

AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA CONSOLIDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES NO BRASIL

Maria de Lourdes Coelho

Universidade Federal de Minas Gerais

mlcoelho@dcc.ufmg.br

Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben

tutti@uai.com.br

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: A intenção deste estudo é compreender a forma de organização das universidades no Brasil como instituições destinadas ao ensino, pesquisa e extensão, a partir de uma pesquisa histórico-educacional sobre a criação das primeiras instituições universitárias até o atual contexto de reestruturação das universidades brasileiras. Apresentamos este trabalho com as seguintes partes: a institucionalização das universidades, a fim de situar as origens das instituições de ensino superior do nosso país; a consolidação das universidades no Brasil, destacando as primeiras instituições, os programas e as políticas atuais de expansão do ensino superior; e finalmente apresentamos algumas considerações, vislumbrando as ações necessárias para atingir as atuais metas do Plano Nacional de Educação para a década que se inicia.

Palavras-chave: expansão universitária; reformas do ensino superior; plano nacional de educação.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

Criadas inicialmente com o fim em si mesmas, as instituições universitárias, em suas origens, visavam formar a elite aristocrática. Mudanças significativas ocorreram a partir da Revolução Industrial e da consolidação do modo capitalista de produção, tornando necessária a formação de profissionais capazes de atender as demandas da sociedade de então (WANDERLEY, 2003). Atualmente, as mutações decorrem, em grande parte, devido ao desenvolvimento acelerado das tecnologias da informação e da comunicação e sua utilização na educação, dos novos meios de produção e de serviços nas sociedades, em geral e em escala mundial.

As instituições europeias surgidas durante a Idade Média, com a finalidade de cultivar e difundir o saber humano acumulado, é o que mais se aproxima do modelo de universidade que progrediu até os tempos atuais. A Universidade de Bolonha, datada de 1108, é considerada a mais antiga. A de Paris figura como a mais importante, pois serviu de modelo tanto para a disseminação dessa instituição na Europa do Século XII quanto para a criação das universidades de Pádua, Nápoles, Salamanca, Oxford, Nápoles, Cambridge, Montpellier, Coimbra e Lisboa (WANDERLEY, 2003), e, posteriormente, serviu de inspiração para outros continentes como o americano.

Na América, conforme Wanderley (2003), as primeiras universidades foram fundadas pelos colonizadores, como a de Lima, em 1551; a do México, em 1553; a de Córdoba, em 1613 e a de Harvard, em 1636. Segundo o autor, a Espanha, ao contrário de Portugal, introduziu as universidades nas suas colônias desde o século XIV. Em 1822, na ocasião da Independência

do Brasil, somavam cerca de 27 universidades na América Espanhola, porém em nosso país ainda não havia nenhuma. Como afirma Cunha (2007, p. 15), “nas colônias espanholas da América, a universidade não foi uma instituição estranha”. No entanto, no Brasil, as iniciativas de fundação de instituições de ensino superior não foram bem sucedidas durante a fase colonial e imperial, consolidando-se, assim, a primeira universidade vindoura somente um século depois da Independência.

O desenvolvimento das instituições universitárias ocorreu em várias partes do mundo com finalidades e orientações distintas. Desde o início, “a universidade teve por fim cultivar e transmitir o saber humano acumulado, missão que ela cumpriu com persistência” (WANDERLEY, 1983, p. 37). Com tendências a permanecer conservadora, foi se adaptando às transformações históricas, às inovações tecnológicas e sociais das diferentes realidades, mesmo enfrentando resistências ponderáveis para ser aceita em seu meio. O ensino foi sua função primordial. A partir da constatação da necessidade de ampliação dos conhecimentos, tornou-se “o meio privilegiado de pesquisa, iniciando com a pesquisa pura, passou à aplicada atendendo às solicitações derivadas da expansão das forças produtivas e de conhecimentos úteis” (p. 38).

Segundo Wanderley (1983), a integração entre ensino e pesquisa iniciou-se em 1810, na Universidade de Berlim, sob a influência das idéias liberais. “Foi o modelo alemão que estabeleceu um padrão vinculando a pesquisa científica com o ensino superior. Na França, a atividade científica esteve vinculada aos institutos independentes” (p. 20). Segundo o autor, em todo o mundo, a ligação do ensino com a pesquisa, vinculados a recursos e a políticas bem elaboradas, favoreceu o avanço científico; os Estados Unidos seguiram o modelo alemão e inovaram na formação de cientistas nos cursos de doutoramento, preparando-os para as atividades universitárias e para outras externas, diferindo-se dos doutorados europeus.

