

Nesse sentido Cotrim (2004, p. 216) esclarece como se dava a distribuição das “funções” entre a Coroa e a Igreja: “de modo geral, a Igreja e o Estado português atuavam em harmonia. Nesse sentido, cabia ao Estado administrar a colônia, e à Igreja ensinar a obediência a Deus e ao rei”. Ainda sobre a relação de interesses entre a Igreja e o Estado Português contamos com outra oportuna observação:

O modelo de educação jesuítico atendia, naquele momento, aos interesses tanto da Igreja Católica como do Estado. Tratava-se de uma concepção educacional que intentava formar o indivíduo para uma relação de comprometimento com o Cristianismo da Igreja Católica {...}. O período da colonização ocorreu dentro de uma relação entre metrópole e colônia de forma extremamente autoritária, repressiva e exploratória, sendo acompanhada de um suporte ideológico ainda muito mais forte, tratava-se do catolicismo, que teve papel marcante nesse processo de colonização (NETO, 2006, p. 118).

Portanto, a educação oferecida pelos jesuítas, tinha como princípio básico a catequização, estando a Igreja a serviço dos interesses do Estado Português. Foi assim que nasceu o embrião do sistema educacional brasileiro, quando os primeiros professores, os jesuítas, desembarcaram em terras brasileiras.

A educação pensada pela Igreja Católica, que mantinha uma relação estreita com o governo português, tinha como objetivo converter a alma do índio brasileiro à fé cristã.

A educação ministrada pelos jesuítas não apenas marcou o início da educação no Brasil, como também representou impactos segregativos e

impositivos profundos no que diz respeito às consequências para nossa cultura. Durante 210 anos foram os jesuítas os educadores do Brasil. Seus métodos de ensino e programas diferenciavam-se conforme a importância dos educandos (SILVA, 2019, p. 23).

Havia uma divisão clara de ensino: as aulas lecionadas para os índios ocorriam em escolas improvisadas, construídas pelos próprios indígenas, nas chamadas missões; já os filhos dos colonos recebiam o conhecimento nos colégios, locais mais estruturados por conta dos maiores investimentos. O que existia até então relacionado ao ensino superior no país eram os cursos de Filosofia, ou também chamado curso de Artes ou Ciências Naturais e o curso de Teologia, ambos mantidos nos colégios da Companhia de Jesus, como o de Todos os Santos, na Bahia, e o de São Sebastião, no Rio de Janeiro.

Sobre os motivos da inexistência de universidades e/ou faculdades no Brasil durante do período colonial, Figueiredo (2005, p. 13) explica que:

No período colonial, existiam no Brasil apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia, oferecidos pelos jesuítas, pois Portugal impedia o desenvolvimento do ensino superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência (FIGUEIREDO, 2005, p. 13).

O curso de Filosofia de acordo com Flores (2017) tinha duração de três anos e ao final, o aluno conquistava a formação de bacharel ou licenciado. As disciplinas que compunham o currículo eram: lógica, física, matemática, ética e metafísica. Ainda de acordo com a autora, ao término do curso, o estudante tinha duas opções: estudar teologia ou se preparar para as profissões liberais. O curso de Teologia com duração de quatro anos conferia o grau de doutor, o currículo era composto de duas matérias: teologia moral, relacionada a questões éticas do dia a dia e a teologia especulativa, estudo do dogma católico. Ainda sobre as características do ensino ofertado no Brasil pelos jesuítas e a situação dos estudantes, temos a seguinte contribuição:

Existia também o curso de letras humanas, que embora a estrutura pedagógica fosse a mesma das universidades europeias, o curso ministrado no Brasil não oferecia o mesmo reconhecimento. Era classificado como de saber desinteressado, pelo fato de não estar vinculado diretamente a uma aplicação prática profissional. Por esse motivo, os alunos deslocavam-se para uma das diversas faculdades europeias, sobretudo a Universidade de Coimbra. Onde eram submetidos a realizar exames de equivalência caso quisessem prosseguir os estudos

nos cursos ditos profissionais, tais como, medicina, direito e engenharia. Dessa forma, a única maneira dos brasileiros seguir as carreiras liberais, era o estudo na metrópole, mesmo porque, o Colégio da Bahia teve negado o pedido de equiparação à Universidade de Évora, em 1675 (FLORES, 2017, p. 403).

Ainda de acordo com a autora, somente os estudantes mais abastados da colônia tinham condições de se deslocarem até a Europa com o propósito de concluírem seus estudos.

Durante o longo período do Brasil Colônia, poucos brasileiros eram alfabetizados, a maior parte da população era formada por pessoas pobres, e, portanto, analfabeta, “uma vez que a atuação dos jesuítas se fez mais atuante na formação das classes dirigentes, além do trabalho missionário com os indígenas, o que resultou em uma elite intelectual formada por bacharéis, burocratas e profissionais liberais” (FLORES, 2017, p. 404).

Como já mencionado anteriormente, Portugal proibia a criação de universidades no Brasil com o objetivo de impedir o ensino e a aprendizagem das ciências, das letras e das artes, de modo que mantivesse a ordem existente e evitasse movimentos revolucionários.

Enquanto isso a Espanha não deixou de organizar em suas colônias cursos superiores em universidades, embora também tivesse interesses mercantis em suas terras na América. “Havia na Espanha, no século XVI, oito universidades famosas em toda a Europa, enquanto Portugal dispunha de apenas uma: a de Coimbra, e mais tarde a de Évora, esta de pequeno porte”, (CUNHA, 2011 p. 152-153). A variedade de universidades dava aos espanhóis a possibilidade de encaminhar os professores para suas colônias sem prejudicar a dinâmica das aulas na metrópole. Flores (2017) ressalta que embora as universidades tenham surgido na Europa ainda na Idade Média, o medo de uma rebelião tirava o sono da minoria branca.

No Brasil, ainda não existia um proletariado urbano. Por isso a pergunta: um sistema escolar para formar quem? Anarquistas? Socialistas? Comunistas? Ninguém precisa saber português ou fazer conta para puxar a enxada, fruto daquela agricultura escravista, cuja concepção era explorar a força de trabalho e não qualificar a mão de obra. Que tipo de atividade exigia as pessoas lerem no Brasil Colônia? Professor ou cargo público? Os brasileiros não precisavam nem ao menos ler a bíblia (FLORES, 2017, p. 405).

A primeira vista, parece até mesmo um contrassenso esse tipo de pensamento. Mas, o contrassenso, é claro, para uma visão que defende a universalização da educação e não na lógica do governo da época que precisava da mão de obra bruta para manter o processo exploratório colonial funcionando. Vejamos a seguir outra importante contribuição em nossa busca pela compreensão de aspectos do arcabouço que envolvia a educação no Brasil durante o período colonial:

O Brasil enquanto colônia, submetido ao mais estrito monopólio, cresceu isolado do mundo, apenas convivendo com aquele pobre e retrógrado Portugal que não permitiu a criação de um sistema popular de ensino no Brasil e, menos ainda, de escolas superiores (MARCÍLIO, 2005, p. 83).

No seu relacionamento como entidade prestadora de serviços ao governo português, os padres jesuítas, cumpriam com papéis bem distintos, além da catequese, formavam os sacerdotes, os filhos daqueles que estavam a serviço do Reino que representavam a pequena parte da sociedade. Ainda sobre a relação entre os jesuítas e o governo português, contamos com a seguinte análise:

Na retaguarda da atividade missionária, os jesuítas mantinham, nos centros urbanos mais importantes da faixa litorânea, Colégios para ensino das primeiras letras, e, para ensino secundário. Eles se destinavam a cumprir tripla função: de um lado, formar padres para a atividade missionária, de outro, formar quadros para o aparelho repressivo (oficiais de justiça, da fazenda e da administração); de outro, ainda, ilustrar as classes dominantes no local, fossem os filhos dos proprietários de terra e de minas, fossem os filhos dos mercadores metropolitanos aqui residentes (NETO, 2006, p. 120).

Os padres jesuítas tinham ciência da dificuldade para catequizar os nativos e convertê-los a sua fé. Desta forma, para alcançar seus objetivos, os jesuítas entenderam que esse trabalho deveria começar pelas crianças, porque nelas ainda não estavam enraizados os hábitos e costumes da cultura indígena. “A Companhia de Jesus escolheu as crianças indígenas como o ‘papel em branco’, a cera virgem na qual pretendia escrever e inscrever-se” (NASCIMENTO, 2007, p. 185 *apud* PRIORE, 1996). Assim, todo o ensino jesuítico foi marcado pelos métodos dogmáticos de pensamento, em contraposição ao pensamento crítico, ou seja, a fé suprimindo a razão.

Para os indígenas, o ensino se concentrava no catecismo, na linguagem nativa, na representação de autos. Foi nessas escolas de ler e escrever que

teve início uma política educativa de propagação da fé e da obediência. Os jesuítas não estavam apenas catequizando, mas uniformizando a mesma fé, a mesma língua e os mesmos costumes. A catequese foi a prioridade inicial para domesticar os índios (SILVA, 2019, p. 23).

Em outra ponta da educação, com um atendimento diferenciado, estavam os filhos de portugueses. Os descendentes de europeus também frequentavam as aulas dos jesuítas, mas recebiam um ensinamento mais aprofundado, inclusive de outras matérias. O conhecimento repassado aos alunos não se restringia à propagação do ensino religioso, e envolvia mais conteúdo voltado às letras. A diferenciação do ensino para este público privilegiado era um pedido que vinha de cima, feito pela própria elite colonial que morava no Brasil.

Nesse momento já se percebia dois sistemas distintos de instrução: um voltado para os indígenas centrado na leitura, na escrita e algumas operações de matemática, e outro para os filhos dos colonos europeus pautado em um ensino mais intelectualizado.

Os jesuítas seriam os dirigentes dos aldeamentos indígenas formados perto das áreas ocupadas pelos portugueses, como forma de manter os índios sob seu controle e, ao mesmo tempo, de impedir que os padres vivessem com eles, proibição determinada pelo rei D. João III, de Portugal. O principal meio de ação dos missionários, no entanto, seria o colégio. O primeiro, o Colégio da Bahia, foi fundado em Salvador por Manuel da Nóbrega. Logo várias escolas seriam criadas nas demais capitanias. Embora obedecessem a algumas imposições do rei, os responsáveis pela catequização dos índios agiam com autonomia em nome da Igreja. No Brasil, os religiosos fundaram escolas para catequizar os índios e para ensinar aos filhos dos colonos, tanto os que iam ser padres como os que iriam estudar nas faculdades europeias. Aqui, não havia curso superior.

Sobre a forma de atuação dos professores dentro do modelo jesuítico de ensino, temos o seguinte esclarecimento:

O sistema de ensino dos jesuítas (*Ratio Studiorum*) estava centrado numa visão de unidade do professor, do método e da matéria. Todos os professores deveriam seguir o mesmo método de ensino, pois isso assegurava o cultivo da disciplina, da atenção e da perseverança nos estudos (QUILLICI NETO, 2006, p. 123).

Embora o modelo adotado não fosse o mais adequado às características de vida na Colônia brasileira, os colégios foram, sem dúvida, o berço das manifestações

artísticas e literárias que marcaram a história do Brasil. A princípio, em especial durante os primeiros anos de catequização, essas escolas eram simples ranchos de taipa. O voto de pobreza exigido para o ingresso na Companhia de Jesus era levado à risca pelos jesuítas, que praticavam o serviço educacional gratuito tanto em Portugal quanto no Brasil. A princípio, a manutenção das escolas no Brasil estava a cargo da própria Companhia de Jesus, ao contrário do que acontecia em Portugal, onde a Coroa destinava recursos para o amparo dessas instituições.

Portanto, pode-se perceber que a educação e o ensino no Brasil desde sua gênese estão construídos como processo de relação hierárquica, em que há instituições e pessoas que possuem o saber, definem elementos e conteúdos que serão compartilhados, definem os que acessarão, e de que maneira se dará este processo. Há, portanto, uma relação não de construção de sociedade com compartilhamento de conhecimentos para avanços coletivos, mas parece se tratar de um projeto definido de controle de conhecimentos, saberes, e manutenção de hierarquias.

Assim percebe-se que desde seu início a educação no Brasil se deu de forma extremamente seletiva e excludente, com uma minoria de privilegiados, com acesso a ela, e a maioria do povo vivendo no analfabetismo. Como desenvolver um país ou uma nação, sem que seu povo tenha acesso irrestrito à educação em todos os seus níveis? Eis aí uma questão que ainda se coloca atual no Brasil, em pleno ano de 2023, e o Brasil já ter comemorado o bicentenário de sua independência.

Com a chegada do Marquês de Pombal ao poder em 1750, como secretário de Estado do Reino de Portugal, vislumbravam-se novas possibilidades de mudanças na condução das políticas educacionais no Brasil. Antipático à interferência da Igreja em diversas áreas, dentre elas a educação e, simpático às reformas de cunho iluminista, Pombal tomou medidas extremas que o tornaram uma das figuras mais importantes da história de Portugal. A seguir analisaremos sua interferência e as consequências de suas decisões sobre a educação no Brasil.

3.2 O Período Pombalino e a expulsão dos jesuítas: uma nova perspectiva de mudança nos rumos da educação no Brasil

Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, foi o ministro do rei D. José I, de 1750 a 1777. Nessa época, Portugal vivia o chamado despotismo

esclarecido. Os déspotas esclarecidos, eram monarcas absolutistas que empreenderam algumas reformas baseadas em ideias iluministas que, é claro, chocavam-se diretamente com os interesses da Igreja Católica. O Antigo Regime, contudo, permanecia de pé, ou seja, a sociedade baseada nos privilégios feudais da nobreza e na monarquia absolutista. No Brasil, a aristocracia escravista imitava os valores do Antigo Regime.

A administração de Pombal marcou tanto a história de Portugal que a época é hoje chamada de Período Pombalino. No plano econômico, Pombal tentou fortalecer o aparelho mercantilista. Foi dessa necessidade que surgiram as companhias de comércio criadas por ele: a Companhia da Ásia, em 1753; a Companhia do Grão-Pará e Maranhão, em 1755; a Companhia da Pesca da Baleia e a da Agricultura dos Vinhos do Alto Douro, em 1756; e a Companhia de Pernambuco e Paraíba, em 1759. O objetivo era reaquecer a economia açucareira no Nordeste e incrementar a economia no Norte, ambas as regiões relegadas a último plano desde o descobrimento de metais e pedras preciosos na zona das minas. Sobre o perfil e a ideologia de Pombal destaca-se:

Homem do Renascimento, influenciado pela emergência da burguesia e a revolução científica, o Marquês de Pombal atribui um valor econômico, ideológico e político à educação, contribuindo para que a monarquia descobrisse a instrução como um instrumento do Estado-nação (CIÊNCIA HOJE, nº 242, outubro, 2007).

Desta forma, no campo educacional Pombal aplicou medidas constitutivas do movimento iluminista. Seguindo o anticlericalismo da época, ele afastou a Igreja das escolas e universidades. Os jesuítas foram expulsos de Portugal e do Brasil. A Universidade de Coimbra, em Portugal, foi reformada dentro do espírito iluminista e passou a se empenhar no estudo de ciências naturais e de tecnologia. A expulsão dos jesuítas de Portugal e do império colonial foi uma das medidas pombalinas que mais geraram polêmica. A razão para esse conflito apontada por Piletti (1991), é o fato de os jesuítas se oporem ao controle do governo português.

Conforme a Coleção Brasil 500 anos de história (1999, V.04, p. 214), “desde o começo o clero revelava antipatia por Pombal, e não foram poucos os sermões acusando-o de causar a cólera divina sobre Lisboa”; uma referência ao terremoto que arrasou a capital do Império Português em 1755 deixando um saldo de 40 mil mortos.

No campo político os jesuítas ocupavam posições destacadas. Em Portugal, eles controlavam praticamente todo o ensino. Na América, desafiavam as duas Coroas, espanhola e portuguesa, quase constituindo um Estado independente em suas reduções na bacia do rio da Prata. Os jesuítas do Brasil tinham terras, plantações, gado e até escravos. De uma só vez, Pombal tomou todos os bens e expulsou mais de 600 padres. Entretanto, outras ordens religiosas católicas puderam continuar vivendo no Brasil com tranquilidade.

A expulsão dos jesuítas, comandada pelo então primeiro-ministro de Portugal, Marquês de Pombal, significou uma remodelação total do sistema de ensino brasileiro. Por ordem do Estado, os jesuítas tiveram seus livros e manuscritos destruídos pelos portugueses, e a religião foi deixada de lado nos currículos. Comentando as mudanças no modelo de educação até então em curso no Brasil, temos a seguinte observação:

O Marquês de Pombal, então ministro de Estado em Portugal, executou uma série de reformas no sentido de adaptar aquele país e suas colônias ao mundo moderno, tanto do ponto de vista econômico quanto político e cultural. Na esfera da educação, tratava-se da implementação de ideias influenciadas pelo Iluminismo. Nasceu o que se pode chamar de ensino público não confessional, ou seja, um ensino mantido pelo Estado e não mais atrelado a uma ordem religiosa (SILVA, 2019, p. 23).

Tratava-se de uma tentativa de introduzir matérias mais práticas no dia a dia escolar com a supressão das escolas jesuíticas. A reforma pombalina dos estudos menores objetivou criar a escola útil aos fins do Estado.

Para Schmidt (2005), a saída dos jesuítas trouxe um problema grave. Os jesuítas tinham sido professores dos filhos dos colonos abastados. E agora, quem iria ensinar? Pois, pertenciam a eles, jesuítas, a grande maioria das escolas. Para substituir esses colégios, o marquês de Pombal instituiu as aulas régias, nas quais capelães formalmente nomeados pelos bispos passaram a ensinar as primeiras letras às crianças. Entre a expulsão dos jesuítas e a organização de um novo modelo no Brasil, no entanto, o país amargou um hiato de cerca de dez anos sem uma escola estruturada.

Ao reconhecer o atraso do ensino português em pleno “Século das Luzes”, o marquês de Pombal mudou o método e o conteúdo transmitido nas escolas. Os primeiros indícios da reforma aconteceram durante o reinado de D. João V (1706 a 1750), mas ela só foi impulsionada a partir de 1759. Em todo o Reino foram criados

curso para o ensino elementar, ficando proibido o uso dos manuais e métodos de ensino dos jesuítas.

Ainda de acordo com Schmidt (2005), tratava-se de uma das primeiras tentativas no mundo de organizar um ensino primário oficial. O objetivo era formar as elites dirigentes desde cedo, pois as crianças pobres continuariam a receber apenas a instrução paroquial. A expulsão dos jesuítas, em 1759, interferiu diretamente em dois pontos bastante delicados: a educação, tanto no Reino quanto na Colônia, e as populações indígenas do Brasil. No que diz respeito à educação, a expulsão dos jesuítas fazia parte dos planos do marquês de Pombal para efetivar as reformas no ensino preconizadas pelo Iluminismo. Ou seja, Pombal queria fundamentar as suas reformas educacionais nos pensadores do século XVIII que acreditavam que nenhum problema poderia ficar sem solução, desde que fosse analisado sob a luz da razão. Esse foi o pensamento que se aprimorou durante o século XVIII, vindo daí o termo “Século das Luzes”. Os pensadores da época consideravam-se filósofos, fiéis a três princípios básicos: a crença na razão, na ciência e no progresso.

As reformas atingiram também o conteúdo do ensino. Em vez da ênfase quase exclusiva aos clássicos antigos, passou-se a dar mais importância ao estudo do português, a língua nacional, como propunha o grande propagador do Iluminismo em Portugal, Luís António Verney, em seu livro “Verdadeiro Método de Estudar”, de 1746. A ideia era alimentar o gosto mais pela latinidade, ou seja, pelos ideais da cultura greco-romana, do que propriamente pelo idioma. Outra ideia era basear o ensino mais na compreensão racional do que nas memorizações de regras, despertando, dessa forma, o desejo de estudar ciências maiores.

A introdução das reformas no Brasil esbarrou tanto na resistência dos colonos quanto na falta de professores de qualidade que aceitassem as novas regras. Pombal não foi tolerante com as resistências à inovação. Para cumprir suas ordens, as autoridades coloniais tomaram uma medida drástica: suspenderam os principais professores ligados ao ensino tradicional. A reforma pombalina acabou sendo instaurada, mas continuaram funcionando os seminários e colégios das demais ordens religiosas.

Sobre uma das consequências das medidas pombalinas na educação colonial brasileira, contamos com a narrativa de um fato interessante:

As dificuldades de adaptação provocaram a decadência e a posterior estagnação do ensino na Colônia. Numa das aulas administradas em Olinda, por exemplo, dos 57 alunos matriculados apenas doze continuavam frequentando as aulas dois meses depois. Alguns professores, como Manuel da Silva Coelho, um dos professores encarregados de aplicar o novo método, tentou mudar as férias de setembro, conforme as ordens do rei, para dezembro, por ser um mês de clima mais quente na Colônia, mas foi duramente advertido por D. Tomás de Almeida, diretor-geral dos estudos. A mesma situação estendia-se por todo o Brasil, e permaneceu inalterada até o fim da dependência colonial (COLEÇÃO BRASIL 500 ANOS DE HISTÓRIA, 1999, v.04, p. 217).

Para Nascimento (2007), a expulsão da ordem jesuítica e o fechamento de suas escolas criaram um vazio pedagógico de consequências devastadoras na educação brasileira desde o final do período colonial até a própria República. A autora destaca ainda que:

Após 210 anos de serviços educacionais prestados ao Brasil, os jesuítas foram banidos porque a educação jesuítica não coadunava com os interesses comerciais do Marquês de Pombal. Portugal estava decadente em relação a outras potências europeias, e o Marquês pretendia reerguer o país, colocando as escolas a serviço do Estado e não mais da fé. Com o desmantelamento do sistema jesuítico, a educação brasileira praticamente voltou à estaca zero no início do século XIX (NASCIMENTO, 2007, p. 191).

Para Quillici Neto (2006), pesquisador algum poderá ser ingênuo em dizer que os jesuítas pouco colaboraram para o desenvolvimento literário e científico. Nos séculos XVI e XVII, os jesuítas foram, em grande parte, pilares da intelectualidade. “O ensino brasileiro, ao iniciar o século XIX, estava reduzido a pouco mais que nada” (PILETTI, 1991, p. 37), já que, com a reforma pombalina, nenhum sistema educativo comparado ao jesuítico passou a existir.

Ainda sobre a expulsão dos jesuítas das terras brasileiras, Quillici Netto (2006, p. 125) lembra que “das suas escolas saiu, de fato, grande número dos escritores das literaturas modernas”. Sobre a importante herança educacional que os jesuítas deixaram para o Brasil, bem como, o interesse ambíguo desse modelo educacional, temos a seguinte análise:

Para evidenciar um pouco mais o projeto dos jesuítas, podemos indicar duas formas de entendimento: por um lado, foram a mola mestra de um projeto de educação que se apresentava como o grande desenvolvimento de uma pedagogia moderna. Sob um outro ponto de vista, os jesuítas, por meio do saber científico, aplicavam uma espécie de manipulação da ideologia católica que era muito presente. A religião foi uma mordaca utilizada pela companhia como forma de continuar a formação de uma elite do saber e do poder econômico (QUILLICI NETO, 2006, p. 125).

No Período Pombalino, portanto, a educação torna-se uma questão pública e não de fé, podendo ser tratada pelas entidades civis, o que de alguma forma a coloca dentro do campo social, livre da tutela e da estrutura religiosa, e, portanto, podendo ser pensada segundo regras próprias, como uma coisa em si.

É por essas razões que a importância da educação não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Analisando a história da educação brasileira Cury (2002, p. 247) observa que:

Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça (CURY, 2002, p. 247).

Portanto, todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais.

Segundo Magnoli (2008), o Brasil do século XIX, governado pelo príncipe regente D. João (1767-1826), propriedade de um império que subtraiu suas riquezas naturais durante séculos, era como um livro por escrever. Os acontecimentos que determinaram as direções que sua história tomaria, durante o princípio do século em causa, não foram necessariamente ou cuidadosamente planejados, com exceção de um: a transferência do império português para o Brasil, em 1808.

No campo educacional muitas mudanças aconteceriam com a chegada da Família Real ao Brasil. A determinação de D. João VI instituindo as Faculdades de Medicina na Bahia e no Rio de Janeiro significou a abertura para a educação e o consequente desenvolvimento do ensino superior no Brasil. Como colônia de Portugal, o Brasil permaneceu mais de 300 anos sem autorização para oferecer cursos superiores. Só em 18 de fevereiro de 1808, com a criação da primeira escola médica do país, em Salvador, Bahia - a Faculdade de Medicina da Bahia -, o Príncipe Regente, D. João, deu início ao fim do bloqueio educacional que impedia o desenvolvimento da nação. Porém, esse ensino permaneceria restrito às elites, e,

como já havia ocorrido nos 300 anos anteriores, longe do alcance da população em geral como poderemos observar no próximo item.

3.3 1808: a transferência da Família Real Portuguesa e a introdução do ensino superior no Brasil

Em 1807, Portugal e Inglaterra assinaram uma convenção secreta, que previa entre outras coisas a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, caso Portugal fosse invadido pela França, o que ocorreu naquele mesmo ano.

Assim, ainda no ano, 1807, a família real portuguesa é obrigada a vir para o Brasil, provocando também uma reorganização administrativa em território colonial como podemos observar na seguinte contribuição:

O príncipe regente permitiu a qualquer pessoa a abertura de escolas de primeiras letras, que na maioria funcionavam na própria casa do professor. Já os filhos das famílias ricas recebiam em suas casas os preceptores, para dar-lhes a noção das primeiras letras, pois não havia escolas públicas no Brasil. Dom João VI realiza, no Brasil escravocrata e monocultor, adaptações no plano econômico com a abertura dos portos; no plano político, com a reorganização administrativa, pública e jurídica; e no plano cultural, com as escolas superiores (NASCIMENTO, 2007, p. 195).

Apesar de contraditórias, tais mudanças, em virtude da realidade da colônia e realizadas para privilegiar apenas uma classe, provocaram a formação de um novo contexto na, então, recém-metrópole. No campo intelectual, por exemplo, foram criadas a Imprensa Régia e a Biblioteca Pública. Já no campo educacional são criados cursos para a qualificação de pessoal mais diversificado, e, tem início a história das Escolas de Ensino Superior em terras brasileiras.

Com a vinda da Família Real para o Rio de Janeiro, em 1808, o ensino superior passou a existir em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia (academia militar), medicina (cátedras de cirurgia e anatomia) e belas artes, gratuitos e financiados com o “Quinto da Coroa”, imposto cobrado sobre os produtos exportados do Reino e das colônias (FIGUEIREDO, 2005, p. 13).

