



STEFANE BARBOSA

**POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR
PRIVADO NO BRASIL – 1990/2010**

GOIÂNIA

2013



STEFANE BARBOSA

POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL – 1990/2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Prof^ª. Orientadora: Dr^ª Maria Zeneide C. M. de Almeida, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Instituições Educacionais.

GOIÂNIA

2013

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Barbosa, Stefane.
B238p Políticas de expansão do ensino superior privado no brasil –
1990/2010 [manuscrito] / Eliane da Silva Ribeiro. – 2013.
150 f. : il. ; graf. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, Programa de Mestrado em Educação, 2013.
“Orientadora: Profa. Dra. Maria Zeneide Carneiro M. de
Almeida”.

1. Ensino superior. I. Título.

CDU 378(043)

FOLHA DE APROVAÇÃO

STEFANE BARBOSA

POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL – 1990/2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dr^a Maria Zeneide C. M. de Almeida.

Aprovada em 20 de setembro de 2013

BANCA EXAMINADORA

.....
Prof^a. Orientadora Dr^a Maria Zeneide C. M. de Almeida.

.....
Prof^a Dr^a. Ana Maria Gonçalves - UFG de Campus Catalão

.....
Prof. Dr. José Maria Baldino - PUC Goiás

Dedico este trabalho, do mais profundo do meu coração e com infinita gratidão, à memória de minha mãe, Josiana Barbosa, que em vida me prestou o melhor exemplo de caráter e bondade que jamais conheci.

Também, com muita saudade, dedico este trabalho ao meu pai. Mesmo tão distante, se mostrou companheiro nos momentos em que mais precisei.

“Conceitualmente, podemos chamar de verdade aquilo que não podemos modificar, metaforicamente ela é o solo sobre o qual nos colocamos de pé e o céu que se estende acima de nós”.

Hannah Arendt

AGRADECIMENTOS

Primeiramente e principalmente, agradeço a Deus e a Virgem Maria que zelaram por mim durante todo o meu trajeto até esse resultado final.

Agradeço também às minhas filhas, Izaura e Iara, que foram companheiras pacientes, leais e compreensivas, pois entenderam a minha ausência e respeitaram a seriedade e a importância do compromisso com esse projeto.

Às minhas queridas amigas, Dárcia e Mara, que muitas vezes não contaram com a minha presença, mas, ainda assim, deram todo o apoio que precisei.

Não posso esquecer-me das minhas irmãs e irmãos, que são partes de mim espalhados em diversos cantos, que mesmo distantes souberam me encorajar e compreender minha ausência.

Aos administrativos do PPGE/FE/PUC e ao corpo docente, pela sólida formação acadêmica nestes anos de estudo e pesquisa.

Aos colegas da Faculdade Objetivo de Rio Verde – Go, pelo companheirismo e à Direção, pela liberação e apoio que tornou viável a concretização desta dissertação.

Sou muito grata ao incentivo das minhas colegas de Pós-Graduação: Livia Daniela, Ana Rita, Rosângela e Marizeth, que comigo viveram as dificuldades na concretização deste projeto e compartilharam seus receios e conquistas.

Deixo a minha gratidão e admiração à Prof.^a Dr.^a Maria Zeneide C. M. de Almeida, minha orientadora, que me prestou uma orientação respeitosa, compromissada, incentivadora, amiga e compreensiva, a qual me possibilitou a superação de limites diversos, contribuindo da melhor forma para que esta pesquisa se efetivasse.

Agradeço aos membros da banca de defesa por aceitarem nosso convite e compartilharem desse momento tão marcante: Prof. Dr. José Maria Baldino e Prof.^a Dr.^a Ana Maria Gonçalves.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o processo de expansão do ensino superior no Brasil, nas décadas de 1990 a 2010. Propõe entre seus objetivos: conhecer as políticas governamentais e educacionais que impulsionaram a expansão da educação superior no Brasil, marcadamente pela via privada, tendo como referencial as mudanças no sistema educativo, que são decorrentes das transformações políticas; verificar como este processo ocorreu, seus avanços e retrocessos; identificar quais os propósitos e as estratégias que têm orientado essa expansão; compreender este processo expansionista e sua articulação com as políticas de democratização do acesso à educação superior e com o sistema de avaliação das Instituições de Ensino Superior. Quanto à metodologia, adota-se pesquisa bibliográfica e documental, por se tratar de uma revisão de literatura, retirando os dados de documentos oficiais e da sociedade civil e entidades profissionais. Serão analisados documentos oficiais, como a legislação brasileira e o escopo governamental que orientam e regulam as Instituições de Ensino Superior – IES, principalmente as particulares; são apresentadas tabelas e dados estatísticos sobre a demanda social, o número de IES privadas implantadas nas últimas décadas no Brasil. As preocupações desse estudo se justificam pela importância que suas contribuições poderão trazer para o conhecimento das políticas educacionais no contexto em que elas são aplicadas, ressaltando eventos que contribuem com esse processo expansionista; bem como a relevância para elaboração de subsídios sobre a dinâmica e organização das instituições educacionais brasileiras. Justifica-se, ainda, pelos grandes desafios que o ensino superior, assim como a educação de um modo geral enfrentam atualmente.

Palavras-Chave: Expansão do Ensino Superior; Políticas de Democratização do Acesso; Sistema de Avaliação.

ABSTRACT

This work aims to study the process of expansion/ privatization of higher education in Brazil from the 90's. It proposes among its objectives: to know and to analyze how this process occurred, its advances and retreats; to identify the purposes and strategies that have driven this growth; to understand this expansionist process and its articulation with policies of access democratization to higher education, and with evaluation system, via privatization, disadvantaging the public. Regarding the methodology, we adopt bibliographical and documental research, since it is a literature review, removing data from official documents and civil society and professional organizations. Official documents will be analyzed, as the Brazilian legislation and the scope of government that directs and regulates the Higher Education Institutions - HEI, especially the private ones, as well as charts and statistical data on the social demand, the number of private HEIs implemented in recent decades and the performance of these private institutions presented in official reports and documents disclosed in vehicles owned and/or media coverage in print and broadcast. The concerns of this study is justified by the importance that their contributions can bring to the knowledge of educational policies in the context in which they are applied, its development throughout history, and the factors that contribute to the understanding of the process of expansionist privatizing and Educational Institutions, which can justify and explain the studies and the history of higher education in Brazil.

Keywords: Expansion of Higher Education; Policies of Access Democratization; Evaluation System.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do número de Instituições de Educação Superior no Brasil por categoria administrativa (1995-2002)	53
Tabela 2	Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa – 1998	55
Tabela 3	Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa - 2012	55
Tabela 4	Evolução do número de cursos na educação superior brasileira por categoria administrativa	57
Tabela 5	Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira por categoria administrativa	58
Tabela 6	Evolução do número de Instituições de Educação Superior no Brasil por categoria administrativa	77
Tabela 7	Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa - 2006	78
Tabela 8	Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa - 2010	79
Tabela 9	Evolução do número de cursos na educação superior brasileira por categoria administrativa	80
Tabela 10	Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira por categoria administrativa	81
Tabela 11	Despesas com tributos antes e depois da adesão ao PROUNI, por tipo de IES ...	87
Tabela 12	Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior (2001-2009)	91
Tabela 13	Evolução da oferta de bolsas do PROUNI (2005-2010)	93
Tabela 14	Evolução da educação superior a distância no Brasil (2003-2010)	100
Tabela 15	Evolução da educação superior a distância no Brasil - 2003 e 2010	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	As vinte maiores instituições de ensino superior em alunos de graduação	60
Quadro 02	Quadro dos pesos das dimensões	119
Quadro 03	5 Eixos das 10 Dimensões	120
Quadro 04	Pesos por dimensão	123

LISTA DE SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ANDES-SN	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPE	Conselho de Ensino e Pesquisa
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFE	Conselho Federal de Educação
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CONEPE	Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CP	Conselho Pleno.
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DED	Diretoria de Educação a Distância
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Educação a Distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ES	Ensino Superior
FENEN	Federação Nacional dos Estabelecimentos do Ensino
FFCL	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FS	Força Sindical
GERES	Grupo Executivo da Reforma da Educação
GTRU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MARE	Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAIDEIA	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PNDA	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDS	Social Democracia Sindical
SE	Sistema de Ensino
SEED	Secretaria da Educação a Distância
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESu	Secretaria de Educação Superior
SGC	Sociedade Goiana de Cultura
SSOA	Serviço de Seleção e Orientação Acadêmica
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCG	Universidade Católica de Goiás
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNIP	Universidade Paulista
USAID	United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Contextualização do Objeto	13
Percurso Teórico e Metodológico	16
CAPÍTULO I – PRIMEIRO CICLO EXPANSIONISTA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	24
1.1 Antecedentes Históricos do Primeiro Ciclo Expansionista do Ensino Superior no Brasil.	24
1.2 Ensino Superior a partir da Reforma Universitária de 1968	36
1.3 Conselho Federal de Educação (CFE - 1961 a 1994) e sua Participação no Processo de Expansão do Ensino Superior	45
CAPÍTULO II – SEGUNDO CICLO EXPANSIONISTA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – GOVERNO FHC 1995/2002	51
2.1 Políticas de Expansão do Ensino Superior no período de 1995/2002	51
2.2 Conselho Nacional de Educação (CNE - 1995 a 2002) e sua Participação no Processo de Expansão do Ensino Superior	62
2.3 Avaliação e seu papel nas políticas de expansão e diversificação da educação superior ..	71
CAPÍTULO III – TERCEIRO CICLO EXPANSIONISTA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – GOVERNO LULA 2003/2010	76
3.1 Políticas de Expansão do Ensino Superior no período de 2003/2010	76
3.1.1 Prouni	84
3.1.2 FIES	96
3.1.3 EaD – UAB	97
3.2 Conselho Nacional de Educação (CNE – 2003/2010) e sua Participação no Processo de Expansão do Ensino Superior	95
3.2 Avaliação e seu papel nas políticas de expansão e diversificação da educação superior	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

INTRODUÇÃO

1. Contextualização do objeto

Houve uma intensificação da demanda social por ensino superior no Brasil, a partir dos anos 1990, em decorrência da expansão do ensino fundamental e crescimento do ensino médio. No entanto, se tomarmos a faixa etária de 18 a 24 anos, por ser a idade considerada ideal para o ingresso no ensino superior, pelas agências internacionais, percebemos pelos dados estatísticos que somente 14,4% (taxa de escolarização líquida/2009)¹ dos jovens brasileiros nesta faixa etária têm acesso a esse grau de ensino. Esse baixo índice é resultante, segundo Andrade (2012), da pequena demanda apta de jovens nessa faixa etária para ingressarem no ensino superior, ou seja, somente 33%², aproximadamente 7,5 milhões, dos jovens entre 18 e 24 anos concluíram o ensino médio e estão, portanto, habilitados a entrarem em uma Instituição de Ensino Superior – IES. Destes 7,5 milhões, apenas 4,4 milhões tiveram acesso à educação superior.

As taxas de escolarização dos jovens brasileiros nesta mesma faixa etária em comparação com outros países como os EUA³, onde esta porcentagem era de 80% de acesso de jovens ao ensino superior, no Canadá, ela sobe para quase 90%, enquanto na Argentina, esse percentual está próximo de 40%, e França (60%), são classificados por muitos autores⁴ como restritos, extremamente preocupantes, constrangedores, decepcionantes, desafiadores, dentre outros.

A preocupação com a expansão acelerada e desordenada do ensino superior, como anunciam as estatísticas educacionais oficiais, surgiu de uma experiência no cotidiano da vida profissional, no trabalho como professora e gestora, inserida no contexto educacional de IES privadas. Chamamos de expansão acelerada, pois em 1990, o Brasil tinha 918 IES, já em 2010, este número subiu para 2.378. Houve, portanto, em duas décadas, um crescimento de mais de 250%, apesar do número decrescente⁵ de IES entre 1990 e 1995 (Fonte: MEC/Inep).

¹Fonte INEP/MEC

²(PNDA, 2009)

³GRACIANO; HADDAD (2004), dados de 2007; e segundo Catani e Hey (2007:417), alcança-se esse percentual por serem considerados os cursos pós-secundários, cuja duração, em geral, é de 2 anos.

⁴MOEHLECK; CATANI(2006); NUNES (2007), APRILE; BARONE (2009); CARVALHO (2011); ANDRADE (2012).

⁵Em 1990, o número de IES era de 918, decrescendo para 851 em 1994, este fato ocorreu devido à diminuição da quantidade dos estabelecimento isolados particulares, que era de 582 em 1990, já em 1994, foi reduzido para 490. Em 1995, este número voltou a subir. Quanto às universidades, houve um crescimento quantitativo, visto que em 1990, o Brasil tinha 95 universidades e em 1994, esse número aumentou para 127. Para maiores

A expansão, além de acelerada, é também desordenada, visto que, desde a década de 1970, o setor privado supera o público quantitativamente, e com a LDB/1996 o setor privado passa a ser governado pelo mercado, ou seja, os empresários do ensino investem nas regiões mais ricas do país. Há, portanto, um maior número de matrículas do ensino privado nas regiões sudeste e sul, enquanto que “nas regiões mais pobres como Norte e Nordeste, o investimento privado foi pequeno e o atendimento à demanda continuou dependente do ensino público, especialmente nas universidades federais” (DURHAM, 2003, p. 211). Apresentamos nas Tabelas 2 e 3 um quadro comparativo da distribuição das IES nas cinco regiões brasileiras.

Nesse sentido, a presente pesquisa se justifica pelas contribuições que trará para o conhecimento de fatores relevantes que concorrem para a compreensão deste processo expansionista do ensino superior implantado no Brasil. Colaborará, também, para o aprofundamento dos estudos em relação às características da multiplicação das Instituições de Ensino Superior - IES, na sua maioria, faculdades isoladas privadas nos grandes centros e nas cidades do interior, onde aparecem as instituições e os cursos noturnos. A pesquisa se torna ainda mais relevante quando se consideram os grandes desafios que o ensino superior brasileiro, assim como a educação de um modo geral enfrentam atualmente, um deles é o de criar uma estrutura⁶ institucional adequada para atender eficazmente à crescente demanda pela educação, às reivindicações básicas de estudantes e setores das classes média e baixa, sob as novas maneiras de organização do trabalho que são inerentes às competências e saberes construídos nas Instituições de Ensino Superior-IES. Esse processo permanente de demanda pela educação superior resultou, em uma ampliação de vagas neste nível de ensino, que foi viabilizada por meio da implantação de um conjunto de políticas governamentais educacionais .

A difusão da educação de nível superior no Brasil por meio da proliferação de faculdades isoladas, predominantemente de cunho privatista, se efetivou com a criação da Lei 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em 1996, que introduziu uma

informações sobre este fenômeno “de franco arrefecimento” e quase estagnação do número de matrículas, ver o trabalho de Martins (2000), o qual faz uma análise que compreende o período de 1980 a 1998.

⁶O termo “estrutura”, da mesma forma que “sistema”, também se refere a conjunto de elementos; por isso, muitas vezes, ambos são usados como sinônimos. Para evitar ambiguidade cumpre, no entanto, distingui-los. A estrutura implica a própria textura da realidade, indica a forma que as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais, etc.). O sistema, em contrapartida, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Entenda-se, porém: não se trata de criar a realidade. O homem sofre a ação das estruturas, ele é capaz de manipular a sua força agindo sobre a estrutura de modo a lhe atribuir um sentido. Para aprofundar mais, pesquisar Saviani, 2010, p. 47-48).

série de mudanças na educação superior, abrindo a possibilidade para as IES trabalharem visando fins lucrativos. A partir de então, o Ministério da Educação e Cultura - MEC passa a acompanhar, a avaliar e a exigir melhorias da educação superior. Dentre essas mudanças, para o presente trabalho, é pertinente salientar o artigo 45, da LDB, o qual define uma nova estruturação das IES, com o seguinte texto: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. Além da LDB, os Decretos 2.306 e 2.207, de 1997, que precederam o Decreto de nº 3.860, de 9 de julho de 2001, criaram novas figuras jurídicas para as IES, a exemplo dos centros universitários⁷ e as faculdades integradas, ampliaram e diversificaram a organização institucional do sistema de educação superior e assim, compuseram o quadro junto com as universidades.

A aprovação do Decreto de nº 3.860, de 9 de julho de 2001, além de diversificar as instituições, possibilitou a ruptura do princípio da indissociabilidade, visto que, a partir deste documento, algumas IES se dedicam a pesquisa, outras se dedicam ao ensino e outras, ainda, visam apenas fins lucrativos; a questão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades eram princípios fundamentais da educação superior brasileira, expressa no artigo 207 da Constituição Brasileira de 1988. Essa diversificação institucional, segundo Gomes (2008, p. 847)

constitui um dos aspectos centrais da nova estrutura do SESB (Sistema de Educação Superior Brasileiro). A estrutura anterior consistia de um tipo ideal de universidade de pesquisa que veio a se materializar, formalmente, como *modelo único*, caracterizado por: 1) o ensino superior deveria ser ensinado predominantemente em universidades e apenas excepcionalmente em instituições não-universitárias e b) o ensino superior deveria obedecer ao princípio da unidade entre ensino e pesquisa.

Portanto, houve, concomitantemente, a expansão e a diversificação do sistema de Educação Superior. O número de cursos de graduação no Brasil, em 1990, era de 4.712. Em 2000, esse número subiu para 10.224, ocorrendo um aumento de 117%, e atualmente são mais de 28 mil cursos de graduação (Censo/INEP, 2010). O ensino superior se expandiu principalmente na primeira metade da década anterior, durante os três últimos anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os primeiros três anos do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para atingir essa expansão, as

⁷Art. 11. Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. (Decreto de nº 3.860, de 9 de julho de 2001)

principais medidas tomadas, de acordo com Catani e Oliveira (2000:67-68), foram: 1) permitir variados formatos institucionais para as IES: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores; 2) regulamentar os cursos superiores de curta duração, os chamados cursos sequenciais; 3) flexibilizar os currículos; 4) implantar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como uma possível alternativa ao vestibular; e, 5) agilizar os processos de credenciamento de novas instituições e de criação de novos cursos.

2. Percorso teórico e metodológico

O ensino superior, segundo Saviani (2010:59), é “necessariamente profissional”, visto que “todos os cursos de graduação, ainda aqueles que parecem muito distantes da destinação profissional, em última instância desemboca no exercício de determinada atividade profissional”. As políticas educacionais voltadas para o ensino superior têm, portanto, a necessidade de suprir, de uma maneira propícia, a progressiva procura da sociedade por este nível de ensino e o aprimoramento da mão de obra especializada, pois os diversos profissionais exercem uma profissão em decorrência da qualificação que obtiveram no ensino superior. Nessa perspectiva, Saviani (2010, p. 60) declara que “pelos cursos de graduação, forma-se os profissionais dos mais diferentes tipos requeridos pela sociedade, de modo geral, e pelo próprio sistema educacional, em especial”.

No entanto, o acesso ao ensino superior no Brasil foi, ao longo da história, privilégio das elites e tivemos poucos movimentos de ampliação/democratização neste nível de ensino, como aconteceu, por exemplo, em 1960, a pressão pela ampliação do sistema, denominada de “crise dos excedentes”, pois sendo os alunos aprovados no vestibular, solicitavam sua admissão em uma rede que não comportava a demanda (SOUSA, 2011, p. 94). O segundo movimento de expansão do ensino superior se deu a partir da segunda metade da década de 1990, com a intensificação da abertura de IES “particulares no interior do campo do ensino superior, notadamente no setor privado. Vale ressaltar uma estratégia que contribuiu para essa proliferação de instituições privadas, que foi a ‘extinção do CFE, no final do governo Itamar Franco, e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja medida conferiu ao MEC uma maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior”. Conseqüentemente, a adoção pelo recém-instituído CNE, de uma “política de flexibilização diante dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e de instituições particulares” (MARTINS, 2009, p. 05). A expansão pela via privada foi o que impulsionou a expansão durante o governo FHC. O terceiro movimento expansionista da

educação superior aconteceu no governo Lula, com a reconfiguração da democratização do acesso, com vistas a alcançar a classificação de sistema de massa.

Segundo Sousa, “as políticas para a educação superior têm promovido a restrição do público e o estímulo à iniciativa privada” (2011, p. 91), o conhecimento, portanto, das políticas educacionais e do contexto em que elas são aplicadas e seu desenvolvimento ao longo da história, são fatores importantes que concorrem para a compreensão deste processo expansionista. Nessa concepção, a questão central deste trabalho é: qual a articulação entre o processo de expansão do ensino superior, intensificado a partir de 1995, com a nova configuração de democratização do acesso a este nível de ensino e os processos de avaliação das IES públicas e privadas no Brasil?