A extensão, de acordo com Wanderley (2003), é a terceira finalidade assumida pela universidade. Tendo surgido com a intenção de levar à sociedade “a massa crítica de recursos acumulados” (p. 45), possui direções distintas, desde captar mais recursos para a instituição universitária até fazer caridade aos que não puderam frequentar os cursos superiores. O autor considera a extensão como uma finalidade básica da universidade, pois sua aplicação pode levar à redefinição de cursos e reorientação das pesquisas, dando sentido à ciência e ao conteúdo da formação profissional.

Quanto às suas orientações, as universidades se diferenciam de acordo com os regimes políticos dos países aos quais pertencem. Para Wanderley (2003), nos países socialistas, sua autonomia está condicionada ao Estado, com uma orientação teórica central, ora conservando a hierarquização e a rigidez, ora se modernizando, com avanços científicos e tecnológicos, visando o progresso do próprio socialismo. Nos países capitalistas, as orientações das universidades, tanto no grau de autonomia quanto no avanço tecnológico, são determinadas pelo nível de desenvolvimento e de dependência dos países, variando também as suas concepções universitárias.

Wanderley (2003) destaca ainda a concepção da universidade como “aparelho ideológico privilegiado de formação capitalista, tanto na reprodução das condições materiais

e da divisão social do trabalho em intelectual e manual, quanto para garantir as funções de inculcação política e ideológica dos grupos e classes dominantes” (p. 9). Há ainda, dentro do sistema capitalista, os que consideram a universidade como uma “mola propulsora da mudança social e do desenvolvimento e chega a supervalorizá-la” (p.10), constituindo em seu interior, um dos poucos grupos de resistência contra o poder dos tecnocratas e dos sistemas políticos autoritários, enquanto detentora do poder das informações e do conhecimento para a reprodução do sistema. Por fim, o autor distingue o grupo dos que consideram a universidade como algo morto, ultrapassado e obsoleto, devendo ser extinta ou totalmente reformulada. Porém, para ele, a universidade, com as finalidades básicas de ensino, pesquisa e extensão, é o lugar privilegiado, mas não único para se conhecer a cultura universal e as várias ciências, devendo buscar uma identidade e uma adequação própria à realidade de onde se encontra, para formar sistematicamente os profissionais técnicos e intelectuais necessários à sociedade. Sendo assim, poderá servir para a manutenção do sistema dominante, bem como para a transformação social dos que dela participam.

Atualmente, com a globalização da economia e o desenvolvimento acelerado dos meios de comunicação, vários países têm investido na educação mediada pelas tecnologias computacionais e na modalidade educacional a distância através da ampliação do número de instituições, de cursos e de vagas, a fim de atender as necessidades de expansão do acesso à formação inicial e continuada, principalmente dos educadores.

As instituições que reúnem mais de 100 mil alunos em cursos diversificados são consideradas megauniversidades. Como exemplo, o primeiro curso oferecido pela Open University, de Londres, foi de formação e aperfeiçoamento do magistério. O mesmo aconteceu com a Universidade Aberta de Lisboa, o que permite conferir a importância dessas universidades para a formação docente. Para tornar-se uma megauniversidade as instituições, além de equipar-se tecnicamente, criam uma política de capacitação de seu professorado para atender à demanda de aumento do número de vagas. Vários fatores indicam que a tendência é esta, em decorrência das mudanças no setor de produção, assim como da necessidade de uma formação continuada (BELONI, 1999).

A CONSOLIDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES NO BRASIL

As primeiras tentativas de criação de instituições universitárias nas terras brasileiras ocorreram no século XVI por iniciativa dos jesuítas. Mas, segundo Moacyr (1937, citado por FÁVERO, 2000, 2006) havia resistência, tanto de Portugal, através da política de colonização, quanto de brasileiros que consideravam mais válido formar sua elite na Europa. Entre outras iniciativas sem êxito que sucederam à primeira, a autora destaca o pioneirismo do movimento de emancipação política e cultural surgido com a Inconfidência Mineira, almejando a criação de universidades em nossa terra.