Com D. João VI, não apenas nascia o ensino superior, mas também um processo que resultaria na independência política do Brasil. De acordo com Silva (2019) tais reformas não se deram em função dos interesses da população e sim como decorrência de mudanças na infraestrutura e no ensino, necessárias às exigências da Corte. O autor observa ainda que:

Com o estabelecimento da Coroa Portuguesa, houve uma preocupação imediatista com o ensino para preparar os cidadãos que deveriam servir aos novos habitantes. A profissionalização dos cursos superiores, inaugurada por D. João VI representou a fragmentação do ensino e o caráter não universitário e profissionalizante que se desenvolveu lentamente, que seguia o modelo de formação visando assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho altamente restrito. Não possuíamos universidades, mas sim cursos isolados e funcionais apenas ao interesse dominante (SILVA, 2019, p. 24).

Assim, as primeiras escolas de ensino superior foram fundadas no Brasil ainda no ano de 1808. Pimenta e Anastasiou (2005) reforçam a justificativa quanto à necessidade da criação de tais escolas naquele contexto de nossa história. Para os autores

O modelo adotado nessas instituições foi o franco-napoleônico, que se caracterizava por uma organização não universitária, mas profissionalizante, centrado em cursos e faculdades, visando à formação de burocratas para o desempenho de funções do Estado (PIMENTA; ANASTASIOU, 2005, p. 148).

Em fevereiro de 1808, D. João VI cria a Escola de Cirurgia e Anatomia em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), durante sua rápida passagem pela região, e, em novembro do mesmo ano funda a Escola de Anatomia e Cirurgia, no Rio de Janeiro (atual Faculdade de Medicina da UFRJ), logo após a sua chegada. A Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro, como veio a se chamar, funcionou nas dependências do Real Hospital Militar no Morro do Castelo até 1813, empenhando-se na formação de cirurgiões civis e militares. A importância dessas instituições se deve à urgência do desenvolvimento de remédios e de tratamentos às doenças tropicais, ainda desconhecidas, às quais o grupo recém-chegado à América Portuguesa não tinha resistência. Em 1º de abril de 1813, um novo decreto reorganiza o ensino médico e a Escola passa a denominar-se Academia Médico Cirúrgica do Rio de Janeiro.

Ainda nos anos de 1808 e 1810, respectivamente, com o intuito de formar oficiais e engenheiros civis e militares são criadas a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ). Seguiram-se o curso de Agricultura em 1814 e a Real Academia de Pintura e Escultura. Analisando o modelo franco-napoleônico que delineava a gênese do ensino superior no Brasil, observemos a seguinte contribuição:

A profissionalização dos cursos superiores, inaugurada por D. João VI representou a fragmentação do ensino e o caráter não universitário e profissionalizante que se desenvolveu lentamente, que seguia o modelo de formação visando assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho altamente restrito. Não possuíamos universidades, mas sim cursos isolados e funcionais apenas ao interesse dominante (SILVA, 2019, p. 24).

Após a chegada da Família Real, em 1808, o Brasil apresentou considerável desenvolvimento em relação ao ensino superior. Mas o direito à educação permanecia restrito a alguns. A vinda da Família Real e mais adiante a Independência (1822) fizeram com que o ensino superior tivesse preocupação exclusiva, em detrimento de outros níveis de ensino, evidenciando o caráter classista da educação, ficando a classe pobre relegada a segundo plano, enquanto a classe dominante expandia cada vez mais seus privilégios.

No próximo item será possível vislumbrar o aprofundamento das estruturas de educação e ensino ligadas ao atendimento de classes, manutenção de privilégios e acirramento das diferenciações do que cada classe poderia acessar. O entendimento do ensino técnico e profissionalizante vinculado às classes mais pobres, por exemplo, é item que deriva deste período.

3.4 O ensino superior no Brasil Império (1822 – 1889)

No Brasil Império, a expansão do ensino superior ocorre de maneira muito lenta, através do surgimento de cursos isolados em várias áreas, já que o modelo econômico agroexportador não necessitava de profissionais com formação superior.

O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o período imperial. De acordo com Silva (2019), a Constituição outorgada por D. Pedro I em 1824, continha um tópico específico no tocante à educação que traçava a ideia de um sistema nacional de educação indicando que o Império deveria possuir escolas primárias, ginásios e universidades.

Ainda de acordo com o autor, a partir da Lei Geral de 1827, as províncias teriam a responsabilidade pela educação primária, e o poder central o encargo do ensino superior.

Assim, controlado pelo Estado, e com uma certa resistência à participação do setor privado, o ensino superior era um mecanismo de monopólio da concessão de privilégios profissionais, que detinha o poder de conferir diplomas juridicamente válidos a uma parcela minoritária da sociedade (FLORES, 2017, p. 406).

Segundo Cunha (2007), o Estado detinha o monopólio da formação da força de trabalho habilitada para o desempenho de certas profissões, e garantia os interesses de poder, remuneração e prestígio de certos grupos corporativos. Coelho e Vasconcelos (2009, p. 5 e 6 *apud* Cunha 1980), esclarecem que “por esta razão o Estado não liberava o ensino superior, pois, o aumento do número de diplomados, poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração”. Gramsci (1980), corrobora com essa teoria segregacionista na educação superior ainda no período imperial, quando afirma que a universidade é a escola da classe, e, de pessoal dirigente. Flores (2017, p. 406) corrobora com essa discussão, ao afirmar que “a universidade também é um mecanismo através do qual se faz a seleção dos indivíduos das outras classes que devem ser incorporados no quadro governante, administrativo e dirigente”.

A partir da Proclamação da Independência do Brasil em 1822, há um crescimento de escolas superiores no país, mas sempre no modelo de unidades desconexas e voltadas para a formação profissional. Algumas tentativas de criar a primeira universidade no Brasil surgiram, como o projeto de 1843 que visava criar a Universidade de Pedro II; o de 1847 para a criação do Visconde de Goiânia; entre outras. Mas, nenhuma saiu do papel. A elite detentora do poder não vislumbrava vantagens na criação de universidades. Conta-se 24 projetos propostos para criação de universidades no período 1808-1882, nenhum deles aprovado. Sobre o desinteresse da elite imperial e do próprio Estado brasileiro em democratizar o acesso ao ensino superior, contamos com a seguinte observação:

Em suma pode-se afirmar que as ações voltadas à educação no Brasil Império procuraram garantir a continuidade da tradição aristocrática. As reformas implantadas apenas consolidaram os mecanismos de exclusão que impediam o acesso ao nível superior de ensino às camadas mais vulneráveis da sociedade. Também não foram aplicadas ações para superar o isolamento dos cursos. Ou seja, as reformas do Brasil Imperial não foram capazes de instaurar, concreta e abstratamente, a universidade no Brasil. (SILVA, 2019, p. 26).

Em relação ao formato do sistema de ensino superior, e ao ambiente da sala de aula, também não houve significativas mudanças em relação ao modelo jesuítico, o professor continuava como único transmissor do conhecimento e o aluno um mero receptor e memorizador de conteúdos, como podemos observar na seguinte contribuição:

Com respeito à sala de aula, esse modelo não altera as características próprias do modelo jesuítico. A forma pela qual se efetiva a relação entre professor, aluno e conhecimento se mantém. O professor é o transmissor do conhecimento e, no estudo das obras clássicas, a aceitação passiva das atividades propostas, a importância da memorização do conteúdo pelo aluno como sua obrigação primordial, a força da avaliação como elemento essencialmente classificatório são características do ensino nas escolas superiores. Reforçam-se aí, elementos do ensino jesuítico, que refletem aquele conjunto de valores e atendem aos objetivos napoleônicos, em que o processo de “condicionamento” pretendido é preservado com uma metodologia tradicional, com uma pedagogia de manutenção, não havendo intencionalidade para a criação de conhecimento (PIMENTA; ANASTASIOU, 2005, p. 150).

Depois de 1850, observou-se uma discreta expansão do número de instituições educacionais com consolidação de alguns centros científicos como o Museu Nacional, a Comissão Imperial Geológica e o Observatório Nacional. A ampliação do ensino superior, limitado às profissões liberais em poucas instituições públicas, era contida pela capacidade de investimentos do governo central e dependia de sua vontade política, vale lembrar que o ensino superior no Brasil era controlado unicamente pelo Estado, cabendo a este, portanto, definir ações de expansão ou não de novos centros de ensino de nível superior.

Até a proclamação da república em 1889, o ensino superior desenvolveu-se muito lentamente, seguindo o modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas, e visava assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho restrito além de garantir prestígio social. Ressalte-se que o caráter não universitário do ensino não constituía demérito para a formação superior uma vez que o nível dos docentes devia se equiparar ao de algumas universidades europeias, e os cursos eram de longa duração.

Quanto à organização e estrutura administrativa dessas primeiras instituições de ensino superior criadas com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, bem como o seu público alvo, contamos com o seguinte esclarecimento:

[...] em sua organização administrativa, tratava-se de um modelo de universidade centralizador e fragmentado. Por impossibilitar e dificultar processos divergentes de pensamento, criou uma unidade impositiva que até hoje tem dificuldades em se atualizar. [...] No modelo francês, que se iniciou no Brasil no tempo das faculdades isoladas, constatava-se a preocupação central da universidade na formação dos quadros profissionais, atendendo prioritariamente a elite. Dava-se grande importância ao domínio da língua francesa pelos alunos [...] (PIMENTA; ANASTASIOU, 2005, p. 149).

A influência cultural francesa sobre a nobreza portuguesa, bem como nas camadas mais abastadas da sociedade brasileira, pode ser explicada por alguns fatores em comum entre as duas nações. Sobre essa influência cultural que se refletiu no perfil do ensino superior, com o desinteresse das elites dominantes em criar universidades no Brasil, pode-se destacar que:

A grande influência cultural francesa no período iniciado com a vinda da corte portuguesa para o Brasil contou com os seguintes fatores facilitadores: a mesma origem latina das línguas (francesa e portuguesa), a visão da corte francesa como vencedora sobre os senhores feudais, a similaridade de crença religiosa (catolicismo) e a intensa produção ideológica que atendia a burguesia e influenciava a europeização de Portugal à época. Assim, fica clara a recusa de criação, no Brasil, de uma universidade, mantendo-se no lugar o modelo das faculdades isoladas francesa (PIMENTA; ANASTASIOU 2005, p. 150).

O fato dos cursos que surgiram terem se voltado ao ensino prático - engenharia militar e medicina - e serem ministrados em faculdades isoladas, marcou de forma contundente o ensino superior no Brasil e explica muitas distorções que até hoje estão presentes em nosso sistema.

De acordo com Piletti (1995) o objetivo fundamental da educação no Período Imperial era a formação das classes dirigentes. Para isso, ao invés de procurar montar um sistema nacional de ensino, integrado em todos os seus graus e modalidades, as autoridades preocuparam-se mais em criar algumas escolas superiores e em regulamentar as vias de acesso a seus cursos, especialmente através do curso secundário e dos exames de ingresso aos estudos de nível superior.

No entendimento de Silva (2019), é de extrema importância debruçar-se sobre o passado distante e tentar compreender, historicamente, os nossos problemas atuais. É necessário compreender o presente como estágio transitório entre o passado e a expectativa do futuro. Quando se estuda as instituições, a

história é sempre escrita como história do progresso. Entretanto, ao analisar o passado da universidade não nos deparamos com uma instituição que paira acima da sociedade e da história. O que vemos, de fato, é o mesmo que encontramos em toda a realidade social. A tentativa de transformação, que transita por inumeráveis contradições, de um modo novo de construção articulado a critérios de conduta social e histórica.

Ao não compreender a estrutura pela qual a universidade se constituiu não se entende o pilar atual, construído pelas caracterizações próprias do momento histórico em que vivemos. Portanto o indicativo estático não esgota a explicação da realidade presente, há a necessidade de compreender o modelo contínuo e dinâmico. Isso quer dizer que a universidade se constrói através daquilo que nela se conserva e transforma. E é exatamente por conta dessa duplicidade que a compreensão do presente não pode abandonar o entendimento da experiência passada (SILVA, 2019, p. 21).

Assim, o confronto do presente com o passado nos mostra a atual universidade estrutural e socialmente definida.

A República chega ao Brasil, mas a Constituição de 1891 omite-se em relação ao compromisso do governo com o ensino superior. De acordo com Moura (2016), em 1912 surge a primeira universidade brasileira, no Estado do Paraná, mas que durou apenas três anos. Era uma instituição particular, e, começou a funcionar efetivamente no ano de 1913. Ainda segundo a autora, em 18 de março de 1915 foi instituído o Decreto Federal 11.530, que trazia consigo novas regras e reorientava o funcionamento dos ensinos secundário e superior na República. A Universidade do Paraná não atendia aos requisitos desse Decreto. Para manter os cursos em funcionamento a estratégia encontrada pelos gestores da Instituição foi o desmembramento da Universidade em diferentes faculdades. Comentando toda a problemática que envolvia a Universidade do Paraná em relação ao novo Decreto de 1915, do Governo Federal, bem como a solução encontrada por essa IES, temos a seguinte contribuição:

A Universidade do Paraná não atendia aos requisitos desse decreto. Um dos motivos era que a cidade de Curitiba não possuía 100.000 habitantes, nem o estado do Paraná 1 milhão de habitantes, itens que seriam necessários para que as instituições particulares fossem equiparadas aos cursos oferecidos pelas instituições federais. Para manter os cursos em funcionamento, a estratégia utilizada pelo Paraná foi desmembrar a Universidade em faculdades, cada uma reconhecida individualmente pelo governo. Então, os cursos funcionaram dessa forma durante 30 anos. Os

motivos apresentados nesse parágrafo são alguns pelos quais muitos autores não consideram essa Universidade como a primeira do Brasil (MOURA, 2016, p. 29-30).

Somente em 1920 surge a Universidade do Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, que reunia os cursos superiores da cidade: a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito - que surgira a partir da fusão da Faculdade Livre de Direito e da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, o que unia estes cursos era simplesmente a Reitoria e o Conselho Universitário. O decreto que oficializa a universidade é o de nº 14.343, de 7 de setembro de 1920. “A Universidade do Rio de Janeiro é considerada a primeira universidade legalmente criada pelo governo no país. A criação da Universidade do Rio de Janeiro atendeu à Reforma Carlos Maximiliano, por meio do Decreto nº 11.530” (MOURA, 2016, p. 30). Este modelo de universidade, onde há uma reunião de cursos isolados que têm como ligação entre si a Reitoria e, não mecanismos acadêmicos ou administrativos é a base de muitas das universidades brasileiras hoje em dia, que se constituem de instituições agregadas e não integradas.

O modelo educacional que privilegiava a educação da elite, em detrimento da educação popular, é posto em questão na Primeira República.

A dualidade do sistema educacional brasileiro, que conferia ao povo uma educação dessemelhante daquela conferida à elite, é herdada pela Primeira República juntamente a desorganização que se arrastou durante o período monárquico. Surgiram inúmeras reformas para resolver a desorganização do sistema educacional, entre elas a Benjamin Constant, a Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, a Carlos Maximiliano, porém foram apenas reformas paliativas, pois não se buscava mudar a estrutura educacional. Mudava-se até o sistema, mas a base da educação continuava (SOUZA, 2018, p. 5).

Como afirma Freire (1993), a educação como intervenção pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical na sociedade, na economia, nas relações humanas e na busca dos direitos, ou seja, uma sociedade sem educação, verdadeiramente, não evolui.

Assim, as questões de educação são engendradas nas reações que se estabelecem entre as pessoas nos diversos segmentos da comunidade. A educação não é, portanto, um fenômeno neutro, mas sofre efeitos do jogo do poder, por estar de fato envolvida na política.

Compreender de que maneira estas disputas de poder têm continuidade no século XX e de que maneira esta trajetória histórica se faz presente nos desafios atuais será exercício dos próximos itens.

3.5 O Ensino Superior na Primeira República

A expansão do ensino superior no Brasil ganhou impulso após a Proclamação da República, e gradualmente, a Igreja foi sendo afastada desse processo permanecendo exclusivamente no âmbito da sociedade civil. Segundo Flores (2017), naquele momento o ensino superior se dividiu em três ramificações: estatal laico, particular religioso ou particular laico. A autora reforça ainda que além do desinteresse por parte da iniciativa privada, aqueles que eram contrários ao ensino superior, alegavam que sua privatização resultaria na queda da qualidade do serviço prestado à população. Vale lembrar que desde o período imperial o Estado detinha o monopólio do ensino superior, o que acarretava na concessão de privilégios para determinados profissionais. Sobre as justificativas para a manutenção da elitização do ensino superior na Primeira República temos a seguinte contribuição:

O aumento do número de diplomados poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração, para os grupos corporativos compostos por indivíduos oriundos das classes dominantes ou cooptados por elas e interligados a níveis mais elevados da burocracia do Estado (CUNHA, 2007, p. 86).

Ainda sobre os motivos e as justificativas para a falta de interesse de algumas lideranças políticas, quanto à expansão do ensino superior no início do período republicano no Brasil, Oliven (2002) analisa que as lideranças políticas da primeira república enxergavam a universidade como instituição primitiva e adaptada às necessidades do velho continente, uma organização ultrapassada e anacrônica para as necessidades do novo mundo.

Apesar da resistência de alguns grupos da sociedade, as primeiras décadas da República, segundo Flores (2017, p. 408) “foram marcadas pela expansão do ensino superior, ocasionada pela multiplicação das faculdades. Nesse período surgiram as primeiras universidades no Brasil como a do Rio de Janeiro em 1920”. Colaborando com nossa análise sobre as características dessas primeiras universidades brasileiras temos a seguinte contribuição:

Resultado do Decreto nº 14.343 de 1920, a Universidade do Rio de Janeiro reunia, administrativamente, faculdades profissionais pré-existent, mais direcionadas ao ensino do que à pesquisa e conservava a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades isoladas. É importante destacar que a Universidade do Rio de Janeiro serviria de modelo para as outras instituições de ensino superior que passaram a existir no Brasil: Minas Gerais (1927) e a do Rio Grande do Sul (1934). O que aponta para a construção de universidades fechadas para peculiaridades locais e demandas regionais, o que evidencia uma falta de autonomia (SILVA, 2019, p. 27).

Durante a primeira República a educação superior brasileira passou por inúmeras reformas, tais como a Lei Orgânica do Ensino Superior de 1911, que instituía o exame de admissão elaborado pelas próprias faculdades; o Decreto 11.530 de 1915, que alterou o nome dos exames de admissão para exames vestibulares, mas os efeitos práticos dessas reformas, quanto à qualidade, independência e democratização foram muito pequenos. Quanto a esta questão observemos a seguinte contribuição:

As consecutivas reformas instauradas na primeira república não foram suficientes para mudar radicalmente o ensino superior brasileiro, ao se fazer um balanço do ensino superior no Brasil, até 1930, constata-se que as modificações foram apenas superficiais e objetivaram a manutenção das relações de classe (SILVA, 2019, p. 28).

Dessa forma, na primeira república, assim como no império, apesar das várias reformas, também não se conseguiu efetivar um sistema de educação superior de qualidade e com alcance popular. No próximo item será possível observar que embora a educação superior tenha sido contemplada por conquistas de um movimento renovador expressos na Constituição de 1934, tais conquistas são consideravelmente enfraquecidas e até em alguns casos suprimidas pela Constituição de 1937. Também observaremos que dentro de um modelo de Estado desenvolvimentista, carente de mão de obra especializada, ganha destaque a expansão do ensino técnico, principalmente aos estudantes de baixa renda, já o ensino superior privado ganha estímulos governamentais para sua expansão em detrimento dos baixos investimentos públicos nesse setor.

3.6 O Ensino Superior na Era Vargas: Dualidade na educação e na política

Em 3 de novembro de 1930, após um golpe de Estado que retirou do poder o então presidente Washington Luís, assume Getúlio Dornelles Vargas, que ficaria no poder até 1945, retornando democraticamente eleito em 1950, para cumprir um novo mandato até sua morte em 24 de agosto de 1954. O período de seu poder é dividido em três fases: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e o Governo Ditatorial (1937-1945).

O governo de Vargas foi marcado por uma gradual mudança no perfil econômico do Brasil. O modelo agroexportador vigente no país há séculos, começava a perder força devido às constantes crises envolvendo a exportação do café, que era naquele momento o principal produto de exportação da economia brasileira. A quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 provocou a maior crise da economia brasileira até então, pois as exportações de café praticamente zeraram, os prejuízos para a economia brasileira foram incalculáveis. Com a chegada de Vargas ao poder a aspiração por um modelo econômico urbano e industrial, menos dependente do capital externo, adquiriu força e começou a ganhar contornos de política de Estado.

A nova face da economia brasileira concebeu o deslocamento do eixo dinâmico: transição de um modelo agroexportador para um urbano industrial. Essa nova dinâmica no perfil econômico do Brasil acabou conformando novos ares e aspirações em relação à educação em nosso país. Desta maneira, era necessário mão de obra qualificada e preparada para as novas oportunidades que doravante surgiam no Brasil.

Durante a década de 1930, o Brasil continuou se industrializando e se urbanizando. A produção industrial foi superior ao valor da produção agrícola em 1933. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo ultrapassaram a casa de um milhão de habitantes. Sabemos que quanto mais urbano se torna um país, mais cresce os setores de serviços, menos as pessoas querem se submeter ao trabalho braçal e, então, mais os setores médios ou aspirantes a tal exigem educação e escolas. Foi isso que ocorreu. Uma boa parte de nosso povo começou a sonhar com algo bastante simples: ver se seus filhos poderiam, uma vez fora da zona rural, escapar do “serviço físico bruto” (GHIRALDELLI JR., 2006, p. 39).

Com uma população urbana crescente e, com as indústrias aos poucos adquirindo cada vez mais espaço na economia, essa nova realidade no campo

produtivo demandava maior especialização da mão de obra, para isso se tornava essencial investimento no campo educacional, para especializar e preparar os trabalhadores para a nova realidade da empregabilidade no Brasil.

Com a crise do modelo oligárquico agroexportador e o delineamento do modelo nacional desenvolvimentista com base na industrialização, exigia-se uma melhor escolarização, sobretudo para os segmentos urbanos – tecnocratas, militares e empresários industriais (ARANHA, 2006, p. 305).

Nesse contexto histórico, a educação ganha destaque, por tornar-se urgente a necessidade de mudanças para adequá-la às exigências do mercado de trabalho. Além disso, a pressão exercida por boa parte dos intelectuais da educação, que com a Revolução de 1930 passaram a sonhar com novos ares e um futuro novo para o povo brasileiro, apressam tais mudanças. O maior exemplo é o manifesto da Nova Escola de 1932⁴.

A partir da década de 1930, no governo provisório de Getúlio Vargas, o Estado procurou assumir o controle consciente da importância estratégica da educação, pelo menos em um primeiro momento, onde as reformas educacionais foram realizadas dentro de um contexto democrático e com caráter também democrático. Porém, esse viés de uma política educacional democrática foi substituído e modificado no chamado Estado Novo por uma política educacional com essência e caráter elitista e segregador o que afastou as classes populares do acesso ao ensino superior. Assim, pode-se afirmar que o governo Vargas foi marcado por um dualismo na gestão da educação superior no Brasil, conforme demonstra a seguinte observação:

No Estado Varguista ocorreu um grande dualismo construído com formas de governo relativamente opostas vindas de um mesmo presidente. Enquanto que na primeira fase caracterizou-se pela abertura dos canais de acesso ao ensino superior, que proporcionou o crescimento do número de estudantes

⁴ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova almejava, como um dos pontos de partida, uma escola totalmente pública, que fosse essencialmente gratuita, mista, laica e obrigatória, em que se pudesse garantir uma educação comum para todos, colocando, assim, homens e mulheres frente a iguais possibilidades de aprendizagem e oportunidades sociais, abolindo os privilégios de gênero ou mesmo de classe social. Também, inspirados nas ideias do filósofo e educador norte-americano John Dewey, o Manifesto da Educação Nova defendia o estabelecimento de uma relação intrínseca entre a escola, o trabalho e a vida, isto é, entre a teoria e a prática, em favor da reconstrução nacional. Entre os vinte e cinco signatários do Manifesto da Educação Nova figuram nomes de proeminentes educadores, cientistas e intelectuais, envolvidos com movimentos de modernização educacional e cultural do Brasil, como Anísio Teixeira, Cecília Meireles, Roquette Pinto entre outros (BRASIL/2023).

oriundos das camadas médias, o “Estado Novo” retirou do Estado a responsabilidade de oferecer educação livre e gratuita, atribuindo um único caminho para a camada mais pobre da população, o ensino técnico (SILVA, 2019, p. 16).

De acordo com Figueiredo (2005), o governo Vargas efetivou através de decreto algumas reformas que visavam à organização nacional da educação: em 1930, foi então criado o Ministério da Educação e Saúde e no ano seguinte, foram assinados os decretos reformando o ensino secundário, o superior, o comercial e criado o Conselho Federal de Educação. Vale lembrar que até a criação do Ministério, os assuntos relacionados à área eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.

A Revolução de 1930 criou uma efervescência ideológica que operou importantes discussões e transformações no campo educacional; parecia que o país tinha realmente acordado para a importância da educação e para a necessidade de garantir a todos esse direito. O Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, criou o Ministério da Educação e as secretarias de Educação dos estados; em 1932, com o ideal de educação obrigatória, gratuita e laica, entre outros, surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, com o objetivo de tornar público o que era e o que pretendia o Movimento Renovador (SOUZA, 2018, p. 6).

Uma série de decretos denominados de Reforma Francisco Campos, que levava o nome do então Ministro da Educação, estão entre as primeiras medidas adotadas pelo recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública. Em Saviani (2008), encontramos toda essa gama de decretos assinados pelo então chefe do Poder Executivo Federal, o presidente Getúlio Vargas:

a) Decreto n. 19.850, criando o Conselho Nacional de Educação; b) Decreto n. 19.851, organização administrativa do ensino superior público; c) Decreto n. 19.890, organização administrativa do ensino secundarista público; d) Decreto n. 19.941, instituição do ensino religioso no ensino público; e) Decreto n. 20.158, organização e regulamentação do ensino comercial (SAVIANI, 2008, p. 37).

De acordo com Alencar (2011), antes da reforma educacional de Francisco Campos, o Brasil não tinha um sistema nacional e unificado de educação comandado pelo governo central, cada estado da federação tinha suas próprias políticas educacionais.

As políticas educacionais eram de responsabilidade dos estados, e estes, por sua vez, orientavam-se pela tradição escolástica dos colégios

confessionais, sem, contudo, promover o acesso à sua gente. Ficava, assim, restrito a pequenas parcelas da sociedade o acesso à escola, em todos os estados da Federação (ALENCAR, 2011, p. 74).

Porém, o autor lembra que a Reforma Francisco Campos deixou de lado o ensino primário, ficando esse sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, desobrigando o governo central para com essa modalidade de ensino.