Este estudo se propôs no seu objetivo geral conhecer as políticas governamentais e educacionais que impulsionaram a expansão da educação superior no Brasil, marcadamente pela via privada, tendo como referencial as mudanças no sistema educativo, que são decorrentes das transformações políticas, econômicas e sociais, a partir dos anos 1990. Para discorrer sobre este processo de expansão, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: conhecer as políticas educacionais, fatores/desdobramentos/estratégias que impulsionaram a expansão acelerada e desordenada deste nível de ensino nas últimas duas décadas; investigar a participação do Conselho Nacional de Educação – CNE – na expansão do ensino superior, principalmente do setor privado, por meio da flexibilização de credenciamento de novas instituições e de criação de novos cursos; identificar a relação entre os dois processos concomitantes adotados na década de 1990: o de expansão do ensino superior privado e a generalização de práticas de avaliação de cursos e IES; explicitar as políticas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, iniciadas no governo FHC, continuadas e aprimoradas no governo Lula.

A reflexão sobre a expansão do ensino superior brasileiro está ligada de maneira estrita ao debate em torno da tríade⁸ expansão, democratização e avaliação institucional, considerando que o “processo de expansão intensificado a partir da segunda metade dos anos 1990, vem transformando os conceitos até então vigentes de democratização do acesso ao ensino superior e dos processos de avaliação sistêmica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas no Brasil” (ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 02). Apesar de avaliação ser uma prática recente no Brasil, ela passou a representar um papel importante na definição de políticas públicas no ensino superior brasileiro e segundo Assis e Oliveira (2013), “é

⁸Termo utilizado por Assis e Oliveira (2013).

possível que ela tenha contribuído para o processo de democratização das ações relacionadas à educação superior no Brasil, considerando-se que, em geral, há uma tendência em se relacionar expansão da educação superior à democratização do acesso e melhoria da qualidade dos cursos de graduação”; sendo que a “qualidade é definida como competência e excelência (...) e é medida pela produtividade, orientada por três critérios (...) quantidade, tempo e custo” (CHAUÍ, 1999a).

Neste contexto, é importante ressaltar a necessidade de expansão do ensino superior no Brasil, apontada por Baldino:

(...) Expansão e avaliação, regulados pelos mecanismos de controle do estado segundo sua concepção de política de resultados – constituem-se temas políticos recorrentes - substituindo e/ou relativizando os acirrados debates público x privado (de uma história mais longa) e quantidade x qualidade (de uma história mais recente) tão marcantes nos anos 80. O problema não se coloca nos termos de ser favorável ou contra a expansão genericamente. A expansão da educação superior é necessária para um país como o Brasil. No entanto, o caráter e a dinâmica desse processo, tal como vem ocorrendo, merecem maiores cuidados para não cairmos numa banalização geral onde os títulos universitários estejam desprovidos do seu valor simbólico: o reconhecimento social e profissional (2002, p. 21).

É consensual que a expansão do ensino superior é essencial para o desenvolvimento do país e que a política de expansão deste nível de ensino fez parte das prioridades dos dois últimos presidentes da República e continua sendo com a atual presidenta Dilma Rousseff, por considerar também a crescente demanda que pleiteia o ingresso na educação superior. “O caráter e a dinâmica desse processo” perpassam também pelo debate em torno dos setores público e privado, por isso entendemos que não é possível investigar o processo de expansão do ensino superior sem considerar a questão do público e do privado relacionada com a sociedade, com o sistema educacional e político nacional. Mostramos ao longo desta pesquisa a correlação de forças dos grupos envolvidos na discussão sobre o conflito do ensino público e privado, sendo que os interesses empresariais têm prevalecido sobre aqueles da escola pública e popular; percebemos que as políticas educacionais estão diretamente ligadas aos interesses hegemônicos dos grupos dominantes. Nessa perspectiva, consideramos que a realidade deve ser observada e desvelada, pois ela é conhecível, mas não pode ser apreendida superficialmente, deve ser investigada para ser captada, nas suas contradições, nas relações da parte com a totalidade, do particular com o universal.

É pertinente neste momento, destacar as categorias de análise usadas para realizar esta pesquisa: expansão, avaliação, democratização. Na especificação de cada categoria, temos, primeiramente, o significado de expansão, relacionado à ampliação da quantidade de

instituições de ES, o que implica no aumento quantitativo de cursos, vagas e matrículas. Vale a pena destacar a crítica feita por Anísio Teixeira em relação à visão simplista daqueles que consideravam e ainda consideram, atualmente, que a mera expansão do sistema escolar, de qualquer escola, iria responder às necessidades da sociedade brasileira: “(...) Ninguém deseja refletir que o problema não é somente de expansão escolar, mas o de adaptar e ajustar a escola existente às reais necessidades do meio brasileiro, tornando-a útil, eficaz e proveitosa aos que busquem se educar” (MENDONÇA, 2002, p. 50).

Quanto à avaliação, entendemos que é um momento de conhecer melhor as IES, para promoção de melhorias e mudanças que venham a fortalecer o compromisso da educação superior com a produção e socialização do conhecimento; a avaliação tem também “segundo os pronunciamentos oficiais (...) a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma “cultura de aprimoramento” (DOURADO *et al*, 2001, p. 04). Em relação ao conceito de democratização, compreendemos que são as políticas públicas educacionais que efetivam a expansão da oferta de vagas e que viabilizam o acesso também das camadas sociais populares ao ensino superior, em contrapartida ao caráter elitista da história da educação superior brasileira, e que a “educação contribua para que haja esclarecimento dos cidadãos, tornando-os aptos a discernir e a cumprir o seu papel diante das necessidades sociais do seu tempo” (ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 03).

Este estudo realizado no campo das políticas públicas educacionais é de cunho teórico-documental, apresenta também suporte empírico do fenômeno, retira dados de documentos oficiais, como Leis, Conferências e Relatórios de abrangência nacional e internacional (emitidos pelo Ministério da Educação - MEC), assim como de documentos da sociedade civil/entidades profissionais, tais como: Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED, Associação das Instituições Federais do Ensino Superior – ANDIFES, dentre outros).

Com uma abordagem qualitativa, compreensiva e interpretativa, cuja finalidade é descrever e compreender o objeto não somente em sua aparência, como também em sua essência, buscamos, além de suas causas, sua origem, suas relações, suas mudanças. Esforçamo-nos por intuir as consequências que terão para a vida humana. (TRIVIÑOS, 2007, p. 129). Nesse intuito, estabelecemos a integração de dados quantitativos e qualitativos, para proporcionar uma melhor compreensão do problema (GOLDENBERG, 2004, p. 66). Os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do presente trabalho compreendem a pesquisa bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada para

fundamentar teoricamente o objeto de estudo, através do ato de ler, selecionar e organizar a bibliografia pertinente, bem como pesquisar informações sobre o setor de ensino superior no Brasil, tanto público, quanto privado, utilizando as seguintes fontes: teses, dissertações, artigos publicados em congressos, jornais e revistas especializadas; *sites* de instituições governamentais e de associações privadas de ensino superior; livros e artigos publicados por instituições governamentais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e o MEC.

Nesse sentido, vale ressaltar que a pesquisa bibliográfica contribui para que o pesquisador entre em contato direto com todas as fontes de informação que tratam do tema escolhido. Desse modo, o pesquisador aprofunda mais no assunto e pode, portanto, identificar possíveis incoerências ou contradições, analisando-as cuidadosamente. Por conseguinte, buscamos, por meio deste procedimento metodológico, alcançar informações de uma maneira mais ampla e utilizar dados dispersos em inúmeras publicações, os quais nos auxiliaram na melhor definição do quadro conceitual do objeto de estudo proposto.

Buscamos identificar quais foram os verdadeiros e reais interesses/motivos na produção das políticas educacionais adotadas, pois estas são orientadas por interesses e compromissos nem sempre manifestos, mas reveladores de procedimentos políticos e econômicos determinados para atender a algum grupo social em particular, “em especial, os relacionados ao capital e aos organismos multilaterais, em detrimento dos interesses que emergem das camadas sociais populares” (ASSIS, OLIVEIRA, 2013, p. 3). Além de compreender sob uma perspectiva crítica, as contradições, as forças em oposição, os conflitos que permeiam a formulação da legislação educacional, tais como: pressões externas dos órgãos internacionais financiadores da educação para a América Latina, importação de modelos educacionais sem a adequação necessária à realidade cultural e política do país, ações e projetos implantados com a intenção de divulgar a ideologia da classe dominante, dentre outros, Silva (2009, p. 9) destaca a noção de intencionalidade contida na ação estudada e na ação do pesquisador refletida na interpretação que é dada de alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, as deformações que puderam sobrevir na reconstituição de um acontecimento.

Os teóricos que fundamentam este trabalho são Cunha (1980, 1988, 2003, 2007), Dourado (2001, 2002), José Dias Sobrinho (2008, 2010), Marilena Chauí (1999a, 1999b, 2003), Martins (1989, 2000, 2009), Oliveira (2006, 2011, 2013), Saviani (2002, 2007, 2008, 2009), dentre outros.

Quanto à configuração do texto, ele se estrutura em três capítulos, além da introdução, conclusão e referências. O primeiro capítulo tem como objetivo conhecer os antecedentes históricos do primeiro ciclo expansionista do ensino superior e seu caráter elitista. Nesse intuito, fizemos um percurso da trajetória do ensino superior privado desde os seus primórdios (Brasil Colônia, Império até 1930), com ênfase no pós 1968. Considerando a reconfiguração do público e do privado, já anunciada na Reforma Universitária de 1968 e a função e o papel exercido pelo CFE/CNE no processo de expansão da educação superior naquele contexto. O objetivo do percurso histórico

No segundo capítulo, estudamos o período de 1995 a 2002, que compreende os dois governos FHC. Nele, abordamos as políticas educacionais brasileiras marcadas pela lógica do capitalismo neoliberal. Os preceitos do Estado Neoliberal se configuram em diversos setores das reformas políticas no cenário mundial; no contexto brasileiro, o segundo ciclo expansionista do ensino superior e seu processo de reconfiguração deram-se pela rede privada que o Estado impulsionou e manteve, por meio da flexibilização⁹ e diversificação dos formatos institucionais conforme comprovado pelos dados estatísticos apresentados.

Quanto ao terceiro capítulo, que aborda o octênio do governo Lula, de 2003 a 2010, seu objetivo é conhecer e entender a constituição das políticas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, demonstrado através de um panorama deste terceiro ciclo expansionista. Neste governo, apesar de não focalizar a expansão somente pela via privada, ela continua crescendo majoritariamente, devido aos programas implantados que são relacionados com o setor privado, tais como ProUni, Fies e EaD.

Procuramos ainda, desvelar os reflexos da intensificação deste processo de expansão do ensino superior brasileiro, considerando que a partir de 1996, com a nova LDB, o Estado alterou seu papel que, até então, era de executor para regulador e avaliador do sistema educacional. Desde 2004, a avaliação é realizada por meio do SINAES, examinando o rendimento dos acadêmicos e, conseqüentemente, controlando a qualidade dos cursos, para que somente com essa qualidade comprovada, haja a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores. Há assim, a consolidação de um sistema de credenciamento periódico

⁹ A “flexibilização” é o corolário da “autonomia”. Na linguagem do Ministério da Educação, “flexibilizar” significa: 1) eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por “contratos flexíveis”, isto é, temporários e precários; 2) simplificar os processos de compras (as licitações), a gestão financeira e a prestação de contas (sobretudo para proteção das chamadas “outras fontes de financiamento”, que não pretendem se ver publicamente expostas e controladas); 3) adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais (aliás, é sistemática nos textos da Reforma referentes aos serviços a identificação entre “social” e “empresarial”); 4) separar docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos. (CHAUI, 1999)

das IES baseado nesse processo prévio de avaliações dos cursos e desempenho dos acadêmicos. A educação superior através do setor privado passa a ser regida pelo mercado, sendo caracterizado pela obtenção de lucro de maneira a tornar a qualidade da formação duvidosa. Nas considerações finais, além da avaliação do cumprimento dos objetivos propostos na pesquisa, são apontados novos caminhos para dar continuidade à investigação desse objeto tão complexo e contemporâneo, o qual deve ser permanentemente pesquisado, reconfigurado e rediscutido criticamente para avançar no seu debate. Almejando contribuir para um ensino superior que não reproduza as desigualdades sociais, as diferenças de classes, com um ensino de qualidade tanto para os privilegiados quanto para os desfavorecidos.

CAPÍTULO I

Primeiro Ciclo Expansionista do Ensino Superior no Brasil

Neste capítulo fazemos um percurso da trajetória do ensino superior privado brasileiro desde seu início: Brasil Colônia, Império até 1930, para se contrastar o presente e o passado e entender o presente. Nesse percurso, percebemos que desde os primórdios do século XIX, o ensino superior brasileiro foi marcado por um cunho elitista e excludente, o qual almejava apenas formar profissionais para manter o Estado e a elite da época. Enfatizamos o período da Reforma Universitária de 1968, por ter sido o primeiro ciclo da expansão do ensino superior no Brasil, marcadamente pela via privada, o qual é cunhado por Martins (1989), de o “novo” ensino superior privado. Consideramos também a reconfiguração do público e do privado já anunciada na Reforma Universitária de 1968 e, a função e o papel exercido pelo CFE no processo de expansão da educação superior naquele contexto.

1. Antecedentes históricos do primeiro ciclo expansionista do ensino superior

No século XVI, houve a tentativa de iniciar o ensino superior brasileiro sob a responsabilidade dos padres jesuítas¹⁰, com os cursos de filosofia e teologia, mas não lograram êxito devido à negação da Coroa. A mesma atitude foi registrada em relação a outras tentativas de criação da universidade no Brasil. Fávero (2006) constata em seus estudos que, ao longo da história, existiu por parte de Portugal uma considerável resistência à criação de universidades na colônia, como reflexo de sua política de colonização, como também de parte de brasileiros, que não viam justificativa para a criação de uma instituição desse gênero, visto que achavam mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para realizar seus estudos superiores (MOACYR, 1937, p. 580-581 *apud* FÁVERO, 2006, p. 20). Diferindo-se dos países europeus que empreenderam, nesta época, um debate sobre “um novo projeto de universidade” (APRILE & BARONE, 2009, p. 41).

¹⁰ Os religiosos da Companhia de Jesus aqui chegaram em 1549, permanecendo até 1759, quando foram expulsos. Portanto, sua intervenção se projetaria para o século XVIII fase que (...) já se estaria sob a égide de uma ‘educação pública estatal’, quando o Estado toma para si a formação de súditos. Ocorre, entretanto, que esta não chega a se constituir prioridade do governo português no Brasil Colônia (VIEIRA; FARIAS, 2007:17-18). A expulsão dos missionários jesuítas em 1759 traduz a malsucedida tentativa da Metrópole portuguesa de implantar uma ‘educação pública estatal’, na perspectiva do ‘obscurantismo iluminado’. Este quadro só vai sofrer alterações com a vinda da família real para o Brasil, quando algumas iniciativas ocorrem, boa parte concentrada na sede da Corte (VIEIRA; FARIAS, *op. cit.*, p.21).

Somente com a vinda da família real para o Brasil em 1808¹¹, o ensino superior se instala, formando profissionais liberais para trabalhar no setor público. A primeira Faculdade no Brasil, criada em 1808¹², foi a de Medicina da Bahia¹³ e, em 05 de novembro do mesmo ano, é instituída, no Hospital Militar do Rio de Janeiro, uma Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica. Em 1810, por meio da Carta Régia de 04 de dezembro, é instituída a Academia Real Militar, inaugurada em abril do ano seguinte. Foi nessa Academia que se implantou o núcleo inicial da atual Escola de Engenharia da UFRJ (FÁVERO, 2006, p. 21).

A criação desses cursos ligados à defesa militar¹⁴ e de medicina¹⁵ aconteceu em virtude da segurança interna e externa e da saúde serem as necessidades fundamentais naquele contexto histórico, possuindo a finalidade de garantir “algumas condições de sobrevivência aos portugueses que chegavam e, ao mesmo tempo, assegurar uma educação para a convivência social nos salões” (VIEIRA;FARIAS, 2007, p. 16). É importante ressaltar a relação direta entre os acontecimentos políticos e os educacionais, considerando que “nem sempre é explícita a relação entre as mudanças políticas e as mudanças educacionais, as primeiras parecem exercer forte influência sobre as segundas”.

As primeiras faculdades foram criadas em decorrência da transferência da corte portuguesa para sua mais importante colônia, o Brasil. O príncipe regente de Portugal, D. João, tomou esta decisão, pois Portugal estava prestes a ser invadido pelas tropas francesas comandadas por Napoleão Bonaparte¹⁶ e os portugueses não tinham condições de enfrentar os franceses. O Príncipe D. João, no Brasil, não criou universidades, ele criou apenas instituições isoladas e cursos avulsos para a formação de profissionais em áreas de interesse da coroa. (CUNHA, 1988, p. 16).

A vinda da Corte portuguesa para o Brasil causou mudanças na vida da sociedade da principal colônia de Portugal, tanto no plano econômico e político, quanto no educacional,

¹¹ D. João transfere a sede da Corte para o Brasil, com o apoio da esquadra britânica, acompanhado de um séqüito de cerca de 12.000 pessoas, ele chega à Bahia, em janeiro de 1808, seguindo para o Rio de Janeiro dois meses depois (*Idem, ibidem, p. 32*)

¹² Todos os esforços de criação de universidades, nos períodos colonial e monárquico, foram malogrados, o que denota uma política de controle por parte da Metrópole de qualquer iniciativa que vislumbrasse sinais de independência cultural e política da Colônia (FÁVERO, 2000, p. 18-19 *apud* FAVERO, 2006:20).

¹³ Por Decreto de 18 de fevereiro de 1808 (*Ibidem*)

¹⁴ Academia Real de Marinha (1808) e Academia Real Militar (1810) (VIEIRA;FARIAS, 2007: 43)

¹⁵ Cursos de cirurgia na Bahia e no Rio de Janeiro e o curso de Anatomia, também no Rio. Logo em seguida, organiza-se o curso de medicina. Tais cursos têm por finalidade formar médicos e cirurgiões para a Marinha e para o exército. Essas primeiras iniciativas mais se aproximam da estrutura de aulas (ou ‘cadeiras’) do que, propriamente de cursos. Apresentam um caráter profissionalizante e são criados como estabelecimentos isolados, característica que vai permanecer dominante no ensino superior brasileiro, desde seu surgimento até nossos dias. (*Idem, ibidem. p. 44*)

¹⁶ Este fato ocorreu no final de 1807, em virtude de Portugal não ter acatado o Bloqueio Continental imposto pela França à Inglaterra (*Idem, ibidem*).

apesar de que esta influência abrangia áreas restritas, os interesses em relação ao Brasil se alteraram, em particular no que se refere ao ensino superior, “a obra resultante da mudança da sede do reino praticamente se limita ao Município da Corte e à Bahia, onde são criados os primeiros cursos superiores, com o objetivo de servir aos interesses imediatos dos renóis recém-transferidos. O legado deste momento histórico, todavia, ultrapassa tais objetivos, avançando noutras direções” (CUNHA, 1988, p. 43).

A criação dos cursos jurídicos, em 1827, instalados no ano seguinte – um em 1º de março de 1828, no Convento de São Francisco, em São Paulo, e outro no Mosteiro de São Bento, em Olinda, em 15 de maio daquele ano – trazem, segundo João Roberto Moreira (*apud* FÁVERO, 2006, p.21), algumas modificações mais significativas, visto que esses dois cursos passam a ter grande influência na formação da elite intelectual de jovens para o poder e na mentalidade política do Império. Fávero ainda mostra outras tentativas de criação de universidades durante a fase do Império, as quais não lograram êxito, uma delas “foi apresentada pelo próprio Imperador, em sua última Fala do Trono (1889), propondo a criação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul do país, que poderiam constituir-se centros de alta organização científica e literária” (FÁVERO, 2006, p.21).

A preocupação com relação aos aspectos legais é uma das características do início da República; outra característica é a apresentação de várias promessas de reforma, as quais se configuram como “reformas que não mudam”. Dois fatos que contribuíram para tal situação foram a ausência de infraestrutura institucional para apoiar sua operacionalização e a indiferença política das elites, preocupadas principalmente em manter condições favoráveis à sua hegemonia econômica e social. Neste contexto de reformas, temos a passagem do Império para a República, com sua proclamação em 1889, “mas apesar desta fase da história apresentar um saldo positivo em termo de iniciativas em relação ao período anterior, ainda não está em pauta a ideia de um projeto educativo para a maioria dos brasileiros” (VIEIRA, FARIAS, 2007, p. 66)

A proclamação da República não trouxe alterações substanciais no modelo econômico e social vigente de imediato, as mudanças se concretizaram nas próximas décadas. “Assim como a Independência (1822) foi um processo que se dá sem rupturas significativas com Portugal” (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 49), o mesmo processo acontece com a proclamação de República, ou seja, não houve também rompimentos expressivos, sobre esta particularidade da política brasileira,

situações desta ordem, como outras que vão ocorrer ao longo da história, explicitam um traço marcante da formação política brasileira – a conciliação pelo alto. Para não abrir mão de suas prerrogativas, as elites governantes encontram mecanismos

através dos quais logram êxito em reverter movimentos que, em outras realidades não se viabilizam senão pela violência e pelo derramamento de sangue. Se de um lado esta tendência reforça o “mito do homem cordial”, de outro, revela uma incompletude (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 47).