Apesar da existência de algumas escolas de ensino superior, somente na década de 1920, houve o surgimento de instituições universitárias oficialmente criadas pelo Governo Federal

e Estadual. Considera-se como a primeira universidade no Brasil a Universidade do Rio de Janeiro – URJ, primeira denominação da atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Sua fundação decorreu da justaposição de três escolas tradicionais: a Escola Politécnica, a de Medicina do Rio de Janeiro e uma das Faculdades Livres de Direito existente na época, porém, “sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características” (FÁVERO, 2000, p. 22). O sonho dos inconfindentes realizou-se mais de um século depois com a criação da Universidade de Minas Gerais, em 1927, pelo Governo Estadual, posteriormente denominada de Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Para Fávero (2006), nessa década da institucionalização das primeiras universidades, sucederam vários debates sobre as questões referentes ao ensino superior no Brasil, com a atuação da Associação Brasileira de Educação – ABE e da Academia Brasileira de Ciências – ABC, como a concepção, função, autonomia e o modelo de universidade a ser implantado no Brasil.

No que diz respeito às funções e ao papel da universidade há duas posições: os que defendem como suas funções básicas a de desenvolver a pesquisa científica, além de formar profissionais, e os que consideram ser prioridade a formação profissional. Há, ainda, uma posição que poderia talvez vir a constituir-se da primeira, de acordo com essa visão, a universidade, para ser digna dessa denominação, deveria tornar-se um foco de cultura, de disseminação de ciência adquirida e de criação da ciência nova (ABE, 1929, citado por FÁVERO, 2006).

A questão sobre as funções da universidade foi debatida na *1ª Conferência Nacional de Educação*, realizada em 1927, em Curitiba, com a tese *As universidades e a Pesquisa Científica*, defendida por Amoroso Costa, apoiado pela ABE, conforme informado por Fávero (2006). Mesmo sem a existência de um consenso sobre o conceito de ciência, a pesquisa era considerada como núcleo da instituição universitária. A autora conclui que “essa visão de universidade não chega a ser concretizada nos anos de 1920, nem na esfera federal, com a Universidade do Rio de Janeiro, nem na esfera estadual, com a criação, em 1927, da Universidade de Minas Gerais, instituída, também, segundo o modelo da primeira” (p. 23).

Valendo da legislação brasileira, o ensino superior é tratado na Constituição de 1891, “como atribuição do poder central, mas não exclusivamente” (FÁVERO, 2006, p. 21), porém, passou por várias alterações até a Revolução de 1930, com promulgações de diferentes dispositivos legais. Entre elas a autora destaca a Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, que dispõe sobre a institucionalização de universidades, através do Decreto nº 11.530, reunindo faculdades e escolas já existentes, como decorreu na criação da UFRJ e da UFMG. Na década de 1930, acentuou-se a centralização do poder e foi criado o Ministério de Educação e Saúde Pública, que implementou a reforma do ensino secundário, superior e comercial. Buscou-se a adequação da educação ao campo político e educacional, tendo em vista a modernização do país, com a formação da elite e a capacitação para o trabalho.

A década de 1930 foi marcada ainda, segundo Cunha (2000), pela Universidade do Distrito Federal – UDF, juntamente com a primeira Faculdade de Educação, criada por Anísio Teixeira, entretanto sua duração foi curta, sendo dissolvida durante o Estado Novo, em 1939,

e incorporada pela Universidade do Brasil, antiga URJ, conforme denominação recebida em 1920, que passou a ser UFRJ, a partir de 1965. No início da década de 1940, de acordo com o autor, foram criadas as Faculdades Católicas no Rio de Janeiro, que constituíram as primeiras universidades privadas do país, só reconhecidas pelo Estado em 1946, pois a legislação vetava a criação dessa modalidade. Naquela época, foram fundados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, enfatizando a tendência ao ensino profissionalizante, que atendia às exigências da industrialização do país naquele período.

Na Constituição de 1946 registrou-se o desejo de retomar o processo de democratização do país, com a garantia do direito de expressão, reunião e pensamento, mas para Cunha (2000), não houve mudanças na organização educacional, pois o ensino médio, dividido em propedêutico e profissionalizante, conduzia a elite brasileira para o ensino superior e os provenientes da classe trabalhadora para o ensino profissional.