A Revolução de 1930 propiciou um clima de muita discussão e de agitação de ideias em todos os campos. O próprio governo Vargas, na Conferência de Educação promovida pela Associação Brasileira de Educação, em 1931, convidou os educadores a auxiliá-lo na formulação de uma política nacional de educação. Embora convidados, suas ideias não foram muito bem aproveitadas. Em 11 de abril de 1931, através do Decreto n.19.851 foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que tinha como principal objetivo organizar o ensino superior no Brasil com a coordenação administrativa das faculdades instaladas, criando um sistema universitário nacional centralizado. Tal estatuto vigorou até 1961 e definia que: a universidade poderia ser oficial, isto é, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, ou seja, particular à qual competia dar ao conjunto das faculdades integradas na universidade o caráter especificamente universitário. As universidades deveriam incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. A reforma educacional de 1931 apenas veio a corroborar o que a primeira Constituição da República já fizera: mantinha o sistema de ensino superior aberto a iniciativa privada e insistia que o ensino superior se organizasse em instituições universitárias.

Além, da organização das Universidades a implementação de tais reformas educacionais, principalmente, as de nível superior, tinham um duplo objetivo: equiparar tecnicamente as elites profissionais do país e proporcionar ambiente propício às vocações especulativas e desinteressadas, cujo destino, imprescindível à formação da cultura nacional, é o da investigação e da ciência pura. (CAMPOS, 1931, p. 4).

Apesar de serem ligados por meio de uma reitoria, os cursos, na prática, mantinham a sua autonomia jurídica. Em suma, a Reforma do Ensino Superior foi caracterizada por instaurar um conjunto de faculdades que apesar de se autointitular em “universidade” de forma aparente, mantinham isolamento institucional e pedagógico.

Portanto, no contexto de todas essas reformas educacionais, embora algumas Universidades já existissem, para Oliven (2002) na prática elas resultavam, simplesmente, da união de faculdades.

Romero (2014) destaca que todas as determinações impostas conduzem ao entendimento de que o resultado da referida Reforma de Ensino foi a perpetuação de uma política educacional centrada numa concepção ideológica autoritária, no que diz respeito à sua organização, e aristocrática, para alguns grupos, em relação ao acesso, tornando-se retrato fiel das contradições e ambiguidades pelas quais o país passava: por um lado a necessidade de compor força de trabalho para uma sociedade industrializada e por outro a vinculação arraigada a valores e modelos ultrapassados.

Toda a conjuntura instaurada no Brasil, na década de 1930, favoreceu um clima de muita agitação e discussão de ideias em todas as áreas. No caso das reformas da política nacional de educação, por exemplo, o governo não ouviu as principais demandas dos educadores. Assim, em 1932, foi lançado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que agregava uma sistematizada concepção pedagógica da época, indo da filosofia à política educacional. Tal manifesto surgiu em virtude do descontentamento em relação às ações do governo e falta de comprometimento com a renovação da educação nacional. A abertura do manifesto de 1932, é bastante significativa, expressando de maneira nítida a importância que seus signatários atribuíam à educação e à necessidade urgente de sua reorganização, em consonância com a realidade do país.

É impossível desenvolver as forças econômicas ou de reprodução, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (PILETTI, 1995, p. 77).

A ausência de um ordenamento de regras claras e definidas exposta pelo manifesto delineava objetivamente toda a estrutura que compunha o sistema educacional brasileiro. De acordo com Piletti (1995), a inexistência de uma universidade funcional colocava o Brasil numa situação de inferioridade em relação a outros países da América Latina. O México e o Peru, por exemplo, já possuíam um sistema organizado de ensino.

Em Cunha (2000) encontramos uma analogia entre os modelos da política educacional desenvolvida pelo governo federal e a política educacional desenvolvida pelo governo do Estado de São Paulo e prefeito do Distrito Federal. O autor observa que “nos cinco primeiros anos da Era Vargas, desenvolveram-se no Brasil duas políticas educacionais, uma autoritária, pelo governo federal, outra liberal, pelo governo do Estado de São Paulo e pela prefeitura do Distrito Federal” (CUNHA, 2000, p. 163).

Sobre a criação das universidades durante o governo de Getúlio Vargas, o referido autor relata ainda que:

Ao fim da Era de Vargas, em 1945, eram cinco as instituições universitárias, em meio a dezenas de faculdades isoladas. A Universidade do Rio de Janeiro tinha passado a se chamar, desde 1937, Universidade do Brasil, que se pretendia modelar com suas faculdades e escolas nacionais. A Universidade de Minas Gerais permaneceu com o status adquirido. A Escola de Engenharia de Porto Alegre foi credenciada como universidade em 1934, no mesmo ano em que foi criada a Universidade de São Paulo, uma bem-sucedida variante do modelo federal. Em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, surgiram as Faculdades Católicas, embrião da universidade reconhecida pelo estado em 1946 e, mais tarde, pontifícia – foi esta a primeira universidade privada do país. Teve vida curta a Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira em 1935 e dissolvida em 1939 tendo parte de suas faculdades incorporada pela Universidade do Brasil (CUNHA, 2000, p. 164).

Outro ponto que dispensa uma observação mais detalhada se refere ao tratamento dado à educação nos dispositivos inseridos pela Constituição de 1934. O texto aprovado pela Constituinte de 1934, e que se fixou no capítulo “Da educação e da cultura” estabeleceu alguns tópicos importantes para a educação:

I – A educação como direito de todos; II – A obrigatoriedade da escola primária integral; III – A gratuidade do ensino ulterior ao primário; IV – A assistência estudantil; V – Fixou para a União a exclusividade de traçar diretrizes da educação nacional e o Plano Nacional de Educação; VI – Criou o Conselho Nacional de Educação; VII – Determinou um mínimo de 10% do percentual a ser retirado dos impostos arrecadados pela União destinados ao sistema de educação (SILVA, 2019, p. 33).

Pode-se afirmar, portanto, que, em relação à primeira Constituição da República, os ideais democráticos da educação foram delineadas de maneira mais específica pela Constituição de 1934.

No que diz respeito à relação da educação pública e privada, Ghiraldelli (2006) chama a atenção para alguns pontos danosos observados na Texto Magno de 1934:

Em relação à disputa entre ensino público versus ensino privado, a Carta de 1934 trouxe dois princípios, posteriormente, repetidos em outras Constituições, que abriram espaços para que o fluxo de recursos públicos pudesse ser canalizado para entidades privadas. O art. 150, item “e”, colocou que à União cabia “exercer ação supletiva onde se faça necessária por deficiência de iniciativas ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções”. O art. 154, por sua vez, isentou de impostos os “estabelecimentos particulares de educação primária gratuita ou educação profissional gratuita”. Esses dois artigos, de certa maneira, praticamente “oficializaram” a rede de ensino particular e a estimularam, obviamente em detrimento da rede pública (GHIRALDELLI, 2006, p. 70 – 71).

As novas determinações relacionadas à educação que foram apresentadas nesta nova Constituição se, por um lado, estabeleceram o início da construção de um sistema nacional de educação, por outro lado assinalaram uma profunda centralização das competências. Para Piletti (1991), a autonomia dos Estados e seus diversos sistemas educacionais foi limitada; quase tudo passou a depender da autoridade superior; multiplicaram-se os órgãos, as leis, os regulamentos, as portarias etc., assim as ações educacionais tornaram-se mais burocráticas e rígidas.

Surgiram vários projetos, discussões importantes que deram origem à Constituição de 1934, que visava à organização do ensino brasileiro e incluía um capítulo exclusivo sobre educação, no qual o Governo Federal passou a assumir novas atribuições como: a função de integração e planejamento global da educação; a função normativa para todo o Brasil e todos os níveis educacionais; a função supletiva de estímulo e assistência técnica e a função de controle, supervisão e fiscalização (PILETTI, 1991, p. 81-82).

O Brasil desfrutou por pouco tempo dos sabores da Constituição democrática gerada por uma Assembleia Nacional. Em 1937, Getúlio Vargas tornou-se ditador, através de um golpe militar. Nascia assim o “Estado Novo”, denominação dada pelo próprio Getúlio, com outra Constituição, esta, então, redigida pelo advogado e jurista Francisco Luís da Silva Campos, ou simplesmente, Francisco Campos, como era mais conhecido.

De acordo com Silva (2019), no campo da política educacional, o Estado Novo pode ser caracterizado com a criação de uma legislação ditada pela Constituição de 1937, e por uma série de decretos-leis instituídos pelo Ministério da

Educação, presidido por Gustavo Capanema, estas leis representaram a aplicação na educação de toda a condição autoritária e segregativa que caracterizou essa fase do governo.

As discussões e reivindicações do período anterior e as conquistas do movimento renovador, expressos na Constituição de 1934, são consideravelmente enfraquecidas e até em alguns casos suprimidas pela Constituição de 1937. Segundo Ghiraldelli (2006, p. 81), “O Estado Novo se desincumbiu da educação pública através de sua legislação máxima, assumindo apenas um papel subsidiário.”

A nova Constituição apresentou dispositivos que organizavam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um Plano Nacional de Educação e competência do Conselho Nacional de Educação (CNE) para elaborá-lo, criação dos sistemas educativos nos Estados e, destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Também estabeleceu a garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso público.

Na Constituição de 1937 houve retrocesso na medida em que o texto constitucional vinculou a educação a valores cívicos e econômicos. Não houve preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre iniciativa. A centralização foi reforçada não só pela previsão de competência material e legislativa privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, sem referência aos sistemas de ensino dos estados, como pela própria rigidez do regime ditatorial.

Por fim, a Constituição de 1937 centralizou os poderes nas mãos do Chefe do Poder Executivo, constituindo-se num governo autoritário.

O artigo 149 da Constituição de 1934 e o artigo 125 da Constituição de 1937 velam sobre o papel do Estado em relação à educação. Um comparativo entre os dois artigos deixa claro que o Estado praticamente abdicou de sua responsabilidade com a educação pública (JUSBRASIL, 2022):

- Artigo 149 da Constituição Federal de 1934: A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo

que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

- Artigo 125 da Constituição Federal de 1937: A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

A análise comparativa entre os dois artigos constitucionais aponta que o Estado se excluiu das obrigações com a educação pública e gratuita, deixando a cargo das instituições particulares de ensino essa função.

A manutenção de um sistema educacional segregacionista mais uma vez se fez presente na Constituição do Brasil, perpetuando assim a educação classista e seletiva inaugurada no Brasil ainda pelos jesuítas no início da colonização do nosso país, onde o ensino de melhor qualidade era destinado aos filhos das elites, enquanto aos menos favorecidos financeiramente, era disponibilizado um ensino mais fraco e deficitário. Silva (2019) corrobora assertivamente ao opinar sobre as diferenças quanto ao trato com a educação pública nos textos das duas Constituições, a de 1934 e a de 1937. O referido autor afirma que:

O Estado Novo praticamente abriu mão de sua responsabilidade para com a educação pública por meio de uma legislação máxima, assumindo apenas um papel subsidiário em relação ao ensino, deixando assim esse papel às instituições particulares. O ordenamento democratizante alcançado em 1934, quando a lei determinou a educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos, foi substituído por um texto mais abrangente que desobrigou o Estado de manter e expandir o ensino público (SILVA, 2019, p. 35).

O ordenamento relativamente progressista alcançado em 1934, quando a letra da lei determinou a educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos, foi substituído por um texto que desobrigou o Estado de manter e expandir o ensino público. O Estado estava pouco interessado em oferecer às classes populares educação pública e gratuita, e isso ficou expressamente claro na Constituição de 1937, que pretendia contrariamente evidenciar o caráter dual da educação, em que, para a classe dominante estava destinado o ensino público ou

particular; ao povo marginalizado, deveria destinar-se apenas o ensino profissionalizante.

De acordo com Ghiraldelli (2006) o Estado Novo dava claras demonstrações de que não pretendia destinar recursos públicos provindos dos impostos para a manutenção de um sistema educacional democraticamente gratuito e ao acesso de todos, pelo contrário, instituiu um sistema onde os mais ricos deveriam financiar a educação dos mais pobres. Foi institucionalizado um sistema de escola pública paga e os donativos obrigatórios.

Segundo Pompeu (2005, p. 71) “A Constituição de 1937 priorizou a escola particular, criando um verdadeiro hiato entre o ensino dos pobres, classes menos favorecidas e, o ensino daqueles que podem pagar, as classes mais favorecidas”. A gratuidade foi tratada como uma exceção a quem poderia alegar ser pobre na forma da lei, aos outros que não pudessem alegar escassez de recursos seria cobrada uma contribuição mensal.

Essa dualidade educacional deixava explícita a destinação entre a escola para a elite e a escola de natureza profissional para os “menos favorecidos”. Toda essa situação de um sistema educacional público segregacionista é analisada por Silva (2019, p. 36): “Os que tivessem condições proveriam seus estudos através do sistema público ou particular, enquanto os mais pobres deveriam ter como destino as escolas profissionais.” A urgente necessidade de se profissionalizar a mão de obra da massa trabalhadora, se dava em virtude do enorme desenvolvimento industrial pelo qual a economia brasileira vinha experimentando desde o início da Era Vargas.

Com as mudanças promovidas na Constituição de 1937, poucos alunos oriundos das camadas mais pobres da sociedade conseguiam ingressar no ensino secundário, condição fundamental para o ingresso em qualquer curso do ensino superior. No decorrer do Estado Novo, portanto, o ensino técnico-profissional continuou a ocupar uma posição subalterna em relação ao ensino secundário: era este que representava a estrada real que conduzia os filhos das classes dominantes à universidade. Quem fizesse o curso profissional e pretendesse continuar seus estudos em nível superior, só poderia fazê-lo se completasse o curso secundário integral. Ou seja, nenhuma utilidade tinha o curso profissional em termos de continuidade dos estudos. Sobre toda essa estrutura educacional segregacionista e

que dava continuidade ao modelo de outras épocas da história brasileira, Silva (2019, p. 37) faz a seguinte análise:

A Era Vargas pode ser definida como formadora de um dualismo educacional originado de um sistema de ensino bifurcado, com o ensino secundário público destinado às “elites condutoras”, e um ensino profissionalizante para outros setores da população. A ideia de elite condutora não é antagônica à democracia, mas a elite condutora constituída a partir de uma segregação antecipada pela lei é incompatível com a ideia de democracia (SILVA, 2019, p. 37).

Assim, com o propósito de acelerar o processo de capacitação da mão de obra tão almejada naquele momento, foi criado em 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e em 1946 o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). A população de baixa renda, desejosa pela oportunidade de profissionalização, enxerga nesses cursos boas condições de estudo, até porque os alunos recebiam bolsas de estudos para aprender. Daí parte da explicação para o sucesso do empreendimento particular paralelo.

Quanto às finalidades do ensino profissional da época, podemos destacar as seguintes: formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas do setor; dar aos trabalhadores não diplomados uma qualificação profissional; aperfeiçoar os conhecimentos e habilidades técnicas de trabalhadores diplomados ou habilitados.

Em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto em um golpe militar. Em 18 de setembro de 1946, era promulgada a quinta Constituição brasileira, desta vez elaborada democraticamente, estabelecendo o fim do Estado autoritário e definindo eleições livres e diretas para todos os níveis da política nacional. Com o fim do Estado Novo, o país retornou à normalidade democrática e, desta feita, sob a égide de uma nova constituição.

Na área educacional, o texto de 1946 estabelecia alguns direitos garantidos pela Constituição de 1934 e suprimidos pela do Estado Novo. A educação como direito de todos está claramente expressa em seu Art. 166. O Art. 167 afirma que o ensino deverá ser ministrado pelos poderes públicos, embora livre à iniciativa particular, respeitando as determinações legais. Para que o direito a educação fosse realmente assegurado, a Constituição destinava, em seu Art. 167, 10% do orçamento da União e 20% dos estados, que, embora insuficientes, representavam um avanço para que esse direito fosse assegurado.

Segundo Morosini (2005), as legislações universitárias surgidas após 1945 são refletoras da democratização e da política econômica vigente na nação brasileira. Ainda segundo a autora, a Constituição de 1946 também seguiu essa tendência, mesmo bastante conservadora em seu capítulo sobre a educação, reintroduziu alguns tópicos que haviam sido suprimidos pela carta ditatorial de 1937, dentre os quais se destaca o retorno do direito à educação pública e gratuita a todos os cidadãos em todos os níveis de ensino.

Para Figueiredo (2005), com o fim do Estado Novo e a retomada do Estado de direito, a Constituição de 1946 refletia o processo de redemocratização do país, garantindo os direitos individuais de expressão, reunião e pensamento, porém, no que se refere à organização educacional, esta permanecia a mesma.

Sobre o continuísmo do então modelo educacional seletivo e segregativo da época, Cunha (2000, p. 107) faz uma importante crítica:

A organização educacional permaneceu a mesma. A estrutura do ensino médio dividida entre o ensino propedêutico (para as elites) e o ensino profissional (para a classe trabalhadora), de maneira discriminatória já definia quem seria conduzido ao ensino superior (CUNHA, 2000, p. 107).

O retorno de Vargas ao poder através de eleições ocorridas em outubro de 1950, trazia de volta o nacionalismo e o populismo getulista, com promessas de desenvolvimento econômico atrelado ao bem-estar social. O novo governo defendia também a tese de que o Estado deveria responsabilizar-se da oferta de educação para as classes sociais menos favorecidas financeiramente.

De fato, segundo Silva (2019), os investimentos na área educacional aumentaram significativamente no início do novo governo Vargas, porém esses recursos se destinavam, principalmente, ao ensino superior, já os investimentos nos níveis de alfabetização e no ensino primário, foram drasticamente reduzidos, o autor destaca ainda que:

Entretanto, não houve uma prioridade nas bases, o ensino avançado foi muito mais contemplado que o ensino primário. De modo que não houve grandes alterações no número de matrículas no ensino primário, e a alfabetização durante a gestão de Vargas. O que ajudou a expandir a massa de analfabetos e fortalecer um ensino superior elitizado (SILVA, 2019, p. 38).

Com a Constituição de 1946 e, na sequência, o novo governo de Getúlio Vargas a partir de 1950, as políticas educacionais, principalmente, aquelas destinadas ao ensino superior, ganharam projeção.

De acordo com Sampaio (2000), desde 1934, que o setor privado de ensino superior havia começado a se consolidar no Brasil. Naquela época este setor respondia por 64,4% dos estabelecimentos e por 43,7% das matrículas no ensino superior. Em 1945, a participação das matrículas no ensino privado chegava a quase 50%, em um sistema que contava com cerca de 40.000 estudantes. Vale lembrar, que esse aumento no número de faculdades e de estabelecimentos particulares de educação profissional que foram registrados no Brasil no início da Era Vargas, é fruto da Constituição de 1934, que em seu artigo 154 deixava claro a possibilidade da canalização de recursos públicos para financiar o ensino superior privado, ao isentar de impostos as escolas primárias e os já mencionados centros particulares de educação profissional. Para Ghiraldelli (2006), a Constituição de 1934 praticamente oficializou a expansão das redes particulares de ensino primário e superior no Brasil em detrimento da rede pública.

Se por um lado a partir da década de 1930, o ensino superior privado havia adquirido importância e volume de matrículas, com as políticas públicas adotadas na Constituição de 1946 e as políticas populistas de Vargas já no início dos anos 1950, as instituições particulares de ensino superior, começaram a experimentar evasão. A conjugação dos processos geradores da demanda, devido às políticas desenvolvimentistas, principalmente, a partir de 1950, que demandava cada vez maior especialização da mão de obra e, da oferta de vagas no ensino superior ocorrido no Brasil a partir de 1946, resultou num intenso crescimento das matrículas no ensino superior. Porém, desta feita, a maior parte destas novas matrículas estavam direcionadas aos estabelecimentos de educação superior pública. De 1945 a 1960, ao mesmo tempo em que triplicava o número de matrículas totais, a participação relativa das matrículas privadas diminuía, passando de 48,4%, em 1945, para 41,4% em 1960. Essa redução da participação do setor privado está associada a três processos quase simultâneos: o primeiro, de criação de universidades estaduais, reunindo institutos estaduais, federais e particulares; o segundo, de federalização das instituições de ensino superior, sendo que, apenas em 1950, foram federalizadas 28 faculdades; e, por último, o progressivo

barateamento das taxas cobradas pelas instituições públicas, chegando, no início dos anos 1950, à gratuidade total.

Uma análise de toda essa transformação que o ensino superior começou a sofrer no Brasil a partir de 1946, com a diminuição do número de estudantes nas instituições particulares e o aumento desse mesmo número nas instituições públicas, poderia nos levar à conclusão de que finalmente as classes menos favorecidas da sociedade estavam tendo a tão sonhada oportunidade de estudar em uma instituição superior de ensino público. Porém, vale lembrar que, historicamente, as instituições públicas de ensino superior no Brasil, nunca foram locais providos de alunos oriundos das camadas mais pobres da população, o que deveria de fato ocorrer, mas, sim, essas instituições se tornaram reduto de estudantes das camadas mais abastadas da sociedade brasileira. Sobre o período em questão, de 1946 a 1954, Silva (2019), deixa claro que as políticas educacionais públicas da época, priorizaram o desenvolvimento da educação superior em detrimento da alfabetização e do ensino primário. O autor lembra que, por exemplo, no segundo governo Vargas (1950-1954), não houve aumento no número de matrículas no ensino primário e, nem mesmo, na alfabetização. Sobre a atuação de Vargas no campo educacional, o referido autor faz a seguinte observação:

De modo geral, pode-se fazer uma avaliação negativa do governo Vargas, pós 1945, quanto à sua atuação no campo educacional se for considerado o contraste entre a política social verbalizada, que acenava para a instalação de um estado de bem-estar social, e, portanto, a oferta de educação para os setores economicamente menos privilegiados, e o resultado de sua política social efetiva (SILVA, 2019, p. 38).

De fato, a conclusão que se pode chegar após minuciosa análise de todo o período, desde a promulgação da Constituição de 1946 ao final do segundo governo Vargas em 1954, é que mais uma vez as políticas educacionais públicas voltadas ao ensino superior, foram delineadas para privilegiar aqueles estudantes que sempre tiveram acesso a um ensino particular, fundamental e médio, de qualidade, em detrimento daqueles que, por não possuírem condições financeiras para frequentar boas escolas, acabam excluídos dos centros de educação superior pública. Portanto, durante o referido período, o que se pôde constatar foi uma expansão no número de analfabetos, e o fortalecimento de um ensino superior segregacionista e elitizado. É importante também considerar que o Ensino Superior foi suporte para o

alcance e fortalecimento do poder do estado, as universidades passaram a produzir teorias sobre o Brasil e de uma identidade nacional que foram de extrema importância para consolidar o poder político nacional das elites que se conformavam, bem como diminuir o poder religioso, ou ao menos seu protagonismo e consolidar o poder soberano dos governantes.

No próximo item será analisado o papel que o ensino superior e o ensino técnico ocuparam nas prioridades do presidente Juscelino Kubitschek, entre os anos de 1956 e 1961, um período de transformações e modernização da economia brasileira.

3.7 O Governo de Juscelino Kubitschek: pragmatismo no ensino superior

Entre 1956 e 1961, o Brasil passou a ser governado por Juscelino Kubitschek o novo presidente do Brasil, eleito democraticamente, após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954. O início do governo de Juscelino Kubitschek foi marcado pelo lançamento e a implantação do Plano de Metas⁵. Durante esse período, o país atravessou uma série de transformações econômicas e sociais e, a educação superior tornou-se um elemento de cobiça pela população que vislumbrava a possibilidade de mobilidade social. O plano de metas de JK era baseado no estímulo à expansão da infraestrutura, dentro de uma lógica de interiorização, integração nacional e urbanização acentuada, cabendo ao Estado o papel de agente estratégico de planejamento macroeconômico e industrial, de geração de empregos por meio de gastos públicos, favorecendo a entrada do capital estrangeiro no país. Desta feita, a entrada de recursos estrangeiros apresentava-se como uma solução alternativa de desenvolvimento e crescimento econômico por meio da industrialização do Brasil.

⁵ “O Plano de Metas foi a primeira experiência, efetivamente colocada em prática, de planejamento governamental no Brasil, o qual foi implementado em 1956 pelo então presidente da república Juscelino Kubitschek de Oliveira. Para Kubitschek, o país possuía capacidade suficiente para industrializar-se e superar as características de uma economia agrário-exportadora e subdesenvolvida. Desta forma, desenvolveu o Plano de Metas, o qual baseava-se num programa de investimentos dividido em trinta metas, distribuídas entre cinco setores da economia: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília, não estava a princípio orçada no plano, porém, representou um grande símbolo de seu governo. De maneira geral, o Plano de Metas pregava que através do planejamento econômico e de investimentos públicos e privados nos setores corretos da economia era possível realizar, uma rápida e forte industrialização no país, a fim de superar o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais” (ZILIOOTTO, 2005, p. 10).

No contexto da modernização brasileira, durante o governo JK, fazia-se necessário formar mão de obra especializada para atender às novas necessidades do país que estavam direcionadas ao processo de desenvolvimento industrial.

Sobre a interdependência entre educação e desenvolvimento, Diniz (2009, p. 246) destaca com maestria essa relação:

Na era do conhecimento ou da sociedade do conhecimento, educação, ciência e tecnologia devem ser vistos como a base estrutural que assegura a cidadania e o avanço científico e tecnológico. Avanço científico e tecnológico como base para uma nação soberana ou menos dependente, economicamente e politicamente, para fora, e socialmente, para dentro (DINIZ, 2009, p. 246).

Considerando a plataforma política de JK, de otimismo com relação ao desenvolvimento, “é interessante destacar que o campo educacional contribuiria com o progresso do país, por meio da educação para o desenvolvimento” (GHIRALDELLI, 2003, p. 112), ou seja, pela formação de mão de obra através do incentivo ao ensino técnico-profissionalizante. Nesse sentido, segundo o Ministro Pedro Paulo Penido, a educação seria fundamental para o desenvolvimento dos homens, privilegiando as descobertas técnicas e científicas.

Dentre as ações do governo, identifica-se o Programa de Ensino, que objetivava relacionar as necessidades do campo educacional ao progresso brasileiro. Em um contexto de abertura da economia ao capital estrangeiro, marcado pela substituição da economia agrária pela industrial, a educação passaria a exercer papel fundamental, visando contribuir com o processo desenvolvimentista na formação de mão de obra qualificada, conforme projeto do governo.

Analisando a relação entre Estado, educação superior, ensino profissionalizante e, desenvolvimento econômico dentro do programa de metas durante o governo JK, contamos com a seguinte análise:

A última meta do programa, que tratava da educação, atrelava o problema do ensino às necessidades de uma educação voltada para o desenvolvimento, ou seja, o incentivo ao ensino técnico-profissionalizante. A meta de progresso inverteu o papel do ensino público, colocando-o sob os desígnios diretos do mercado. Ênfase dada a uma escola capaz de formar mão-de-obra técnica, de nível médio, limitando a universidade àqueles que tivessem ‘vocação intelectual’ (SILVA, 2019, p. 38).