Para se compreender e contextualizar a organização educacional de um determinado período, é necessário levar em conta os fatos políticos e as vinculações políticas dos principais atores envolvidos no processo em questão, ou melhor, as mudanças políticas têm uma forte influência nas mudanças educacionais. Quanto à primeira Constituição Republicana, foi promulgada em 1891, com 91 artigos. Esta Carta, embora garantindo alguns avanços políticos, continuava apresentando certas limitações, pois representava os interesses das agrárias do país. Ela é baseada na organização política norte-americana e estabeleceu a organização dos três poderes de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), a declaração dos direitos individuais, a introdução do *habeas corpus*, com o objetivo de reprimir violência e abuso de poder.

Em relação à educação, a primeira Constituição Republicana não é muito diferente da Constituição Imperial. Aquela se refere à Educação somente em 03 artigos e 06 parágrafos¹⁷. Neste ponto, é de maior interesse desta pesquisa ressaltar que no texto desta Carta já está expressa o conflito da questão do público e do privado, traduzido na afirmação de Cury (1992, p. 34):

Nos debates constituintes de 1890-1891, o problema já estava claramente posto. De um lado os católicos, atemorizados com a perda do *status* de religião oficial, defendem a manutenção da possibilidade da rede privada, a possibilidade da manutenção do ensino religiosos em todas as escolas. De outro lado, os positivistas, avessos a um ensino oficial por princípio e propugnadores do ensino laico, defendem a associação entre ensino laico e livre.

Quanto ao ensino superior, com a Proclamação da República em 1889 e a partir da nova Constituição da República de 1891, houve uma descentralização deste grau de ensino, passando da esfera federal para a estadual, permitindo a criação de novas instituições superiores tanto na esfera pública, federal, estadual, quanto na esfera privada¹⁸. Neste período, “as instituições particulares que estavam sendo criadas, eram, basicamente, de iniciativa confessional ou de iniciativa de elites locais que buscavam dotar seus respectivos estados de estabelecimentos de ensino superior” (SAMPAIO, 1999, p. 1). As escolas de nível superior confessional, segundo Cunha, estavam mais preocupadas em reproduzir seus esquemas de pensamento e suas visões de mundo do que em fazer da educação um empreendimento

¹⁷ Art. 34, par. 30; art. 35, par. 2º, 3º e 4º; art. 72, par. 6º e 24 (CURY, 1992:34).

¹⁸ Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas (DURHAM, 2003:1995).

lucrativo. Portanto, o segmento privado confessional, “não deve ser confundido com o novo ensino privado”, pois este apresenta um “caráter marcadamente empresarial”, enquanto aquele não visa a “acumulação de capital” (CUNHA, 1987, p. 55 *apud* BITTAR, 2001).

Desta época, vale também ressaltar que os ideais da política brasileira foram marcados pelo Positivismo¹⁹, o qual, segundo Neto (2010), “sustentou a ideologia da mudança e a crença no progresso do capitalismo” e também influenciou de forma marcante “a reforma de ensino de Benjamim Constant, nomeado primeiro Ministro da Instrução, Correios e Telégrafos (de 1890 a 1892). Sua reforma atingiu diretamente as Faculdades de Direito e de Medicina”, dentre outras escolas.

No final da Primeira República²⁰, na década de 1920, houve um grande movimento de modernização do país, causado pela urbanização, industrialização, além de “uma verdadeira revolução cultural”, e se propunha também uma “ampla reforma de todo o sistema de ensino superior”, que passaria a ser público e não confessional

Esse movimento modernizador atingiu também a educação, e uma plêiade de educadores propôs, e em parte realizou, profundas reformas em todos os níveis de ensino. O ensino público, universal e gratuito, foi sua grande bandeira. Foi esse mesmo grupo, associado a um pequeno grupo de cientistas, que propôs a modernização do ensino superior, defendendo a criação de universidades que não fossem meras instituições de ensino, mas “centros de saber desinteressado”, como se dizia naquela época. (DURHAM, 2003, p.196)

A proposta também consistia em substituir “as escolas autônomas por grandes universidades, com espaço para o desenvolvimento das ciências básicas e da pesquisa, além da formação profissional”. A primeira Constituição Republicana vigorou até 24 de outubro de 1930, data que marca o fim desta parte da história brasileira.

No contexto histórico da década de 1930, ocorre uma transformação da sociedade brasileira que era essencialmente agrária, em um processo lento, mas contínuo de mudança, para a urbanização sem planejamento, da economia agrária para a industrial, um deslocamento do poder das oligarquias daquela para esta. Em um mundo em crise junto à emergência dos movimentos operários no Brasil, uma efervescência política e social, a educação constitui-se fator determinante da adaptação do indivíduo a esta “nova” organização social (democrática no contexto da sociedade capitalista).

¹⁹ O positivismo é uma corrente filosófica que surgiu na França no começo do século XIX. Os principais idealizadores do positivismo foram os pensadores Augusto Comte e John Stuart Mill. Esta escola filosófica ganhou força na Europa na segunda metade do século XIX e começo do XX, período em que chegou ao Brasil. Disponível em http://www.suapesquisa.com/o_que_e/positivismo.htm. Acesso em 09 mar. 2013.

²⁰ Essa tensão entre o público/oficial, como parâmetro para equiparação, e o privado como livre (mas sem reconhecimento estatal, a menos que se equiparasse) atravessará toda a 1ª República como uma polarização entre liberais positivistas e intervencionistas (CURY, 1992:34)

Antônio Candido, quando se refere aos ideais educacionais predominantes desta época, afirma que não houve uma revolução educacional, como pensavam os liberais, porque não aconteceu uma mudança estrutural na educação e nem provocou uma mudança essencial na sociedade, prova disto é que o “saber continua mais ou menos como privilégio”. Houve, portanto, apenas uma reforma, pois as “revoluções verdadeiras que possibilitam as reformas de ensino em profundidade, de maneira a torná-lo acessível a todos, promovendo a igualitarização das oportunidades. Na América Latina, até hoje isto só ocorreu em Cuba a partir de 1959.” (CÂNDIDO, 1984, p. 28).

As principais políticas entre as décadas de 1930 e 1960 tiveram influência do ideário escolanovista e destacamos, na sequência, alguns documentos importantes dessa época, pois desempenharam um papel preponderante no contexto da educação republicana em seu projeto de reconstrução da nação brasileira: a Reforma Francisco Campos, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, a Constituição Federal de 1934, a elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação, a Reforma Capanema, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Manifesto dos Pioneiros – outra vez convocados (1959).

A predominância do ensino superior público vigorou até 1930, e somente nesta década foi criado um órgão próprio para administrar a estrutura educacional brasileira, denominado de Ministério da Educação e da Saúde Pública²¹. Logo após a sua criação, o então ministro da pasta baixou um conjunto de sete decretos, conhecidos como a Reforma Francisco Campos, de 1931. Nesta primeira reforma do ensino superior, em 1931, foi aprovado o estatuto das Universidades brasileiras que vigorou até 1961. E segundo Martins (2000, p. 43), com um modelo universitário pautado na “mera aglomeração de faculdades isoladas (...) e o afastamento desse parâmetro legítimo de organização do ensino superior (...) é considerado um desvio de rota”. Somente com a CF de 1988, houve a possibilidade de diversificação deste modelo.

Nessa reforma de 1931, também são fixadas diretrizes tanto para o ensino superior quanto para o ensino secundário, quando é instituído o Conselho Nacional de Educação²², cuja função inicial, de acordo com seu art. 2º, é a de *colaborar com o Ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação*. Trataremos da constituição e funções do CNE na sua origem no final desta parte do trabalho.

²¹ Criado por meio do Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930

²² Através do Decreto n. 19.850, de 14 de abril de 1931.

A reforma Francisco Campos de 1931 foi caracterizada por uma disputa acirrada entre as elites católicas conservadoras e intelectuais liberais, as quais lutavam pela hegemonia em relação à educação, especialmente do ensino superior, sob a orquestração do Ministro Francisco Campos e sob uma moldura legal centralizadora do governo Vargas, como a legislação de 1931 (SAMPAIO, 1999, p. 2). De acordo com Saviani (2007), as medidas da referida reforma evidenciam a disposição do novo governo em tratar a educação como uma questão de interesse nacional. Evidenciam também a preocupação em apaziguar os ânimos dos segmentos da sociedade que se mostravam descontentes com os rumos da nação e buscavam ter seus interesses assegurados, como é o caso do segmento católico, que foi contemplado com a inserção do ensino religioso nas escolas oficiais. No entanto, segundo Nunes, Barroso e Fernandes (2008, p. 6), “salvo uma legislação extravagante de pouca expressão e eficácia, a presença do Estado na Educação, até a Constituição de 1932, é muito discreta, limitada a poucos dispositivos, na maioria, para afirmar a descentralização e desoficialização *do* ensino, concedendo liberdade do ensino à iniciativa privada, reafirmando, assim, as ações decorrentes da reforma de 1891”.

Quanto ao Manifesto dos pioneiros de 1932, foi por meio deste documento que os líderes do movimento escolanovista no Brasil tornaram conhecidos seus ideários e suas aspirações para o campo educacional no país, em resposta ao chamado do Presidente Vargas e do então ministro da educação de forma a dar uma visão pedagógica à revolução instalada. Neste manifesto, os pioneiros reclamam a adoção de soluções globais para os problemas da educação; uma escola única, garantida pelo Estado e pautada nos princípios da obrigatoriedade, laicidade e gratuidade, considerando a educação como um instrumento importante para a reconstrução nacional. Ghiraldelli (2009, p. 257) destaca que o texto deste documento é “claro e positivo, e é dele, como do programa da política educacional extraído do Manifesto, que provieram os textos respectivos de duas Constituições, na elaboração dos quais participaram alguns de seus signatários”, e afirma também que o “primeiro anteprojeto, traçado em suas grandes linhas, das diretrizes e bases da educação”, é proveniente do referido Manifesto.

Na Constituição Federal de 1934, são ressaltados os princípios referentes à gratuidade, laicidade e obrigatoriedade do ensino para todos os cidadãos brasileiros, inclusive os adultos. Ressaltamos ainda a aceitação da iniciativa privada no setor educacional, bem como a reafirmação do ensino religioso nas escolas primárias, secundárias e normais, de forma que os interesses dos grupos católicos continuaram sendo observados, apesar da evidente influência do pensamento liberal sobre a Carta, com a adoção de vários dos princípios defendidos pelos

Pioneiros da Escola Nova, já evidenciados por meio do Manifesto de 1932, os quais orientaram a Constituição de 1934. Temos, portanto, a oficialização do ensino privado, que vinha sendo desenhada desde a reforma de 1891 e a aprovação da primeira Constituição Federal Republicana. Assim, tendo por base as normas fixadas pela Constituição de 1934, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação²³, que, encaminhado à Presidência da República em 18 de maio de 1937, não chegou a entrar em discussão no Congresso, em virtude de novas transformações políticas.

Com a Constituição de 1937, o Estado passa a controlar mais a educação, Nunes (2008) destaca o artigo 5º desta Constituição, cujo preceito está presente também nas Constituições de 1967 (artigo 8º, XVII) e de 1988 (artigo 22º, XVI e XXIV), o qual define a função do Estado de *legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e sobre as condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais*.

Outro documento político importante desta década foi a reforma educacional que veio a ser conhecida por Reforma Capanema. No entanto, antes de darmos continuidade às discussões em torno dessa reforma, vale destacar os dois projetos de universidade com propostas semelhantes, apresentados no contexto da Revolução de 1930: “o da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e o da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935” (APRILE; BARONE, 2009, p. 42). De acordo com Mendonça (2002, p. 36), as experiências da UDF e da USP, das quais falaremos brevemente na sequência, seriam, portanto, a expressão mais acabada da tentativa de “estruturação de um campo cultural” relativamente autônomo frente ao Estado. Essa estruturação “significava a possibilidade de criar instituições modernas, abertas ao espírito de renovação e de pesquisa e, em outro registro, instituições capazes também de tirá-la do isolamento, de difundir sua mensagem e de criar um mercado, não necessária ou exclusivamente no sentido econômico do termo, mas também no sentido de um lugar onde se intercambiam ideias” (MENDONÇA, 2002, p. 36).

A proposta da UDF era a própria proposta de universidade defendida por Anísio Teixeira e seus pares, baseada nos ideais liberais-progressistas, que almejavam a criação de uma universidade que “deveria ser uma instituição livre em duplo sentido: porque autônoma, em pé de igualdade com as demais instituições fundamentais da sociedade, especialmente

²³ O Plano Nacional de Educação (PNE) é o conjunto de princípios e normas adotadas por esta lei para servirem de base à organização e funcionamento das instituições educativas, escolares e extra-escolares, mantidas no território nacional pelos poderes públicos ou por particulares, a serem adotados por um período de 10 anos. Os princípios norteadores do primeiro PNE são: a) necessidade de formar o homem completo, útil à vida social, pelo preparo e aperfeiçoamento “de suas faculdades morais e intelectuais e atividades físicas, preparando a pessoa para a vida na família, na profissão e na sociedade”; b) afirmação da educação como direito e dever de todos; c) interesse em despertar o espírito brasileiro e a consciência da solidariedade humana, por meio da educação

Igreja e Estado. Livre também, porque ‘a serviço do presente e do futuro’, não desejava ‘constranger o porvir dentro de fórmulas determinadas’ (MENDONÇA, 2002, p. 65).

Era também sua proposta, além da autonomia, a produção de um “saber desinteressado” e pela formação de indivíduos críticos e “cultores da liberdade”, no entanto houve uma “fortíssima ingerência política das autoridades governamentais e por outro lado, aos obstáculos de toda ordem impostos pelo exercício do controle confessional católico” (p.40). Desde o início, Capanema posicionara-se contra a criação da UDF e para a “Igreja, a UDF ameaçava especialmente pelo seu caráter laico, percebido como anticatólico, já que abrigava tendências hostis à Igreja” (MENDONÇA, 2002, p. 122). Gustavo Capanema foi Ministro da Educação de 1937 a 1945 e, durante este período, fez aliança com os setores mais conservadores da Igreja Católica²⁴. Neste contexto, em 1939, a universidade seria definitivamente extinta, visto que Capanema a considera inconstitucional, além de um gasto enorme e desnecessário de dinheiro. A UDF foi considerada uma ameaça à Igreja e ao Estado.

Quanto à USP, é criada a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, como um “centro integrado de busca e de crítica do saber”, sob a inspiração do modelo germânico humboldtiano, pautado na concepção da indivisibilidade entre o saber, o ensino e a pesquisa (APRILE; BARONE, 2009, p. 42). De acordo com Sguissardi (2004, p. 4), na USP, a sua proposta original de uma nova concepção de universidade nos moldes humboldtianos

sofre oposição das demais instituições superiores de formação profissional (Direito, Engenharia, Medicina e Agricultura) cuja autonomia, estrutura, mentalidade e tipo de ensino, certamente, sofreriam limitações sob essa nova concepção de universidade. Por quase três décadas de 1934 a 1959, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras resiste às pressões tal qual “um estado dentro do estado”, mas desprovida de poder político, a proposta acaba por se descaracterizar e se tornar impraticável. Nessas condições, a universidade paulista sobrevive como uma federação de escolas, incorporando, pois, traços do modelo napoleônico profissional.

Gustavo Capanema, além de instaurar a Universidade do Brasil como instituição modelo para o ensino superior e promover a criação do INEP, foi o responsável por estabelecer uma série de decretos leis, no período de 1942 a 1946, por meio dos quais regulamentou o ensino nos níveis primário e secundário (Leis Orgânicas). Saviani (2007), concordando com Brzezinski (1986), coloca como uma das características de tal reforma a excessiva centralização das decisões e a eliminação da autonomia dos Estados e dos profissionais da educação, com destaque para a burocratização trazida pela reforma, assim

²⁴ Para saber mais sobre essa “íntima associação com os setores mais militantes e conservadores da Igreja Católica naqueles anos, representada por Alceu Amoroso Lima, Padre Leonel Franca e, como figura central, o Cardeal Leme, do Rio de Janeiro”, pesquisar Schwartzman, 1985.

como a manutenção das alianças com a igreja católica, já estabelecidas anteriormente por Francisco Campos. Vieira e Farias (2007, p. 102), ao tratar da representação da reforma Capanema no sistema educacional, assim se manifestou: “Com a Reforma Capanema o sistema educacional brasileiro não só mantém como acentua o dualismo que distingue a educação escolar das elites daquela ofertada para as classes populares. Suas diretrizes vão orientar a educação nacional até a promulgação da primeira LDB, em 1961”.

Vieiras e Farias (2007) declaram que apesar da Reforma Capanema não representar as aspirações que o momento histórico no país requeria, no contexto da busca pela democratização, as Leis Orgânicas do Ensino vigoraram por duas décadas. Uma das principais leis de ensino, após o Estado Novo, é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024/61)²⁵. E Saviani conclui ressaltando a tendência conciliadora do projeto de Lei aprovado, declarando que o texto

convertido em lei representou uma ‘solução de compromisso’ entre as principais correntes em disputa. Prevaleceu, portanto, a estratégia da conciliação” (...) essa estratégia foi acionada no quadro daquilo que poderíamos chamar de “democracia restrita” (...) com efeito, desde a queda do Estado Novo até 1964, o país viveu um clima de ‘abertura democrática. Contudo era uma experiência democrática da qual estavam ainda distantes as massas populares. Tratava-se, pois, de uma democracia restrita às elites (SAVIANAI, 2008, p. 40).

Na avaliação de Saviani (2008, p. 49) a referida lei aprovada em 1961 pelo Congresso Nacional: “É uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual”. O período de discussão, elaboração e a aprovação da LDB/1961, entre os anos de 1947 e 1961, foi marcado pelo forte confronto entre os escolanovistas e os católicos. “As diferentes posições no período de discussão da LDB/1961 se diferenciavam em relação às seguintes questões: centralização ou não pela União do processo educativo, a defesa da escola pública *versus* a escola privada e a vinculação ou não da educação ao desenvolvimento econômico” (ROTHEN, 2008, p. 454).

Nesse contexto, é pertinente destacar a luta ideológica que se desencadeou entre o ensino público e o privado, a partir da entrada do projeto da LDB/61 no Congresso, em 1948, a qual polarizou a opinião pública do país até 1961, em torno desse debate. Ghiraldelli (2009) afirma que esta disputa entre os partidários da escola pública e os da escola particular é, no fundo, a mesma que se travou e recrudescer ora nesse, ora naquele país, entre a escola religiosa

²⁵ Para conhecer mais sobre essa lei que tramitou no Congresso por 13 anos, pesquisar Saviani (2008), o qual historia o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional desde quando ele deu entrada no Congresso em 29 de outubro de 1948 e remetido ao Senado para apreciação da comissão Mista de Leis Complementares, em que foi indicado como relator o deputado Gustavo Capanema, que emite um parecer declarando que o projeto deveria ser refundido ou emendado, em consequência deste parecer o projeto foi arquivado.

(ou o ensino confessional) e a escola leiga (ou o ensino leigo). Saviani (2008) demonstra que este debate extravasou o âmbito educacional e empolgou a opinião pública, entrando em cena também “os partidos ideológicos”. A igreja mobiliza todos os seus quadros na defesa de determinada posição que consultava os interesses privatistas. A imprensa mobiliza-se, posicionando-se alguns órgãos a favor da escola privada e outros a favor da escola pública.

Saviani (2008, p. 258) atribui ao aspecto religioso a origem desta oposição entre o público e o privado, à “ofensiva contra a escola pública, em nome da liberdade de ensino”, afirmando ainda que esta oposição nem sempre se apresenta abertamente, sob o aspecto de conflito entre a escola livre (digamos francamente, a educação confessional) e a escola pública, ou o ensino leigo, a cujo desenvolvimento sempre esteve historicamente ligado o progresso da educação pública.

No entanto, a raiz do conflito refere-se ao aspecto econômico, ou seja, o ensino confessional luta por manter e aumentar cada vez mais recursos maiores do Estado, garantindo deste modo, sua hegemonia. A estratégia utilizada para conseguir tal fim pratica uma larga ofensiva ao ensino público para “não aumentar cada vez mais os meios de que necessita o ensino público, mas dessangrá-lo para sustentar, com o esgotamento das escolas que mantém, as de iniciativa privada” (GHIRALDELLI, 2009, p. 258).

Ainda de acordo com Ghiraldelli (2009, p. 258), travou-se, a partir desse momento, uma batalha entre o ensino público e o privado, batalha que atingiu interesses partidários, entre grupos políticos e religiosos, sendo que a “direita apoia, em geral, a escola livre, e a esquerda, a escola pública”, no entanto esta deveria ser uma questão “em termos de interesse geral e acima de partidos”. Ao longo de seis décadas e de acordo com as políticas educacionais vigentes, a vitória tem sido do ensino privado.