Ao analisar o Estatuto das Universidades Brasileiras, Fávero (2006) destacou a integração das escolas ou faculdades na nova estrutura universitária, dependentes da administração superior, e a existência da cátedra, ou seja, “unidade operativa de ensino e pesquisa docente, entregue a um professor” (p. 24). O regime de cátedra é mantido como núcleo das instituições de ensino superior, ganhando força com as Constituições de 1934 e 1946, sendo extinto somente na Reforma Universitária de 1968.

Até a década de 1960, as universidades brasileiras sofreram crises e impasses que, segundo Fávero (2006), estão ligadas à sua própria história e não se restringem ao limite do universo educacional, mas supostamente a problemas referentes a instituições brasileiras que não satisfaziam à velha ordem nem atendiam às necessidades emergentes. Nesse sentido, a autora recorda que “ela foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual era e é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido à minoria, sem uma definição clara no sentido de que, por suas próprias funções, deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento” (p. 19).

A criação da Universidade de Brasília – UnB, em 1962, idealizada e fundada pelo antropólogo Darcy Ribeiro, que se tornou seu primeiro reitor, foi um marco inovador dessa década. “No Brasil, foi a primeira a ser dividida em institutos centrais e faculdades. E, nessa perspectiva, foram criados os cursos-tronco, nos quais os alunos tinham a formação básica e, depois de dois anos, seguiam para os institutos e faculdades” (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2011). Para Cunha (2007, p. 73), a UnB não foi “a única nem a primeira a se orientar segundo os padrões organizacionais das universidades norte-americanas”, porém foi modelo para mudanças em outras, como para as reformas das universidades federais iniciadas no fim dos anos 60.

Segundo Fávero (2006), a Reforma Universitária instituída pela Lei 5540/1968 foi baseada nos estudos do Relatório Atcon, elaborado pela equipe de técnicos educacionais norte-americanos, chefiada pelo teórico Rudolph Atcon e no Relatório Meira Matos, coronel da escola superior de Guerra, sendo aprovada de cima para baixo. A reforma determinava a

extinção da cátedra e sua substituição pelos departamentos, a unificação do vestibular que passa a ser classificatório, aglutinação das faculdades em universidade, visando uma maior produtividade com a concentração de recursos, criação do sistema de créditos, permitindo a matrícula por disciplina, além da nomeação dos reitores e diretores de unidade, escolhidos não necessariamente entre os componentes do corpo docente da universidade, mas qualquer pessoa de prestígio da vida pública ou empresarial.

Fávero (2006, p. 31) destacou algumas das propostas do plano Atcon incorporadas pela Reforma Universitária, como:

Defesa dos princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do regime do trabalho docente; criação do centro de estudos básicos.

Entre estas propostas e recomendações encontra-se a criação de um conselho de reitores das universidades brasileiras. Segundo a autora, as medidas adotadas pela Reforma, no sentido de aumentar a eficiência e a produtividade da universidade, foram “o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de crédito, a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação” (p. 34), porém, ponderou que a implantação do sistema departamental como base da organização universitária, sendo o departamento como a unidade de ensino e pesquisa, teve apenas caráter nominal, pois em muitos casos as cátedras não foram extintas, devido a resistência de alguns que eram contra a implantação da Reforma Universitária. A partir da “Lei n. 9.394/96, o departamento não constitui mais exigência legal” (P. 34).

A Reforma de 1968 foi antecedida pela crise da educação brasileira, intensificada a partir do Golpe Militar de 1964. Para Romanelli (1978), a crise resultou de dois fatores: o aceleração da industrialização do país na década de 1950 (com a penetração das multinacionais e o conseqüente crescimento da quantidade e da variedade de empregos) e as mudanças nos mecanismos de ascensão da classe média, que tradicionalmente se dava através de investimentos de capital como em poupanças e em pequenas empresas. As hierarquias ocupacionais das empresas passaram a ser a forma de manter ou conquistar status, aumentando com isso a demanda pela educação que atendesse aos interesses da classe média de conquistar postos nas empresas e destas de profissionais capacitados para preencher seus quadros. Portanto, o sistema educacional brasileiro sofria duas pressões: “a da demanda efetiva de educação e da demanda do sistema econômico para a formação de recursos humanos” (p. 206), antes realizada por treinamentos na própria empresa ou através de instituições como o SENAI e o SENAC. Para a autora, a Lei de Diretrizes e Bases vigente na época não atendia a essas pressões, pois a estrutura escolar não respondia ao desenvolvimento do país, com a formação de recursos humanos adequados à expansão econômica, criando um déficit de pessoas com qualificação. A política educacional adotada após 1964 visou atender as exigências quantitativas, porém a preocupação naquele momento era conter gastos e capitalizar para depois investir, não atendendo à demanda social pela expansão da rede escolar, pois comprometeria a política econômica do governo.