Portanto, caberia à educação brasileira reafirmar a colaboração tanto com os campos da alfabetização, como da preparação de mão de obra qualificada, que seria feita através do incentivo aos cursos técnicos e da estreita ligação entre Universidade e Indústria.

Dessa forma, ao referir-se ao contexto brasileiro, o Ministro da Educação Clóvis Salgado observava que a ocorrência do aumento da população brasileira não foi seguida do crescimento da renda nacional e por isso, era necessário desenvolver uma política econômica que resultasse no “fortalecimento da nossa economia de modo a absorver a crescente mão de obra nas múltiplas tarefas da produção” (Revista MEC, nº 3, 1957, p. 5). Através do programa de metas econômicas governamentais, ficava evidente a imprescindível necessidade de expandir o país industrialmente, mais precisamente, através da ampliação de seus quadros técnicos. Assim, como diria o próprio Ministro:

[...] seria necessário dar cobertura educacional ao desenvolvimento econômico do Brasil, adotando uma nova política educacional – a educação para o desenvolvimento – que, mesmo sendo circunstancial e pragmática, não perde a categoria das providências de cunho profundamente humano, já que, na realidade, procura resolver o problema da sobrevivência e criar as condições de segurança e prosperidade sem as quais nenhuma civilização poderá florescer (REVISTA MEC, nº 3, 1957, p. 5-6).

Nesta perspectiva, a educação deveria marchar junto com o desenvolvimento, pois ambos representavam processos concomitantes. O ensino deveria satisfazer as reais necessidades do país, ou seja, dar conta da nova era tecnológica. Portanto, foi criada, em 1957, uma comissão presidida pelo próprio Ministro Clóvis Salgado, com a tarefa de identificar e analisar os problemas da educação brasileira e as respectivas metas que deveriam ser cumpridas num período de quatro anos, levando em conta o programa de desenvolvimento econômico do governo. De acordo com esta comissão, os principais problemas identificados seriam, por exemplo, a falta de recursos para resolver os problemas do ensino superior no país, dentre outros elementos.

Outro problema identificado pela comissão de 1957, envolvia o ensino secundário que era visto como uma espécie de filtro econômico entre a escola primária e a universidade, ou seja, funcionava como um veículo de acesso ao ensino superior, considerado como um local de prestígio social. Neste sentido, a escola média não cumpria sequer o seu limitado papel de preparar os alunos para entrarem

nas universidades, pois, quando estes iam disputar as vagas, acabavam deparando-se com alunos concluintes de outros cursos, além dos repentes dos concursos vestibulares, resultando assim na reprovação em massa.

Sobre o ensino superior, o relatório da comissão apontou que se agravava um sério problema, pois em um contexto em que a educação deveria estar voltada para o desenvolvimento, as instituições acabavam recebendo alunos mal preparados, além de estarem formando número insuficiente de engenheiros, químicos e técnicos para a tarefa da expansão industrial. As Universidades seriam as responsáveis por grande parte dos gastos (60%) que a União tinha com educação. O governo vinha concentrando os seus gastos no desenvolvimento e na manutenção dos cursos superiores. Entretanto, foi sugerido pela comissão que este investimento fosse direcionado, preferencialmente, na formação de técnicos para o desenvolvimento nacional. Seria essencial, portanto, estimular a formação tanto de engenheiros técnicos, como de especialistas para atuarem no setor de produção industrial. Além disso, estes cursos deveriam tornar-se mais práticos e objetivos, havendo a necessidade de montar laboratórios e institutos de pesquisa e ensino junto às escolas e, provavelmente, trazer professores estrangeiros. O ministro Clóvis Salgado explica que:

[...] não formamos, praticamente, especialistas nos ramos cada vez mais numerosos e diferenciados da fabricação de máquinas e sua operação; que não temos onde formar cientistas, pesquisadores, professores e técnicos de nível pós-graduado; que não temos cuidado devidamente da formação de economistas e de altos administradores de empresas, colaboradores indispensáveis na hora em que os pequenos estabelecimentos industriais e comerciais tendem a transformar-se em grandes e complexos organismos de produção em massa e de distribuição em escala nacional e internacional; que o Estado, cada vez mais atuante nos campos econômico e social, não se aparelhou de administradores públicos altamente capacitados para as urgentes tarefas de planejamento, da direção e da administração (REVISTA MEC, nº 15, 1959, p. 8).

Dentre as observações, pode-se destacar, portanto, que caberia ao governo priorizar a formação de cientistas e técnicos de nível superior, resultando na melhora dos outros níveis de ensino. É interessante observar que, após identificar os principais problemas educacionais do país, a comissão criada com o propósito de analisar todo o arcabouço que demarcava a educação brasileira, propôs o chamado Planejamento Integral da Educação, que pode ser definido como um processo contínuo e sistemático, no qual se aplicam e coordenam os métodos da investigação

social, os princípios e as técnicas da educação, da administração, da economia e das finanças, com a participação e o apoio da opinião pública, tanto no campo das atividades estatais como privadas, a fim de garantir educação adequada à população, com metas e em etapas bem determinadas, facilitando a cada indivíduo a realização de suas potencialidades e sua constituição mais eficaz ao desenvolvimento social, cultural e econômico do país.

Nesse contexto de modernização, de modo a acelerar o progresso e aproveitar os novos métodos de produção, seria então necessário qualificar a mão de obra de operários e técnicos de nível médio e superior. Caberia às universidades realizar o reconhecimento de nós mesmos, ou seja, dos problemas e das necessidades do país, para então delinear o caminho para o progresso. As instituições de ensino superior seriam as únicas que estavam preparadas para solucionar as dificuldades, pois estas deixaram de ser sentimental, para tornar-se racional, científica e técnica.

Conforme exposto, o governo de JK deixava nítida a sua prioridade à expansão do ensino técnico com o objetivo prático de preparar de forma rápida mão de obra qualificada para assumir postos de trabalho dentro de uma economia crescente e em processo de modernização e, que demandava cada vez mais profissionais capacitados. Com o fim do governo de Juscelino Kubitschek o Brasil entrou em um período de instabilidade política que durou até março de 1964. Foi um curto, mas, importante período para a educação superior brasileira, marcado por um intenso movimento reivindicador de mudanças e reformas no ensino universitário brasileiro. Nosso país experimentou, nesse período, o lançamento de sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei 4.024 promulgada no dia 24 de dezembro de 1961. As características práticas de nossa primeira LDB e de como ela se relacionava com a expansão do ensino superior privado será o objeto de análise do próximo item.

3.8 O Ensino Superior no Brasil de 1961 a 1964

Martins (2009) analisa que a primeira metade da década de 1960 foi marcada por uma grande movimentação, cujo objetivo era promover a reforma do sistema universitário brasileiro; no bojo desse movimento estavam os docentes, os

pesquisadores e o movimento estudantil. Sobre os desejos e aspirações por mudanças no ensino superior o referido autor destaca que:

A inserção dos docentes nessa mobilização traduzia as aspirações de cientistas e de jovens pesquisadores que haviam recebido uma formação no exterior e desejavam fazer da universidade um locus de produção de conhecimento científico. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) constituiu um fórum importante de suas reivindicações. Por sua vez, o movimento estudantil realizou seminários sobre a reforma universitária, nos quais criticava seu caráter elitista, denunciando igualmente a existência do regime de cátedra vitalícia, indicava a necessidade de realização de concursos públicos para a admissão de professores e lutava por currículos atualizados e pela ampliação da participação estudantil nos órgãos colegiados (MARTINS, 2009, p. 18).

Foi nesse cenário que tomou posse Jânio da Silva Quadros, o sucessor do presidente Juscelino Kubitschek. Eleito democraticamente teve um breve mandato, empossado como presidente em 31 de janeiro de 1961. Renunciou ao cargo no dia 25 de agosto do mesmo ano, sendo então sucedido pelo seu vice, João Belchior Marques Goulart, ou, simplesmente, João Goulart. Jango, como era popularmente conhecido, governou o Brasil do dia 8 de setembro de 1961 a 1 de abril de 1964, quando foi deposto por um golpe de Estado.

No que tange à questão da educação no Brasil, Jânio Quadros manteve, durante seu curto governo, uma postura conservadora, mantendo-se ao lado dos defensores do ensino privado. Procurou conter a expansão do ensino superior e proibir a incorporação de faculdades pelo sistema federal. Por outro lado, deu continuidade à política de seu antecessor, Juscelino Kubitschek, priorizando a continuação da política de expansão das escolas técnicas e profissionais.

Quanto às políticas sociais implementadas pelo sucessor de Jânio Quadros, João Goulart, Souza (2019) avalia que mesmo governando sob forte pressão dos setores mais conservadores, Goulart, conseguiu desenvolver medidas importantes para o avanço nas áreas sociais.

Entre 1961 e 1964 o governo federal aumentou em 5,93% os gastos com educação, além de lançar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que fixou como prioridades a necessidade de expansão do ensino primário, o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e a formação e treinamento do pessoal técnico (SOUZA, 2019, p. 39).

Após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi enfim promulgada no dia 24 de dezembro de 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a

Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961). Embora o projeto final tenha recebido mais de 200 emendas no Senado e 25 artigos vetados pelo presidente João Goulart, muitos consideraram a aprovação do projeto uma derrota para as forças democráticas e populares. Mesmo que o texto final tenha se afastado, em parte, do chamado “substitutivo Lacerda”, proposto pelo Congresso em 1957, e, que trazia para dentro da legislação os interesses dos proprietários do ensino privado, o qual propunha, entre outras coisas, que a educação seria financiada pelo Estado, porém a responsabilidade do financiamento estatal estaria vinculada às entidades privadas. Ainda sobre o “substitutivo Lacerda”, Ghiraldelli (2006) esclarece que os defensores da escola pública gratuita sentiram que a aprovação de uma peça excessivamente privatista seria uma ameaça à escola pública. Devido a essa insatisfação, em 1959 veio a público o “Manifesto dos Educadores Mais Uma Vez Convocados”, que invocando as ideias do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932, centralizou e organizou a campanha.

Diferentemente da reforma educacional de 1931, a Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não mais insistia em que o sistema de ensino superior deveria organizar-se, preferencialmente, em instituições universitárias. Segundo Carneiro (2007), a novidade foi a preocupação com a regulamentação dos mecanismos de expansão do ensino superior, estabelecendo as três instituições que poderiam decidir acerca da criação de novos cursos: as universidades que gozavam de autonomia, todavia, essa autonomia será didática, administrativa, financeira e disciplinar, que deverá ser exercida na forma de seus estatutos. Os Conselhos Estaduais de Educação e o Conselho Federal de Educação (CFE). Ao Conselho Federal de Educação caberá a fixação do currículo mínimo, bem como a duração dos cursos capazes de habilitar à obtenção de diploma assecuratório de privilégios para o exercício de profissão liberal. Referente aos dias letivos, a Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), estabelecia a duração de 180 (cento e oitenta) dias de efetivo trabalho escolar, excluindo-se o tempo previsto para provas e exames. Por fim, em relação à natureza jurídica das universidades, estas poderão ser formadas como autarquias, fundações ou associações, mas para serem inscritas no registro civil como pessoas jurídicas deverão ter autorização prévia por decreto do governo federal ou estadual.

Alencar (2011), nos traz uma análise comparativa entre a intensidade da expansão do ensino superior no Brasil após a promulgação do estatuto da universidade brasileira de 1931 e a criação da Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961). O autor observa o seguinte:

A expansão do ensino superior, após a promulgação do estatuto da universidade brasileira foi constante e crescente, tomando uma forma mais acelerada entre os anos de 1946 e 1960 com a criação de 223 novos estabelecimentos. Após a criação da Lei nº 4.024, o nascimento de novos estabelecimentos de educação superior no país se deram de forma ainda mais intensa. Somente entre o período de 1961 a 1968, seriam abertas mais de 365 novas instituições de ensino superior. Desse total foram construídas 13 universidades federais, quatro universidades privadas católicas, três universidades privadas leigas, uma universidade estadual e várias novas unidades docentes e unidades congregadas em universidades, além das já existentes (ALENCAR, 2011, p. 79).

Para Carneiro (2007), um ponto bastante interessante trazido pela Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961) era a flexibilização da estrutura do ensino, permitindo o acesso ao ensino superior, independentemente do tipo de curso que o aluno tivesse feito antes. Essa importante mudança trazida pela LDB também é analisada por Souza (2019, p. 40), que faz a seguinte observação:

Ao observar a estrutura curricular produzida pelo Conselho Federal de Educação (CFE) e pelos conselhos estaduais a partir das prescrições da LDB 4.024/61, percebe-se que a LDB representou em parte o espírito democrático da época, alterando a estruturação do ensino e praticamente transformou o primeiro ciclo do ensino médio em uma formação preliminar sem caminho único à formação profissional, como ocorrera na estrutura do período anterior. A saída de qualquer alternativa do 2º ciclo do ensino médio passara a permitir acesso ao ensino superior (SOUZA, 2019, p. 40).

Essa flexibilização se dava também em nível da migração interna do aluno que, através do mecanismo de aproveitamento de estudos, poderia, a partir de então, migrar de um ramo para o outro de ensino, sem ter de recomeçar como se nada houvera antes.

Dois anos depois, a Portaria n. 4.163, fundamentada no Parecer do CFE 92/63 (BRASIL, 1963), fixou as normas para autorização e reconhecimento das escolas de nível superior. Pela primeira vez, os requisitos mínimos foram definidos: condição jurídica da mantenedora; condições fiscais e materiais, capacidade financeira; recursos docentes, comprovantes das condições materiais e culturais do meio; comprovante da real necessidade do curso para a região; apresentação de regimento contendo currículo e normas acadêmicas de funcionamento da escola. A

natureza burocrática dessas exigências favoreceu a abertura de novos estabelecimentos privados, e a criação de cursos pelas instituições já existentes nos anos subsequentes a essa nova legislação.

Nos anos 1960, embora o sistema de ensino superior estivesse ampliando gradualmente o número de vagas em estabelecimentos públicos e privados, a demanda por formação superior crescia em ritmo superior ao da oferta. As principais causas dessa explosão na procura por curso superior originara-se de fatores como a concentração de pessoas na zona urbana e a exigência de melhor formação em mão de obra industrial e de serviços. Eram pessoas dispostas a trabalhar na burocracia estatal e nas indústrias de base que se instalavam no país. Cunha (1982) informa que em 1960 existiam 28.728 alunos excedentes, que embora tivessem sido aprovados nos exames vestibulares para as universidades públicas, não foram admitidos por falta de vaga.

Devido à incapacidade de absorver esse excedente de alunos em busca de vagas nos cursos superiores, o governo viu na iniciativa privada, uma possível solução para o problema.

Conforme as exigências por vagas universitárias se intensificavam, o governo, impossibilitado de atender à demanda, não teve alternativa, a não ser, a de criar condições para que a iniciativa privada se expandisse. Assim, o Conselho Federal de Educação aprovou novos cursos por todo o território nacional sem ao menos planejar racionalmente essa expansão, o que ocasionou a improvisação docente, a insuficiência na fiscalização pelo poder público, a multiplicação dos abusos por parte das entidades mantenedoras, a queda na qualidade do ensino e, conseqüentemente, uma imagem negativa do mesmo (ALENCAR, 2011, p. 81).

Em 1960, o setor privado absorvia 41,4% das matrículas e, no início dos anos 80, respondia por 64,3%. No período 1964-1980, o número total de matrículas no ensino superior passou de cerca de 200.000 para 1,4 milhão, sendo os anos de 1970 e 1980 os que apresentaram maiores taxas de crescimento.

Portanto, os primeiros anos da década de 1960 foram marcados por mudanças na estrutura organizacional do ensino superior brasileiro, a demanda por este tipo de ensino crescia de forma mais acelerada que os investimentos públicos no setor, a solução para absorver esse excedente de alunos foi passar à iniciativa privada parte dessa responsabilidade com estímulos governamentais para sua expansão. Com a chegada dos militares ao poder a partir de 1964, a educação superior passaria por um controle autoritário, e antidemocrático, a expansão do

ensino superior privado continuaria com as tendências e estímulos privatistas e, uma reforma universitária seria efetivada no ano de 1968. Todas essas mudanças, dentre outras, serão objetos de análise no próximo item.

3.9 O Ensino Superior Brasileiro durante o Governo Militar: Reforma Universitária e abertura para o Ensino Superior privado

Entre 1964 e 1985, o Brasil viveu sob uma ditadura militar⁶. A intervenção dos militares contou com o apoio civil, inclusive no Congresso Nacional, que oficializou um golpe contra o então presidente João Goulart, um presidente constitucionalmente eleito. Muitos civis que apoiaram a intervenção pensaram que o golpe se resumiria ao afastamento de Goulart, ao restabelecimento da ordem e à passagem do poder novamente aos civis, o que, no entanto, só ocorreu 21 anos depois.

Se a educação antes do Período Ditatorial, com as ideias de universalização e democratização, nunca conseguiu se consolidar, nesse período ela se distanciou ainda mais desse ideal. Segundo Alencar (2011), o Estado, nesse tempo, se estruturou dentro de preferências políticas e ideológicas, a fim de facilitar a participação dos setores privados em várias áreas da produção nacional. Ainda de acordo com o autor, no setor da educação a participação do setor privado seria amplamente facilitada dentro da mesma lógica dos demais setores da produção econômica do país. Assentava-se sobre as bases jurídicas, administrativas, pedagógicas e de financiamento, os favores do Estado, em preferência pelo desenvolvimento de capital cumulativo dos setores privados, nos quais as relações de reprodução capitalista orientar-se-iam a partir do tripé capital, Estado e trabalho dentro do estrito ordenamento moral do Estado militar, com tentativas de controle de conflitos históricos vividos no processo de desenvolvimento brasileiro, e que se seguiram até o final do regime.

⁶ A ditadura militar brasileira foi o regime instaurado no Brasil em 1 de abril de 1964, com a deposição do presidente João Goulart, e que durou até 15 de março de 1985, sob o comando de sucessivos governos militares. O período foi marcado por uma intensa repressão que se abateu sobre todos os setores de oposição ao novo regime. Para manter a oposição sob controle, os militares se serviram de um instrumento jurídico autoritário, à margem da Constituição: os atos institucionais. Os atos institucionais criaram uma ordem jurídica e política inteiramente nova. Um deles chegou a extinguir os partidos tradicionais e a estabelecer o sistema bipartidário. Na prática, eles acabaram com o Estado de direito e as instituições democráticas do país (ARRUDA e PILETTI, 2004).

As bases do ideário da reforma universitária a partir de 1964, antes definida pelo movimento estudantil passaram a ser incorporadas pelo Estado militar.

Com o golpe militar de 1964, todas estas iniciativas foram desativadas. E a bandeira da reforma universitária, defendida pelo Movimento Estudantil, foi incorporada pelo Estado, mas de maneira desvirtuada. A tendência do controle privado do ensino público, que já podíamos observar com a aprovação da LDB de 1961, principalmente no Substitutivo Lacerda, de caráter liberal, vetando o monopólio do ensino pelo Estado, e defendendo a iniciativa privada, são ampliadas pelo regime militar e sustentadas até os dias atuais (FIGUEIREDO, 2005, p. 14).

Segundo Martins (2009) uma série de medidas repressivas e de controle sobre a educação superior foram tomadas pelo regime militar. Em outubro de 1964, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi posta na ilegalidade, ou seja, extinta através do Decreto n. 4.464 (BRASIL, 1964); a Universidade Federal de Brasília (UNB), um dos mais importantes focos de discussão e resistência à ditadura militar, foi alvo de diversas invasões da polícia, até ser fechada temporariamente, em outubro de 1965. Ainda de acordo com o autor,

O Decreto n. 228/67 limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito de cada universidade; o Decreto n. 477/69, impunha severas punições aos estudantes, professores ou funcionários que desenvolvessem atividades consideradas hostis ao regime militar, com a criação, no interior do MEC, de uma divisão de segurança e informação para fiscalizar as atividades políticas de professores considerados nocivos ao regime militar em várias universidades públicas (MARTINS, 2009, p. 18-19).

Para Ghiraldelli (2006), a relação dos governos militares com a educação se pautou na repressão, na privatização do ensino, e na continuidade dos privilégios às classes dominantes com um ensino de qualidade, deixando de fora as classes populares. Oficializou também o ensino profissionalizante e o tecnicismo pedagógico, que visava unicamente preparar mão de obra para atender às necessidades do mercado de trabalho e desmobilizou o magistério com inúmeras e confusas legislações educacionais. Ainda sobre a relação do período ditatorial e a educação, o autor observa que esse período:

Foi pautado em termos educacionais pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parcela dos setores mais pobres do ensino elementar de boa qualidade. Um exemplo claro deste descompasso crescente entre os governantes diretos e os próprios interesses das elites de nosso país pode ser observado, em especial, na política educacional da ditadura militar e mais propriamente nas reformas do ensino universitário e do ensino médio (GHIRALDELLI, 2006, p. 7).

Como exposto, a educação passou a atender ao regime ditatorial vigente e, de modo geral, visava transformar pessoas em objetos de trabalho, de lucro; seres passivos diante de todas as arbitrariedades que lhes fossem impostas.

O ensino técnico oferecido para as classes populares delineou sua função na sociedade: atender exclusivamente as necessidades do mercado de trabalho, o que frearia as manifestações políticas, contribuindo para que o ensino superior continuasse reservado às elites. Além de atender o mercado com mão de obra especializada, a expansão do ensino técnico contribuiria para diminuir a pressão sobre o governo pela abertura de mais vagas nas universidades, uma vez que o número oferecido era insuficiente para atender a demanda dos alunos aprovados para o ensino superior. Sobre a origem e o aumento desse número de estudantes que não conseguiam vagas nas instituições públicas de ensino superior, temos a seguinte explicação:

A pressão para a expansão do ensino superior estava relacionada à ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964. Ao mesmo tempo, o processo de concentração da propriedade e de renda, em curso na sociedade brasileira desde a década de 1950, acentuado pela política econômica adotada a partir de 1964, conduziu as classes médias a encarar a educação superior como uma estratégia para a concretização de seu projeto de ascensão social (MARTINS, 2009, p. 19).

Assim diante desse cenário, o governo militar se sentiu coagido a elaborar uma política de reestruturação do ensino superior. Porém, a condução dessa política educacional, exatamente na fase autoritária do regime, seria conduzida por um grupo diminuto de pessoas designadas pelo poder central.

De acordo com Arruda e Piletti (2004), a partir de 1965 o Ministério da Educação e Cultura (MEC), assinou uma série de acordos com a agência americana United States Agency for International Development (USAID). Esses acordos tinham como objetivo uma profunda reforma no ensino brasileiro e a implantação do modelo norte americano nas universidades brasileiras. Segundo estudiosos, pelo acordo MEC/USAID, o ensino superior exerceria um papel estratégico porque caberia a ele forjar o novo quadro técnico para o novo projeto econômico brasileiro, alinhado com a política norte-americana. Além disso, visava a contratação de assessores americanos para auxiliar nas reformas da educação pública, em todos os níveis de

ensino. Alguns setores acreditavam que o convênio com os Estados Unidos levaria à privatização do ensino no Brasil.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) assinou acordos com a agência americana United States Agency for International Development (USAID), com o objetivo de reformar o currículo e o método do ensino universitário. Neles estavam previstos a transformação das universidades públicas em entidades privadas e o afastamento dos estudantes das instâncias administrativas. O acordo MEC-USAID levou estudantes de todo o país a organizar manifestações de protesto, invariavelmente reprimidas pela polícia (ARRUDA; PILETTI, 2004, p. 424).

Pelo acordo firmado com os Estados Unidos, os cursos primários (5 anos) e ginásial (4 anos) foram fundidos, passando a se chamar primeiro grau, com 8 anos de duração, e o curso científico fundido com o clássico passou a ser denominado segundo grau, com 3 anos de duração. O curso universitário passou a ser denominado terceiro grau. Com essa reforma, se eliminou um ano de estudos fazendo com que o Brasil tivesse somente 11 níveis até chegar ao fim do segundo grau, enquanto outros países europeus e o Canadá possuem no mínimo 12 níveis. Para a implantação do programa, o acordo impunha ao Brasil a contratação de assessoramento norte-americano e a obrigatoriedade do ensino da língua inglesa desde a primeira série do primeiro grau. Os técnicos oriundos dos Estados Unidos criaram a reforma da educação pública que atingiu todos os níveis de ensino.

Ainda sobre os impactos veiculados pelos documentos elaborados pelo acordo MEC/USAID, Martins (2009, p. 20) faz as seguintes observações:

A educação superior deveria ter objetivos práticos e adaptar seus conteúdos às metas do desenvolvimento nacional. O sistema de ensino superior não poderia continuar atendendo a um público restrito, tal como vinha acontecendo. Propunha-se assim sua expansão, assinalando, no entanto, a falta de recursos financeiros, o que levou à introdução do princípio da expansão com contenção, que seria reiterado pela política educacional. O objetivo a ser alcançado era obter o máximo de atendimento da demanda com o menor custo financeiro. A reformulação do ensino superior deveria pautar-se por uma racionalização dos recursos e orientar-se pelo princípio de flexibilidade estrutural, evitando a duplicação de meios para as mesmas finalidades acadêmicas (MARTINS, 2009, p. 20).

O interesse pela participação direta do setor privado no processo de expansão das IES no Brasil, ficou explícito no documento elaborado pela Equipe de Assessoria do Ensino Superior. O documento acenava também para o apoio do governo nesse processo, prestando aos empresários do setor privado o auxílio

necessário, a fim de assegurar vagas para os alunos de menor poder aquisitivo nesses centros de ensino. Orientava ainda alterações na realização do exame vestibular, que deveria se tornar “classificatório”, objetivando o aumento das matrículas de um maior número de estudantes.

Diante da violenta oposição levantada nos meios intelectuais e estudantis contra os acordos MEC/USAID, o governo Costa e Silva criou, em 1968, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) composto por membros do Conselho Federal de Educação (CFE) e por professores universitários. O GTRU deveria formular soluções emergenciais para a denominada crise na universidade, como o estudo da reforma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país. Para a solução desses problemas a comissão propôs, entre outras medidas, a redução dos poderes do Conselho Federal de Educação, a nomeação de diretores de faculdades e reitores das universidades federais pelo presidente da República, sem levar em conta as listas tríplices dos órgãos colegiados, e a limitação da autonomia universitária. Embora inicialmente o GT não apontasse para a participação do setor privado no processo de expansão do ensino superior, em seu relatório final essa situação acabou se alterando. “Deve-se destacar que a Constituição de 1967 disponibilizou recursos financeiros e ajuda técnica ao ensino particular” (MARTINS, 2009, p. 21).