O contexto histórico com seus documentos e movimentos que marcaram a fase compreendida entre o golpe contra Getúlio Vargas e o golpe militar de 1964 é importante para entender o processo expansionista marcadamente privado do ensino superior que estava em curso. É uma fase que recebeu várias denominações, segundo Vieira e Farias (2007, p. 104). Pode-se caracterizá-la como ‘democracia limitada’, “pois neste intervalo o País oscila entre momentos de menor e maior fechamento político sem, entretanto, atingir a plenitude democrática.”. Quanto ao ensino superior, “as instituições confessionais, que haviam se multiplicado no período republicano, continuaram a constituir um setor do ensino privado. A oposição entre ensino público e privado, em sua origem, estava fortemente permeada pela oposição público *versus* confessional” (DURHAM, 2003, p. 197).

1.2. Ensino Superior a partir da Reforma Universitária de 1968

No ensino superior a partir dos anos 1960, período em que se inicia o governo autoritário, há a reestruturação do modelo de universidade e o “setor privado de desenvolve aceleradamente no sentido da constituição do que Geiger denomina “*mass private sector*” (DURHAM, 2003, p. 193). A agitação política do período que antecede o golpe militar se estende para a área educacional, que para Vieira e Farias (2007, p. 104) também apresenta características de ‘democracia limitada’, com a “convivência entre tendências conservadoras e liberais, traço marcante do debate traduzido na Constituição de 1946 (...) e na longa tramitação do primeiro projeto de Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja versão final é aprovada em 1961”. A criação, em 1951, da CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior e do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico objetivou formar pesquisadores e aperfeiçoar docentes. Logo após o Golpe Militar de 1964, o Estado tentou dar incentivo tanto à produção científica dos docentes universitários quanto à sua titulação. E a partir desta época há um crescimento efetivo de matrículas no ensino superior e o predomínio do setor privado se consolida.

A Lei n. 4.024/61 foi a primeira a englobar todos os graus e modalidades do ensino e caracteriza-se por destacar o ensino inspirado nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, estruturar os níveis de ensino do pré-primário até a pós-graduação e por definir a adoção de conteúdos curriculares diversificados, mas com matérias obrigatórias. Em 1951, o projeto da Lei 4.024/61 foi desarquivado e tramitou na Comissão de Educação e cultura por cerca de cinco anos e meio. Sendo que, apenas em 1957,

inicia-se no plenário da Câmara, a discussão do projeto que recebeu o n. 2.222/57 (...) o projeto já não era o mesmo que dera entrada naquela Casa em 29 de outubro de 1948. Na verdade, o projeto original, agora identificado pelo n. 2.222/57, chegava ao Plenário consideravelmente emendado. De fato, consistia, pois, numa nova versão decorrente das modificações previamente aprovadas pela Comissão de Educação e Cultura (...) em 1958, Perilo Teixeira encaminhou à subcomissão relatora substitutivo ao projeto n. 2.222/57, que ficou conhecido como “Substitutivo Lacerda” (SAVIANI, 2008, p. 36-37).

Os interesses da escola particular estavam representados neste projeto, visto que, o referido substitutivo incorporou ao projeto as conclusões do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, ocorrido em 1948. Carlos Lacerda, após a apresentação do seu substitutivo, tornou-se “o principal porta-voz, no congresso, dos

interesses das escolas particulares, a motivação que levou Lacerda a se interessar pelo referido projeto de Lei foi tipicamente partidária” (SAVIANI, 2007, p. 37). Em uma visão geral do ensino superior no início dos anos 1960, Martins (2000) relata que o Brasil abrigava aproximadamente uma centena de instituições, sendo a maior parte de pequeno porte, voltadas basicamente para atividades de transmissão do conhecimento, com um corpo docente fracamente profissionalizado, organizadas para a reprodução de quadros da elite nacional, em geral cultivando um *ethos* e uma mística institucional, abrigavam menos de 100 mil estudantes, com predominância quase absoluta do sexo masculino. Entretanto, somente a partir da década de 60, uma doutrina sistemática sobre a reforma universitária brasileira tomou forma, expressa em dois decretos-lei na Lei nº 5.540, de novembro de 1968. Na visão de Cunha (1988, p. 19), a reforma universitária de 1968

foi influenciada pelo idealismo alemão de Fichte, mas o modelo organizacional proposto para o ensino superior brasileiro era norte-americano, cuja influência se iniciou muito antes do golpe de 1964, ou seja, desde os anos 40. Este modelo organizacional americano era baseado nas doutrinas de Frederick Taylor e Henry Fayol, da “organização racional do trabalho”, ou seja a universidade subordinada à empresa capitalista; portanto, a organização e a avaliação universitária em função da produtividade.

Para tratar e entender o contexto e os objetivos da Reforma Universitária de 1968, torna-se necessário rever como a reformulação da vida universitária estava ocorrendo no período anterior ao golpe militar, chamado de período populista e como ela ocorreu durante o regime autoritário. No período populista²⁶, a “reformulação da vida universitária vinha sendo discutida em encontros e seminários promovidos pelas entidades estudantis e pelos docentes” (MARTINS, 1989, p. 22), por meio de uma “discussão pública visando à construção de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade brasileira”, ou seja, contando com a participação de uma crescente parcela de professores e universitários. Esta participação foi neutralizada com a destituição do então presidente João Goulart (1961-1964), por meio de um golpe de Estado. A modernização do ensino superior perdeu com este golpe “a sua conexão com a criação de um capitalismo ‘autônomo’, de coloração nacionalista, para tornar-se um fator instrumental da consolidação de um projeto de desenvolvimento ‘associado’ e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional” (MARTINS, 1989, p. 13).

²⁶ É designado de período populista, a época compreendida entre 1945-1964 e segundo Vieira e Farias (2007, p. 104), o populismo concorre no sentido de um apelo direto à participação das massas populares sob controle do governo.

Quanto ao regime militar de 1964, Martins (1989, p. 22), pontua que a política educacional centralizadora “seria confiada a um pequeno círculo escolhido e designado pelo poder central”, cujas recomendações²⁷ propuseram “a expansão do ensino superior e a racionalização²⁸ de suas atividades enquanto estratégias para fazer face às pressões desenvolvidas por professores e estudantes com vistas à sua reformulação econômica”. Além de ajustá-lo às modificações que o campo econômico experimentava na segunda metade dos anos sessenta.

Esta fase da educação brasileira, cunhada por Martins de “novo ensino superior privado” e o surgimento deste resultou-se de uma combinação de alguns fatores tais como: as alterações políticas ocorridas no início do Regime Militar de 1964, assim como suas consequências na educação brasileira, que busca um novo projeto político educacional. Neste contexto e sobre a participação internacional na política educacional superior brasileira, o mesmo autor esclarece que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) firmou vários acordos com a agência educacional norte-americana *USAID* e num destes, o de 23 de junho de 1965, criou-se uma Comissão Mista, a qual era composta por cinco professores brasileiros e cinco assessores educacionais americanos, cuja finalidade era a de elaborar um conjunto de planos de ampliação e reestruturação do ensino superior. Esta comissão se fundamentava no princípio de que a “educação constituía um dos elementos essenciais para o desenvolvimento econômico de uma sociedade (...) seria necessário (...) proceder a um aumento da capacidade da rede escolar superior, adaptando-se às exigências impostas pelo desenvolvimento econômico e cultural do país.” (MARTINS, 1989, p. 25).

Neste sentido, a ampliação da rede escolar superior foi planejada para atender ao desenvolvimento econômico e cultural do país. Anteriormente, o MEC havia encomendado um estudo ao professor norte-americano Rudolph Atcon sobre as causas da crise do ensino superior no Brasil, nesse referido estudo o professor faz algumas recomendações, nas quais a reforma do ensino superior brasileiro, implementada pelo Regime Militar, se apoiou. Atcon aponta, por exemplo, para a crescente demanda pelo ensino superior e sua consequente pressão sobre o sistema de ensino, ou seja, para ele a educação superior não poderia continuar atendendo a um público restrito e, para resolver esta questão, recomendou a expansão do ensino superior através da “expansão com contenção”, isto é, expansão pela via da privatização do ensino superior. Outra recomendação deste professor norte-americano é que a

²⁷ Essas recomendações são baseadas no estudo elaborado por Atcon, como será apresentado na sequência do presente trabalho

²⁸ Racionalizar as atividades acadêmicas, seria buscar o “máximo de rendimento com a menor inversão” (MARTINS, 1989, p. 24).

reformulação institucional do ensino, deveria se basear no princípio da racionalização das atividades acadêmicas, que é um princípio do modelo organizacional americano de Taylor e Fayol.

Considerando que a reforma do ensino superior foi influenciada pelo estudo realizado por Atcon, no qual em suas linhas gerais, “a universidade deveria tornar-se uma instituição ‘dinâmica’, mantendo um estreito vínculo com a esfera econômica da sociedade, assim como propiciar a formação do “espírito cívico” dos diversos especialistas por ela formados” (MARTINS, 1989, p. 24). Reforma esta que reestrutura a universidade brasileira, baseada nas seguintes recomendações de Atcon:

Satisfazer as reais necessidades da sociedade preparando em número suficiente profissionais em áreas de maior carência da sociedade, ampliando quantitativamente o ensino superior de modo que ele pudesse atender as crescentes demandas; organizar-se sob a forma de departamentos²⁹ que incorporassem disciplinas afins de seu campo de conhecimento e agrupassem neles os docentes da mesma área, de modo a possibilitar, segundo ele, uma economia de recursos materiais e humanos através da concentração de todos os recursos didáticos numa mesma unidade; adotar para as instituições de ensino uma estrutura administrativa nos moldes das empresas privadas, uma vez que, em sua concepção, a universidade “é de fato uma grande empresa” (MARTINS, 1984, p. 2000).

Sob a perspectiva da universidade como uma grande empresa e não uma repartição pública, a reforma universitária brasileira, inspirada nas recomendações de Atcon, foi articulada, visando à expansão da educação superior com bases no princípio da “expansão com contenção de despesas” e na adequação ao desenvolvimento econômico e cultural nacional. Foram criadas Comissões e/ou Grupos de Estudos com o intuito de atender à recomendação de expansão e reestruturação do ensino superior. A primeira delas, a Comissão Mista, retro citada, segundo Martins (1989), sugeriu várias medidas, dentre elas, citamos o preenchimento das vagas ociosas³⁰ por meio de alterações no vestibular; a criação do ciclo básico, o qual admitia um maior número de alunos do que as vagas existentes no ciclo de formação profissional; a eliminação da cátedra e a consequente criação dos departamentos como medida para racionalizar as atividades acadêmicas; a adoção do sistema de crédito em substituição ao sistema seriado de ensino³¹. Essa Comissão sugeriu também a manutenção do princípio constitucional que estabelecia o ensino gratuito apenas nos estabelecimentos

²⁹ Com relação à departamentalização na universidade brasileira, ver OLIVEN, Arabela Campos. Resgatando o significado do Departamento na Universidade brasileira. In MARTINS, Carlos Benedito. Ensino Superior Brasileiro. São Paulo, Brasiliense, 1989. p. 49.

³⁰ Para designar os alunos que terminavam o ensino médio e não conseguiam acesso ao ensino superior era usado o termo “excedentes”.

³¹ Atualmente, encontra-se em vigência as duas modalidades.

públicos, voltados para o ensino primário, ao passo que os ensinos médio e superior deveriam ser gratuitos apenas para aqueles que provassem falta de recursos, ou seja, “o estudante que pode pagar, deve pagar”.

Essa gratuidade do ensino somente no ensino elementar está em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que no art. 26 postulou que: *toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar e fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve ser aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.* (ONU, 1948, art. 26)

Do mesmo modo, a CF de 1988, no art. 208, incisos I, II e V, estabelece qual é o dever do Estado com a Educação, o qual “será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Nesse sentido, a CF/88 apenas garante o ensino gratuito ao ensino fundamental; quanto ao acesso à educação superior dá-se em consonância com a capacidade e o mérito próprio dos indivíduos. Ainda de acordo com Martins (1989, p. 27),

através desta recomendação, inaugurava-se uma escalada contra a gratuidade do ensino público, procurando introduzir o ensino pago nas instituições mantidas por recursos públicos, como forma de sua “democratização” (...) Com relação ao ensino privado, entendia aquela Comissão que este poderia constituir-se num fator de expansão das chances educacionais. Consideravam, no entanto, que o setor estatal deveria manter-se afastado, quanto aos encargos financeiros, da rede privada de ensino.

O mesmo autor conclui que a expansão e privatização do ensino superior foi incorporada enquanto princípio estruturador da política educacional e posta em prática durante o regime de governo autoritário. Neste contexto político, em dezembro de 1967, o governo federal cria uma nova Comissão constituída de cinco membros e cunhada de Meira Matos.³² Esta comissão considera a educação como questão de “segurança nacional” e tem como função : a) emitir um parecer sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planificar e propor medidas que permitissem uma melhor aplicação

³² Esta recebeu tal denominação por ter sido coordenada pelo militar coronel Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, a convite do então Presidente da República Arthur Costa e Silva. Sendo os seus outros membros o militar coronel-aviador Waldir de Vasconcelos, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional; o professor Hélio de Souza Gomes, diretor da Faculdade de Direito da UFRJ; o professor Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor-geral do Departamento Nacional de Educação; o promotor-público Afonso Carlos Agapito e (Fávero, 1977, p. 60 *apud* Rothen, 2008:473).

das diretrizes governamentais no âmbito das entidades de ensino, visando ao seu efeito sobre o corpo discente; c) supervisionar e coordenar a execução de diretrizes provenientes de suas recomendações, mediante a delegação do ministro da educação (MARTINS, 1989, p. 29). Este relatório também levou o nome de “Relatório Atcon”, e foi um dos documentos diretrizes da política educacional:

Os princípios e ideias que nortearam as propostas do mesmo têm sua origem nas “recomendações” do assessor técnico da USAID³³ junto ao MEC, Rudolph Atcon. Nele, foram apontadas várias falhas do sistema de ensino superior brasileiro e apresentadas as propostas de modernização das universidades do país (...). Embora Fávero ressalte que esse relatório não tenha nascido de estudos sobre as instituições no Brasil, como o mesmo afirma ter visitado 12 delas para um diagnóstico. A verdade é que os “princípios e ideias contidas no Plano Atcon apareceram pela primeira vez em 1958, apresentado à Universidade de Princeton. Divulgado posteriormente em latim, alemão e castelhano, na década de 60. Em 1963, o relatório foi assumido pela USAID, como parte do projeto educacional para a América Latina.” (ALMEIDA, 1991, p. 103-104).

Destacamos ainda algumas das recomendações do Plano Atcon que foram incorporadas pelo documento elaborado pela comissão do Coronel Mattos, cuja finalidade foi reestabelecer “medidas para disciplinar” as questões nos meios universitários: “nomeação dos reitores, vice-reitores e membros do CRUB pelo Presidente da República, o pagamento de anuidade nos estabelecimentos oficiais, a criação de órgãos oficiais representativos dos estudantes, através de “lideranças democráticas” a se “constituir numa alternativa ideológica para fazer frente ao problema da representação estudantil de esquerda” (FÁVERO, 1988, p. 122). Essa nova comissão dá continuidade à política iniciada com a Comissão Mista de 23 de junho de 1965, ou seja, de expansão e privatização do ensino superior, cujos princípios fundamentais são: a recomendação que “os estudantes que podem devem pagar” e a despolitização dos movimentos estudantis, dentre outros.

Em 1968, segundo Martins (1989), devido às pressões dos estudantes visando à expansão e reestruturação do ensino superior, o governo federal militar criou um novo grupo de trabalho para planejar a Reforma Universitária, cujas diretrizes são: a eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento nacional. Aquele Grupo de Trabalho dispunha de 30 dias para elaborar suas recomendações, as quais foram transformadas em projeto-de-lei, aprovado pelo Congresso, e promulgado como Lei n.º 5.540/68. A partir da aprovação desta lei, a organização universitária foi orientada por ela. Essa última comissão, de 1968, prossegue com as recomendações da comissão Mista de junho de 1965 e com o Relatório Meira Matos de

³³ Repartição do governo dos E.U.A, encarregada da aplicação dos planos norte-americanos de ajuda externa.

1967. As três comissões tinham como proposta as seguintes recomendações: a expansão do ensino superior com escassez de recursos financeiros, assim como a privatização do ensino superior, por meio da proliferação de estabelecimentos isolados privados; as reformas do governo autoritário objetivam a industrialização do país, para atingir tal finalidade, a educação é considerada como “fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico”. O aumento das chances educacionais do terceiro grau pela via privada, foi uma das soluções encontradas pelo governo federal para expandir o ensino superior, denominada até mesmo de democratização do ensino superior, sem investimento adicional.

Nessa direção, percebemos a incoerência dos propósitos do regime militar, pois o poder central declarava sua disposição de “reduzir os gastos com o setor educacional, reconvertendo-os em investimentos no campo da produção econômica” (MARTINS, 1989, p. 34) e, concomitantemente, planejava a expansão do ensino superior para atender à demanda e pressão da sociedade em relação aos “excedentes”. Essa incoerência está expressa na fala de Cunha (2007), quando este se refere ao processo expansionista de cunho predominantemente privatista brasileiro, e diz que a “privatização é um processo cheio de meandros³⁴, que não comporta resposta simples. Isso porque a segmentação dos sistemas educacionais não obedece a um trajeto retilíneo, sendo determinada por forças que ora incentivam o crescimento do setor público, ora do setor privado, ora de ambos” (MARTINS, 2007, p. 810). Uma expansão pautada no fortalecimento e na participação da iniciativa privada na vida econômica do país, que se concretizou através da adoção de medidas financeiras, econômicas, cambiais e salariais, as quais iriam fortificar a empresa privada, tanto nacional quanto internacional. Martins resume o papel do Estado na expansão/privatização do ensino superior da seguinte maneira:

Ao apoiar a criação de estabelecimentos superiores particulares, o Estado inclinou-se para uma política de ampliação das chances educacionais destinadas a setores das camadas médias urbanas, sem envolver-se com o seu custo. Se a privatização estava inscrita desde o início no horizonte possível do regime autoritário, os princípios da “expansão com contenção”, da “escassez de recursos”, que estavam subjacentes na produção da política educacional, desempenharam uma função estratégica na maturação da abertura de um flanco para a entrada de investimentos privados na expansão das oportunidades educacionais (1989, p. 36).

Nessa mesma perspectiva, Martins cita também despolitização do campo acadêmico como uma das principais estratégias utilizadas para a proliferação dos estabelecimentos

³⁴ MEANDRO: s.m. 1 – Sinuosidade, rodeio, volteio de curso de água, de caminho etc. 2. Fig – Emaranhamento, complicação, dificuldade; 3 – Fig. Enredo, intriga, confusão. (*Novo Aurélio – O Dicionário da Língua Portuguesa* apud CUNHA, 2007)

particulares. Essa despolitização só foi possível devido ao autoritarismo vigente na época. Ela se traduziu na desarticulação dos movimentos docentes e estudantis, que conseqüentemente, impediu o posicionamento daqueles segmentos sobre a privatização do ensino superior, que passaria a ser intensificada nos anos setenta. Essa ação minou, deste modo, a defesa da escola pública, que “mobilizara a parte significativa dos educadores e outros grupos da sociedade brasileira, na década de 1950, por ocasião da discussão da Lei de Diretrizes e Bases, tornou-se uma frágil possibilidade em função do esquadramento a que estava exposto o meio universitário naquele momento histórico” (MARTINS, 1989, p. 36). A despolitização do campo acadêmico citada por Martins (1989) e Saviani (2008) concordando com ele, se expressa na Lei n. 4.464/65, cujo teor regulamenta a organização, o funcionamento e a gestão dos órgãos de representação estudantil, bem como a assinatura dos chamados “acordos MEC-Usaid”³⁵. Com essa despolitização, a Universidade se torna o palco e o alvo das reivindicações reformistas, e o

único foco de resistência manifesta ao regime, desembocando na crise de 1968. (...) o governo, como que raciocinando em termos de “façamos a reforma antes que outros a façam”, apressou-se a desencadear o processo baixando, em 2 de julho de 68, portanto no auge da crise estudantil, o Decreto n. 62.937, que instituiu o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Estava, assim, declarado o confronto entre o movimento estudantil e o governo militar (SAVIANI, 2008, p. 74).

Portanto, ambos Comissão e GTRU foram montados com o objetivo de bloquear as ações e desenvolvimento do movimento estudantil brasileiro. Rothen (2008) analisando a ligação da Comissão e do GTRU com o Conselho Federal de Educação³⁶, ressalta que os dois primeiros foram instalados por arranjos políticos diferentes e justifica que para levantar essa hipótese ele utiliza a seguinte fundamentação:

a) Os membros da Comissão e do GTRU eram diferentes, sendo que na primeira não constava a participação do Ministério da Educação e Cultura, nem de representantes do Ministério do Planejamento e da Fazenda, enquanto que o GTRU foi presidido pelo ministro da Educação e contou com representantes do Ministério do Planejamento e da Fazenda; b) A parte do Relatório da Comissão Meira Mattos, destinada a relatar as atividades desenvolvidas, transmite a impressão de que a Comissão se apresentava como interventora no Ministério da Educação e Cultura; c) O CFE não participou da Comissão Meira Mattos; o GTRU, por sua vez, contou

³⁵ Além dos “acordos MEC-Usaid”(…) em 1961, deflagrada a crise, foi criado o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) por iniciativa de um grupo de empresários de São Paulo e do Rio de Janeiro. Tal instituto funcionou até 1971 como um verdadeiro partido ideológico do empresariado. Segundo Dreifuss, essa instituição teve papel fundamental na deflagração do golpe de 1964, exercendo influência decisiva na estruturação do novo regime e na formulação de diretrizes governamentais, de modo especial no âmbito político e econômico (Dreifuss, 1981). E a educação também não deixou de entrar na esfera de preocupações do IPES (SAVIANI, 2008, p. 75).