A respeito da Reforma de 1968, Cunha (2007) afirmou que suas bases nas ideias de modernização se desenvolveram desde a década de 1940 e reconheceu:

(...) não é exagero dizer que o processo de reforma do período de 1962-68, definido no contexto do reforço da subordinação política e econômica do país, foi o responsável pela edificação da universidade no Brasil, conforme o modelo mais avançado do mundo capitalista, o modelo norte-americano” (Cunha, 2007, p. 15).

Porém, em suas pesquisas, o autor apontou outros protagonistas para a Reforma além dos consultores norte-americanos e os tecnocratas da ditadura, como a influência ideológica de Napoleão Bonaparte no Brasil dos anos de 1960. Após a Revolução Francesa de 1789, Bonaparte se opôs à política universitária definida pelos alemães, voltada para o “cultivo do saber livre e desinteressado de aplicações práticas” (p. 18), em prol da formação de quadros profissionais, atendendo prioritariamente aos interesses da burguesia. Segundo o autor, os pensadores alemães também influenciaram ideologicamente na elaboração da doutrina da Reforma de 68, o que resultou na incorporação de Faculdade de Filosofia nas universidades, com destaque para a produção de conhecimento e para a pesquisa. Quanto à parte organizacional, o modelo proposto para o ensino superior brasileiro foi o norte-americano que, por sua vez, foi influenciado pelo modelo alemão no que tange à formação de pesquisadores, porém, no Brasil ocorreu a reserva da pesquisa para a pós-graduação, e deixou-se a responsabilidade do ensino para a graduação.

Para Romanelli (1978), o ensino médio do sistema escolar foi privilegiado pelas políticas adotadas no período compreendido entre 1964 e 1968, em detrimento dos demais níveis. Com isso, cresceu a demanda pelo aumento de vagas no ensino superior, que, no período anterior, ou seja, de 1960 a 1964, o número de vagas havia crescido 64%. Entretanto, a situação se inverteu no período seguinte com o agravamento da crise, pois o crescimento da demanda foi de 120%, mas o crescimento do número de vagas foi de apenas 52%, intensificando o problema dos excedentes. Intensificou também o protesto de docentes e discentes contra a política do governo de contenção de despesas e da expansão e contra as precariedades das salas de aulas das instituições de ensino superior que estavam superlotadas e sem recursos materiais. A forma adotada pelo governo para atender aos interesses econômicos e educacionais foi buscar recursos financeiros externos. O investimento nas instituições educacionais foi atrativo ao exterior, que manifestou “intensa e interessadamente, em princípio, assessorando a própria administração pública nas propostas de modernização destas e criando, através desse assessoramento, as condições prévias para a retomada da expansão iminente” (p. 209). Com isso foram criados os acordos MEC-USAID, iniciados com a assistência financeira e a assessoria técnica prestadas pela Agency for International Development – AID.

Segundo Pimenta e Anastasiou (2005), esses acordos foram determinantes do período denominado de universidade funcional, em que ocorreu a transformação da concepção de universidade, passando de instituição social para organizacional, ao longo do estabelecimento do processo neoliberal. Foram estagnados os trabalhos que as universidades latino-americanas