De acordo com Silva (2019), num curto prazo o GTRU emitiu um relatório, o qual foi logo aprovado pelo congresso e decretado pelo governo sob o número 5.540 de 28 de novembro – Lei da Reforma Universitária (BRASIL, 1968).

Podemos perceber, portanto, que a década de 1960 foi de intensa agitação e efervescência no campo da educação brasileira, no que tange ao ensino superior não foi muito diferente, com a aprovação e promulgação da Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968) pouca coisa mudaria. A partir dos anos 1970 a expansão do ensino superior privado continuaria a receber incentivos do governo para sua consolidação, ao passo que as instituições públicas de ensino ficaram com seus investimentos praticamente congelados. Os efeitos práticos dessa política na evolução do ensino superior no Brasil nos anos seguintes é o que veremos no próximo item.

3.10 A Reforma Universitária de 1968: estímulo à expansão do setor privado

Segundo Figueiredo (2005) a Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968) que instituiu a reforma universitária, foi baseada nos estudos do Relatório Atcon (Rudolph Atcon, teórico norte-americano) e no Relatório Meira Matos (coronel da Escola Superior de Guerra) e aprovada de cima para baixo. Tal reforma, ainda segundo a autora foi extensa e profunda, merecendo destaque o fim da cátedra e, a unificação do vestibular passando a ser classificatório, esse último item merece uma observação por se tratar de uma profunda mudança em um país onde o ensino de qualidade sempre foi renegado às classes menos afortunadas da sociedade. Então, como introduzir um sistema classificatório, por nota, em um país com um sistema educacional tão desigual? Os efeitos sociais provocados por estes ajustes e reformas, impostos pelos agentes financeiros internacionais para proteger interesses econômicos, são brutais e perversos, a autora salienta que:

Mesmo com tantas mudanças no ensino superior brasileiro na década de 60, persiste a seletividade, em decorrência da dualidade do ensino, onde a elite bem-preparada ocupa as vagas nas melhores universidades, restando as faculdades privadas de baixo nível para os mais pobres (FIGUEIREDO, 2005, p. 15).

Em geral, na reforma universitária de 1968 domina o conteúdo técnico em contraposição ao sociopolítico ao focar na racionalização das atividades universitárias, de forma a dar-lhes maior eficiência e produtividade. Aranha (2006), corrobora com Figueiredo (2005), destacando outras mudanças no ensino superior brasileiro após a reforma de 1968:

A reforma extinguiu a cátedra (cargo de professor universitário, titular em determinada disciplina), unificou o vestibular e aglutinou as faculdades em universidades para e melhor concentração de recursos materiais e humanos, tendo em vista a maior eficácia e produtividade. Instituiu também o curso básico nas faculdades para suprir as deficiências do 2º grau e, no ciclo profissional, estabeleceu cursos de curta duração e longa duração. Desenvolveu ainda um programa de pós-graduação. (ARANHA, 2006, p. 317).

Ao analisar os efeitos que a Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968) promoveu no ensino superior brasileiro, Silva (2019) destaca que de fato se tratou de uma ampla reforma, uma vez que legislava para todos os níveis de ensino com base nas universidades, delineando a ampliação de suas funções para o ensino, extensão e pesquisa, e

criando os departamentos, aliados a um complexo sistema organizacional, definidos, de um lado, pelo sistema administrativo e, do outro, pelo acadêmico. Alencar (2011), delineia um relato sobre todas essas mudanças estruturais, burocráticas e administrativas no ensino superior brasileiro ocorridas no pós-reforma de 1968 apresentadas em Silva (2019). O autor observa que:

Foi devido à Lei nº 5.540 de 1968, que as universidades passaram a se constituir de, no mínimo, cinco estabelecimentos de ensino e mais os institutos de pesquisa. Além de acrescentar a suas mudanças, a ideia primitiva da universidade como reunião de estabelecimentos de ensino e de institutos, com a função de pesquisa e treinamento profissional. Deste procedimento, resultaram as alternativas de estrutura, culminando a universidade, sob a forma de autarquia, que ficava subordinada ao conselho universitário, regido na forma dos estatutos, e presidida pelo reitor. Por outro lado, o processo de reforma operaria sob a supervisão de um novo corpo, o Conselho Federal de Educação (CFE), órgão constituído por educadores que deveriam tomar as decisões mais importantes para serem homologadas pelo Ministro da Educação (ALENCAR, 2011, p. 67).

Ainda de acordo com Alencar (2011), o controle da educação, que se encontrava em mãos de elementos conservadores da sociedade não transplantou objetivo realmente de modificação, não alterou a estrutura do modelo, não permitiu que se alterasse o existente e antiquado em condições que as conduzissem à combinações de resultados sociais que atendessem as necessidades, e mesmo de oportunidades, de maior parte dos jovens menos abastados pertencentes às famílias de trabalhadores e da vida produtiva do mundo adulto. Na visão de Martins (2009), se por um lado, a Reforma do Ensino Superior de 1968, modernizou significativamente as universidades federais e algumas instituições estaduais e confessionais, que absorveram pouco a pouco as modificações acadêmicas propostas pela reforma. Por outro lado, o autor salienta que a referida reforma estimulou a proliferação das IES privadas no Brasil, porém, essa expansão, foi acompanhada de um retrocesso em relação à qualidade do ensino:

Se a Reforma de 1968 produziu efeitos inovadores, por outro lado, abriu condições para o surgimento de um ensino privado que reproduziu o que Florestan Fernandes denominou o antigo padrão brasileiro de escola superior, ou seja, instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época (MARTINS, 2009, p. 17).

Uma das consequências imediatas da reforma foi a proliferação de cursos nas áreas sociais e humanas. Estas áreas foram preferidas pelo setor privado, devido à facilidade para implantação, visto que o seu funcionamento não exige grandes investimentos com laboratórios e instalações específicas. Conforme Senhoras (2006) quanto aos determinantes dessa expansão, deste número de vagas oferecidas pelo setor privado, devem ser apontadas a liberalização da regulamentação do ensino superior e o estímulo do governo, particularmente através do Plano Nacional de Educação.

Ao se observar os dados da tabela 1, podemos notar com toda a clareza a expansão que os estabelecimentos de ensino superior privado tiveram no Brasil a partir da década de 1970. Só para efeito de comparação, no ano de 1960 o número de matrículas em estabelecimentos de ensino superior privado no Brasil representava 41,4% do total, contra 58,6% nas instituições públicas. Uma década depois, já em 1970, e sob as novas regras da Reforma de 1968, observa-se uma inversão nesses números, o ensino superior privado angariava 50,5% ao passo em que o ensino público ficava com 49,5% do total das matrículas.

Tabela 1 - Evolução dos números de matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro (1933 – 2010)

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	
1933	18.986	56.3%	14.737	43.7%	33.723
1945	21.307	51.6%	19.968	48.4%	41.275
1960	59.624	58.6%	42.067	41.4%	101.691
1970	210.613	49.5%	214.865	50.5%	425.478
1980	492.232	35.7%	885.054	64.3%	1.377.286
1990	578.625	37,6%	961.455	62,4%	1.540.080
2000	887.026	33,0%	1.807.219	67,0%	2.694.245
2001	944.584	31,1%	2.091.529	68,9%	3.036.113 *
2002	1.085.977	30,8%	2.434.650	69,2%	3.520.627
2003	1.176.174	29,9%	2.760.759	70,1%	3.936.933
2004	1.214.317	28,8%	3.009.027	71,2%	4.223.344
2005	1.246.704	27,3%	3.321.094	72,7%	4.567.798
2006	1.251.365	25,6%	3.632.487	74,4%	4.883.852
2007	1.335.177	25,4%	3.914.970	74,6%	5.250.147
2008	1.552.953	26,7%	4.255.064	73,3%	5.808.017
2009	1.523.864	25,6%	4.430.157	74,4%	5.954.021
2010	1.643.298	25,8%	4.736.001	74,2%	6.379.299

Fonte: (QUEIROZ, 2013, p. 355).

De acordo com Alencar (2011), esse avanço no ensino superior no Brasil, portanto, não se refere à ampliação da oferta do ensino público, mas sim do ensino privado. O autor salienta que:

Isso tem como causa o redesenho do modelo do ensino superior armado no país, que foi conduzido pela expansão do ensino privado com pouco avanço das universidades federais e estaduais e pela federalização com anexação de instituições privadas. Competiu, então, ao setor privado elevar o aumento das ofertas de vagas do ensino superior em todo o país (ALENCAR, 2011, p. 104).

Martins (2009) faz uma interessante comparação entre as características do ensino superior privado no Brasil antes e após a Reforma de 1968. Para o autor, o ensino superior privado que existia no Brasil antes da Reforma de 1968 se organizou e se estruturou bem próximo às características do ensino público. O que, segundo ele, dava ao ensino superior privado uma espécie de caráter semiestatal. Já sobre as características do ensino superior privado no pós-reforma de 1968 o referido autor faz a seguinte observação:

O ensino superior privado que surgiu após a Reforma de 1968 tende a ser qualitativamente distinto, em termos de natureza e objetivos, do que existia no período precedente. Trata-se de outro sistema, estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional. Esse novo padrão, enquanto tendência, subverteu a concepção de ensino superior ancorada na busca da articulação entre ensino e pesquisa, preservação da autonomia acadêmica do docente, no compromisso com o interesse público, convertendo sua clientela em consumidores educacionais (MARTINS, 2009, p. 17).

Já para Silva (2019), a bibliografia que analisa os efeitos educacionais da ditadura, confirma que a Reforma de 1968, não cumpriu o seu papel de ampliar a oferta de vagas no ensino superior público. Em efeito contrário, o que se observou foi o crescimento das faculdades privadas em detrimento das faculdades públicas. Alencar (2011), reforça a análise feita por Silva (2019), sobre a expansão do setor de ensino superior privado após a reforma de 1968 como forma de atender a demanda por ensino nesta área:

O período de 1968 pode ser pontuado por uma série de decretos e novas mudanças que ocorreram na educação superior, com a finalidade de aumentar a eficiência e a produtividade do ensino superior a Lei nº 5.540 de 1968, embora tenha modernizado e profissionalizado as universidades públicas ao integrá-las ao sistema de pós-graduação e de financiamento de pesquisa, como já se afirmou anteriormente, permitiu que a forte demanda

por educação superior se desse pela expansão desordenada do setor privado (ALENCAR, 2011, p. 87).

Vale reforçar que a Constituição de 1967 delineou de forma explícita seu apoio à iniciativa privada, ao estipular, em seu parágrafo 2º do artigo 168: “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (BRASIL, Constituição 1967), dispositivo que foi mantido na Emenda de 1969 (Artigo 176).

Assim com o apoio do governo e ancorados nos ideais de uma educação neoliberal o ensino superior privado se expandiria de forma muito rápida nas décadas seguintes, sempre com o objetivo principal de captar os estudantes excedentes provindos da falta de vagas nas IES públicas. Porém a crise econômica que o Brasil enfrentaria nos anos 1980 e início dos anos 1990 levariam as IES privadas a enfrentar dois graves problemas: a inadimplência e um grande número de vagas ociosas, como veremos nos próximos itens.

3.11 Crescimento e expansão das Instituições de Ensino Superior privadas no Brasil

Segundo Alencar (2011), após a criação da LDB de 1961 a educação tomaria outro rumo, já influenciados pelo pensamento liberal no contexto das ações de Estado e de suas preferências na conduta da política educacional do país. Com a chegada dos militares ao poder em 1964 as políticas educacionais fortaleceriam os vínculos liberais na condução de suas manifestações e desejos de uma orientação privatista para o ensino superior.

Esse fato será menos uma tendência legislatória, e mais uma razão observável da prática efetiva de seus resultados, pois apesar das reformas de 1968-69 oferecerem amparo jurídico para o fortalecimento do ensino superior público brasileiro, com inovações inclusive no setor de financiamento de pós-graduação, foi justamente a partir desse período que se observará uma corrida acelerada da criação de IES privadas no país competindo com as verbas do sistema público, sedimentando o Estado como aparelho público dos interesses privados (ALENCAR, 2011, p. 6).

Segundo Oliveira (2004), nos quatro séculos de predomínio da economia agroexportadora, a educação brasileira voltou-se exclusivamente à formação das camadas superiores, no intuito de prepará-las para as atividades política e

burocráticas e das profissões liberais, a partir de um ensino humanístico e elitista – quase sempre a cargo ou sob a influência da “iniciativa privada” religiosa.

Ainda de acordo com o autor, a expansão do setor privado de ensino superior no Brasil, a partir da instalação do regime militar em 1964, e durante toda a década de 1970, deu-se mediante a multiplicação de instituições de pequeno porte, muitas das quais resultantes da transformação de antigas escolas secundárias, visto que a preocupação quase exclusiva do setor privado era com o atendimento da demanda por ensino, demanda esta que vinha dos “excedentes”, ou seja, alunos em condições de cursar o ensino superior, mas que não conseguiam vagas nas instituições públicas. Martins (2009), esclarece, porém, que seria injusto afirmar que o ensino superior público não cresceu no período militar. Todavia, mesmo com esse aumento, a oferta de vagas na rede pública não foi suficiente para suprir a demanda por vagas no ensino superior, o que estimulou a expansão do ensino privado.

No Brasil, já a partir dos anos 70 vimos a demanda por educação superior crescer enormemente, esse fato refletia as condições de desenvolvimento da economia brasileira e o aumento significativo da urbanização que o país atravessava ao longo dos últimos anos da década anterior. A partir daí, as categorias de desenvolvimento da oferta de novas vagas e cursos superiores seriam frequentes e contínuas. Foi entre o final da década de 60 e fim da de 70, que se observa uma aceleração maior nas condições de desenvolvimento dessa modalidade de ensino. Esse fato se repetiria somente em meados da década de 90, já abrangido sob outras características no cenário político e ideológico do país (ALENCAR, 2011, p. 21).

O número de estabelecimentos de ensino superior privado saltou de 463 para 682 na década de 70, chegando a representar 77,3% do total do país em 1980. Sobre a participação das Instituições de Ensino Superior Católicas nesse contexto, contamos com a seguinte observação: “Vale destacar que o ensino universitário católico se mostrou reticente em expandir sua rede para absorver essa demanda, mantendo uma concepção de universidade voltada para o atendimento da reprodução das elites locais” (MARTINS, 2009, p. 22).

Ainda sobre a proliferação das Instituições de Ensino Superior Privado no Brasil no período em análise, chancelado pelo Estado Brasileiro, inclusive com recursos públicos, Figueiredo (2005), traz uma importante contribuição sobre o tema, lembrando, inclusive, que a política de destinação de verbas públicas ao ensino superior privado, se estende até os dias atuais:

Podemos notar que a partir desta década houve um processo de privatização sem precedentes do ensino no país, caracterizando a educação como um grande negócio, desresponsabilizando o Estado de seu dever, destinando verba pública para a iniciativa privada. Tal posicionamento tem continuidade nas décadas seguintes (FIGUEIREDO, 2005, p. 15).

Reforçando a análise sobre a relação entre o ensino superior e o período ditatorial no Brasil, Oliveira (2004), analisa que enquanto as universidades públicas passaram a ser objeto de uma intervenção direta do governo federal, a expansão dos cursos de graduação das universidades privadas eram incentivadas pelo governo militar. Ao mesmo tempo em que estimulava a expansão das IES privadas no Brasil, o governo federal reduzia gradativamente os recursos públicos aplicados na educação. Segundo os dados analisados por Saviani (2008), o governo federal diminuiu de 7,60% em 1970, para 4,31% em 1975 esse investimento, elevando uma pequena porcentagem em 1978, ficando em 5,20%. Até mesmo a localização geográfica das instituições de ensino superior foram alvo de estudo e de reordenamento no Brasil para favorecer tanto o governo militar quanto a iniciativa privada. De acordo com Figueiredo (2005), as faculdades públicas situadas nos pontos centrais das cidades foram transferidas para o campus no subúrbio, pois o governo considerava tal medida adequada para atenuar e apaziguar a militância política dos estudantes. Enquanto isso as faculdades particulares faziam exatamente o inverso. Essa pulverização das faculdades isoladas tinha por objetivo dificultar a mobilização política dos estudantes. Martins (2009, p. 23), lembra que:

Na medida em que o ensino superior privado empresarial se expandiu, descolou-se das bases de apoio político do regime militar e foi adquirindo uma vida própria, em termos de atuação no interior do sistema. Para tanto, construiu poderosas associações, tal como a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), que passaram a desenvolver um intenso trabalho de construção de identidade institucional desse segmento e organizar a defesa de seus interesses junto ao poder público e perante a sociedade civil (MARTINS, 2009, p. 23).

Sobre o perfil dos cursos criados nos anos 60 e 70, Schwartzman (2002) destaca que esses cursos faziam parte de “carreiras modernas”, podendo-se citar os cursos noturnos de Direito, de administração e de Pedagogia, que eram oferecidos por escolas isoladas, nas pequenas cidades do interior, e tinham clientela certa: jovens recém-egressos do curso secundário sem condições financeiras e/ou

domésticas para prosseguir estudos em centros urbanos maiores; pessoas mais velhas já empregadas, que não tinham tido oportunidade de melhoria no mercado ocupacional; jovens mulheres que já passavam a aspirar a uma formação de nível superior, mas sem que isso implicasse o rompimento com a família de origem.

Segundo Sampaio (2000), nos centros urbanos maiores ou nas capitais dos estados, os estabelecimentos de ensino superior, que estavam abrindo cursos, seguiam três tendências:

1. Continuavam a tradição de escolas voltadas para a formação em profissões liberais, sobretudo nas áreas de saúde, como Odontologia e Medicina, para as quais, por insuficiência da rede pública e por sua tradição de prestígio social, sempre houve grande demanda;
2. Ampliavam o leque de cursos, pelas instituições já reconhecidas, com a finalidade de cobrir todas as áreas do conhecimento, ainda que fosse por meio da criação de cursos de licenciatura;
3. Visam a atingir segmentos mais jovens e de maior poder aquisitivo, por meio da criação de cursos diurnos.

Em suma pode-se dizer que, as ações executadas em todo o período militar, foram marcadas por uma reforma universitária privatista, delineada pela busca da formação de uma mão de obra qualificada em nível universitário através do autoritarismo. De acordo com Alencar (2011), o que se pode compreender é que a expansão do ensino superior no Brasil deu-se em função de um novo ordenamento jurídico oriundo da Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968), gerada no período mais duro da ditadura militar. Essa Lei alterou 23 artigos da LDB Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), que abordavam temas relacionados ao ensino superior. A Lei n. 5.540 (BRASIL, 1968) não tinha criado condições para o bom funcionamento do ensino superior que permitisse o seu processo de amadurecimento no desenvolvimento de suas ações. Ainda de acordo com o autor, se aproveitando da fragilidade dessa legislação o governo militar a transformou, dentro de arcabouço jurídico-administrativo de caráter isolacionista e privatista em detrimento da ampliação do setor público da cobertura do ensino superior no país.

Os resultados dessa política apontam para um crescimento de quase cinco vezes de seu tamanho entre os anos de 1968 e 1978, tal circunstância pode ser notada, quando contabilizamos em 1968 um total de 278.295 alunos matriculados no ensino superior, enquanto no ano de 1978, dez anos após,

esse número chega a 1.225.557 universitários (ALENCAR, 2011, p. 102-103).

Todavia, esse crescimento não se relaciona à ampliação da oferta do ensino público, mas sim do ensino privado. Isso tem como causa a nova formatação do modelo do ensino superior articulado no país, que foi conduzido pela expansão do ensino privado com baixo crescimento das universidades federais e estaduais e pela federalização com anexação de instituições privadas. Coube, então, ao setor privado elevar o aumento das ofertas de vagas do ensino superior em todo o Brasil.

A crise econômica, caracterizada pelo elevado endividamento externo do país e pelas incertezas criadas pelos altos índices de inflação, refletiram no ensino superior na década de 1980. Sobre a nova realidade da educação superior brasileira no início dos anos 1980, podemos observar o seguinte:

Depois de duas décadas de afirmação do crescimento da oferta de vagas e de cursos, amparados por uma política de caráter isolacionista e privatista, o modelo se esgota na década de 80 frente às enormes dificuldades econômicas que o país passa a enfrentar. Deparando-se com uma grave crise de crédito do setor público, com altos índices inflacionários, desemprego e enormes volumes de dívida pública interna e externa, o país entra em recessão. Neste cenário, os anos 80 representam grandes transformações do modelo econômico brasileiro; é o início da orientação de ideologia neoliberal na economia, com forte influência nas deliberações internas tendo como eixo articulador dessa nova postura os organismos financeiros internacionais garantidores de empréstimos, como FMI, Banco Mundial, Clube de Paris etc., que se concretizariam nas propostas da reforma do Estado na década de 90 (ALENCAR, 2011, p. 106).

Contudo a partir da abertura comercial em 1990, a demanda por ensino superior cresceu consideravelmente. Em face deste cenário, conforme Tabela 2, o setor privado, que em 1985 detinha 72,9% dos estabelecimentos de ensino superior e contava com 810.929 (Oitocentos e dez mil novecentos e vinte e nove) alunos matriculados, cresceu sua participação e, em 2010, detinha 88,3% da participação de IES no mercado, sendo responsável por 4.736.001 (Quatro milhões setecentos e trinta e seis mil e um) alunos matriculados na graduação.

Tabela 2 - Estabelecimentos e matrículas do ensino superior privado no Brasil (1985/2010)

Ano	Estabelecimentos de ensino			Matrículas nas IES	
	Privado	% sobre o total	Total	Privadas	% sobre o total
1985	626	72,9%	859	810.929	59,3
1990	696	75,8%	918	961.455	62,4
1995	684	76,5%	894	1.059.163	60,2
2000	1.004	89,2%	1.126	1.807.219	67,0
2005	1.934	89,3%	2.165	3.321.094	72,7 (*)
2010	2.100	88,3%	2.378	4.736.001	74,2 (*)

Fonte: (QUEIROZ, 2013, p. 357).

Analisando os motivos que impulsionaram a expansão do ensino superior no contexto das universidades privadas, Martins (2009, p. 23) destaca que:

Tudo leva a crer que a expansão das universidades privadas foi orientada pela percepção de seus proprietários de que a existência de estabelecimentos maiores, oferecendo cursos mais diversificados, teria vantagens competitivas no interior do mercado do ensino superior (MARTINS, 2009, p. 23).

Essa ideia de competitividade capitalista dentro do ensino superior ganhou ainda mais força no Brasil a partir da década de 1990, quando o país entrou definitivamente na era das políticas neoliberais. Como bem disse Marrach (1996), para os neoliberais a educação é uma mercadoria, e como tal, deve ser inserida no mercado estando sujeita às regras do capital. A história do neoliberalismo no Brasil começa com o governo de Fernando Collor de Mello no início dos anos 1990, e se afirma como tendência nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, seguindo a cartilha dos neoliberais, houve no Brasil a redução de investimentos públicos, incluindo-se aí a educação, e, a privatização de empresas estatais como poderemos observar no próximo item.

3.12 O Neoliberalismo e a Educação Superior no Brasil a partir da década de 1990: terceirização com menor participação do Estado

Na onda das políticas neoliberais, uma série de correntes que pregavam um modelo mais flexível e pró-mercado ganharam força, erguendo-se assim a nova

ortodoxia econômica. Iniciou-se com isso, um processo de reformas no Estado, inicialmente nos países desenvolvidos, e posteriormente nos países em desenvolvimento. A ideia de reforma neoliberal é identificada como um processo contraditório e provido de interesses da elite capitalista na busca por ampliação de poder. Diniz (2009) faz a seguinte observação quanto aos papéis do Estado e do mercado na implantação das medidas neoliberais:

No bojo deste último (neoliberalismo), foi desenvolvida a corrente de pensamento do crescimento endógeno que procurava demonstrar que o mercado, deixado livre levaria à convergência de rendas entre países e regiões. Caberia ao Estado resolver os problemas de educação, dotação de infraestrutura e estabilidade político-institucional (DINIZ, 2009, p. 232).

De acordo com Moraes (2013), o Estado brasileiro por sua vez, orientado pela ideologia econômico liberal, promove reformas em sua estrutura, definindo as atividades das quais deve se incumbir diretamente, aquelas que deve supervisionar e aquelas que deve abrir à iniciativa privada. Com isso, entra em sintonia com as determinações de organismos internacionais que firmam acordos que estabelecem a inclusão de cláusulas sociais, praticamente, tornando obrigatória a privatização e o equilíbrio nos gastos, que incluem o ensino superior, como parte essencial da reforma do Estado. Ainda sobre essas mudanças, a autora observa que:

As mudanças macro e microestruturais gestadas e intensificadas ao longo dessa década (1990) indicam que, mesmo com a resistência de alguns setores da sociedade civil, os países aos poucos foram cedendo e conformando seus diversos setores às exigências do mercado produtivo capitalista. Os ajustes ao processo de produção e acumulação do capital em uma perspectiva mundializada exerceram pressão no sentido de uma redefinição do papel do Estado e da educação superior (MORAES, 2013, p. 138).

De acordo com Alencar (2011), as dimensões de preferências político-ideológicas de natureza liberal como forte influenciador das tomadas de posição do Estado na formação das diretrizes para o ensino superior brasileiro, já observado no país anteriormente à criação da LDB de 1961, e que se consolidou no governo de Fernando Henrique Cardoso, resultam da combinação da pressão de setores liberais do empresariado e de seus simpatizantes, com forte apelo de ações liberalizantes e descentralizantes das decisões governamentais para a expansão do setor superior privado no país. Sobre essa questão o autor faz a seguinte explanação:

Dentro da conjuntura de expansão do setor privado de ensino superior, o Estado dispôs de políticas facilitadoras de financiamento, transferência de renda, leniência, conivência com o descumprimento das leis que conduzem o setor, bem como instituindo leis que flexibilizam o setor de ensino superior a fim de permitir uma trajetória de formação, expansão e consolidação mais rápida na oferta de cursos e vagas para atender a demanda em constante crescimento no país, em prejuízo aos investimentos destinados ao setor público de ensino superior (ALENCAR, 2011, p. 6).

Um exemplo prático de uma política neoliberal na educação, ancorada em uma recomendação do Banco Mundial, nos oferece uma clara demonstração de como a educação é tratada como uma mercadoria, ou, um simples produto dentro do mercado capitalista neoliberal:

A seguinte recomendação do Banco Mundial exprime esta visão: a redução da contribuição direta do Estado no financiamento da educação. Parte do que atualmente é gratuito deveria se tornar serviço pago pelos estudantes que, para tanto, receberiam empréstimos do Estado ou bolsas. A ideia de que o aluno é o consumidor da educação e de que as escolas devem competir no mercado está sendo posta em prática em Maringá, no interior do Paraná. Com apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, a prefeitura de Maringá implantou a ideia dos "cupons", de Milton Friedman. Em vez do Estado financiar diretamente a educação, passou a dar bônus aos pais dos alunos, isto é, uma quantia de dinheiro suficiente para que eles, vistos como consumidores, matriculem seus filhos numa escola de seu agrado. Os neoliberais acreditam que assim as escolas passariam a competir no mercado, melhorando a qualidade do ensino (MARRACH, 1996, p. 2).