³⁶ A Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, não extingue o Conselho Nacional de Educação (CNE) criado em 1931, apenas reformula-o, renomeando-o de CNE para CFE.

com membros do CFE (Newton Sucupira e Valnir Chagas) que atuaram ativamente na fase jurisprudencial e na elaboração dos Decretos-Lei. É relevante considerar que o Decreto n. 62.937, de 2 de julho de 1968, que institui o GTRU, previa que o CFE seria “ouvido nas matérias relacionadas com suas atribuições específicas”. Dessa forma, a influência concedida ao CFE na elaboração da proposta da reforma universitária não se resumiu à nomeação de conselheiros como membros do GTRU, mas se estendeu à previsão legal de que o Conselho fosse ouvido. (ROTHEN, 2008, p. 460)

Há, por conseguinte, articulação política dos membros do CFE em 1968, para neutralizar as conclusões da Comissão Meira Mattos mediante a sua efetiva participação no GTRU. Com esse estudo, o referido autor quis demonstrar que o CFE teve uma relevante influência na elaboração da Reforma Universitária de 68 e que normalmente esse fato não é reconhecido. A partir dessas considerações, passamos de agora em diante, a analisar a participação e influência desse conselho na expansão/privatização do ensino superior brasileiro.

1.3. Conselhos Federal de Educação (CFE – 1961 a 1994) e sua Participação no Processo de Expansão do Ensino Superior

Este estudo sob uma abordagem crítica, compreensiva e interpretativa, se propõe a compreender como o processo expansionista da educação superior brasileira aconteceu e quais suas estratégias, como foi citado anteriormente, portanto vale esclarecer que o regime autoritário (1964-1985) defendeu e impôs políticas econômicas e sociais e consequentemente educacionais de cunho privatista. Isto se deu, “porque os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de orientação privatista, que deu origem à Lei n. 4.024, de dezembro de 1961” (CUNHA, 2007, p. 811). Além do mais, a LDB concedeu importantes atribuições aos conselhos de educação (o federal e os estaduais), que antes eram competências dos “detentores dos cargos executivos”. Essa mudança na estrutura dos conselhos favoreceu largamente a privatização da educação superior, pois como seus membros eram escolhidos livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, as pessoas eram escolhidas mediante pressão e articulação privadas e “complementarmente, esses conselheiros ficaram expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisão, tornou-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino” (CUNHA, 2007:811).

A própria aprovação da LDB/61 é considerada por Saviani (2007), concordando com Martins (1989), como uma vitória para os defensores da educação privada, pois garantiu direitos iguais tanto para a escola pública quanto para a privada, no que se refere tanto à distribuição de recursos da educação, quanto à igualdade de representatividade nos órgãos de deliberação educacional, entre os quais o Conselho Federal de Educação. Passamos, então, a destacar a importância que o CFE adquiriu a partir da aprovação da LDB/61, pois ele deixou de ser um órgão de simples assessoramento sobre questões educacionais e passou a deliberar sobre determinados assuntos como a abertura e o funcionamento de instituições de ensino superior. Sendo assim, o Ministro da Educação ficava de certa forma submetido àquela entidade, uma vez que deveria homologar as decisões aprovadas pelo CFE. Quanto à escolha dos conselheiros, o Presidente da República deveria garantir “uma adequada representação do ensino público e do ensino particular. A partir daí o que se presenciou foi que vários dos futuros membros daquele organismo seriam defensores dos interesses privatistas, num momento mais recente, passariam a ser adeptos da introdução do ensino pago nas instituições públicas” (MARTINS, 1989, p. 36).

O CFE adquire a partir de então, maiores poderes decisórios e se torna mais cobiçado e sujeito a interferência de interesses de grupos. Sobre a evolução do papel de CFE, Nunes, Barroso e Fernandes (2008) concordando com Silva (2005), afirmam que o 1º Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em 1931³⁷, tinha como os outros, funções consultivas e ao longo do tempo, foi ganhando novas atribuições, sempre atuando como órgão normativo e de assessoria subordinado ao Ministério da Educação. Em 1936, o CNE é reestruturado e passa a admitir a participação de representantes da área educacional. Pode-se considerar uma curiosidade as duas falhas graves na composição do CNE, apontadas por Romanelli (1978, p. 140): “ausência total de representação do magistério ou do pessoal ligado ao ensino primário e o profissional (...) e a super-representação do ensino superior”, e a Lei 4.024³⁸, ao invés de extinguir o CNE criado em 1931, reformula-o,

alterando sua denominação de nacional para federal, agregando-lhe a função normativa, não obstante, por tradição, tenha se tornado o órgão que fixava a interpretação da legislação educacional. Competência que o atual Colegiado vem compartilhando, de fato, com a Consultoria Jurídica do MEC. No regulamento do

³⁷ Por meio do Decreto 19.850/31 (Reforma Francisco Campos. De forma muito resumida, poderíamos dizer que o 1º CNE marcou sua presença na implementação de dois grandes temas da Educação Brasileira, a saber: o Estatuto das Universidades Brasileiras, pelo Decreto nº 19.851, de 11/04/1931, e as Leis Orgânicas do Ensino, por meio dos Decretos-lei nºs 4.073/1942 (ensino industrial); 4.048/1942 (SENAI); 4.244/1942 (ensino secundário) .6.141/1943, (ensino comercial); 8.529/1946 (ensino primário) 8.530/1946 (ensino normal); 8.621 e 8.622/1946 (SENAC); 9.613/1946 (ensino agrícola).

³⁸ De 20 de dezembro de 1961.

CFE, Lei nº 4.024/1961 a atuação normativa incluía competência para: adotar ou propor medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino; propor a política educacional para a formação e aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior; e decidir sobre o funcionamento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares (NUNES; BARROSO; FERNANDES, 2011, p. 6).

Nunes, Barroso e Fernandes (2011, p. 4) reafirmam a “esfera de ação meramente normativa” do Conselho de 1961, registrando que a Lei de criação do CFE³⁹, não nomina a natureza das atribuições do Colegiado, o que foi feito, apenas de 1990⁴⁰, indicando que teria função normativa. No entanto, em 1977, a atuação desse Conselho foi ampliada⁴¹, “incluindo competência para: adotar ou propor medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino; propor a política educacional para a formação e aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior; e decidir sobre o funcionamento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares” (art.15).

No seu estudo sobre o papel do CFE na reforma universitária de 1968 e a ligação deste conselho com o regime militar, Rothen (2008) chama a atenção para um fato curioso em relação ao CFE, ou seja, este não é dissolvido com a instauração do regime militar. A pergunta que se faz é sobre sua vinculação com o regime militar. Por que os militares não veem a sua atuação como perigosa ao regime? O próprio autor responde a essa pergunta apontando alguns acontecimentos após o golpe militar de 1964 que levam a compreender esse relacionamento pacífico entre o governo e o CFE: a assinatura dos primeiros convênios entre a união e os Estados em junho de 1964, previstos no Plano Nacional de Educação, representa a primeira medida de caráter financeiro, de grande envergadura, prevista pela LDB; a maioria dos conselheiros nomeados por João Goulart, em março de 1964, assumem normalmente as suas funções no CFE; a demissão ou afastamento de conselheiros que representassem a ameaça ao regime militar, dentre eles, Heron de Alencar, Roberto Bandeira Accioly, Ajadil de Lemos, Antônio Balbino, Anísio Teixeira e Don Helder Câmara e em 1969, há a confirmação desta postura do Conselho com a exoneração de Dumerval Trigueiro⁴²; e por fim, a

³⁹ De 20 de dezembro de 1961.

⁴⁰ Pelo Decreto nº 99.244.

⁴¹ Com a Portaria CFE nº 889, de 29 de dezembro de 1977.

⁴² Em 1964, pouco antes do golpe militar, foi designado para o Conselho Federal de Educação. Continuou a sustentar ideias contrárias às posições oficiais, quando as percebia eivadas de falácias ou de distorções da problemática educacional brasileira (...) Em 1969, integrou a Equipe de Levantamentos e Diagnósticos do Serviço de Assistência Técnica do INEP. (...) No Conselho Federal de Educação, continuava a ser, com frequência, voto vencido, mas considerava que uma de suas funções era exatamente analisar, propor, resistir. Em 28 de agosto, foi informado pela televisão de sua aposentadoria imposta pelo AI-5. fonte: <http://www.durmevaltrigueiro.pro.br/biografia1.htm> *apud* NUNES, E. O., BARROSO, H. M., FERNANDES, I. R., NOV. 2011, p. 05).

passividade do CFE diante das intervenções do governo militar nas universidades. Logo após o golpe militar, houve até mesmo um aumento nas competências do CFE, que o fortaleceram mais e uma delas foi o de considerá-lo como o intérprete nacional da LDB (SOUZA, 2001, p. 43).

A respeito desse relacionamento pacífico entre os membros do CFE e o governo militar, Cunha reafirma o que foi declarado acima por Rothen, além de pontuar a influência da *parceria* entre “os empresários do ensino com os governos militares” na privatização e expansão do ensino superior.

Durante duas décadas de ditadura (1964/85), as afinidades políticas dos empresários do ensino com os governos militares abriram caminho para mais e mais representantes de escolas, faculdades e universidades privadas nos conselhos de educação. Tornando-se maioria, eles passaram a legislar em causa própria. Os resultados foram expressos em cifras estatísticas e financeiras. Impulsionados pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, as instituições privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho (CUNHA, 2003, p. 46).

Na visão de Rothen (2008, p. 472) “a influência do CFE ou pelo menos de alguns de seus membros nas reformas de 1968 e 1971 fica patente no fato de Valmir Chagas ter participado do GTRU de 1968 e ter sido o relator do anteprojeto da lei 5.692/71”. O autor conclui em seu estudo que a participação indireta e “discreta” do CFE na elaboração da reforma universitária, revela a forma dissimulada da atuação dos membros do CFE, isto é, seus membros participam das discussões políticas e educacionais nos bastidores do governo, sem estabelecer um diálogo efetivo com a sociedade. Esta influência, fica despercebida pelos movimentos sociais e por parte dos pesquisadores. O mesmo autor explica quais os motivos que fizeram do CFE um órgão tão atrativo aos empresários do ensino:

O poder do Conselho Federal de Educação, instituído pela primeira LDB (1961), transformou-o num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, reconhecimento e credenciamento, de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho. As denúncias de corrupção atingiram o auge no governo interino de Itamar Franco, que dissolveu o Conselho e enviou ao Congresso projeto de lei que criou outro órgão colegiado no seu lugar (ROTHEN, 2008, p. 472).

Silva (2005), em consenso com Cunha (2003), destaca o caráter clientelista do CFE, pois alguns de seus membros tinham ligações com os setores privados do ensino, principalmente do ensino superior, sendo este colegiado alvo de várias críticas e denúncias, as

quais se estamparam nas manchetes de jornais. Em outubro de 1994, o Conselho Federal de Educação (CFE) foi extinto, através da MP n. 661, durante o governo Itamar Franco. Sua extinção teve como um dos seus objetivos livrar a educação das inúmeras acusações de “corrupção, tráfico de influências e, principalmente, por privilegiamento de instituições privadas de ensino superior” (SILVA, 2005, p. 80) e foi criado, em novembro de 1995, por meio da lei n. 9131, o Conselho Nacional de Educação - CNE⁴³

⁴³ Em novembro de 1995, por meio da lei n. 9131. Dentre as atribuições do CNE, destacam-se as seguintes: (i) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; (ii) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos. As seguintes três atribuições o conselho poderá exercer diretamente ou delegá-las aos seus homólogos estaduais: (i) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não-universitárias; (ii) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; (iii) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal (CUNHA, 2003, p. 47).

CAPÍTULO II

Segundo Ciclo Expansionista do Ensino Superior no Brasil – Governo FHC1995/2002

No período de 1995 a 2002, que compreende os dois governos FHC, abordamos a expansão do ensino superior e seu processo de reconfiguração com base nos preceitos do Estado Neoliberal: mercantilização da oferta de serviços públicos, incluindo educação, dentre outros. O objetivo deste capítulo é conhecer e compreender as políticas de expansão por meio da flexibilização⁴⁴ e diversificação do sistema da educação superior no Brasil, a partir da reforma neste governo; além da expansão das IES, cursos e matrículas, destacando a predominância do setor privado.

Procuramos ainda, desvelar como o Conselho Nacional de Educação – CNE, instituído pela Lei 9.131/95, influenciou na elaboração e execução das políticas que diversificaram e privatizaram a educação superior. A reforma no governo FHC e a nova LDB de 1996, permitiram o surgimento de outros formatos institucionais e organizacionais e o Estado altera seu papel que até então era de executor e passa a exercer um papel de regulador e avaliador do sistema educacional; o qual avalia o rendimento das instituições e de seus acadêmicos, conseqüentemente, controla a qualidade dos cursos, para que somente com essa qualidade comprovada, haja a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores. Com o avanço desta expansão, temos o início então, da preocupação do Estado em desenvolver mecanismos de controle da expansão e qualidade da educação superior.

2.1. Políticas de Expansão do Ensino Superior no período – 1995/2002

Na década de 1990, iniciou-se no Brasil, a reforma do Estado, a qual se concretizou em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC⁴⁵, se ajustando à nova ordem mundial, de um mundo globalizado. Em relação ao ensino superior, há uma retomada da

⁴⁴ A “flexibilização” é o corolário da “autonomia”. Na linguagem do Ministério da Educação, “flexibilizar” significa: 1) eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por “contratos flexíveis”, isto é, temporários e precários; 2) simplificar os processos de compras (as licitações), a gestão financeira e a prestação de contas (sobretudo para proteção das chamadas “outras fontes de financiamento”, que não pretendem se ver publicamente expostas e controladas); 3) adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais (aliás, é sistemática nos textos da Reforma referentes aos serviços a identificação entre “social” e “empresarial”); 4) separar docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos. (CHAUI, 1999)

⁴⁵ As políticas neoliberais do Governo FHC estão contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado (BRASIL, MARE, 1995 *apud* CRUVINEL, 2011, p. 32).

grande expansão deste nível de ensino que foi um dos principais pontos dessa reforma. Esta procurou desencadear além da expansão, a diversificação do sistema de ensino superior, principalmente por meio do setor privado. A reforma na área educacional se efetivou com a criação da Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A partir de então, o MEC passa a acompanhar e a exigir a melhoria da qualidade do ensino superior. Em 1997, o Decreto 2306 criou novas figuras jurídicas para as IES, o centro universitário e as faculdades integradas, buscando, com isso, a ampliação, a diversificação e a organização institucional do sistema de educação superior e assim compor o quadro junto com as universidades (POLIDORI, 2009:3).

De acordo com Catani e Oliveira, para realizar a expansão e a diversificação do sistema, o Estado tomou em linhas gerais, as seguintes medidas: 1) permitir variados formatos institucionais para as IES: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores; 2) regulamentar os cursos superiores de curta duração, os chamados cursos sequenciais; 3) flexibilizar os currículos; 4) implantar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como uma possível alternativa ao vestibular e 5) agilizar os processos de credenciamento de novas instituições e de criação de novos cursos. Concomitantemente à essas medidas, o governo também instituiu a “integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e reconhecimentos, objetivando produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade e avaliação.” (CATANI e OLIVEIRA, 2000, p. 65).

A CF de 1988, abre a possibilidade de diversificação deste modelo. Segundo Martins (1989), os diversos sistemas de educação superior, existentes em países que ocupam uma posição destacada no processo de desenvolvimento socioeconômico, apresentam uma forte diversidade institucional e desempenham uma pluralidade de funções na formação acadêmico-profissional. Nesses sistemas prevalecem uma extensa hierarquia de instituições de ensino com perfis acadêmicos específicos, oferecendo cursos e programas para públicos com diferentes motivações e perspectivas profissionais, assim como procuram manter uma relação de sintonia com as amplas demandas provenientes da dinâmica das mudanças sociais vivenciadas por esses países. Esse processo de diferenciação ocorre não apenas no sentido vertical da oferta de formação acadêmico-profissional, mas no plano horizontal, a partir de uma pluralidade de objetivos e conteúdos educacionais - competências e prerrogativas típicas das instituições, permanecendo, entretanto, um processo de fluidez de comunicação entre os diferentes setores que o integram. Esta enorme expansão – de cursos, de instituições, de centros universitários, de universidades, de faculdades isoladas etc, tornou-se um dos desafios que a educação superior brasileira deve superar.

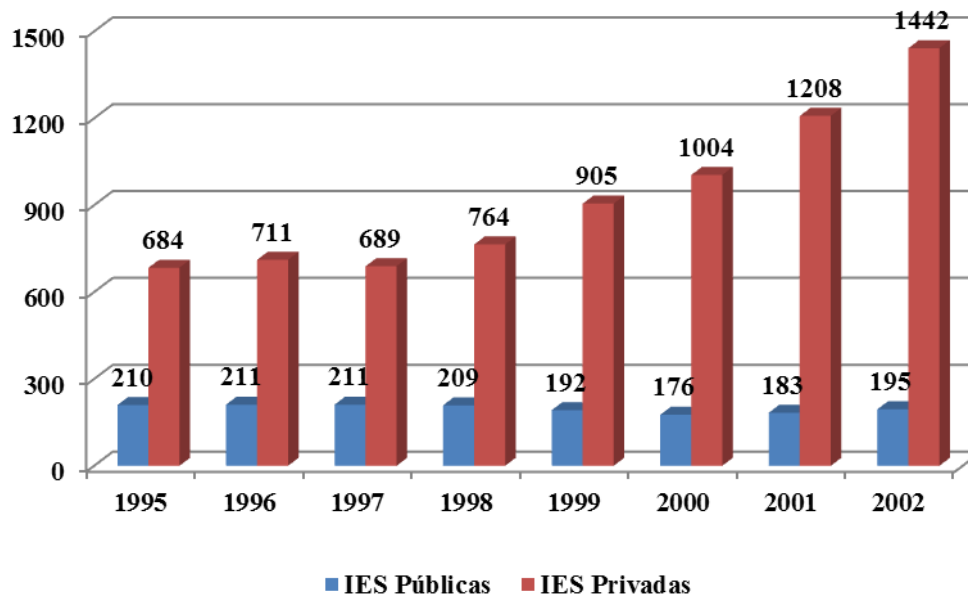
A grande expansão do ensino superior se deu principalmente na primeira metade da década de 2000, durante os três últimos anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Neste crescimento, há uma predominância do setor privado, no ano de 1995, do montante de 894 IES, 684 se concentravam na rede privada, o equivalente a 76,5% das IES em funcionamento; quanto aos cursos, do total de 6.252 cursos presenciais, 3.470, ou seja, 55,51%, eram da rede particular; em relação às matrículas, das 1.759.703 de matrículas, a esfera privada respondia por 1.059.163, o que corresponde a 60,21% do total. Percebemos a hegemonia do setor privado no ensino superior, instaurado a partir da década de 1970 com crescimento paulatino desde então, e intensificado durante o governo FHC, como comprovam os dados estatísticos no final do seu governo, em 2002, demonstrados pela tabela 01 e seu respectivo gráfico, também de número 01.

Tabela 01 - Evolução do número de IES por categoria administrativa (1995-2002)

Ano	Número de Instituições Públicas	Participação (%)	Número de Instituições Privadas	Participação (%)	TOTAL
1995	210	23,49	684	76,51	894
1996	211	22,89	711	77,11	922
1997	211	23,45	689	76,55	900
1998	209	21,48	764	78,52	973
1999	192	17,51	905	82,49	1.097
2000	176	14,92	1.004	85,08	1.180
2001	183	13,16	1.208	86,84	1.391
2002	195	11,91	1.442	88,09	1.637

Fonte: Censo da Educação Superior/MEC/Inep/Deed.

Gráfico 01 – Evolução do número de IES por categoria administrativa (1995-2002)



Em 2002, havia no país 1.637 IES, sendo que deste total 1.442 eram particulares, o correspondente a 88,09%. As IES privadas em 1995 cresceram de 684 para 1.442 em 2002, ou seja, tivemos neste período, mais 758 IES particulares, o equivalente a um aumento de 110,81%; quanto às públicas, em 1995, existiam 210 IES, diminuíram para 176, em 2000, e em 2002, chegaram a 195, isto é, de 1995 a 2002 houve uma redução de 15 IES públicas, o que corresponde a um decréscimo de 7,15%. O gráfico⁴⁶ 01 facilitou a visualização da tabela 01, demonstrando tanto o crescimento das IES particulares, quanto a redução das públicas, ano a ano, de 1995 a 2002 no Brasil.