vinham realizando no período anterior à ditadura militar, como o desenvolvimento do “pensamento científico, crítico e participativo, até entre os graduandos de diversos cursos, comportamento indesejável no período ditatorial” (p. 152). Para as autoras, a formação dos professores através da pós-graduação, como determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, de número 9.394/96, possibilita a elaboração de pesquisas em suas áreas de atuação, mas sem a devida reflexão sobre a atuação docente, favorecendo uma prática baseada na transmissão do conhecimento, centrada no professor, visando a formação profissional, sem a necessária problematização e crítica da realidade social, cultural, científica e econômica, distanciando, cada vez mais das finalidades das universidades em suas origens. Nestes moldes, as autoras consideraram que, do período da Reforma Universitária de 1968 até a aprovação da LDBEN prevaleceu nas universidades o modo tradicional de ensino, trazido pelos jesuítas, como herança do modelo napoleônico de ensino, dissociado da pesquisa quase inexistente na graduação, estando ainda presente mesmo com as prescrições da Lei vigente.

A Constituição de 1988 consagrou a autonomia universitária plena, dando início à discussão sobre a LDBEN, através da qual as instituições de ensino superior no Brasil estão legalmente organizadas e credenciadas, como: universidades, centros universitários, faculdades integradas e institutos ou escolas superiores. A primeira “se caracteriza por autonomia didática, administrativa e financeira por desenvolver ensino, pesquisa e extensão e, portanto, contar com número expressivo de mestres e doutores” (Pimenta e Anastasiou, 2005, p. 141), ou seja, um terço do corpo docente com a titulação de, no mínimo, mestrado ou doutorado e a mesma fração em regime de tempo integral. As demais “diferenciam entre si pela abrangência de ações e pelas condições de trabalho de seus docentes” (p. 174).

Quanto à expansão, Michelotto, Coelho e Zainko (2006, p. 192) apresentaram uma análise do período do governo militar da seguinte forma:

Nas últimas quatro décadas (...), a educação superior no Brasil passou por duas fases de forte expansão. A primeira delas coincidiu certamente com o período militar. De 1964 a 1980 o número de matrículas nesse nível de ensino aumentou quase dez vezes. Contraditoriamente, no período subsequente, de abertura política e redemocratização do país (1980 -1995) o sistema apresentou um crescimento meramente vegetativo. Em 1980, havia 882 instituições de ensino superior no país. Em 1995, apenas 12 instituições tinham se agregado ao sistema, contabilizando um modesto crescimento de 1,36% no período.

As autoras classificaram também a expansão que houve uma década depois de 1995 como “uma verdadeira explosão de crescimento do ensino superior no Brasil” (p. 192), porém elas reconhecem que isso se deve ao crescimento da rede privada e à diversificação das instituições. Ao contrário, as instituições federais de ensino superior passaram pelo processo de deterioração devido aos cortes orçamentários das políticas neoliberais adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, caracterizadas principalmente pela destinação de verbas públicas para as faculdades particulares.

Várias medidas foram adotadas durante a primeira década dos anos 2000, constituindo-se

a década da Educação, com a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, cuja meta para o ensino superior era elevar o número de jovens de 18 a 24 anos ingressos, de aproximadamente 12% para 30%, até o fim da primeira década deste século, atingindo 40% a oferta de vagas no ensino público, dentre outras (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

Uma das medidas no sentido de cumprir as metas do PNE para o ensino superior foi a criação do Programa Universidade para Todos – PROUNI, com a “finalidade de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior”. Desde a sua criação, o PROUNI já atendeu um número significativo de estudantes, sendo que, até o primeiro semestre de 2009, completaram-se cerca de 540 mil beneficiados, com 70% recebendo bolsas integrais, conforme divulgado pelo Programa (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

Voltado para a rede pública de ensino superior, em 2005, foi criado o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Os cursos da UAB visam prioritariamente a formação de professores para a educação básica; são oferecidos na modalidade educacional a distância, através dos pólos de apoio presencial situados nos municípios que participaram dos editais de aberturas dos mesmos em suas sedes. Até o segundo semestre de 2009, foram abertos 720 polos, com aproximadamente 200 mil vagas criadas em todo o território nacional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