Para Marrach (1996), o neoliberalismo representa um retrocesso na educação a partir do momento em que esta deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança. De acordo com a autora se no liberalismo clássico a educação era posta como um direito do cidadão e do homem, no neoliberalismo a educação é vista como uma mercadoria, um produto, passível de ser ofertado pelo mercado, é como consumidores que o neoliberalismo vê alunos e pais de alunos. Nesta corrente de pensamento, a participação do Estado como agente promotor de políticas de bem-estar social, é duramente criticada.

É uma ideologia que procura responder à crise do estado nacional ocasionada de interligação crescente das economias das nações industrializadas por meio do comércio e das novas tecnologias. Enquanto o liberalismo clássico, da época da burguesia nascente, propôs os direitos do homem e do cidadão, entre os quais, o direito à educação, o neoliberalismo enfatiza mais os direitos do consumidor do que as liberdades públicas e democráticas e contesta a participação do estado no amparo aos direitos sociais. Representa uma regressão do campo social e político e corresponde a um mundo em que o senso social e a solidariedade atravessam uma grande crise (MARRACH, 1996, p. 1).

Após essa análise sobre as origens do pensamento neoliberal, suas características e sua influência na condução das políticas sociais implementadas pelo Estado, incluindo-se aí o Estado Brasileiro, pode-se compreender com mais clareza o processo político, que desde o final dos anos 1960, vem sistematicamente estimulando a expansão das Instituições privadas de Ensino Superior no Brasil. “Nunca na história do país foram abertas tantas universidades particulares, como nos anos 80 e 90” (FIGUEIREDO, 2005, p. 15). O Estado brasileiro praticamente abriu mão desse serviço, repassando às IES particulares a responsabilidade pelas novas ofertas de vagas aos estudantes.

Como observamos, a novidade, se é que assim se pode chamar, do projeto neoliberal para a educação não é só a privatização, o aspecto central é a adequação da escola e da universidade pública e privada aos mecanismos de mercado, de modo que a escola funcione à semelhança do mercado. Segundo Silva (2019), os neoliberais defendem a ideia de que o Estado não tome para si a responsabilidade quanto à oferta de educação pública universal, até mesmo como forma de aliviar a carga tributária paga pelos setores da sociedade que contribuem através de impostos para o sistema público de ensino. Na visão do autor a relação entre educação, mercado neoliberal e governo deveria ter a seguinte formatação:

O Estado deveria dividir, ou até transferir, suas responsabilidades com o setor privado. As transferências da responsabilidade de execução das políticas sociais às outras esferas são entendidas como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos. Assim, além de estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão de qualidade dos mesmos, possibilita às famílias o direito de livre escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos, condizentes ao princípio de liberdade (SILVA, 2019, p. 60).

Para Alencar (2011), a década de 90 foi um período de democratismo de baixa dimensão, incapaz de ampliar a esfera pública frente a esfera privada regida pelo mercado. A educação foi ainda mais privatizada e, cada vez mais mercantilizada na força das reformas em nome de um mercado livre e moderno. Ainda de acordo com o autor, as desigualdades educacionais entre os ricos e pobres aumentaram drasticamente, assim como entre os países mais ricos e os da periferia do capitalismo. De acordo com Martins (2009), nos primeiros anos da década de 1990, o ensino superior privado respondia por 62% do total das matrículas, chegando em 1995 com um pequeno decréscimo, quando passou para 60% dos

alunos de graduação. Sobre as facilidades para a abertura de novos cursos e novas IES particulares, o autor ressalta que:

A extinção do CFE, no final do governo Itamar Franco, e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) conferiram ao MEC uma maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior. O CNE adotou uma política de flexibilização diante dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e de instituições particulares (MARTINS, 2009, p. 25).

Corbucci (2004), corrobora com as observações feitas por Martins (2009), ao analisar que a despeito dessas diretrizes políticas integrantes dos discursos oficiais, os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Sobre essa relação do MEC com o ensino superior, o autor faz a seguinte observação:

Sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infraestrutura. Ao se estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado (CORBUCCI, 2004, p. 681).

Assim, de acordo com Martins (2009), entre 1995 e 2002, as matrículas nesses estabelecimentos saltaram de 1,7 milhões para 3,5 milhões de estudantes, um crescimento da ordem de 209%. Porém, Moraes (2013), contribui com essa análise comparativa, ao analisar que apesar de a política para o desenvolvimento da educação superior do governo federal favorecer a expansão da esfera privada, no mesmo período (1995 a 2002), registra-se também crescimento no setor público de ensino superior.

No período de 1995 a 2002, as matrículas passaram de 353.235 para 960.888, o número de estabelecimentos de ensino passou de 57 para 73, o número de vagas por seleção vestibular na graduação passou de 84.814 para 124.196. Esse processo de expansão, em grande medida, foi resultado da ampliação de vagas em cursos de graduação existentes, ampliação do número de cursos noturnos, implantação de cursos à distância e sequenciais. Nesse sentido, as instituições federais de educação tecnológica assumem um papel de destaque na implementação dessas políticas de expansão e no redimensionamento da formação do trabalhador (MORAES, 2013, p. 154).

A incapacidade do poder público federal de ampliar os gastos em educação, em medida devido ao processo de ajuste fiscal dos anos de 1990, fez com que não se conseguisse atender plenamente à crescente demanda por educação superior. Para Corbucci (2004), esse processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para a forte expansão na oferta de vagas e o aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições. Outra implicação da perda relativa de poder do papel desempenhado pela União refere-se à ampliação da participação dos estados, sobretudo aqueles de maior expressão econômica, e de alguns municípios, na oferta desse nível do ensino. Todavia, Martins (2009), chama a atenção para uma questão muito importante, e preocupante, em relação a essa expansão da oferta de vagas nas IES privadas em detrimento da estagnação no número de vagas das IES públicas. O autor, oportunamente, observa o seguinte:

Não obstante ao expressivo crescimento das matrículas nos cursos de graduação nas últimas décadas, existem indícios de que a política de expansão através da via privada começa a dar claros sinais de exaustão: em 2004, 49% das vagas do setor privado estavam sem ocupação e houve também um aumento significativo do número de estudantes inadimplentes (MARTINS, 2009, p. 26).

Portanto, a busca por vagas no ensino superior aumentou significativamente durante a década de 1990 e início dos anos 2000. Conforme já demonstrado, coube às instituições de ensino particular absorver boa parte dessa demanda, uma vez que o governo federal reduziu, sistematicamente, ao longo das décadas o volume de recursos investidos nesse setor, o que conseqüentemente, causa a redução também do número de vagas. Porém, como bem disse Martins (2009), esse modelo educacional superior centrado nas instituições particulares de ensino parecia dar claros sinais de exaustão ainda no final da década de 1990. Já em Corbucci (2004), encontramos mais embasamento e fortalecimento dessa análise. Sobre essa questão, o autor nos traz o seguinte:

A demanda por educação superior, medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares, cresceu 161,6% entre 1990 e 2002. No mesmo período, a oferta de vagas ampliou-se em 252,6%. Com a expansão da oferta, reduziu-se a proporção de candidatos por vaga, de 3,8 para 2,8. No entanto, distintas tendências podem ser identificadas entre os setores público e privado. Se, para o primeiro, houve aumento significativo dessa relação (de 5,7 candidatos por vaga, em 1990, para 8,9, em 2002), no

ensino privado, além de essa proporção ter sido historicamente menor, também se verificou retração no mesmo período (de 2,9, para 1,6) (CORBUCCI, 2004, p. 683).

Ainda de acordo com Corbucci (2004), é possível que o maior índice de aproveitamento das vagas nas redes públicas e o correspondente decréscimo no que tange as instituições privadas estejam associados à queda de renda da classe média, ocorrida ao longo do período em análise. Ao passo que na rede pública a taxa se ampliou de 81,4%, em 1990, para 95,0%, em 2002, no âmbito das instituições privadas o movimento foi inverso: respectivamente, de 80,8% para 62,6%.

Portanto, para a autora, esses dados sugerem que “o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra limites que podem comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a capacidade de demanda da sociedade” (CORBUCCI, 2004, p. 684). Neste sentido, a ampliação da oferta de vagas por se só não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso à formação em nível superior.

Para amenizar a pressão exercida pelas instituições particulares de ensino superior quanto à inadimplência e ao aumento da ociosidade no número de vagas nessas instituições, o governo federal, deu início a um amplo programa de políticas públicas de auxílio aos estudantes, que culminaria em 2004 com a criação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

No intuito de assegurar o preenchimento de parte das vagas ofertadas pelo setor privado, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), destinado a alunos com certo nível de insuficiência econômica. Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo, o FIES foi desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o antecessor. Apesar disso, ainda hoje a taxa de cobertura da população-alvo do programa se mantém bastante aquém da demanda, tanto pelo fato de sequer atender 10% do total de matriculados no setor privado como também por os índices de inadimplência haverem subido nos últimos anos (CORBUCCI, 2004, p. 684).

Corroborando com Corbucci (2004), e também discorrendo sobre as políticas públicas elaboradas a partir do início dos anos 2000, para o socorro ao ensino superior público e privado no Brasil, temos a seguinte contribuição:

No período de 2003 a 2010, sob o governo Lula, sob o discurso de ampliação e democratização do acesso à educação superior, é delineada uma política clara para sua expansão, envolvendo, tanto programas

especialmente voltados para a expansão do sistema federal de educação superior como para a ampliação do atendimento de estudantes no setor privado. Em seu conjunto, as políticas, programas e ações gestadas e implementadas durante esse período se apresentaram como um esforço para atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação de que, até 2011, a taxa líquida de matrícula chegaria a 30% dos jovens entre 18 a 24 anos (MORAES, 2013, p. 157).

Ainda de acordo com Moraes (2013), o Programa de Governo “Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social”, apresentado por Lula, começou a sinalizar uma mudança de ordem conceitual e política no campo educacional ao situá-la junto às políticas de inclusão social. Para a autora, a educação é entendida como instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo, estabeleceu-se como meta o investimento na ampliação do atendimento em todos os níveis da educação brasileira. No que se refere especificamente à educação superior o Programa apresenta como meta a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente.

Portanto, nesse contexto, e, visando medidas que contribuíssem para um maior acesso e a permanência dos alunos no ensino superior, o governo instituiu, em 2004, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que tem sido objeto de avaliações controversas no meio acadêmico e, que será devidamente analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: PRINCIPAIS POLÍTICAS E DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DE SEU ACESSO

No quarto e último capítulo desta dissertação, nosso foco será especificamente o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Iniciaremos nossa análise configurando o PROUNI como um programa que faz parte de uma política pública afirmativa de grande relevância para o Brasil; em seguida, no segundo item do capítulo, discorreremos sobre a história do PROUNI, desde sua criação no ano de 2004 e todas as alterações que se sucederam até o ano de 2014; e, no terceiro e último item, nossa análise recairá sobre os resultados apresentados pelo PROUNI em sua primeira década de implementação, qual seja, entre os anos de 2005 e 2014, quanto ao total de bolsas ofertadas e bolsas efetivamente entregues.

4.1 Educação e políticas públicas educacionais e sua importância social: o caso do PROUNI como política de democratização do acesso ao ensino superior

Nas últimas décadas o Brasil tem apresentado mudanças significativas na área da educação. A partir dos anos 1990, houve uma expansão expressiva de acesso aos ensinos fundamental e médio e, posteriormente, uma significativa proporção de jovens almejando cursar o ensino superior. Entretanto, é importante lembrar que, desde a década de 1960, com a ascensão dos governos militares, o ensino superior brasileiro experimentou um forte crescimento, concentrado no setor privado, que se intensificou no final da década de 1990. De acordo com Oliveira (2009), a educação superior era então um negócio altamente lucrativo.

Como afirma Martins (2009, p. 23), “Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período”.

Para Fonseca (1992), as modificações ocorridas nos campos político e econômico, no período da ditadura militar, tiveram como consequência a implementação de um projeto de desenvolvimento baseado no capital externo. Sobre essa questão temos a seguinte observação, de Chaves e Amaral (2016, p. 540):

Para dar sustentação a tal projeto, foi definida uma política pública educacional que pudesse assegurar a dominação, o controle social e, ao mesmo tempo, garantir a formação de mão de obra para o setor produtivo, com reduzido aporte de recursos públicos. Desde então, vivencia-se, no Brasil, a adesão a uma política de expansão da educação superior que utiliza mais a via da privatização que a da subvenção pública, o que favorece os governos a atender à demanda pelo acesso a esse nível de ensino, sem a ampliação significativa de recursos do fundo público (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 540).

Esse processo teve continuidade em momentos posteriores à ditadura militar, como pode ser observado no quadro 6, em que se apresenta a evolução da expansão das IES e das matrículas nos setores público e privado, nos governos FHC, LULA e DILMA. Há que se lembrar de que os governos FHC e LULA compreenderam períodos de oito anos e que o de DILMA completou, em 2014, quatro anos. O quadro 6 mostra a preponderância do setor privado na oferta desse nível de ensino no país, passando de 60,2% das matrículas, em 1995, para 74,9%, em 2014.

Quadro 6 - Avanço do número de Instituições de Educação Superior e matrículas por categoria administrativa (público e privada). Brasil: 1994, 2002, 2003, 2010 e 2014.

Ano	Instituições			Matrículas				
	Total	Público	Privado	Total	Público	%	Privado	%
1995	894	210	684	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
2002	1.637	195	1.442	3.520.627	1.085.977	30,8	2.434.650	69,2
2003	1.859	207	1.652	3.936.933	1.176.174	29,9	2.760.759	70,1
2010	2.378	278	2.100	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2
2014	2.416	298	2.070	7.828.013	1.961.002	25,1	5.867.011	74,9

Fonte: (CHAVES e; AMARAL, 2016, p. 55).

De acordo com Corbucci (2004), apesar de o crescimento das matrículas nos cursos de graduação ter sido expressivo nos últimos anos do século XX e primeiros anos do século XXI, a política de expansão pela via privada tem dado mostras de seus limites. A primeira delas refere-se ao crescimento expressivo do percentual de

vagas não preenchidas nas IES particulares, chegando a quase 38% do total destas vagas em 2002, conforme pode ser observado no quadro 7.

Quadro 7 - Taxas de ocupação de vagas no ensino de graduação (1990-2002)

IES	1990	1995	1999	2002
Públicas	81,4	88,7	96,3	95,0
Privadas	80,8	81,5	78,7	62,6

Fonte: (CORBUCCI, 2004, p. 687).

Ainda de acordo com Corbucci (2004, p. 687) “Outra evidência empírica dos limites da política encampada pelo MEC corresponde ao aumento dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas”.

Agora, sobre o crescimento da participação do setor privado no financiamento da educação superior brasileira, ocorrido nos últimos anos, o autor destaca que

pode ser interpretado como ausência deliberada do Estado, à medida que este passou a reduzir os investimentos necessários não só à expansão do sistema como também à manutenção dos padrões de qualidade e excelência das IFES (CORBUCCI, 2004, p. 687).

Neste sentido, caberia ao governo federal elaborar e implementar uma política pública nacional gerando as condições necessárias para o acesso dos estudantes de baixa renda ao ensino superior, assim, dois problemas seriam solucionados de uma só vez: o excedente de estudantes concluintes do ensino médio conseguiriam, finalmente, o sonhado acesso à educação superior, e, conseqüentemente, as vagas ociosas na IES privadas seriam devidamente preenchidas, diminuindo a pressão dos empresários desse setor sobre o governo. Mas, para que toda essa situação se concretizasse, fazia-se necessário, a elaboração de uma política pública nacional específica para o ensino superior.

Assim, no caso específico do PROUNI, ele foi criado para tratar de um problema educacional, “mas dada a sua dimensão, importância, relevância e materialidade, pode ser tratado como uma política pública que visa à promoção do acesso ao ensino superior” (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 613), para qualificar os beneficiados para o trabalho e conduzir a redução das desigualdades sociais e regionais, colaborando para o desenvolvimento nacional. O Programa institui o

acesso ao ensino superior para pessoas de baixa renda, sendo categorizadas como pertencentes a grupos vulneráveis, denominados cotas sociais e econômicas, além de prever, nessas cotas, subcotas, as cotas étnicas, raciais e para pessoas com deficiência.

Entre o final da década de noventa e o início do século XXI, veio à tona um significativo debate em torno do caráter intrínseco do ensino superior, como sendo ele um bem público, e, devidamente financiado pelo Estado, cujo retorno se voltaria em prol da própria sociedade, na forma da queda do desemprego, na redução da desigualdade social, e, no aumento da renda média, ou, se o ensino superior deve ser visto como um bem privado devendo ser acessado com recursos próprios por quem se interessar por ele. Mas, a pergunta para a qual estamos buscando a resposta é: o Estado deve financiar a educação superior, ou cada indivíduo é responsável por investir em sua própria formação? Acreditando, que sem gerar prejuízos à sociedade o Estado deve financiar a formação superior dos seus cidadãos, levanta-se, aqui, outro questionamento: os recursos públicos podem ser utilizados para propiciar a entrada dos estudantes nas IES privadas, ou o dinheiro público deve ser aplicado unicamente nas instituições públicas? Sobre esse acalorado debate envolvendo a expansão e o financiamento do ensino superior no Brasil, podemos contar com a seguinte contribuição:

Os atores envolvidos no processo de formulação da política nacional de educação não discordavam que a forma de financiamento traria impacto significativo na expansão do acesso ao ensino superior no país. No entanto, quando o debate pendeu para o lado da forma desse financiamento o cenário mudou, pois uns defenderam que os recursos orçamentários deveriam ser substancialmente ampliados para esse fim (atores publicistas), enquanto outros argumentaram que o mercado é que deveria ser o responsável por essa ação (atores privatistas). Entre financiamento totalmente público e financiamento totalmente privado havia algumas outras posições intermediárias em debate (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 614).

Segundo Carvalho (2011), havia duas posições opostas: em defesa da educação superior como bem público ficaram a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Nacional dos Docentes em Educação Superior (ANDES); advogando em favor de que a educação seria um bem privado estavam o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES). Mas também existia um

grupo de atores que se expressavam no sentido de que esse tipo de educação poderia ser financiada tanto pelo Estado, quanto pelo mercado (leia-se, pelos próprios indivíduos interessados): Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC) e Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

A criação do PROUNI se deu nesse contexto de acalorados debates ideológicos em torno do papel do Estado na política nacional de educação superior. Reforçando a importância dos investimentos governamentais na promoção do acesso ao ensino superior e dos benefícios decorrentes desta política pública, Viana e Lima (2010), lembram que segundo a teoria do Estado de Bem-Estar Social, a educação é uma das mais importantes funções do Estado e dos governos locais, e se o Governo tomar como prioridade investimentos na educação, qualificando mão de obra, irá gerar maior desenvolvimento decorrente, num primeiro momento, do investimento para a sua execução, e, num segundo momento, devido à possibilidade de elevar as rendas futuras dos estudantes. Ainda na defesa dos investimentos estatais na democratização do acesso ao ensino superior, os referidos autores argumentam que:

Existe, ao longo do tempo, uma forte conexão entre investimento em capital humano e o valor econômico do homem, uma vez que, quanto mais investimentos em educação, maior a tendência de elasticidade de sua produtividade, refletindo em maiores rendimentos, maior eficiência, influenciando na dinâmica e no desempenho do crescimento econômico nacional. O capital humano permite ao trabalhador obter rendimentos e melhorar sua condição de vida (VIANA; LIMA, 2010, p. 142).

Assim, o investimento em capital humano determina as futuras perspectivas da humanidade, sendo que os fatores decisivos de produção para a melhoria do bem-estar das pessoas pobres são os avanços em seus conhecimentos. O que se viu foi a frustração de parcela da sociedade diante dessa expectativa, a de um ensino superior público e de qualidade para todos, dado que o PROUNI foi concebido de acordo com a tese de que o Estado "pode financiar" a formação superior de sua população e, para isso, pode aplicar recursos tanto nas instituições públicas, quanto nas entidades privadas.

Portanto, independentemente de qual ator ocupará o papel no planejamento das políticas públicas, seja ele um ator público ou privado, e a qual esfera do poder

(federal, estadual ou municipal) caberá a incumbência de executá-las, o que podemos concluir, é que as políticas públicas afetam a todos os cidadãos do país de todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social. Com o aprofundamento e a expansão da democracia, as responsabilidades dos representantes populares se diversificaram. Hoje, é comum dizer que sua função é promover o bem-estar da sociedade.

Uma política pública deve objetivar a satisfação de um conjunto de demandas da sociedade. Esse efeito deve ser medido por um indicador de atendimento das necessidades previamente captadas, interpretadas e qualificadas, indicador este que deve garantir a fidelidade da medição do impacto das ações de governo (OLIVEIRA; MARTINS, 2003, p. 04).

O bem-estar da sociedade está relacionado, portanto, às ações bem desenvolvidas e à sua execução em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança, ou seja, deve-se contemplar a qualidade de vida como um todo.

Foi nesse contexto, que se apresentou a necessidade de expansão e democratização do ensino superior no Brasil que nasceu o PROUNI, baseado na concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, acreditando-se que o programa poderia proporcionar melhoria nos indicadores relacionados ao ensino superior, como por exemplo: acesso e a permanência de parcela da população economicamente mais vulnerável (definida pela renda familiar per capita) à educação superior.

No próximo item abordaremos, com mais detalhes, a criação e as características do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que conforme já mencionado neste trabalho, foi criado pelo governo federal no ano de 2004, e implementado no ano de 2005, tendo como meta principal, promover uma maior democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, mas, que, até hoje tem sido objeto de polêmicas e debates em torno de sua criação e objetivos.

4.2 O Programa Universidade para Todos (PROUNI): uma tentativa de democratizar o acesso ao ensino superior

A Reforma da Educação Superior do governo Luiz Inácio Lula da Silva iniciou oficialmente sua trajetória, com o Decreto 20 de outubro de 2003, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Segundo Otranto (2006), esse grupo ficou

encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Sobre o principal objetivo envolvendo a mencionada reforma da educação, contamos com a seguinte contribuição:

O processo de reforma da educação superior desencadeado pelo MEC, a partir de 2003, sob a denominação Universidade do Século XXI, estaria orientado pela necessidade de democratizar o acesso a esse nível de formação e de inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional (CORBUCCI, 2004, p. 693-694).

Ainda de acordo com Otranto (2006), o GTI foi composto por 12 membros, sendo dois representantes de cada um dos órgãos que se seguem: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda. Após dois meses de trabalho, o tão aguardado relatório foi finalmente divulgado. Sobre a estrutura e as conclusões expostas no relatório final do GTI bem como os direcionamentos apontados no plano de ação, a referida autora nos traz a seguinte análise:

O relatório final do GTI foi divulgado, extraoficialmente, em dezembro de 2003. O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. O texto se inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem. Em seguida, procura demonstrar que a crise já está atingindo também as instituições privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos e agora se encontram ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas. Após esse preâmbulo, aponta as soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda (OTRANTO, 2006, p. 1).

Ainda dentro do contexto de início do século XXI, de uma reforma da educação em curso no Brasil e, da importância do ensino superior para o desenvolvimento socioeconômico de um país, observemos a seguir uma oportuna e

esclarecedora contribuição sobre o papel dos governos na gestão dos recursos financeiros, bem como de políticas públicas⁷ de expansão do ensino superior.

Compondo um movimento mais amplo de alinhamento de paradigmas no campo da globalização como condição de inserção das sociedades na modernidade, a educação superior é pressionada a atender demandas crescentes e variadas. Visto que é cada vez mais difícil separar a educação de desenvolvimento, os governos se veem diante da necessidade de apresentar propostas que, mediante o uso racional de recursos financeiros, beneficiem o maior número de cidadãos (SARAIVA et al. 2011, p. 942).

O Programa Universidade para Todos foi criado nesse contexto, da necessidade de ampliação do acesso ao conhecimento gerado pelo ensino superior. Assim, o PROUNI, é um dos frutos da reforma da educação brasileira iniciada nos primeiros anos do século XXI, possuindo dois objetivos bem específicos: propiciar maiores condições de acesso ao ensino superior para os estudantes de baixa renda, principalmente nas IES privadas, e, conseqüentemente, diminuindo assim, o número de vagas ociosas nestas instituições, amenizando um pouco a crise financeira que se abatia sobre estes estabelecimentos de ensino.

Se para os empresários da educação essa política veio “salvar” as IES privadas para os beneficiários do programa ela é uma oportunidade, uma chance única de cursar o nível superior, em que jamais antes desse programa poderia se ter essa condição (MOURA, 2016, p. 93).

Segundo Felicetti (2014), junto ao panorama de acesso, candidatos, vagas ocupadas e vagas ociosas, há os programas de governo⁸ de ações afirmativas como o PROUNI. Segundo a autora estes “Surgem no contexto da educação superior brasileira como forma de ampliação do acesso a esse nível de ensino para pessoas pertencentes a grupos minoritários (alunos egressos do ensino público, afrodescendentes, indígenas e outros)” (FELICETTI, 2014, p. 528). Dessa forma, os programas de ação afirmativa não somente colaboram para a ocupação das vagas ociosas e para sua ampliação, como também proporcionam o acesso de um novo perfil estudantil à educação superior.

⁷ “Política pública pode ser conceituada como uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central)” (LASSANCE, 2020, p. 63).

⁸ “Um Programa de governo é, precisamente, a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo” (LASSANCE, 2020, p. 63).

Ainda sobre a gênese do PROUNI, Saraiva et al. (2011), discorre que no Brasil, na década de 1990 para fazer frente a um contexto global de valorização da educação, se travavam discussões entre a sociedade e o governo federal sobre melhorias na educação em todos os níveis, principalmente no nível superior. Assim, o referido autor reforça que mediante a necessidade de investimento, o governo federal lançou em 2004 o Programa Universidade para Todos (PROUNI)⁹, com intuito de possibilitar e incentivar o estudo e o acesso a esse ensino a brasileiros de baixa renda, ex-alunos da rede pública do ensino médio ou de bolsistas integrais das escolas particulares.

Sobre a importância do PROUNI no contexto da expansão do ensino superior brasileiro, contamos com mais uma importante observação sobre os objetivos do programa:

A Reforma Universitária do governo Lula envolve uma série de discussões e propostas, sendo o Programa Universidade Para Todos o PROUNI, anunciado como carro-chefe na democratização da educação superior brasileira (CATANI et al., 2006, p. 126).