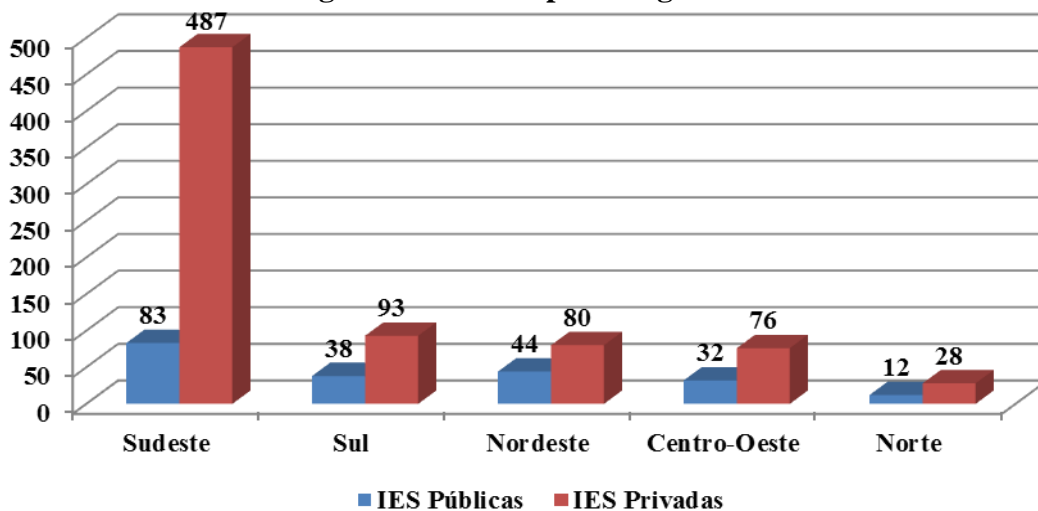
Os números apresentados abaixo, comprovam também a distribuição desigual destas IES nas 5 regiões do País. As tabelas 02 e 03 e os gráficos 02 e 03 apresentam o percentual de IES públicas e privadas por região no fim do primeiro mandato do governo FHC (1998) e do 2º (2002).

Tabela 02 - IES das 05 regiões brasileiras por categoria administrativa - 1998

Regiões	Número de IES Públicas	Participação (%)	Número de IES Privadas	Participação (%)	TOTAL	Participação (%)
Brasil	209	21,47	764	78,53	973	100
Sudeste	83	14,56	487	85,44	570	58,58
Sul	38	31,40	93	68,60	131	13,46
Nordeste	44	35,48	80	64,52	124	12,74
Centro-Oeste	32	29,62	76	70,38	108	11,09
Norte	12	30,00	28	70,00	40	4,13

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior Graduação 2010 – INEP/MEC.

Gráfico 02 – IES das 05 regiões brasileiras por categoria administrativa - 1998

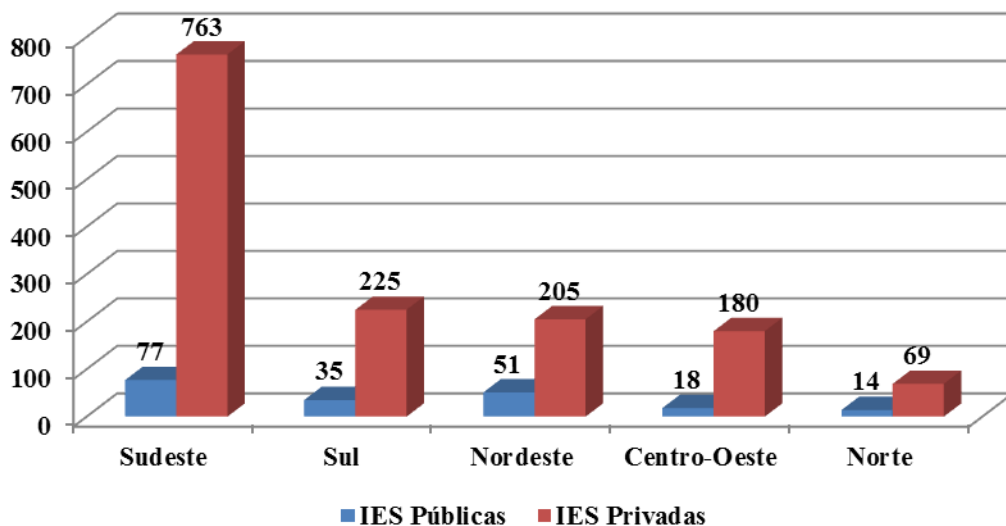


⁴⁶ Os gráficos foram elaborados especificamente para este trabalho, por Danilo Floripes de Souza, graduado em Administração de Empresas, Especialista em Recursos Humanos e Gestão de Pessoas, graduando do Curso de Licenciatura em Informática pela UnUEAD/UEG, danilo5347@gmail.com

Tabela 03 – IES nas 05 regiões brasileiras por categoria administrativa - 2012

Regiões	Número de IES Públicas	Participação (%)	Número de IES Privadas	Participação (%)	TOTAL	Participação (%)
Brasil	195	11,91	1.442	88,08	1.637	100
Sudeste	77	9,16	763	90,84	840	51,31
Sul	35	13,46	225	86,54	260	15,88
Nordeste	51	19,92	205	80,07	256	15,63
Centro-Oeste	18	9,09	180	90,90	198	12,09
Norte	14	16,86	69	83,13	83	5,07

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior Graduação 2010 – INEP/MEC.

Gráfico 03 – IES nas 05 regiões brasileiras por categoria administrativa - 2002

Ao fazer um paralelo entre as duas tabelas (02 e 03) e seus respectivos gráficos (02 e 03), que apresentam a distribuição desigual das IES nas 5 regiões brasileiras, no final dos dois mandatos do governo FHC, constatamos que a região Sudeste absorvia em 1998, 58,58% das instituições, a Sul, 13,46%, a Nordeste, 12,33%, a Centro-Oeste, 11,09% e a região Norte abrigava apenas 4% das instituições. Os dados numéricos apontam também para uma forte predominância da rede privada, que engloba 78,53% das instituições, enquanto o setor público é responsável por 21,47%. Já em 2002, a região Sudeste continuou absorvendo o maior número de IES, apesar da redução de 58,58% em 1998, para 51,31%, em 2002. Quanto às outras 4 regiões, todas elevaram seu percentual de IES, a Sul subiu de 13,46% para 15,88%; a Nordeste, que comportava 12,33% das IES brasileiras, passou para 15,63%; já a Centro-Oeste, de 11,09%, aumentou para 12,09%; e por último, a região Norte que comportava apenas 4% das instituições, elevou seu percentual para 5,07%. Das 4 regiões, a que teve um aumento maior de número de IES, foi a Nordeste, aumento este na ordem de 3,30%.

Em relação à categoria administrativa, a quantidade de instituições públicas diminuiu de 209 em 1998, para 195, em 2002, houve, portanto, uma redução de 6,7%, enquanto que o número de IES privadas aumentou de 973 em 1998, para 1.637, ou seja, uma expansão de 68,24%; na região Sudeste, no mesmo período, houve também a diminuição de IES públicas de 83 para 77, o que corresponde a um decréscimo de 7,23%, e o aumento na quantidade de IES particulares, que era de 570 em 1998, subiu para 840, em 2002, houve, assim, um acréscimo de 270 IES, o equivalente a 47,36%; na Sul, o número de IES públicas caiu de 38 para 35, uma redução de 7,89%, ao passo que as privadas, a quantidade de IES aumentou em 129, isto é, 98,47%, visto que subiu de 131 para 260; na Nordeste, as IES públicas aumentaram de 44 para 51, o correspondente a 15,90%, já as privadas, o número subiu de 124 para 256, ocorrendo uma expansão de 132 IES, o equivalente a 106,45%; a região Centro-Oeste, assim como as regiões Sudeste e Sul, tiveram a quantidade de IES públicas reduzida, em 1998, havia 32, e em 2002, este número caiu para 18, a redução foi então no patamar de 43,75% e, finalmente a região Norte, que assim como a região Nordeste, elevou o número de IES públicas de 12 para 14, o que equivale a um aumento de 14, 28%, enquanto que nas privadas, a quantidade que era de 40 IES subiu para 83, as 43 IES equivalem a um aumento de 51,80%. Das 5 regiões, a que teve o maior acréscimo de IES públicas foi a Nordeste e de IES privadas foi a Norte.

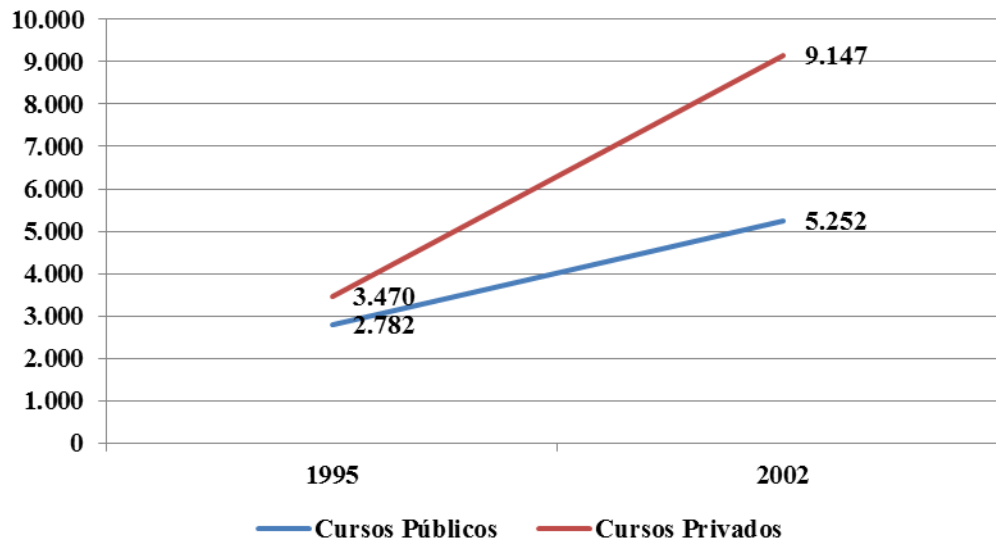
Outra característica dessa expansão desordenada do ensino privado é a proliferação de cursos de baixo custo e menores exigências acadêmicas, tais como administração, direito e pedagogia. Em relação à evolução dos cursos, a tabela 04, ilustrada pelos gráficos 04 e 05, mostram a quantidade de cursos no início do governo FHC (1995) e no final do seu segundo mandato (2002).

Tabela 04 – Evolução do número de cursos na educação superior brasileira por categoria administrativa (1995-2002)

Ano	Número de Cursos Públicos	Participação (%)	Número de Cursos Privados	Participação (%)	TOTAL
1995	2.782	44,49	3.470	55,51	6.252
2002	5.252	36,48	9.147	63,52	14.399

Fonte: Censo da Educação Superior/MEC/Inep/Deed.

Gráfico 04 – Evolução do número de cursos na educação superior brasileira por categoria administrativa (1995-2002)



Em 1995, tínhamos 6.252 cursos, sendo que 2.782 no setor público (44,49%) e 3.470 no privado (55,51%); até 2002, temos uma expansão expressiva de cursos, na ordem de 130%, considerando que este número se elevou para 14.399; deste total, 5.252 (36,48%) se concentram na esfera pública e 9.147 (63,52%) na privada. Durante os 8 anos de governo FHC, o setor privado continuou se expandindo, visto que houve uma redução na porcentagem de cursos públicos na ordem de 8% e aumento da porcentagem de cursos privados, na ordem de 8% .

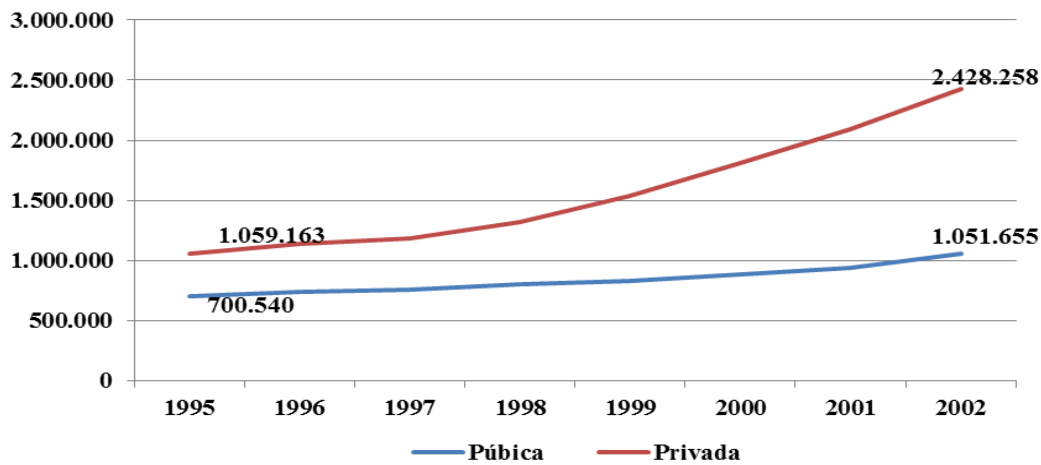
Quanto à evolução de matrículas no ensino superior brasileiro, houve também uma expansão significativa, conforme constatamos pelos números da tabela 05 e do gráfico 06.

Tabela 05 - Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira por categoria administrativa (1995-2002)

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1995	1.759.703	700.540	39,79	1.059.163	60,21
1996	1.868.529	735.427	39,34	1.133.102	60,66
1997	1.945.615	759.182	39,02	1.186.433	60,98
1998	2.125.958	804.729	37,83	1.321.229	62,17
1999	2.369.945	832.022	35,12	1.537.923	64,88
2000	2.694.245	887.026	32,92	1.807.219	67,08
2001	3.030.754	939.225	30,99	2.091.529	69,01
2002	3.479.913	1.051.655	30,20	2.428.258	69,80

Fonte: Inep – Censo do Ensino Superior 2010

Gráfico 05 – Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira por categoria administrativa (1995-2002)



No ano de 1995, a quantidade de matrículas na educação superior no país era de 1.759.703, sendo que 700.540 (39,79%) no setor público e 1.059.163 (60,21%) no setor privado; no último ano do governo FHC, o total de matrículas era de 3.479.913, deste total, 30,20% se concentrava na esfera pública, ou seja, 1.051.65 das matrículas, e na privada, 69,80%, o correspondente a 2.428.258 matrículas. Houve, portanto, uma expansão na ordem de 97,75% no total de matrículas, sendo que na rede pública as matrículas passaram de 700.540 para 1.051.655, o equivalente a um aumento de 33,38%, enquanto que na rede privada, no período analisado, as matrículas passaram de 1.059.163 para 2.428.258, ocorrendo um acréscimo na ordem de 129,26%. Há, assim, um crescimento acelerado do ensino superior privado, visto que em 1995, a esfera pública comportava 39,79% do total de matrículas do ensino superior, e oito anos depois, em 2002, este percentual caiu para 30,20%, com uma redução no âmbito de 9,59% das matrículas. Quanto à rede privada, em 1995, comportava 60,21% das matrículas e em 2002, este percentual subiu para 69,80%, com um aumento de 9,59%, percebemos que o setor público não consegue acompanhar a expansão do setor privado.

No final do segundo governo FHC, fica consolidada a diversidade de modelos acadêmicos e o modelo único de universidade fundado na indissociabilidade de ensino, pesquisa extensão, se esgota. As transformações que aconteceram no ensino superior brasileiro durante o octênio do governo FHC fica bem ilustrado por meio do quadro abaixo, que relaciona as maiores instituições públicas e privadas, por número de alunos e seu envolvimento com a pesquisa científica.

Quadro 01 - As vinte maiores instituições de ensino superior em alunos de graduação

Instituição	Nº de Alunos	Ranking CNPq (nº grupos de Pesquisa)
1 – Universidade Paulista (Unip)	81.459	156
2 – Universidade Estácio de Sá (Unesa)	60.067	141
3 – Universidade de São Paulo (USP)	42.554	1
4 – Universidade Luterana do Brasil (Ulbra)	33.126	29
5 – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)	31.088	35
6–Pontifícia Universidade Católica de MG (PUC-MG)	30.884	78
7 – Universidade Federal do Pará (UFPA)	27.630	28
8 – Universidade do Vale do Itajaí (Univali)	26.432	48
9 – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	25.379	2
10- Pontifícia Universidade Católica do RS (PUC-RS)	24.762	15
11–Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban)	24.258	*
12–Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)	24.075	69
13–Univ. Est. Paulista Júlio de Mesquita Fº (Unesp)	23.209	4
14–Universidade de Caxias do Sul (UCS)	22.900	56
15–Universidade Salgado de Oliveira (Universo)	21.990	194
16 –Centro Universitário da Cidade (UniverCidade)	21.841	*
17–Universidade Católica de Goiás (UCG)	21.529	83
18–Universidade Federal Fluminense (UFF)	20.933	12
19–Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	20.724	9
20–Pontifícia Univ. Católica de Campinas (Puccamp)	19.560	58

Fonte : MEC Inep e CNPq (Sinopse Folha de São Paulo, 25 de fevereiro de 2003); Anuário USP, 2003.

*Nada Consta

As duas maiores universidades com o maior número de alunos são privadas e são IES voltadas essencialmente para o ensino, e não para a pesquisa. Não obstante o crescimento de matrículas no ensino superior na ordem de 97,73%, de 1995 a 2002, conforme os resultados do Censo da educação superior de 2010, no ano de 2002, apenas 9,8% de estudantes em idade regular, entre 18 e 24 anos (taxa de escolarização líquida) estavam matriculados em instituições superiores⁴⁷. Apesar do ritmo acelerado da expansão no ensino superior, sobretudo pela via privada, “e através da flexibilização dos modelos de curso superior, a situação da educação superior no Brasil, se comparado a vários outros países quanto ao percentual de matrículas em relação à população de 18 a 24 anos, continua extremamente preocupante (...) Nossa defasagem é constrangedora” MOEHLECKE; CATANI, 2006, p. 53). Estes autores apontam três soluções para os problemas do ensino superior brasileiro: a) ampliar as vagas no ensino superior, preferencialmente em instituições públicas, com

⁴⁷ Esse percentual aproxima-se dos 13% quando são contabilizadas as matrículas de alunos de faixas etárias superiores (MOEHLECKE; CATANI, 2006, p. 52).

qualidade, mas diante de uma escassez de recursos; b) incluir jovens que não conseguem ingressar em universidades públicas, devido ao processo seletivo, e em privadas, por dificuldades financeiras e finalmente, c) desenvolver a responsabilidade social nas universidades.

Os próximos governos, do então Presidente Lula (2003 a 2010), implantaram políticas seguindo as tendências citadas acima, para enfrentar e tentar solucionar os problemas da educação superior brasileira. A partir da década de 1990, tivemos um crescimento desordenado do setor privado com mensalidades altas. Os dados estatísticos evidenciam que a expansão/privatização da educação superior brasileira acontece sem um planejamento prévio, além do mais, o crescimento das oportunidades de ingresso na educação superior não democratizam o acesso da maior parte da população desse grau de ensino, pois a dificuldade financeira de pagar as mensalidades dos cursos superiores impede que a maioria dos acadêmicos terminem seus cursos. Temos a comprovação da hegemonia do setor privado na ES.

2.2. Conselhos Nacional de Educação (CNE) e sua participação no segundo processo de expansão do ensino superior.

Os conselhos de educação foram criados desde o início do período republicano, a primeira tentativa ocorreu ainda em 1842, na Bahia. Mas a ideia só foi efetivada em 1911, com a criação do Conselho Superior de Ensino. Depois dele foram criados colegiados de educação em âmbito nacional, estadual e municipal ao longo do século XX até chegar ao Conselho Federal de Educação em 1961. Em 1994, no governo Itamar Franco, ele foi substituído, via medida provisória, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Os conselheiros do CFE perderam o mandato e o colegiado só voltou a funcionar em novembro de 1995, quando tomaram posse os conselheiros do novo CNE, que em 2010 completou 15 anos (CIEGLINSKI, 2011).

No período de espaço entre o esvaziamento⁴⁸ do CFE em outubro de 1994, e a criação do CNE em novembro de 1995, foram instauradas comissões especiais, incumbidas de adotar as providências necessárias à organização e ao funcionamento da área administrativa do Conselho Nacional de Educação. A primeira Comissão Especial⁴⁹ funcionou, de verdade, “como um Colegiado *ad hoc*, enquanto o CNE não fosse devidamente instalado, sob a presidência do então Ministro da Educação, Murílio Hingel, também constituída por todos os

⁴⁸ Termo utilizado por Silva, 2005.

⁴⁹ Foi instaurada por meio do Decreto s/n de 8 de novembro 1994.