Em 2007, foi instituído o Programa REUNI, pelo Decreto nº 6.096/2007, vislumbrando ainda a ampliação do acesso ao ensino superior público prevista pelo PNE. O REUNI contou com a adesão de todas as 54 Universidades Federais, mediante o financiamento para a expansão do número de vagas e de cursos, preferencialmente no turno da noite (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011). Ficou a cargo de cada instituição a elaboração de propostas de crescimento do ensino de graduação, tendo em vista elevar o número de aproximadamente 12 para 18 alunos por docente, e atingir um total de 90% de diplomas de graduação, em relação ao total de alunos ingressantes no vestibular. O novo quadro propôs novas medidas de gestão pedagógica e administrativa, como a contratação de professores e técnicos administrativos e o aproveitamento dos estudantes de pós-graduação nas atividades docentes, mediante o recebimento de bolsas, conforme previsto pelo Programa. No Programa REUNI, para atender ao aumento da demanda de alunos e de cursos, a proposta é que a ação docente seja compartilhada entre o docente de graduação e que haja a construção da experiência docente do aluno de pós-graduação. Dessa forma, a ação docente é acrescida da formação para a docência dos alunos de pós-graduação, cujas bolsas de pesquisa estão atreladas à atuação junto aos docentes de graduação, com atividades presenciais e mediadas pelas tecnologias de comunicação e informação. Conforme preza na justificativa do Programa REUNI, a utilização da modalidade educacional a distância é uma forma de democratizar as oportunidades e diminuir as diferenças sociais (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011).

A expansão do Ensino Superior como prevista pelo PNE atende a recomendações do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Interamericano de

Desenvolvimento – BID para a reforma da educação nos países da América Latina e do Caribe, nas últimas décadas, segundo Ball (2004). O teor da proposta do BID incluía a constituição de modelos alternativos de Ensino Superior na forma apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC. Na análise apresentada pelo autor, encontrava-se também, entre as prioridades apontadas, a criação de faculdades e institutos técnicos que atendessem às novas demandas da atualidade a custos inferiores aos das universidades, consideradas pelos organismos internacionais como estruturas não equitativas, rígidas, de alto custo e baixa adaptabilidade às necessidades do mundo moderno e globalizado.

Sabemos das reais necessidades de expansão das universidades brasileiras e da efetivação das políticas de expansão qualitativa do número de vagas, porém, é cabível questionar os programas de expansão universitária, como o PROUNI, a UAB e o REUNI, quanto à qualidade. Observamos que, na prática, o sistema educacional permanece dividido e contraditório, com cursos diurnos e tradicionais, cujas vagas das universidades públicas são ocupadas prioritariamente pelos alunos provenientes das camadas privilegiadas da população, residentes nos grandes centros urbanos, e cursos recém-criados preferencialmente ofertados para o turno noturno presencial ou na modalidade educacional a distância para os alunos provenientes da camada popular. Será possível a esses programas o atendimento às reais necessidades dos excluídos? Será possível manter a qualidade da Educação e as condições de trabalho dos professores sem que haja precarização? No atual contexto de reconfiguração das formas de produção e do trabalho, qual será o modelo de educação mais adequado para a nossa sociedade? Como incluir os que historicamente foram excluídos e aumentar a oportunidade de qualificação, a equidade e a empregabilidade? Estarão os professores preparados para receber os alunos provenientes das camadas populares e das escolas públicas, com as supostas desigualdades educacionais, em comparação com o público até então atendido pelas universidades federais?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso histórico possibilitou conhecer as transformações ocorridas nas finalidades das universidades desde as suas origens até o período atual. Na prática, percebemos que no Brasil, o modelo de universidade foi consolidado com a herança do modelo napoleônico de ensino dissociado da pesquisa. Entre os avanços e retrocessos ocorridos ao longo da história das universidades no Brasil, reconhecemos os esforços para a ampliação do número de vagas no ensino superior constantes nos programas governamentais implantados no decorrer da primeira década dos anos 2000 e novas medidas para a pós-graduação, atrelando a formação do pesquisador ao preparo para a docência, como estabelecido pelo Programa REUNI. O pós-graduando inserido na proposta atual poderá ter a formação ampliada para atuar na pesquisa, no ensino e na extensão, com atividades práticas acompanhadas pelo professor responsável pelas disciplinas da graduação.