O Programa Universidade Para Todos (PROUNI), é uma política pública afirmativa em que o Estado, com a adesão de Instituições de Ensino Superior com e sem fins lucrativos, institui bolsas integrais e parciais para brasileiros de baixa renda, especificamente para os não diplomados, que tenham renda per capita familiar de até três salários-mínimos.

Colaborando com o entendimento sobre o conceito de política pública afirmativa, contamos com a seguinte definição:

Forma ou modelo de combate à discriminação que, por meio de normas que estabelecem critérios diferenciados de acesso a determinados bens, opõe-se à exclusão causada às pessoas pelo seu pertencimento a grupos vulneráveis, proporcionando uma igualdade real entre os indivíduos. (FELICETTI, 2014, p. 528 *apud* BRITO FILHO, 2012).

Pacievitch (2013), analisa que dessa forma, o PROUNI se constitui como uma política pública para a inclusão social, pois possibilita o acesso dos sujeitos historicamente excluídos da educação superior. No entanto, ainda segundo a autora, pode ser considerada como política pública compensatória, assim como a política de

⁹ O Programa Universidade para Todos (PROUNI) configura-se como uma Política Pública, de natureza afirmativa, voltada a facilitar o acesso ao Ensino Superior de camadas sociais com menores oportunidades educacionais, econômicas e culturais.

cotas. Discorrendo sobre a importância do PROUNI como política afirmativa de inclusão social, temos a seguinte análise:

Pode-se dizer que o PROUNI é uma política pública afirmativa (porque inclui pessoas em situação de renitente exclusão social e economicamente) que promove o acesso ao Ensino Superior para qualificar os beneficiados para o trabalho e conduzir a redução das desigualdades sociais e regionais, colaborando para o desenvolvimento nacional (TEIXEIRA, 2015, p.182).

Ainda analisando a importância do PROUNI como uma política de inclusão social, Pacievitch (2013), lembra que historicamente, as instituições de ensino superior públicas atendem a um público financeiramente favorecido. O acesso as IES públicas é quase que restrito aos alunos com poder aquisitivo para participar de cursinhos pré-vestibulares, ou oriundos de instituições privadas nas quais cursaram a educação básica geralmente com qualidade superior àquela oferecida na rede pública de ensino básico. Para corrigir essas discrepâncias e favorecer socialmente os alunos oriundos das instituições públicas de ensino básico, a autora reforça a importância de políticas como o PROUNI:

Sem dúvida, essa lógica é extremamente excludente. Nesse contexto, a experiência relatada demonstra a relevância das políticas educacionais, especificamente a do Prouni, na/para a mudança de vida dos sujeitos, e seus reflexos na/para a sociedade (PACIEVITCH, 2013, p. 1).

Isso significa dizer que o objetivo de medidas de ações afirmativas como o PROUNI, é, “Produzir igualdade real entre as pessoas e, em extensão, contribuir para a diminuição das desigualdades educacionais e sociais entre elas” (FELICETTI, 2014, p. 528). Renk e Bordini (2019), colaboram com nossa análise, ao tecerem um comentário oportuno sobre a relevância social que o PROUNI desempenha:

Esse Programa insere-se nas políticas públicas de acesso ao ensino superior, fundamentando-se na redistribuição indireta de renda que incorpora os setores tradicionalmente excluídos da educação superior: a população de baixa renda proveniente das escolas públicas, no que se inclui a população negra e grupos étnico-raciais (RENK; BORDINI, 2019, p. 218).

Como já mencionado anteriormente, o PROUNI possui vários tipos de bolsas, a depender do perfil socioeconômico do candidato, para concorrer a uma destas bolsas ofertadas pelo programa do governo federal e serem admitidos, os

candidatos devem comprovar alguns requisitos mínimos necessários, requisitos estes, detalhadamente colocados na contribuição abaixo:

(1) ter renda familiar mensal per capita menor que três salários mínimos; (2) não ser graduado ou estar matriculado em instituição pública de ensino superior; (3) ter cursado a educação básica integralmente na rede pública de ensino, exceto no caso da pessoa que recebeu bolsa integral para frequentar estabelecimento privado; (4) ser portador de necessidade especial; (5) ser professor da rede pública de educação básica e, não possuindo formação superior na área de atuação, queira formar-se nas áreas de licenciatura, pedagogia ou normal superior. Neste último caso os critérios anteriores não serão observados. Destaca-se que as pessoas com renda familiar per capita mensal inferior a um salário mínimo e meio podem pleitear as bolsas integrais. Quem possui renda familiar mensal per capita entre um e meio e três salários mínimos está apto a conseguir uma bolsa parcial (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 617-618).

O Programa, além de se constituir em cotas sociais e econômicas, propõe cotas étnicas, raciais e para pessoas com deficiência. Proporciona, também, sem considerar a questão da vulnerabilidade econômica, bolsas para a formação de professores vinculados à rede pública a fim de aumentar o número de professores qualificados para atuarem na formação da educação de base, para cursos de graduação sequenciais, de formação específica na forma presencial e a distância. Contribuindo conosco nas análises sobre os objetivos do PROUNI, podemos observar também que:

O PROUNI tinha como um dos seus objetivos, reduzir a taxa de evasão escolar e, ao mesmo tempo, dar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares já existentes, uma vez que os mesmos buscavam no governo um apoio para a solução do alto grau de vagas ociosas, alto grau de inadimplência, desistência e evasão (SCHMOELLER, 2019, p. 40).

Inicialmente os beneficiários eram estudantes com renda de até 1 salário-mínimo, porém, segundo Catani et al. (2006), representantes de IES privadas preocupavam-se porque bolsistas parciais de renda muito baixa não resolveriam o problema crônico da evasão escolar, e por isso, sugeriram a ampliação da renda exigida para três salários-mínimos.

Diferente do FIES que alterou a renda máxima familiar para até 5 salários-mínimos, o PROUNI manteve a configuração original, limitando até o momento, a renda máxima familiar de até 3 salários-mínimos.

Além disso, de acordo com Schmoller (2019, p.40), “estudantes com bolsa parcial de 50% das mensalidades e que não tenham condições de pagar o restante do valor do curso também podem solicitar o financiamento do FIES, como complemento”.

Ainda sobre as características e os objetivos do PROUNI temos a seguir mais uma oportuna contribuição no aprofundamento de nossa análise e compreensão da dinâmica que envolve esse programa do governo federal:

O princípio do PROUNI segue a orientação de promover o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) de aumentar a proporção de jovens de 18 a 24 anos matriculados em curso superior para 30% até 2010. Pretende, ainda, atender ao aumento da demanda por acesso à educação superior, valendo-se da alta ociosidade do ensino superior privado (35% das vagas em 2002, 42% em 2003 e 49,5% em 2004) (CATANI et al., 2006, p. 127).

O PROUNI foi criado pela Medida Provisória n.º 213 (BRASIL, 2004), convertida na Lei n.º 11.096 (BRASIL, 2005). Além da lei, o Programa é regulamentado a cada semestre por Portarias e Decretos emitidos pelo Ministério da Educação. Os processos seletivos são determinados, normalmente, por Portarias Normativas que indicam como os candidatos devem realizar a inscrição (inclusive com a indicação de vagas para os grupos vulneráveis, étnicos, raciais e com deficiência, além das vagas trabalhistas e para professores da rede pública), e os documentos que devem apresentar às Instituições de Ensino Superior aderentes, para comprovar que atendem aos critérios da lei. A Portaria que define o Processo Seletivo indica as etapas de seleção e pré-seleção e oportuniza aos candidatos a inscrição em até duas IES, em cursos e turnos e modalidades de bolsas disponíveis.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), é a porta de entrada para o PROUNI. Sobre os resultados necessários nas provas do ENEM para a admissão dos candidatos no PROUNI, temos a seguinte explicação:

O meio de acesso ao programa é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As pessoas que pretendem obter bolsas precisam somar mais de 45% de acertos nas provas objetivas e não “zerar” a prova discursiva do ENEM. Os candidatos que tiverem esse desempenho e se enquadrarem nos requisitos do programa passam para a segunda etapa que consiste na solicitação de matrícula em uma das IES participantes (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 617).

As Instituições de Ensino Superior aderem ao PROUNI semestralmente, desde que tenham nota mínima 3 (três) no SINAES. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O SINAES reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições.

Um dos pontos mais polêmicos envolvendo o PROUNI diz respeito à isenção de tributos das instituições privadas de ensino superior que disponibilizam bolsas de estudo aos alunos participantes do Programa. Sobre os questionamentos jurídicos envolvendo essa questão da renúncia fiscal de tributos em contrapartida ao oferecimento de bolsas de estudos pelas Instituições Particulares de Ensino Superior, temos o seguinte esclarecimento:

Essa questão da renúncia fiscal foi implicitamente resolvida pelo mesmo julgamento de constitucionalidade do Programa, no STF. Nesse caso, por se tratar de política pública, o questionamento ficou também superado do ponto de vista legal, mas permanece a polêmica de natureza política, relacionada à política econômica do governo (CASALI; MATTOS, 2015, p. 686).

De acordo com Teixeira (2015), as vagas ofertadas são calculadas pelo Ministério da Educação, totalizando 10,7 % em relação ao número de vagas que a IES pode oferecer. Ainda segundo a autora, é importante observar que não há reserva de vaga, mas aumento de vagas, ou seja, se a IES tem autorização para ofertar 100 (cem) vagas, ela oferecerá 11 (onze) vagas a mais para os candidatos beneficiários do PROUNI, considerando que 10,7% conduzem a 11 (onze) vagas em razão de arredondamento.

Ainda sobre a dinâmica envolvendo a distribuição das bolsas ofertadas pelo PROUNI junto às IES privadas e a contrapartida envolvendo a questão da isenção fiscal por parte do governo junto a estas empresas de ensino, temos uma importante e detalhada contribuição:

Em troca das bolsas concedidas, o Governo Federal isenta quatro tipos de tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e a Contribuição para o Programa de Integração Social. O processo de manutenção das bolsas é semestral e realizado pelas IES via site do MEC, especificamente pelo Sistema do PROUNI. As bolsas podem ser integrais e parciais de 50% e de 25%, dependendo da renda per capita familiar (TEIXEIRA, 2015, p. 179).

Ainda de acordo com Teixeira (2015), além da definição de percentuais (integral, parcial), as bolsas podem também ser classificadas em categorias próprias: para grupos vulneráveis (negros, índios e pessoas com deficiência, de acordo com o percentual apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); para professores da rede pública (independentemente da renda per capita familiar); vagas para trabalhadores e dependentes dos vinculados às IES, desde que estabelecidas em Convenção Coletiva; internacionais (estudantes brasileiros podem ser enviados para IES no estrangeiro e as IES brasileiras podem receber estudantes estrangeiros).

Segundo a análise de Saraiva et al. (2011), o PROUNI engloba diversas expectativas e interesses por parte dos governantes, das instituições e dos estudantes: o governo federal, com a possibilidade de desenvolvimento do país, por meio da divulgação dos programas sociais desenvolvidos, objetiva o aumento de brasileiros no ensino superior, o que traz benefícios às instituições privadas de ensino superior, por meio da redução da carga tributária com abatimentos de alguns impostos e, para os estudantes, a possibilidade de acesso à educação superior

A seguir, trazendo mais luz sobre o entendimento envolvendo a questão das bolsas e da isenção de impostos, contamos com mais algumas contribuições e esclarecimentos envolvendo tais assuntos, no caso da isenção de impostos uma medida polêmica, mas, necessária e muito bem assertiva, segundo a opinião de diversos autores. Sobre os tipos de bolsas, temos a seguinte contribuição:

Há três tipos de bolsas de estudo: (1) a bolsa integral, cujo aluno contemplado recebe 100% de isenção da mensalidade; (2) a bolsa parcial de 50%, por meio da qual o aluno fica encarregado de pagar metade da mensalidade; e (3) a bolsa parcial de 25%, a qual obriga o aluno a custear 75% do valor da mensalidade com recursos próprios. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) tem evitado permitir que as IESP ofereçam as bolsas parciais de 25%, embora elas tenham sido instituídas por lei (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 617).

Sobre a isenção dos impostos dentro do mecanismo de oferta de bolsas do PROUNI, Pinto (2016, p. 145) analisa que tal medida em troca da concessão de bolsas de estudo foi oportuna para o setor privado. Segundo o autor "trata-se de um ótimo negócio, uma vez que, dada a ociosidade em boa parte dos cursos, os alunos bolsistas implicam em custo praticamente nulo para as instituições e agora essas vagas ociosas passam a ser remuneradas".

Já Schmoeller (2019), contribui com a discussão ao lembrar que a estratégia das isenções fiscais foram entendidas, desde o governo militar, na década de 60, como uma forma de beneficiar a atuação privada. Ainda segundo a autora, esse incentivo contribuiu para a redução de custos e despesas das IES privadas, garantindo e ampliando as atividades de empresas educacionais em períodos de crise.

De acordo com Leite (2021), a adesão ao PROUNI torna-se interessante às instituições de ensino superior privadas, ao permitir a isenção de inúmeros tributos que recolham.

De certa forma, o PROUNI se consolidou como ferramenta de garantia de sobrevivência fiscal e de ocupação de vagas ociosas para as instituições privadas. No que se refere às IES comunitárias e confessionais, elas se beneficiam apenas da isenção do PIS, o que tem pouca representatividade sobre a folha salarial (LEITE, 2021, p. 51).

Na tabela 3, abaixo, podemos observar como ficam os tributos das instituições de ensino com fins lucrativos e das instituições de ensino sem fins lucrativos, estas divididas em confessionais/comunitárias e filantrópicas.

Tabela 3 - Porcentagem e base de cálculo dos tributos federais por categoria de Instituição de Ensino Superior, com e sem o PROUNI

TRIBUTOS	Com fins Lucrativos		Sem fins Lucrativos			
			Confessionais/ Comunitárias		Filantrópicas	
	Sem ProUni	Com ProUni	Sem ProUni	Com ProUni	Sem ProUni	Com ProUni
IRPJ	25% lucro	isento	Isento	isento	isento	isento
CSLL	9% lucro	isento	Isento	isento	isento	isento
COFINS	7,6% receita	isento	3% receita	isento	isento	isento
PIS	1,65% receita	isento	1% folha	isento	1% folha	isento
INSS (patronal)	20% folha	20% folha	20% folha	20% folha	isento	isento

Fonte: (LEITE, 2021, p. 52)

Para Corbucci (2004), outro benefício do sistema de parceria instituída pelo governo federal junto as IESP na obtenção de bolsas de estudos para os estudantes de baixa renda, está exatamente no modelo de renúncia fiscal que envolve a regra básica do programa. Segundo o autor a renúncia fiscal de impostos instituída pelo governo federal em troca de bolsas de estudos nas IESP pode ser entendida como uma política de redistribuição de renda. O referido autor afirma que:

Neste sentido, o PROUNI constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais (CORBUCCI, 2004, p. 698).

Para Schmoeller (2019) *apud* Mota (2008), o PROUNI seria uma maneira de facilitar o acesso ao sistema superior de ensino para pessoas das classes sociais mais baixas, por meio do perfil socioeconômico exigido, sem desconsiderar o caráter meritocrático, uma vez que o beneficiário deveria ter aprovação no ENEM. Sem dúvida a forma de acesso ao PROUNI por meio de um sistema que inclui a meritocracia do aluno através da exigência de uma pontuação mínima nos resultados do ENEM, tira do programa um possível rótulo de política meramente assistencialista, exigindo do aluno, portanto, certo nível de conhecimento para ter

acesso aos benefícios propiciados pelo programa. Contribuindo com nossa discussão sobre esse tema observemos a seguinte explanação:

Para participar da seleção para bolsa de estudos do PROUNI (parcial ou integral), é obrigatório que o candidato tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), dispositivo esse criado pela Portaria MEC no 318, de 22 de fevereiro de 2001. O Sistema do PROUNI (Sisprouni), criado com a finalidade de gerir o Programa, classifica os candidatos de acordo com as suas opções e as notas obtidas no ENEM. Deve haver, por parte das instituições de ensino superior participantes, avaliação criteriosa prévia dos documentos e da situação socioeconômica do grupo familiar do candidato, assim como acompanhamento posterior, no processo de concessão do benefício (CASALI; MATTOS, 2015, p. 685).

Embora o PROUNI tenha sido criado com a finalidade principal de promover uma maior democratização no acesso ao ensino superior dos estudantes oriundos dos grupos familiares mais vulneráveis financeiramente, objetivando, concomitantemente, uma maior inclusão social dessa parcela da sociedade, na opinião de Teixeira (2015, p. 186), “para conduzir à inclusão social depende de que o acesso se transforme em permanência e conclusão desse nível de ensino e da inserção no mercado de trabalho, visto que é considerado critério de qualificação para tal mercado.”

Também analisando a questão da criação de bolsas de auxílio aos alunos do PROUNI durante sua jornada acadêmica para que estes consigam concluí-la sem a necessidade de abandonar o curso, principalmente, por questões financeiras, Casali e Mattos (2015, p. 695), pontuam que “desde o início, o foco de preocupações governamentais esteve na questão social do acesso ao ensino superior, sendo a questão da sua permanência uma preocupação de segundo plano.”

Com um atraso de quase nove anos em relação à criação do PROUNI, que se deu em 2004, finalmente, em maio de 2013, após inúmeros questionamentos e debates sobre a necessidade de promover condições financeiras para a permanência dos estudantes beneficiários do programa nos seus devidos cursos, o Governo Federal criou no ano de 2013 o programa bolsa-permanência nos cursos de graduação, com o objetivo principal de reduzir o abandono e aumentar assim o número de alunos concluintes.

A Resolução do FNDE nº 13, com os procedimentos para pagamento do auxílio do programa Bolsa-Permanência foi publicada no Diário Oficial da União desta segunda-feira, 13, seção 1, páginas 14 e 15. Na mesma

edição, páginas 12 a 14, seção 1, foi publicada a Portaria do MEC nº 389, de 9 de maio de 2013, que cria o programa (BRASIL, 2013).

A Bolsa-permanência do PROUNI foi um benefício criado pelo Governo Federal para permitir que os bolsistas integrais do Programa Universidade para Todos pudessem custear suas despesas com educação sem prejudicar o orçamento familiar e continuar a estudar. De acordo com informações do PORTAL do MEC (2022), o auxílio financeiro é concedido pelo Ministério da Educação para que os alunos bolsistas integrais do PROUNI tenham condições de manter seus estudos sem a necessidade de sacrificar o orçamento familiar. Sobre as características e os objetivos do Programa Bolsa-permanência, temos as seguintes orientações:

Tem direito a Bolsa Permanência, o estudante que tem bolsa integral pelo PROUNI, faz um curso de graduação com seis ou mais semestres de duração, que seja presencial e com carga diária superior a seis horas de aula. O dinheiro que ele recebe pode ser utilizado em despesas com material didático, livros, transporte ou alimentação. O Programa Bolsa Permanência Prouni tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas, matriculados em cursos presenciais ofertados por instituições e institutos federais de ensino superior (BRASIL, 2022).

Mesmo com um atraso considerável, a criação do programa Bolsa-permanência para parte dos estudantes beneficiários do PROUNI, veio complementar essa importante política social, garantindo melhores condições para que estes estudantes, já tão aliados de recursos financeiros consigam concluir seus cursos.

Embora o Programa Bolsa-permanência seja inegavelmente uma política assertiva do governo federal no apoio a parte dos estudantes bolsistas do PROUNI para que estes tenham melhores condições de permanência e conclusão de seus cursos, vale aqui uma observação e uma crítica oportuna. Desde sua criação no ano de 2013, até o ano atual, 2022, os valores do Bolsa-permanência continuam exatamente os mesmos, R\$ 400,00 (quatrocentos reais) aos estudantes com renda per capita mensal familiar de até 1,5 salários-mínimos que estejam devidamente matriculados em instituições particulares de ensino superior e, de R\$ 900,00 (novecentos reais) para o outro grupo de estudantes também beneficiários do programa, este grupo em particular, inclui alunos matriculados em universidades federais de ensino superior, e que se autodeterminem indígenas aldeados, além dos

estudantes quilombolas. De acordo com o Portal do MEC (2022), sobre esta questão temos as seguintes informações:

A bolsa-permanência será concedida aos estudantes que atendam os critérios para a política de cotas, estejam matriculados em cursos com carga horária maior que cinco horas diárias e que tenham renda per capita familiar mensal de até 1,5 salários mínimos. O valor da bolsa é de R\$ 400,00; será paga por meio do Banco do Brasil. O programa também atenderá indígenas aldeados, que vivem em comunidades tradicionais indígenas reconhecidas, e os quilombolas matriculados em universidades federais. Esses estudantes receberão R\$ 900,00 de apoio financeiro, independente do curso (BRASIL, 2022).

Assim, após essa ampla análise sobre as circunstâncias em que se deram a criação do PROUNI, bem como todo o arcabouço normativo que o envolve, e na diversidade de seus enfoques e posicionamentos, as diversas contribuições que aqui foram trazidas, por diversos autores, corroboram a percepção do PROUNI como um Programa que promove acesso e busca a permanência no ensino superior, eleva o padrão de vida cultural e cria melhores condições para a melhoria social dos beneficiários, aumentando as possibilidades de sucesso na sua formação e na sua vida profissional. Isso significa reconhecer que o PROUNI é uma referência, um marco de implementação de uma política pública de ação afirmativa, respeitada e acatada nas esferas federal, estadual e municipal, a despeito das contradições pelas quais ele é atravessado, como é o caso principalmente da renúncia fiscal, dos limites à melhoria da qualidade e da falta de acompanhamento da trajetória escolar dos estudantes beneficiários do Programa.

No próximo item, nos debruçaremos na busca pelos resultados do PROUNI em sua primeira década de existência, ou seja, os resultados obtidos entre os anos de 2005 e 2014, assim com base nos números levantados será possível uma análise mais completa sobre a efetividade do programa quanto à sua principal proposta: promover o aumento de estudantes que alçaram o sonhado voo ao ensino superior.

4.3 Resultados obtidos pelo PROUNI em sua primeira década de implementação: quantidade de bolsas ofertadas e bolsas entregues

No presente item analisaremos os resultados alcançados pelo PROUNI quanto ao número total de bolsas ofertadas e bolsas efetivamente entregues entre 2005 e 2014, ou seja, em sua primeira década de implementação. Desta feita, confrontando os números de bolsas ofertadas e bolsas entregues, será possível uma

análise aproximada quanto à efetiva contribuição do programa no aumento do número de brasileiros que acessaram o ensino superior. Nossa análise será numa escala nacional, e, a abordagem como já mencionado será quantitativa.

Para Saraiva (2011), é de suma importância a análise e o acompanhamento dos resultados dos programas sociais, pois segundo o autor, somente assim poderemos ter clareza quanto ao alcance real de tais políticas, e se estão cumprindo efetivamente com seus objetivos, tanto no que diz respeito aos recursos públicos destinados ao seu financiamento quanto aos resultados esperados em seu alcance social. O referido autor lembra que:

A análise de desempenho dos programas sociais é necessária para que se atinjam melhores resultados ao se usar e controlar os recursos aplicados, sendo preciso avaliar se os programas atendem ou não às pressões e demandas sociais. [...] Para analisar o desempenho é importante atentar para se os beneficiários realmente usufruem os recursos destinados, se os processos ocorrem como planejado, se as ações proporcionam aos beneficiários o que realmente precisam, desejam e esperam (SARAIVA, 2011, p. 949).

O PROUNI, uma política pública afirmativa, criada pelo governo federal no ano de 2004 e implementada no ano de 2005, com o objetivo principal de propiciar meios para um maior acesso dos estudantes de baixa renda ao ensino superior, oferecendo bolsas de estudos que, de acordo com a renda familiar do estudante, podem ser de 25%, 50% e até 100%, ou seja, integral, oferece ainda, aos estudantes que se enquadram nas regras, um auxílio financeiro de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) conhecido como bolsa-permanência, para ajudar no custeio de despesas como alimentação, transporte, material didático, entre outras, propiciando a esses alunos maiores condições para a conclusão de seus cursos sem a necessidade de abandoná-los por motivos financeiros.

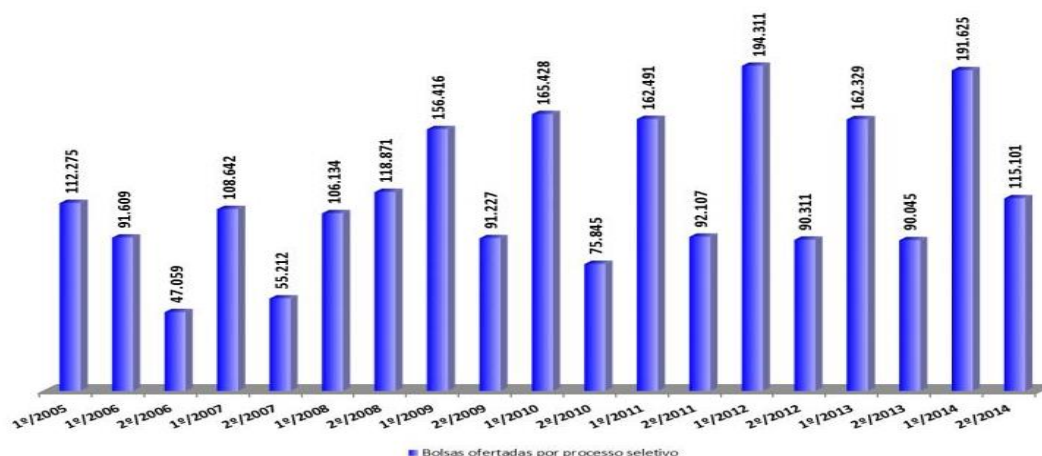
Segundo o Ministério da Educação, o PROUNI tem como objetivo principal a diminuição das desigualdades sociais com a inclusão de brasileiros no ensino superior, reduzindo a defasagem de oferta nas universidades públicas. Para Saraiva (2011), o PROUNI foi criado sob a expectativa e os interesses de três partes distintas: o governo federal, as IES privadas e os estudantes. Para o governo federal o PROUNI representava a possibilidade de desenvolvimento do país por meio da expansão do acesso de brasileiros ao ensino superior; para as IES privadas os benefícios viriam através do aumento no número de estudantes, e por meio da

redução da carga tributária com abatimentos de alguns impostos; e para os estudantes, o PROUNI representava a possibilidade de acesso à educação superior. Reforçando a importância da educação superior para o desenvolvimento de um país, Saraiva (2011, p. 944), nos traz a seguinte contribuição:

A educação historicamente esteve atrelada à percepção de desenvolvimento de uma sociedade, pois nenhum país pode aspirar ao desenvolvimento e à independência sem um sistema de educação superior consistente, uma vez que a importância desse nível de educação é cada vez maior na medida em que o conhecimento é mais importante do que os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano (SARAIVA, 2011, p. 944 *apud* BARBOSA, 2002).