Secretários das Secretarias existentes e do Diretor Geral do INEP”. (NUNES; BARROSO; FERNANDES, 2008:9)

No intuito de discutir ou definir as políticas para a educação e desde então, a composição desses conselhos representa as aspirações dos vários grupos hegemônicos, refletindo as disputas e os interesses antagônicos da sociedade brasileira. Em relação à correlação de forças dentro do extinto Conselho Federal da Educação, destacamos um estudo elaborado por Neves (1997 *apud* SILVA, 2005), no qual a autora tenta revelar essas várias forças divergentes existentes dentro do CFE e os motivos verdadeiros que levaram à extinção do CFE e criação do CNE, durante o governo FHC, esclarecendo que este governo “necessitava de amplos poderes para realizar uma ampla reforma em todos os níveis e modalidades de ensino, de acordo com o projeto neoliberal de sociedade e de educação” e para atingir este intuito “o CNE foi criado para que o poder executivo pudesse ampliar seu poder de decisão, ao mesmo tempo que mantinha o aspecto formal da democracia neoliberal via a existência de um ‘conselho democrático’” (SILVA, 2005, p. 82).

A esse respeito, Cunha (2003:48) declara que a “guinada privatista na Câmara de Educação Superior do CNE tem uma explicação: a necessidade de manter uma base parlamentar garantidora dos votos capazes de aprovar os projetos do governo levou o presidente a trocar votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE – e foram os grupos privatistas que se beneficiaram nessa barganha”. E conclui que “ao termo do longo Governo FHC, a Câmara de Educação Superior do CNE tornou-se tão desmoralizada quanto todo o CFE ao fim do curto mandato de Itamar Franco. Sintomaticamente, seus membros até mesmo se recusaram à audiência pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, que investiga denúncias de irregularidades e tráfico de influência no CNE” (CUNHA, 2003, p. 48).

Sobre a criação do CNE durante o governo FHC, Silva (2005, p. 77) observa que sua criação se deu “em pleno processo de elaboração da LDB; entretanto, sua regulamentação deu-se de forma paralela e à margem das discussões que se travavam sobre a LDB”, na verdade, este Conselho “que deveria pautar-se pela ética e transparência nos debates e nas deliberações acerca da educação nacional”, continuou com as mesmas práticas de “clientelismo e favorecimento de determinados segmentos do ensino privado” (SILVA, 2005, p. 77), por conseguinte, a extinção do CFE não foi suficiente para impedir esta postura deste órgão. A partir de então, foi instalado um debate sobre o caráter do CNE e de sua função no ensino superior brasileiro. Com o atual texto, buscamos conhecer o papel e influência deste conselho na elaboração e execução das políticas que diversificaram e privatizaram esse grau

de ensino, assim como desvendar os interesses particulares e de grupos dos membros participantes do CNE, por meio de conchaves e alianças que almejam o fortalecimento dos projetos aos quais esses membros, apesar de divergentes, estão vinculados.

Para evoluir nesta reflexão, a concepção de conselhos segundo Weber (2002, p. 93), em uma sociedade democrática “é um espaço social que põe em relação direta agentes da sociedade política, especificamente o governo, e segmentos da sociedade civil no tratamento de questões relacionadas a uma determinada área de intervenção governamental, no caso um setor social, o da educação”; na realidade, a concepção de conselho na qual o CNE com seu caráter autoritário e formato de composição se pauta é a de Ferreira (1990) e Pimentel (1991), tomando o pensamento autoritário de Oliveira Vianna (foi um dos ideólogos do Estado Novo, cf Ferreira, 1990:32) como chave de interpretação, compreendem que através da implantação de Conselhos o Estado sobrepõe-se à participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas (ROTHEN, 2008).

Miceli define o CNE como “um terreno em que se defrontam uma das principais facções interessadas em afirmar sua autoridade de legislar em matéria de política educacional, uma arena de luta entre interesses favoráveis e contrários” (2001:309). Essas disputas e confrontos entre seus membros estão marcadas por “diferentes interesses, diferentes conceitos de educação superior e de sua qualidade”. Cunha assim já escrevia sobre essa arena de luta chamada de CNE: “A Câmara de Educação Superior do CNE, na qual se debatem hoje os grandes interesses privados, acabou virando arena de disputa entre os próprios grupos privados, na luta pelo controle do mercado” (2003:48). Portanto, o CNE continuou como o seu antecessor, o extinto CFE, uma arena de disputas de grupos por hegemonia política e econômica. O Conselho Nacional de Educação, segundo Weber, em consonância com Miceli (2001),

talvez mais do que a de outras instâncias sociais situadas na esfera pública, é, pois, permeada de tensões e conflitos, que se aguçam em determinadas circunstâncias e se amainam em outras, constituindo a manutenção de coerência nas suas decisões o seu principal desafio. No tocante à Câmara de Educação Superior, nos últimos seis anos, a formulação de um conceito de qualidade da formação em nível superior e o estabelecimento de indicadores compatíveis com essa concepção foram grandes objetos de disputa e de confronto, tal como ficou patente nos momentos cruciais de definições normativas. (WEBER, 2002:93)

O CNE criado durante o governo FHC repete uma série de erros semelhantes aos do governo do Itamar Franco. Destacamos a operação estratégica de retirar do CFE, no formato vigente da LDB/61, seu caráter deliberativo, o qual segundo Silva (2005:82) “impedia que o executivo centralizasse a realização da reforma educacional proposta em sua totalidade, com o

mínimo de discussões e concessões” , além de deixar de lado o projeto de LDB de Cid Saboia em discussão, o qual concedia reais poderes ao CNE, que deveria compartilhá-lo com o executivo central.

Dessa forma, todos os projetos de LDB anteriores, tais como o projeto de Otávio Elísio (1988), o substitutivo Jorge Hage (1990) e o projeto do senador Cid Saboia (1993), nos quais, o CNE desempenhava importante papel na definição da organização da educação brasileira com efetiva participação da sociedade civil nas discussões a respeito dos problemas educacionais brasileiros, foram desconsiderados e foi aprovado o projeto de LDB do senador Darcy Ribeiro em dezembro de 1996. Saviani (1997 *apud* Silva 2005:82) denomina este projeto de “azarão”, por ter ocorrido por fora do processo democrático de debates para a aprovação da LDB”. Assim como Saviani, Cunha (2003:40) também afirma que “em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, *no varejo*, as diretrizes e bases da educação nacional, não *contra* o que seria a lei maior de educação, mas por *fora* dela”. Ainda sobre a LDB/96, Cunha (2003, p. 40) conclui que a LDB aprovada, que ele cunhou de *minimalista*, “não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas dentro, mas, também, fora dela. Com efeito, a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições, etc.) ou a avaliação universitária”.

Quanto ao CNE, no projeto de LDB de Cid Saboia, assim está definido por Saviani (1997 *apud* SILVA, 2005:83): “o CNE, pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, enquanto uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade distintos daqueles que vigoram no âmbito da política partidária, estaria, senão imune, pelo menos não tão vulnerável aos interesses da política miúda”. O referido projeto propõe a organização de um Sistema Nacional de Educação, definindo o Conselho Nacional de Educação com função normativa e critérios de participação da comunidade educacional. No entanto, no projeto de LDB de Darcy Ribeiro, o CNE tem funções normativas e de supervisão, perde, portanto, seu caráter deliberativo, que teve como objetivo assegurar as mudanças realizadas pelo governo federal na área da educação, dando ao poder executivo amplos poderes, facilitando a promulgação de decretos presidenciais e o envio, ao legislativo, de projetos de lei e outros dispositivos legais sem discussão prévia.

O CNE criado pela Lei 9.131/1995, durante o primeiro mandato do governo FHC e do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, passa a ser portanto, um “órgão consultivo do Poder Executivo na formulação e avaliação da política educacional” (SILVA, 2005:83), ou seja, um conselho mais assessor e com menos autonomia, visto que suas decisões precisam do

aval do MEC, isto é, as deliberações e pronunciamentos do CNE deverão ser homologados pelo ministério. Na concepção de Silva (2005) houve um esvaziamento político do conselho, resultado também da acirrada disputa de poder entre o MEC e o Conselho Federal de Educação (CFE) durante o governo de Itamar Franco. E através do seguinte paralelo entre as duas LDBs, ele explica de uma maneira simples e direta a diferença fundamental entre as duas leis: a de 1961 (Lei 4.024) e a de 1995 (Lei 9.131), na primeira o MEC está subordinado às decisões do CFE, enquanto na segunda, o CNE é órgão colaborador (assessor) do ministério.

Cunha (2003) ao tecer considerações comparativas sobre as atribuições do CFE extinto e do novo CNE de 1996, afirma que as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizados pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio Conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser mera agência de intermediação das instituições interessadas, especialmente das privadas, com o Poder Público.

As atribuições e autonomia do CNE ficam, por conseguinte, limitadas e este órgão passou a ter poder decisório menor e função mais consultiva e de assessoria do MEC. O Ministro da Educação Paulo Renato de Souza⁵⁰ durante os dois mandatos de FHC (1995-2002)⁵¹, coordenou a equipe que elaborou a proposta de governo de FHC. Esta proposta, na visão de Cunha (2003, p.39), tem como destaque “o papel econômico da educação” que tem como meta um progresso científico e tecnológico, o qual atuaria “no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade, entendendo-se que a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentar a qualificação geral da população”. Ainda sobre a proposta de governo FHC é importante ressaltar que ela referia-se de uma forma negativa à rede federal de ensino superior, que “precisaria ser revista”, silenciando-se quanto ao conjunto do ensino privado, que é majoritário e, inegavelmente, de qualidade bem inferior. Assim, dizia ser inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% do orçamento do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação” (CUNHA, 2003:39).

⁵⁰ Economista, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas, naquele momento, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

⁵¹ O apoio popular granjeado pela política de estabilização financeira do vice, então presidente Itamar Franco – o Plano Real –, incentivou seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, a candidatar-se à Presidência da República, por uma frente partidária de centro-direita. Em 1998, impulsionado pelo sucesso do Plano Real, FHC reeditou a mesma frente política como base de apoio de sua candidatura à reeleição, sem oposição consistente nem eficaz, o que só veio a acontecer em 2002, quando uma frente de centro-esquerda elegeu Luiz Inácio “Lula” da Silva presidente da República. Assim, FHC ocupou a Presidência da República durante oito anos, o único até então que o fez, eleito que foi por dois mandatos seguidos (CUNHA, 2003:38).

Em um estudo realizado por Carvalho (2011), sobre os dois mandatos do governo FHC, a formulação da política educacional foi alicerçada em sete pilares –**autonomia, centralização do poder decisório, avaliação, formação de professores, flexibilização curricular, expansão e financiamento,**

que, embora, provenientes de embasamento legal disperso – LDB, PNE e legislação correlata e específica – estavam, intrinsecamente, relacionados por visão sistêmica da educação superior. Vale enfatizar que o sentido da política pública somente pode ser compreendido através de uma análise conjunta desses eixos que compõem a engrenagem da ação estatal. No entanto, é importante destacar que não surgiu um novo tema na agenda governamental. Na verdade, tais pilares foram apropriados ora da agenda governamental anterior ora da agenda dos atores sociais e reelaborados sob a perspectiva do Estado regulador, na qual a responsabilidade no fornecimento da educação superior fica delegada sobremaneira à iniciativa privada, enquanto, o controle e a fiscalização são centralizados no Poder Executivo. Por sua vez, as ações/reações dos atores governamentais e sociais tornam-se relevantes, na busca de consenso ou conflito, na medida em que condicionaram o resultado final da formulação da política pública. (CARVALHO, 2011, p. 112)

Nos ateremos, no momento, ao segundo pilar da política educacional que se refere à centralização do poder decisório, no que diz respeito ao MEC/CNE, pois “para que a expansão do sistema de educação superior efetivamente ocorresse em novo patamar, não bastava deixar a tarefa à iniciativa particular, tornava-se necessário alterar a legislação para concentrar o poder decisório nas mãos do Ministério da Educação” (CARVALHO, 2011, p. 119). Sendo o que ocorreu com a extinção do CFE e criação do CNE, e o MEC permaneceu como único formulador da política educacional.

Vale ainda ressaltar que para “os representantes das IES privadas, o papel do MEC foi ambíguo. Se, por um lado, a subordinação do CNE à política de incremento de vagas, sobretudo, particulares apresentou-se bastante atraente, por outro lado, o caráter regulatório no bojo da construção do sistema de avaliação foi bastante criticado, considerado uma ingerência inoportuna nos negócios privados” (CARVALHO, 2011, p. 120). Quanto ao Ministro Paulo Renato⁵², que esteve a frente deste ministério durante os dois mandatos de FHC, passou por duas denúncias graves vinculadas ao Conselho Nacional de Educação. A primeira ocorreu devido ao pedido de demissão do Conselho, em agosto de 1997, do conselheiro José Arthur Giannotti, por não concordar com a transformação das Faculdades

⁵² É importante lembrar que o Ministro Paulo Renato de Souza era um crítico contumaz do Conselho Federal de Educação a quem imputava a responsabilidade por restringir a entrada de novas instituições e reduzir a competição no mercado. Isto já havia ficado nítido no programa de governo “Mãos à obra”, que pretendia reformular o modelo de autorização a cargo do CFE. O dirigente afirmou que o sistema de educação superior brasileiro era pequeno, heterogêneo e insuficiente quanto à qualidade, em parte, devido ao “*sistema de acreditação de novas escolas e cursos que levava, na prática, à formação de oligopólios e reservas regionais de mercado no setor privado da educação superior.*” (SOUZA, 2005, p. 172 *apud* CARVALHO, 2011, p. 119).

Anhembi-Morumbi em Universidade, alegando que não havia o compromisso da instituição com a pesquisa inerente ao modelo universitário.

Quanto à segunda denúncia grave do então ministro Paulo Renato, aconteceu no primeiro semestre de 2001, devido às reportagens veiculadas na imprensa do Rio de Janeiro e São Paulo, as quais denunciavam o envolvimento de membros do CNE com as instituições de ensino superior privado. Além de denúncias da existência de tráfico de influência. Em entrevista publicada no livro organizado por Teixeira (2003), o Ministro justifica-se pelo que ele denominou de “crises” no CNE eximindo-se de qualquer responsabilidade ou ingerência do Ministério. (CARVALHO, 2011:120). É pertinente também considerar que

o Ministro Paulo Renato de Souza era um crítico contumaz do Conselho Federal de Educação a quem imputava a responsabilidade por restringir a entrada de novas instituições e reduzir a competição no mercado. Isto já havia ficado nítido no programa de governo “Mãos à obra”, que pretendia reformular o modelo de autorização a cargo do CFE. O dirigente afirmou que o sistema de educação superior brasileiro era pequeno, heterogêneo e insuficiente quanto à qualidade, em parte, devido ao *“sistema de acreditação de novas escolas e cursos que levava, na prática, à formação de oligopólios e reservas regionais de mercado no setor privado da educação superior”* (CARVALHO, 2011, p. 119).

Com a promulgação da Lei n. 9.131/1995 ficam definidos os critérios para seleção de conselheiros em relação às regiões do país e níveis e modalidades de ensino, ou seja, que “a escolha dos conselheiros deve recair sobre brasileiro de “reputação ilibada” e que tenha prestado “serviços relevantes” à educação, à ciência e à cultura.” (SILVA, 2005:84). Os conselheiros têm mandatos de quatro anos, e podem ser reconduzidos por outros quatro, dependendo da decisão do ministro da educação. Para que os conselheiros não sejam substituídos todos de uma só vez, a substituição é realizada em anos pares alternados. No antigo CFE, que vigorou de 1961 a 1994, de acordo com Nunes, Barroso e Fernandes (2011: 9), os conselheiros deveriam se reunir mensalmente, tinham mandatos de seis anos, e eram escolhidos “entre pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação, devendo estar representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino, além dos magistérios oficial e particular” (art. 8º). Embora a lei indicasse o prazo de seis anos, identificam-se, no Decreto de 31/01/1962, prazos diferentes para grupos de conselheiros.

No novo CNE de 1995, o conselho deverá se reunir a cada dois meses em sessão ordinária e sempre que convocado pelo ministro, em caráter extraordinário; o CNE se divide em duas câmaras de Educação: a Básica (CEB) e a Superior (CES). Cada câmara tem funções específicas, privadas e autônomas em relação aos assuntos a elas pertinentes, e quando a matéria discutida envolver os dois níveis de ensino, as duas Câmaras se reúnem em Conselho

Pleno. Cada câmara é composta por 12 membros, os quais são nomeados pelo Presidente da República, sendo 50% diretamente e os outros 50% indiretamente, ou seja, obrigatoriamente, nomeados

mediante consulta a entidades e segmentos da sociedade civil relacionados às áreas de atuação das respectivas câmaras. Essas entidades indicam, para cada câmara, três nomes que subsidiarão a escolha a ser feita pelo Presidente da República. Ao se constatar que 50% dos membros do CNE, ou seja, seis conselheiros a cada dois anos, serão indicados pelo presidente, a partir de uma extensa lista de nomes, observa-se um mecanismo que limita a participação democrática da sociedade civil nas questões educacionais. Dessa forma, o conselho tende a se converter em aparelho de governo, e não em aparelho de Estado (SILVA, 2005:85).

O conselho se converte em aparelho de governo, a medida que atende necessidades e interesses dos diversos grupos de poder que compõem a sociedade em detrimento das necessidades nacionais⁵³. Os secretários de cada câmara, o da Educação Básica e o de Ensino Superior do Ministério ocupam vagas permanentes na sua respectiva câmara. Além das entidades do campo educacional, o ministro na época, Paulo Renato de Souza propôs a inclusão de outros segmentos da sociedade, para que o CNE abrangesse e tivesse uma representatividade maior da sociedade civil brasileira, no entanto, com este critério de seleção dos conselheiros, ou seja, escolhidos pelo Ministro, este colegiado perde sua autonomia. Em 1995, foi definida uma lista com 18 entidades que indicaram membros ao CNE, dessas entidades 13 eram do campo educacional⁵⁴ e mais 5⁵⁵ entidades de trabalhadores e empresários que deveriam ser consultadas para a elaboração da lista tríplice para a CES, dessa forma, o Presidente da República tem uma vasta lista de possibilidade de escolha. Da primeira composição do CNE, no início de 1996, os conselheiros foram indicados em dois turnos por

⁵³ Para aprofundar nas categorias Políticas de Estado e Políticas de governo, pesquisar Calderón, Poltronieri e Borges, 2011.

⁵⁴ As entidades do campo educacional que deverão ser consultadas para a elaboração das listas tríplices para a CES, de acordo com a portaria mencionada, são: Academia Brasileira de Ciências (ABC), Academia Brasileira de Educação (ABE), Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias (Abruc), Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), Força Sindical (FS), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE). Pela Portaria n. 1.883/1999 foram incluídas nessa relação a Associação Nacional de Política e Administração Escolar (Anpae) e a Associação Nacional de Centros Universitários (Anaceu). A Portaria n. 31/2002 acrescenta a indicação da Associação de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi). (SILVA, 2005:85)

⁵⁵ A Portaria n. 1.455/1995 define as entidades de trabalhadores e empresários que também deverão ser consultadas para a elaboração da lista tríplice: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI). A Portaria n. 2.160/1997 acrescenta a essa lista a Confederação Nacional do Transporte (CNT), enquanto a Portaria n. 12/2000 amplia essa relação com a Social Democracia Sindical (SDS) (*Idem*).

entidades de finalidade científica, cultural e sindical, “nomeados todos entre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que eram em número significativo (ainda que não majoritário) os que se orientavam pela defesa do ensino público, algo inédito nessa instância do Estado, na qual prevaleceu a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria” (CUNHA, 2003, p. 48).

Em 1997 e em 2000, foram acrescentadas mais uma entidade em cada ano respectivamente, à lista das entidades de trabalhadores e empresários. E em 1999 e 2002, a relação de entidades do campo educacional foram ampliadas com a adição de mais duas entidades em 1999 e uma em 2002. Portanto, de 1995 a 2002, o total de entidades da área educacional e de entidades de trabalhadores e empresários que foram consultadas para a elaboração das listas tríplices para a CES, aumentou de 18 para 23 entidades.

De acordo com a Portaria n. 12/2000, 22 entidades poderiam sugerir nomes para 50% da composição da CES/CNE. Se de fato, todas as entidades participassem desse processo, indicando três nomes, o número de indicados seria muito grande, situação que conferiria ao presidente da República um amplo universo de escolha. Além dessa base extensa de escolha, pelo presidente, de representantes da sociedade civil, o executivo central tem suas posições reforçadas no conselho pela participação, como conselheiros natos, dos secretários da Educação Básica e Superior do MEC. (SILVA, 2005, p.86)

A respeito da diversificação das entidades consultadas para que o Presidente da República escolha os nomes dos conselheiros, Silva afirma que esta abrange a participação da sociedade civil, mas ao mesmo tempo pode significar “a pulverização das indicações com pouca representatividade no âmbito da sociedade civil. Mais que isso, possibilitar favorecer o alinhamento de entidades de empresários”⁵⁶, sindicatos com um espectro mais conservador⁵⁷ e também de associações de empresários educacionais”⁵⁸ (SILVA, 2005:86); além de reduzir a participação deste colegiado na elaboração de políticas educacionais, impedindo desta maneira o exercício de seu papel principal que é o de pensar e discutir mais amplamente sobre as políticas educacionais.