Esse modelo de formação assemelha-se ao sistema de cátedras, extinto com a Reforma de 1968, porém em um novo contexto. Se antes o ensino era a atividade central do professor

universitário, atualmente o trabalho docente está focado na produção científica, na publicação e na participação de eventos. As atividades de ensino, em muitos casos, estão compartilhadas com os bolsistas de pós-graduação, que atuam presencialmente nas salas de aulas e como tutores de cursos a distância, nos espaços virtuais, como praticado pelo Sistema UAB. Nova configuração é percebida com os investimentos na instalação e no preparo para o uso das tecnologias da comunicação e da informação nas práticas educativas presenciais, semipresenciais e a distância. Resta avaliar, ao longo dos anos vindouros, o ganho real das novas práticas para a formação profissional e a preparação dos futuros egressos das universidades.

Numa avaliação preliminar, supomos que os atuais programas governamentais para a educação vêm centrando suas ações em políticas sociais voltadas para a democratização do conhecimento, visando promover a equidade e justiça social e amenizar o histórico quadro das desigualdades educacionais brasileiras, a partir do conjunto de políticas e programas apresentados, dentre outros, voltados para a ampliação do acesso, inclusão, interiorização, fortalecimento da educação presencial e da modalidade a distância. Torna-se urgente acompanhar a implantação desses programas e conferir a real abrangência das políticas educacionais atuais e suas contribuições para o desenvolvimento científico nacional e mundial, para a melhoria da qualidade de vida através de uma educação de qualidade, condizente com as exigências do mundo globalizado.

Após a institucionalização da década da educação iniciada em 2001, através do PNE, verificando o balanço apresentado pelo Ministério da Educação que as metas não foram atingidas, principalmente as que se referem ao ensino superior, como da meta de 30% de jovens de 18 a 24 anos ingressos no ensino superior atingiu-se apenas 14,4%. Para a década atual, foram apresentadas novas metas para o ensino superior que destacamos a seguir:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2011)

Acreditamos que vários fatores competirão para o cumprimento destas metas e que a continuidade das políticas adotadas pelo Governo Lula é fundamental, bem como a ampliação do número de instituições, de cursos e de vagas seja acompanhada de pesquisas e adequações das políticas adotadas, para garantir não só o crescimento em quantidade, mas em qualidade. Para tanto, paralelamente ao ingresso de estudantes provenientes de diferentes camadas sociais, que haja investimentos em programas favoráveis à permanência dos mesmos, através da formação docente e de melhores condições estruturais para o desenvolvimento integral dos jovens, seja para o exercício profissional como para a participação cidadã dos mecanismos

políticos, sociais, culturais e tecnológicos do mundo contemporâneo. Dessa forma, as políticas de expansão das universidades estarão atreladas à melhoria crescente da qualidade de vida da população brasileira, tornando-se um caminho sem retrocesso, enquanto uma política do Estado e não de Governo.

REFERÊNCIAS

- BALL, Stephen J. Performatividade, privatização, e pós-Estado do Bem-Estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.
- BELLONI, Maria Luiza. *Educação a distância*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- CARNOY, M; LEVIN, H, M. A Educação e as teorias do Estado, In: CARNOY, M; LEVIN, H, M. *Escola e trabalho no estado capitalista*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1993
- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Superior e a Universidade no Brasil. In: Lopes, E. M. T. ET all. *500 Anos de Educação no Brasil*. Belo Horizonte, Autentica, 2000.
- _____. *A UNIVERSIDADE REFORMADA: O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. 2 ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- FÁVERO, Maria de Lourdes A. *UNIVERSIDADE NO BRASIL: da origem à construção*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Inep, 2000, v.1.
- _____. *A UNIVERSIDADE NO BRASIL: das origens à Reforma Universitária de 1968*. Curitiba: *Educar* n. 28, p. 17-36, 2006.
- MICHELOTTO, Regina, COELHO, Rúbia Helena e ZAINKO, Maria Helena Sabbag. *A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma do governo Lula*, 2006.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Educação. Ministério da Educação, Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>, acesso em 7 de Jan. 2011.
- PIMENTA, S. G. e ANASTASIOU, L. das G. C. *Docência no Ensino Superior*. São Paulo: Cortez, 2005.
- ROMANELLI, Otaízia de Oliveira. *HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL (1930-1973)*. Petrópolis: vozes, 1978.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Criação. Disponível em http://www.unb.br/sobre/principais_capitulos/criacao. Acesso em 7 de Jan 2011.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *O que é universidade?* São Paulo: Editora Brasiliense. 9. ed. – Coleção Primeiros Passos, 2003.