Para avaliar a dimensão do impacto no número de estudantes beneficiados com as bolsas do PROUNI até 2014, recorre-se, principalmente, aos estudos de Costa e Ferreira (2017), onde as autoras avaliam em que medida o PROUNI expande o acesso à Educação Superior; esse estudo compreende o período entre os anos de 2005 e 2014. Outra autora que trará contribuições à análise é Moura (2016); em seu trabalho a autora discorre sobre a importância das políticas públicas educacionais analisando especificamente o PROUNI e o FIES entre os anos de 2004 e 2014.

Segundo Arruda e Vidal (2020), em sua primeira década de existência o PROUNI, cravou uma marca muito importante, mais de 2 milhões de bolsas de estudos ofertadas para estudantes jovens e adultos. Já sobre o total de bolsas devidamente entregues, esse número foi de aproximadamente 1,5 milhão. Vale ressaltar, ainda de acordo com os autores, e conforme os dados representados no gráfico 8, que no primeiro ano do programa, foram mais de 112 mil bolsas ofertadas, e, no décimo ano mais de 300 mil bolsas, ou seja, um aumento de quase 180%.

Gráfico 8 - Bolsas ofertadas pelo PROUNI por processo seletivo (2005 – 2014)

Fonte: (ARRUDA; VIDAL, 2020, p. 17).

Costa e Ferreira (2017), além de corroborar com a análise sobre a quantidade de bolsas ofertadas pelo PROUNI em sua primeira década de existência, nos trazem um comparativo entre os percentuais destas bolsas nas modalidades integrais e parciais, como podemos observar no quadro 9.

Quadro 9 - Percentual da representatividade do número de bolsas PROUNI ofertadas por tipo de bolsa, na Educação Superior privada no Brasil (2005-2014)

Ano	Privada (pagantes + bolsistas + FIES)	Bolsas PROUNI (integral)	Bolsas PROUNI (parcial)	% bolsas (integral)	% bolsas (parcial)
2005	3.321.095	71.905	40.370	2,1%	1,2%
2006	3.632.987	98.698	39.970	2,7%	1,1%
2007	3.914.970	97.631	66.223	2,4%	1,69%
2008	4.255.064	99.495	125.510	2,3%	2,9%
2009	4.430.157	153.126	94.517	3,4%	2,1%
2010	4.736.001	125.922	115.351	2,6%	2,4%
2011	5.140.312	129.672	124.926	2,5%	2,4%
2012	5.191.957	150.870	133.752	2,9%	2,5%
2013	5.421.639	164.379	87.995	3,0%	1,6%
2014	5.926.458	205.237	101.489	3,4%	1,7%

Fonte: (COSTA; FERREIRA, 2017, p. 149).

Conforme demonstrado, verifica-se uma maior proporção de bolsas integrais, em relação às parciais, isso vem a reforçar a análise sobre a importância social do PROUNI, lembrando que as bolsas parciais atendem somente aos alunos cuja renda *per capita* familiar seja de no máximo um salário mínimo e meio por mês, ou

seja, estudantes que sem o apoio de um programa social, possivelmente, jamais teriam condições de cursar o ensino superior em uma instituição particular.

Sobre uma das medidas do governo para garantir o sucesso do PROUNI auxiliando os alunos que possuem bolsas parciais quanto ao custeio da diferença nas mensalidades, Andriola e Barrozo Filho (2020, p. 595 e 596), fazem a seguinte observação:

Para o fortalecimento desse programa concedeu-se aos seus participantes o privilégio ao acesso ao Financiamento Estudantil (FIES). Dessa forma, a junção desses dois programas (PROUNI e FIES) garante o acesso e a permanência do aluno universitário no curso pretendido (ANDRIOLA; BARROZO FILHO, 2020, p. 595 e 596).

Conforme observado, portanto, nos dados expostos acima, o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), em sua primeira década, demonstrou um crescimento importante quanto ao número de estudantes beneficiados. Relembrando os dados, entre 2005 e 2014 foram entregues cerca de 1,5 milhão de bolsas, sendo que, no ano de 2005 esse número foi pouco superior a 112 mil e em 2014 foram mais de 306 mil bolsas entregues.

Apesar do significativo número de bolsas ofertadas pelo PROUNI conforme demonstrado no gráfico 8, bem como do crescente número de alunos atendidos pelo programa, de acordo com Moura (2016), muitos desses alunos candidatos a essas bolsas, não conseguem ser atendidos pelo programa devido a concorrência. Sobre essa situação a referida autora observa que:

Apesar do constante aumento no número de vagas do PROUNI, ainda muitos candidatos deixam de ser atendidos. Em 2014, das 306.726 vagas ofertadas, 191.625 foram disponibilizadas no primeiro semestre, sendo que nessa edição tiveram 1.259.285 candidatos inscritos, ou seja, a concorrência nessa edição foi de aproximadamente 7,8 por vaga (MOURA, 2016, p. 86).

A despeito da relativa concorrência às bolsas ofertadas pelo PROUNI, Moura (2016), nos chama a atenção para um dado curioso, segundo a autora entre os anos de 2005 e 2014, o PROUNI ofereceu em torno de 2 milhões de bolsas, das quais cerca de 1,5 milhão foram utilizadas, ou seja, 75% do total de bolsas ofertadas. Portanto, 25% das bolsas disponibilizadas não foram absorvidas pelos candidatos postulantes a este benefício oferecido pelo Governo Federal.

Uma vez que o número de candidatos é superior ao total de bolsas ofertadas pelo PROUNI, então, como se explica essa grande quantidade de bolsas ociosas? Segundo Moura (2016), diferentes motivos podem justificar essa situação. Dentre esses motivos a autora nos traz a seguinte análise:

A ociosidade das bolsas ocorre devido a diversos fatores, entre eles os candidatos que após selecionados não conseguem comprovar os dados referentes à renda mensal. Outro problema é a distribuição das vagas ofertadas, muitas vagas não são de interesse dos candidatos, a maioria delas em ensino à distância (EAD). Tem-se também a própria exigência do programa, que para concorrer a uma vaga é preciso estudar todo o ensino médio em escola pública, ou privada como bolsista integral e ter nota mínima de 450 pontos no ENEM. Essa nota é considerada entre mediana e boa (MOURA, 2016, p. 87).

Ainda segundo os dados ofertados por Moura (2016), a média obtida pelos alunos das escolas públicas no ENEM de 2014 foi de 518,3 pontos, e, apesar de a nota exigida pelo PROUNI estar abaixo da média do ENEM, muitos alunos que poderiam ser candidatos a esse programa não atingem essa pontuação. Sobre a fórmula para o cálculo dessa média nacional das escolas públicas no resultado do ENEM em 2014, a autora esclarece que:

Esse cálculo de média considera as escolas federais que possuem no total a maior média entre as escolas brasileiras. Considerando apenas as médias na categoria administrativa estadual e municipal esse valor cai para 481,51, o que é um valor bem próximo do exigido pelo ProUni (MOURA, 2016, p. 87).

Outro fator relevante ajuda a explicar essa ociosidade nas bolsas oferecidas pelo PROUNI é a baixa condição financeira dos alunos postulantes ao programa e que, mesmo assim, não atendem às exigências necessárias para conseguir a bolsa integral, ficando, portanto, contemplados com as bolsas parciais, assim, necessitam complementar por conta própria o valor restante da mensalidade, o que para muitos desses alunos torna-se financeiramente inviável. Para tentar amenizar esse problema o governo passou a permitir que os 50% sejam financiados através do FIES. Chamadas complementares e lista de espera, são outras duas ações que o governo têm promovido com o intuito de amenizar a ociosidade de vagas do programa. “Mesmo com essas ações, ainda sobram bolsas nesse programa, sendo preciso ainda um maior esforço do governo para o preenchimento dessas vagas” (MOURA, 2016, p. 88).

Portanto, conforme demonstrado, ao longo deste capítulo, através dos números representados, inclusive, em gráfico e tabela, o PROUNI em seus primeiros dez anos de atividade, ofertou mais de 2 milhões de bolsas, e, entregou efetivamente, mais de 1,5 milhão, resultando em uma média de 150 mil bolsas entregues por ano. Desse total, a maior parte foram de bolsas integrais, demonstrando que o programa tem atendido, realmente, à uma parcela de alunos de baixíssimo poder aquisitivo os quais sem o apoio desse programa, talvez, jamais teriam acesso a esse nível de ensino.

CONCLUSÃO

Ao analisamos os números percebemos que o acesso dos estudantes ao ensino superior no Brasil, historicamente, sempre foi muito baixo, principalmente, quando comparamos estes números com os dados de outros países, inclusive países latinos, vizinhos ao Brasil, como Argentina, Chile e Venezuela, por exemplo. Ao longo deste trabalho foi possível comprovar, através da análise de diversas literaturas, a importância que a educação possui no desenvolvimento socioeconômico de uma país. Demonstramos, também, a importância que o nível superior de educação ocupa dentro deste processo, pois é justamente esse nível de ensino o principal qualificador da mão de obra, qualificação esta que implicará em melhores salários, maiores oportunidades de emprego, e, naturalmente, melhoria na qualidade de vida dessas pessoas.

O questionamento inicial que se colocou como problema desta pesquisa foi exatamente o de tentar entender os motivos que historicamente levaram a essa pequena participação da população no ensino superior. O presente estudo permitiu analisar o processo histórico de conformação do acesso ao ensino superior no Brasil ao longo de sua história, e, a partir de uma metodologia de periodização foi possível perceber padrões e pontos de atenção para uma discussão de democratização do acesso a esse nível de ensino em nosso país.

Desta maneira foi discutido inicialmente o papel da educação como elemento imprescindível ao desenvolvimento, e a partir de então foram problematizados conceitos como políticas públicas para considerar o papel do Estado frente aos cenários de dificuldade em proporcionar direitos e justiça social em função de cenários de neoliberalismo e da privatização dos direitos sociais, dos serviços, e da vida de maneira geral.

Assim, o presente trabalho abordou diferentes períodos históricos brasileiros, expondo como ao longo da trajetória nacional a educação e as diferentes etapas do ensino se destinaram de maneira geral às elites, em função de disputas de poder e das políticas que priorizavam acesso de poucos às estruturas do ensino até como forma de manter certos privilégios classistas.

Foi possível perceber que desde o início da história do Brasil o ensino superior foi excludente e seletivo para com a parcela mais pobre da população, e

transformador para as elites, que acessaram e qualificaram famílias e não ofertaram determinados cursos para a sociedade em geral, deixando apenas formações muito específicas para poucos cidadãos mais pobres, inclusive, priorizando em determinados períodos de nossa história a oferta de um ensino técnico-profissionalizante em detrimento do ensino superior.

Diante do cenário de um projeto neoliberal de governo para a expansão do ensino superior, principalmente, a partir do final da década de 1960, baseado na privatização das IES, ficou demonstrado o quão importante se tornaram as políticas públicas de acesso a esse nível de ensino no Brasil, em virtude da desigualdade social existente em nosso país, onde uma enorme parcela dos estudantes não teriam condições de cursar uma faculdade/universidade sem o apoio de tais políticas. Assim sendo, as políticas de expansão do Ensino Superior a partir dos anos 2000, e especialmente o PROUNI, foram analisadas e expuseram que quando há disponibilidade de oferta de acesso juntamente com políticas públicas que deem condições para esses estudantes concluírem seus cursos, como o bolsa-permanência que faz parte do pacote das políticas do PROUNI, é possível transformar o cenário de acesso e democratização do ensino superior em um país.

Ressaltamos que no curto período de 10 anos, analisados neste trabalho, mais de 1,5 milhão de estudantes tiveram o tão sonhado acesso a um curso superior, e como também demonstramos, a maioria destes estudantes não conseguiria o acesso e a permanência em um curso superior sem os benefícios concedidos pelo PROUNI.

Portanto, após esta criteriosa análise concluímos que as políticas públicas, principalmente, as de cunho afirmativa, como o PROUNI, são imprescindíveis para atenuar as sequelas deixadas em nossa sociedade pelo processo histórico de exclusão que milhares de brasileiros pertencentes às camadas mais pobres da sociedade foram vítimas ao longo de séculos, resultando nos baixos índices de brasileiros com diploma de ensino superior conforme demonstrado em diversos momentos nesta pesquisa.

A pesquisa apresenta limitações que exigem novos esforços e novas pesquisas como, por exemplo, apresentar de que maneira o cenário se alterou ou teve continuidade nos anos após 2014, a proporção de estudantes que efetivamente

concluíram seus respectivos cursos, dentre outros aspectos, e que certamente poderão se configurar como objetivo de estudo para um próximo trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento. In: Oliveira, Romualdo Portela, Santana, Wagner. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALENCAR, Edson Rildo Penha de et al. Ensino superior no Brasil: entre o estado e o mercado. 2011.

ALMEIDA, J.R.P. História da instrução pública no Brasil (1500-1889). Brasília/São Paulo, INEP/PUC-SP, 1989.

AMARAL, Daniela Patti do; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, v. 19, p. 21-42, 2011.

ANASTASIOU, Lea das Graças Camargo, PIMENTA, Selma Garrido. Docência no Ensino Superior. São Paulo: Cortez, 2002.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; BARROZO FILHO, José Liberato. Avaliação de políticas públicas para a educação superior: o caso do Programa Universidade Para Todos (ProUni). Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 25, p. 594-621, 2020.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. História da Educação e da Pedagogia: geral e Brasil. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Moderna, 2006.

ARRUDA, Daniel Péricles; VIDAL, Ricardo Flores. ProUni: sobre o direito de acesso e permanência estudantil. Educação Online, v. 15, n. 33, p. 1-25, 2020.

ARRUDA, José Jobson de A. e PILETTI, Nelson. Toda a História. 12 ed. São Paulo: Ática, 2004.

AZEVEDO, Fernando. A cultura brasileira. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1943.

BARBOSA, M.M. A inclusão e a diversidade no ensino superior. Educação e Mudança, Anápolis, n. 9/10, p. 15-29, jan./dez. 2002.

BEZERRA, Alef Christian Aprígio. A influência da educação na renda dos brasileiros. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Seminário Internacional Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e Brasil, 2007.

_____. www.jusbrasil.com.br/topicos/10616989/artigo-149-da-constituicao-federal-de-16-de-julho-de-1934. Acesso em 03/04/2022 às 11:35.

_____. www.jusbrasil.com.br/topicos/10614505/artigo-125-da-constituicao-federal-de-10-de-novembro-de-1937. Acesso em 03/04/2022 às 11:40.

_____. www.semesp.org.br/pesquisas/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2019. Acesso em 12/01/2022 às 11:10 horas.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos avançados*, v. 23, p. 7-23, 2009.

CAMPOS, Francisco. Exposição dos motivos apresentados ao Exmo. Sr. Chefe do Governo Provisório, em 2 de abril de 1931. In: BRASIL. Ministério da Educação e Saúde Pública. Organização Universitária Brasileira. Decretos nº19.850, 19.851 e 19.852 de 11 de abril de 1931. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

CARNEIRO, Moaci Alves. LDB fácil. Petrópolis: Vozes, 2007.

CARVALHO, C. H. A. de. A Política Pública para Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura ou continuidade? Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas-SP, 2011.

_____. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, p. 209-244, 2014.

CASALI, Alípio Márcio Dias; MATTOS, Maria José Viana Marinho de. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI). *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 23, p. 681-716, 2015.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *Texto para Discussão*, 2014.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar em revista*, p. 125-140, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil- o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. *Educação em revista*, v. 32, p. 49-72, 2016.

COELHO, Sintia Said; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina. 2009.

Coleção Brasil 500 Anos. São Paulo: abril, V.04, 1999.

CORBUCCI, P.R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

COSTA, Bianca Silva. A “Revista MEC” e as tentativas democráticas de transformar o ensino superior brasileiro pré-golpe de 1964.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 22, p. 141-163, 2017.

COTRIM, Gilberto. *História para o Ensino Médio*. São Paulo: Saraiva. 3ªed. 2004.

CUNHA, Luiz António. A volta do pêndulo. *Em Aberto*, Brasília, MEC, 1(3), fev.1982.

_____. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: Lopes, E.M.T. et al. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. 3. ed., São Paulo: Editora Unesp, 2007.

_____. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: Lopes, Eliane Marta Teixeira. Faria, Luciano Mendes. Veiga, Cynthia Greive. (Org.). 500 Anos de Educação no Brasil. 5ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de pesquisa*, p. 245-262, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior regulação e emancipação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 8, n. 02, p. 31-64, 2003.

DINIZ, J. A. ; DUARTE, A. C. (coord.). *A região cacauzeira da Bahia*. Recife, SUDENE, 1983.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, maio/agosto 2009, pp. 227-249.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade (Impresso)*, v. 31, p. 677- 705, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. Políticas públicas e reformas da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas. *Proposições*, v. 15, n. 3, p. 91-115, 2004.

DURHAM, Eunice. O ensino superior na América Latina: tradições e tendências, São Paulo, Novos Estudos Cebrap, julho 1998, p. 92.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Universidade do Brasil: das origens à construção. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep, 2000

FELICETTI, V. L. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 95, 2014, 526-543.

FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. Revista UFG, v. 7, n. 2, 2005.

FLORES, Sharon Rigazzo. A democratização do ensino superior no Brasil, uma breve história: da Colônia a República. Revista internacional de educação superior, v. 3, n. 2, p. 401-416, 2017.

FONSECA, D. M. O pensamento privatista em educação. Campinas: Papirus, 1992. P.223.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2015.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

_____. Pedagogia do Oprimido. 58 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREITAG, Barbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo : Edart, 1981.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Contexto e sentido ontológico, epistemológico e político da inversão da relação educação e trabalho para trabalho e educação. Revista Contemporânea de Educação, v. 10, n. 20, 2015. p. 228-248.

GIRALDELLI, Paulo Jr. Filosofia e Educação Brasileira. Barueri, SP: Manole, 2003.

_____. História da Educação Brasileira. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GUERRA, L. C. B. O processo de criação do Programa Universidade Para Todos – ProUni. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional.) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento:

bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.

IBGE, Coordenação de População. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INEP. 80anos.inep.gov.br/inep80anos/passado/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-1932/143. Acesso em 23/04/2023 às 10:50 horas.

LASSANCE, Antônio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. 2021.

LEITE, Aurenice dos Santos. A evasão no ensino superior: ProUni e FIES como políticas de acesso e redução da evasão: o que demonstram as pesquisas? 2021.

LENZ, Talita Cristina Zechner. Como trabalhar o objeto geográfico nos estudos regionais? Reflexões sobre periodização e mapas temáticos. Rio de Janeiro: Revista Política e Planejamento Regional. Vol. 05, nº1, janeiro a abril, 2018.

LINS, R. O.; RIOS, R. B. Periodização como Metodologia de Análise Regional: O Caso da Região de Amargosa – Bahia. Geografia Ensino & Pesquisa, [S. l.], p. 62–70, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/29728>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LOMBARDI, José Claudinei. Periodização na história da educação brasileira: aspecto polêmico e sempre provisório. Revista Histedbr On-line, v. 32, p. 200-209, 2008.

LOPES, Ruy Sardinha. Cultura e desenvolvimento: conceitos revistados. Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, v. 21, n. 1, p. 81-94, 2019.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MAGNOLI, Demétrio. Jornal O Mundo. São Paulo: Pangeia. nº01. 2008.

MARCILIO, Maria Luiza. História da escola em São Paulo e no Brasil. São Paulo: Instituto Braudel -Imprensa Oficial, 2005.

MARRACH, Sonia Alem et al. Neoliberalismo e educação. Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez 1996.

MARTINS, C.B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. Educ. Soc., v. 30, n. 106, p. 15-35. 2009.

MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MIRANDA BASTOS, Eduardo Luiz Viegas de. Análise Crítica do Ensino Superior Brasileiro com ênfase ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES). 2016. Tese de Doutorado. Programa de Financiamento Estudantil (FIES) Eduardo Luiz Viegas de Miranda Bastos Matheus Ribeiro de Carvalho Projeto de Graduação apresentado ao Curso de Engenharia de Produção da Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MORAES, Karine Nunes de. A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período de 1995 a 2010/ Karine Nunes de Moraes. – Recife: O autor, 2013.

MOREIRA, Sandrina Berthault; CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. Revista de economia, v. 38, n. 2, 2012.

MOROSINI, Marília Costa. O ensino superior no Brasil. Histórias e memórias da educação no Brasil, v. 3, p. 296-323, 2005.

MOTA, Ronaldo. PROUNI: Porta aberta para a inclusão social. Revista PROUNI, Ministério da Educação (MEC), ed. v. 1, p. 6-7, 2008.

MOURA, Tatyane et al. Políticas públicas para o Ensino Superior brasileiro 2003-2014, uma análise do ProUni e FIES. 2016.

NAGLE, Jorge. Educação e sociedade na Primeira República. São Paulo: EPU, 1974.

NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. Instituições escolares no Brasil colonial e imperial. 2007.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista da FAE, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, JF de; MOEHLECKE, Sabrina; CATANI, Afrânio Mendes. A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito. São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, João Bosco de; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Avaliação do impacto de políticas públicas: uma proposta de medida da efetividade das ações de governo- educação e emprego na república da utopia. In: Congresso Nacional da Administração Pública, 2003.

OLIVEIRA, M. M. As origens da educação no Brasil da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização do ensino. Ensaio: aval. pol. publ. Educ. Rio de Janeiro, v.12, n. 45, p. 945-958, 2004.

OLIVEIRA, Nilton Marques et al. Algumas Considerações Sobre o Pensamento do Gunnar Myrdal e Amartya Sen Sobre o Estado de Bem-estar Social. In: Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. 2016.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-60, out. 2009. DOI: 10.1590/S0101-7330200900030000

OLIVEN, Arasela Campos. História da educação superior no Brasil. In: Soares, Maria Susana Arrosa (Org.). *A Educação Superior*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, p. 43-58, 2006.

PACIEVITCH, Thais. Políticas de acesso e permanência no ensino superior: as experiências de uma bolsista do ProUni. 2013.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de "capital humano". *Cadernos de pesquisa*, p. 185-191, 2001.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PILETTI, Nelson. *História do Brasil* 12ª ed. São Paulo: Ática 1991.

_____. *História da Educação no Brasil*. 5 ed. São Paulo: Ática, 1995.

PIMENTA, Selma Garrido. ANASTASIOU, Lea das Graças Camargos. *A Universidade no Brasil: breve gênese*. In: Pimenta, Selma Garrido. *Docência no Ensino Superior*. 4.ed., São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Docência em Formação).

PINTO, Isabela Freire de Andrade. *Educação e desigualdade de renda no Brasil*. 2017. Tese de Doutorado.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 37, p. 133-152, 2016.

PIRES, Valdemir. Ensino superior e neoliberalismo no Brasil: um difícil combate. *Educação & Sociedade*, v. 25, p. 263-268, 2004.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio – São Paulo: ABC, 2005.

QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al. Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, v. 21, p. 349-370, 2013.

QUILLICI NETO, Armindi. *A Educação Jesuítica e o Ensino de Filosofia no Brasil Colônia: uma reflexão sobre o Ratio Studiorum e sua influência no desenvolvimento educacional e cultural da sociedade brasileira*. In *Revista Ícone Educação*. Centro Universitário do Triângulo. V.12, n.1 Uberlândia: Unitri, 2006.

RENK, Valquíria Elita; BORDINI, Ana Sílvia Juliatto. PROUNI: política de acesso ao ensino superior dez anos depois. *Revista Grifos*, v. 28, n. 47, p. 212-234, 2019.

Revista do Museu de História Nacional. www.revistadehistoria.com.br. Acesso em 15/07/08 às 15:30 horas.

RIBEIRO, Maria Luisa S., *História da educação brasileira: a organização escolar*, 15a.ed. Campinas, Autores Associados, 1998.

ROCHA, Roberto Hsu et al. *A relação entre o Ensino Superior público e privado e a renda e emprego nos municípios brasileiros*. 2017.

ROMANELLI, Otaíza O., *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Vozes, Petrópolis, 1978.

ROMERO, Maria Helena Nascimento. *As contribuições do IHGB, do Colégio Pedro II e do livro didático na constituição da História como disciplina escolar no Brasil do séc. XIX uma revisão historiográfica*. 2014.

RUA, M. das G. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília, DF: CAPES, UAB, 2009.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. Cadernos de Pesquisa, p. 213-213, 2000.

SANTOS, Adilson Pereira dos; CERQUEIRA, Eustáquio Amazonas de. *Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes*. Florianópolis, 2009.

SANTOS, Milton. *Por Uma Geografia Nova*. São Paulo: HUCITEC, 1986, 3ª edição, 236p.

_____. *A natureza do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. *Espaço e método*. 4. Ed. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. *Economia espacial*. São Paulo: Edusp, 2003.

SARAIVA, Luiz Alex Silva et al. *A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni*. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 941-964, 2011.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*. Coletânea. Volume, v.1, Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2010.

SAVIANI, Demerval et. al. O Legado Educacional do Século XX no Brasil. Campinas; Autores Associados, 2004.

SCHMIDT, Mário. Nova História Crítica. São Paulo: Nova Geração, 2005.

SCHMOELLER, Andréa Pavei. Programas FIES e PROUNI: um estudo comparativo. 2019. Dissertação de Mestrado.

SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. O ensino superior privado como setor econômico. Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, v. 10, n. 37, p. 411-440, 2002.

SCHWARZTMAN, Simon. Revista Veja, São Paulo, abril, p.113, 05/jun./2002.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014.

SENHORAS, Elói Martins; TAKEUCHI, Kelly Pereira; TAKEUCHI, Katiuchia Pereira. A análise estrutural do ensino superior privado sob perspectiva. 3 Simpósio de excelência em educação e tecnologia, 2006.

SILVA, Raphael Bruno Bezerra et al. A expansão do ensino superior e o financiamento das instituições federais: a experiência brasileira na dinâmica da relação público/privado no período de 2003 a 2014. 2019.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

SOUZA, Clarissa Abrantes. As políticas assistencialistas e o pensamento de Hannah Arendt Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 abr. 2016, 04:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46455/as-politicas-assistencialistas-e-o-pensamento-de-hannah-arendt>. Acesso em: 21 abr. 2023.

SOUZA, José Clécio de Silva e. Educação e história da educação no Brasil. Educação Pública. 2018.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. Programa Universidade Para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 22, p. 609-633, 2014.

TEIXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. São Paulo: ed. Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. Análise do PROUNI como política pública afirmativa. Revista Jurídica, v. 4, n. 41, p. 176-206, 2015.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. *Interações* (Campo Grande), v. 11, p. 137-148, 2010.

ZILIOOTTO, Lisandre Sotta. Plano de metas no governo Juscelino Kubitschek (1956/1961): uma análise sobre o desenvolvimento econômico através do IDH. Curitiba, 2005.