2.3. Avaliação e seu Papel nas Políticas de Expansão e Diversificação da Educação Superior

Inicialmente, a política de avaliação aconteceu na pós-graduação pela Capes, nos cursos de mestrado e doutorado, nos anos 1970. Na graduação, esta política de avaliação teve

⁵⁶ CNC, CNT, CNI, CNA

⁵⁷ CGT, FS e SNS

⁵⁸ Anup, Abruc, Anafi, Anaceu

início com a criação do PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária, pelo MEC, em 1983. Este programa buscou ressaltar a gestão das IES, a produção e disseminação de conhecimentos, o qual foi desativado em 1984 e substituído por várias iniciativas governamentais, como a constituição da "Comissão de Notáveis" em 1985, e do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES, em 1986 (POLIDORI, 2009). Entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90, por meio da Associação das Instituições Federais do Ensino Superior – ANDIFES, começou-se um diálogo entre o MEC e as IES federais, algumas destas haviam iniciado experiências de autoavaliação, que originaram a construção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB, o qual teve o apoio da SESu/MEC, de 1993 a 1994.

O PAIUB, segundo Assis & Oliveira (2013), representou a primeira ação articulada de avaliação das IES. A SESu criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, para conduzir politicamente o processo de avaliação institucional. Esta Comissão elaborou o Documento Básico sobre a Avaliação institucional e, através do Edital n. 01/1994, convidou as universidades brasileira interessadas a apresentarem seus projetos de avaliação institucional. O PAIUB contava com a adesão voluntária das universidades e previa “auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa” (BRASIL. INEP, 2007, p 29). Ele era um programa baseado em princípios democráticos, e iniciou um novo relacionamento com o “conhecimento e a formação, através do diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade. Contribuiu para desencadear a construção da cultura da avaliação em inúmeras IES, promovendo mudanças visíveis na dinâmica universitária, tendo recebido amplo apoio da maioria das universidades brasileiras” (ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 9).

A avaliação de IES no Brasil, é portanto, uma política recente, mas apesar dessa história recente, o sistema de avaliação do ensino superior adquiriu grande importância na reforma da educação superior, a partir do primeiro mandato do governo FHC através da Lei n. 9131/95. Nessa direção, Dourado, Catani e Oliveira (2001, p. 1) afirmam que,

a avaliação vem adquirindo pouco a pouco grande centralidade na reforma da educação superior, permitindo ao Estado introduzir mudanças no sistema e, ao mesmo tempo, desencadear processos cotidianos de transformação do perfil e da identidade das Instituições de ensino superior (IES). Nesse sentido, a avaliação vem assumindo papel preponderante na ampliação do controle, por parte do Estado sobre as IES, bem como na implementação de princípios e parâmetros de mercado no tocante à reestruturação desse nível de ensino.

A avaliação a partir dos anos de 1990, passou a determinar o perfil, a identidade e a qualidade do ensino nas IES, por meio dos indicadores usados para avaliação. E o PAIUB foi reestruturado no governo FHC e transformou-se em uma avaliação interna de algumas instituições. Em decorrência da diversificação das IES e da expansão do setor privado, tanto no Brasil, bem como nos países latinos, foram criados, na década de 1990, na maioria dos países da América Latina, organismos de acreditação⁵⁹ para “assegurar que os títulos e ou programas oferecidos pelas instituições apresentem padrões de qualidade reconhecidos” (ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 7). Os processos de acreditação e avaliação externos “tendem a se tornar cada vez mais globalizados, transnacionais, estandarizados, quantitativos e objetivos, com o propósito de ampliar as possibilidades de convalidação externa, divulgar *rankings* e orientar os “clientes” nas suas escolhas de um curso superior” (DIAS SOBRINHO, 2006, p. 71).

Com a promulgação das Leis 9.131/1995 e 9.394/1996, são implantados novos mecanismos de avaliação das instituições. A organização das práticas de avaliação das IES se efetivou com a publicação do Decreto 2.206/96, o qual reorganiza o sistema de avaliação, “inclusive ajustando os mecanismos avaliativos existentes anteriormente (...) imprime uma orientação mais articulada aos diferentes instrumentos de avaliação existentes ou que vinham sendo implementados na educação superior, como se fossem mecanismos ou procedimentos complementares” e, para que esses instrumentos expressem “uma concepção orgânica e global de avaliação” (DOURADO, CATANI, OLIVEIRA, 2001:5). Nesse sentido, o sistema de avaliação está diretamente articulado à “política deliberada de expansão do ensino superior que está sendo praticada no país” .

Este decreto criou também um mecanismo de avaliação denominado Exame Nacional de Cursos – ENC, o qual ficou conhecido como "Provão" , seguido de outros mecanismos avaliativos, tais como a antiga Avaliação de Condições de Oferta – ACO que passou a ser denominada Avaliação das Condições de Ensino – ACE, e a Avaliação para credenciamento de IES privadas, com a proposta de nivelar as instituições em termos de qualidade. No entanto, este modelo mostrou-se insuficiente e fragmentado para responder ao questionamento referente ao tipo de educação superior que era oferecido aos brasileiros.

⁵⁹ No México criou-se a Comissão Nacional para a Avaliação da Educação Superior e o Conselho para a Acreditação da Educação Superior; no Chile o Conselho Superior de Educação; na Colômbia o Conselho Nacional de Acreditação; na Argentina a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária. O MERCOSUL também criou o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária (DIAS SOBRINHO, 2006 *apud* ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 7).

O Provão vigorou de 1996 a 2003, e foi considerado um instrumento indicador de eficácia da IES, utilizando o resultado do desempenho dos estudantes, que por meio de uma prova de conhecimentos realizada pelos discentes, a IES recebia um conceito que variava de A a E. Esse exame era realizado anualmente e era obrigatório para todos os estudantes concluintes dos cursos de graduação, condicionando sua realização ao recebimento do diploma pelos alunos. Junto com o Provão, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP⁶⁰ aplicava um questionário socioeconômico e cultural.

O referido exame acabou sendo considerado um grande marco na educação superior brasileira, mesmo tendo recebido muitas críticas, as principais foram: a) o fato de se utilizar o resultado do desempenho dos alunos para conceituar as IES e b) esse resultado ser apresentado em forma de *rankings*; trazendo as melhores e as piores. Mais tarde, em um próprio estudo do INEP, conforme consta no Resumo Técnico (INEP, 2003), foi demonstrado que os *rankings* apresentados ao longo da existência do Provão não eram verdadeiros e que cursos e instituições não podem ter a sua qualidade aferida somente por um exame aplicado aos alunos (POLIDORI, 2009).

Polidori (2009), concordando com Dias Sobrinho (2003), critica o Provão e afirma que este instrumento de avaliação ou qualquer outro que mede desempenhos de estudantes em escala nacional, tem muito mais uma função de orientação de mercado do que uma função pedagógica. O Provão estaria mais na instância do controle, da averiguação, da verificação; além de ser um instrumento essencialmente conservador e controlador, o qual quer apenas verificar se há conformidade entre uma norma pré-estabelecida, escrita ou não, e a realidade praticada.

A partir deste período, foi desencadeado um processo de discussão que, como resultado, originou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, com a proposta de ser, realmente, um sistema integrador, que garantisse informações e análises da totalidade da educação superior, considerando o complexo e extenso sistema de educação superior brasileiro. Ele tinha como eixo a avaliação institucional, com a intenção de alterar o foco da avaliação do aluno para a instituição, através das dez dimensões, que se mantêm até a data atual e, complementarmente, também um exame para os alunos, por área. De acordo com Barreyro (2008:865), todas as discussões destes processos não foram meramente técnicas, houve muitos embates, afirmando que “como os estatísticos nos dizem, essas construções, ponderações e escolhas também não são inocentes, neutras, nem apenas *técnicas*”.

⁶⁰ O INEP era o órgão responsável pela aplicação do Exame, e continua atualmente em relação ao ENADE.

CAPÍTULO III

Terceiro Ciclo Expansionista do Ensino Superior no Brasil – Governo Lula 2003/2010

Este capítulo compreende o octênio do governo Lula, de 2003 a 2010, seu objetivo é conhecer e entender a constituição das políticas de expansão e democratização do acesso ao ensino superior, por meio de um panorama deste terceiro ciclo expansionista. Apesar da expansão pela via privada, não ser o centro deste governo, ela continuou crescendo, devido aos programas implantados que influenciaram, alavancaram e consolidaram o setor privado, tais como ProUni, Fies e EaD, os quais serão focalizados neste capítulo.

Procuramos ainda, desvelar os reflexos da intensificação deste processo de expansão do ensino superior brasileiro, considerando que a partir de 1996, com a nova LDB, o Estado altera seu papel que até então era de executor para regulador e avaliador do sistema educacional. Desde 2004, a avaliação é realizada por meio do SINAES e vem adquirindo um papel relevante na definição de políticas públicas para o ensino superior, avaliando o rendimento dos acadêmicos e conseqüentemente, controlando a qualidade dos cursos, para que somente com essa qualidade comprovada, haja a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores.

3.1. Políticas de Expansão do Ensino Superior no período de 2003/2010

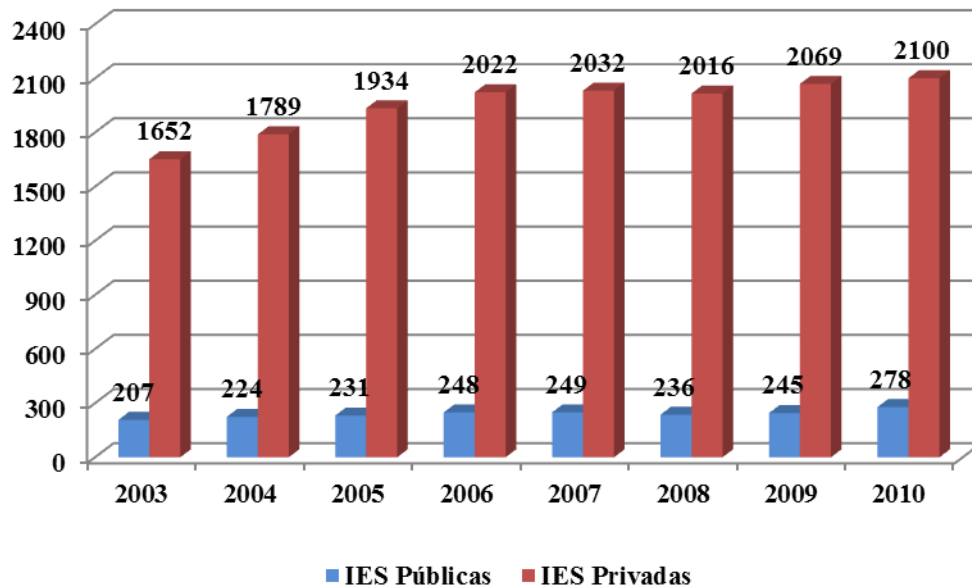
Incorporamos a partir da reforma educacional no governo FHC, uma “concepção mercantil de educação”, visto que passou-se a utilizar na escola os métodos do mercado. E Frigotto (2011:251) afirma que “para o mercado não há sociedade, há indivíduos em competição” A sociedade foi, neste aspecto, reduzida a um “conjunto de consumidores. Por isso, o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2011:240). E durante os três primeiros anos do governo Lula, temos a continuidade da expansão acelerada do ensino superior, principalmente do setor privado, iniciada no final do segundo mandato do governo FHC, havendo, assim, a consolidação do sistema educacional privado. A tabela 06 apresenta esta expansão, ilustrada pelo gráfico 07.

Tabela 06 - Evolução do número de Instituições de Educação Superior no Brasil por categoria administrativa

Ano	Número de Instituições Públicas	Participação (%)	Número de Instituições Privadas	Participação (%)	TOTAL
2003	207	11,14	1.652	88,86	1.859
2004	224	11,13	1.789	88,87	2.013
2005	231	10,67	1.934	89,33	2.165
2006	248	10,93	2.022	89,07	2.270
2007	249	10,92.	2.032	89,08	2.281
2008	236	10,48	2.016	89,52	2.252
2009	245	10,59	2.069	89,41	2.314
2010	278	11,70	2.100	88,30	2.378

Fonte: Censo da Educação Superior/MEC/Inep/Deed.

Gráfico 06 – Evolução das IES no Brasil de 2003 a 2010



Nos dois mandatos do governo Lula, de 2003 a 2010, a quantidade de Instituições de Ensino Superior, aumentou de 1.859 para 2.378, ou seja, um crescimento dos setores público e privado, de 519 IES, um acréscimo correspondente a 27,91%. Das IES privadas, a expansão foi de 1.652 em 2003 para 2.100 em 2010, houve, portanto, um aumento de 448 IES, o equivalente a um percentual de 27,11%; das públicas, o crescimento foi de 207 para 278, ocorrendo assim, um aumento de 71 IES, o que equivale a 34,29%. Tivemos então, um crescimento de 448 IES privadas contra 71 públicas, entretanto, percentualmente, o setor público evoluiu mais que o privado, visto que o aumento foi de 27,11% no setor privado e 34,29%, no público.

Em 2003, o número de IES privadas equivalia a 88,86%, o governo Lula terminou seu segundo mandato em 2010, com 88,30%, isto significa que houve uma pequena redução na

participação das IES privadas no total das IES brasileiras; quanto às públicas, em 2003, a percentagem era de 11,14%; em 2010, essa percentagem teve um pequeno acréscimo, visto que esse número se elevou para 11,70%.

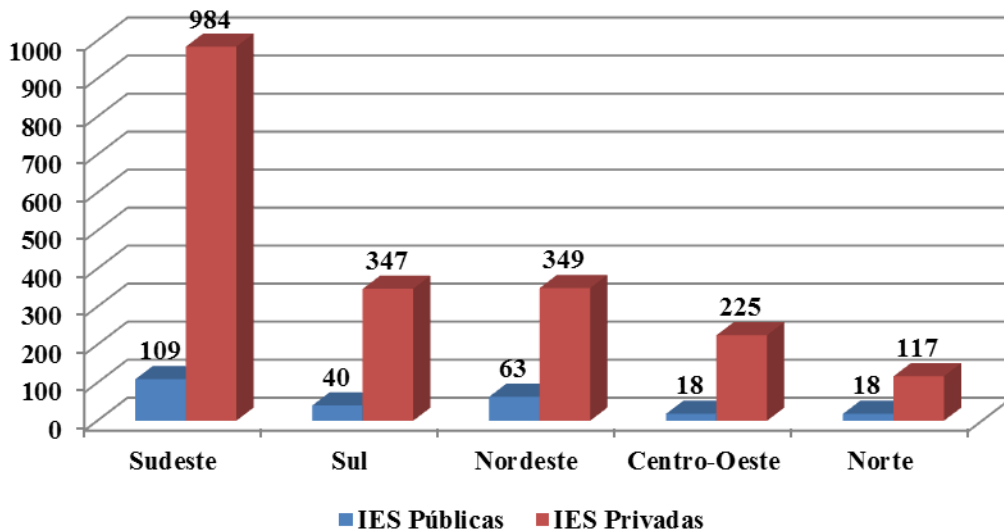
A distribuição das IES nas 5 regiões brasileiras, durante os oito anos do governo Lula, continuou desigual. A tabela 07 e o seu respectivo gráfico, de número 08, mostra essa desigualdade no final do seu primeiro mandato, em 2006:

Tabela 07 - Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa - 2006

Regiões	Número de IES Públicas	Participação (%)	Número de IES Privadas	Participação (%)	TOTAL	Participação (%)
Brasil	248	10,93	2.022	89,07	2.270	100
Sudeste	109	9,98	984	90,02	1.093	48,14
Sul	40	10,34	347	89,66	387	17,04
Nordeste	63	15,30	349	84,70	412	18,14
Centro-Oeste	18	7,41	225	92,59	243	10,70
Norte	18	13,34	117	86,66	135	5,94

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior Graduação 2010 – INEP/MEC.mandato do

Gráfico 07 – IES por regiões do Brasil em 2006



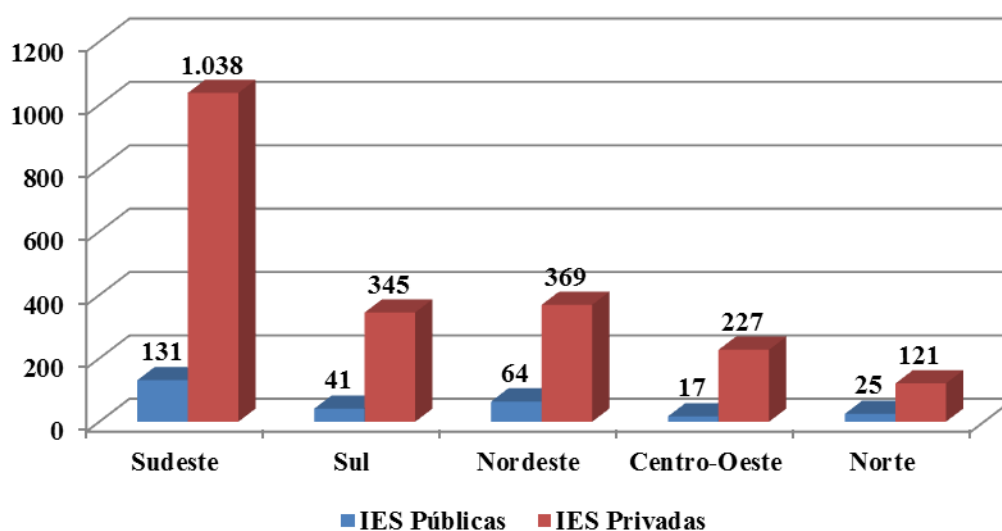
Em 2010, no fim do segundo mandato do presidente Lula, a distribuição das IES nas regiões brasileiras permanece quase inalterada. A tabela 08 e seu gráfico correspondente, n. 09, demonstram esta realidade.

Tabela 08 - Instituições de Educação Superior por regiões no Brasil por categoria administrativa - 2010

Regiões	Número de IES Públicas	Participação (%)	Número de IES Privadas	Participação (%)	TOTAL	Participação (%)
Brasil	278	11,69	2.100	88,31	2.378	100
Sudeste	131	11,21	1.038	88,79	1.169	49,15
Sul	41	10,62	345	89,38	386	16,23
Nordeste	64	14,78	369	85,22	433	18,20
Centro-Oeste	17	6,97	227	93,03	227	10,26
Norte	25	18,12	121	82,88	146	6,16

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior Graduação 2010 – INEP/MEC.

Gráfico 08 – IES por regiões do Brasil em 2010



Quando comparamos o quadro da distribuição de IES nas 5 regiões brasileiras no fim do governo FHC (2002)⁶¹ com o final do governo Lula (2010), constatamos que a região Sudeste, apesar do decréscimo de 51,31% (2002) para 49,15% (2010), continuou absorvendo quase a metade do total de todas as IES do país; na Centro-Oeste, houve também uma pequena redução de 12,09% (2002) para 10,26% (2010); no entanto, as demais regiões aumentaram a quantidade de IES. A Sul, elevou seu percentual de 15,88% (2002) para 16,23% (2010); a Nordeste, de 15,63% (2002) pra 18,20% (2010); e a região Norte, de 5,07% (2002) para 6,16% (2010). Os números comprovam que a distribuição de IES no Brasil, continuou desigual, sob o domínio do mercado, além da forte predominância e consolidação da rede privada.

Os números mostram que houve uma expansão da quantidade de IES em todas as regiões, tanto públicas quanto privadas, mas principalmente da esfera privada; no entanto na

⁶¹ Conforme tabela 07.

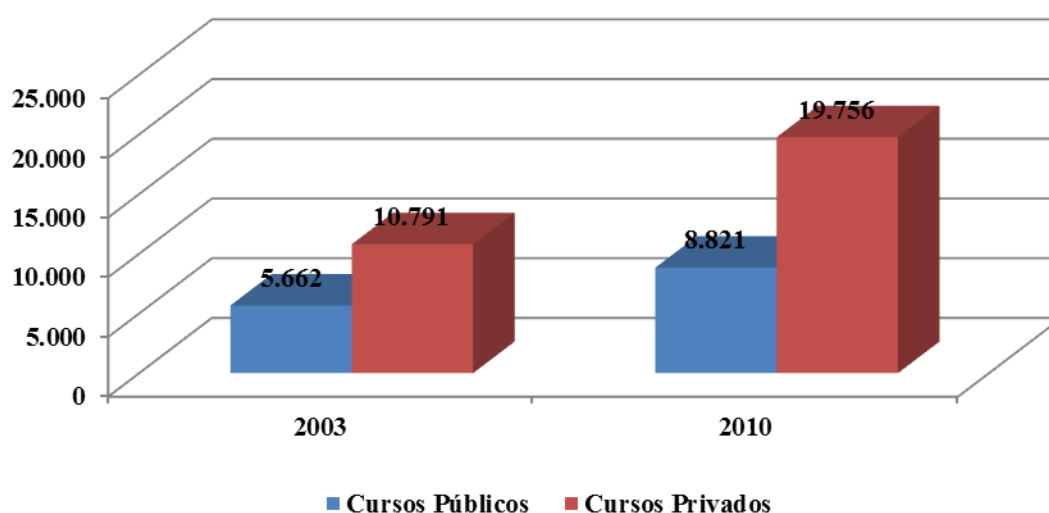
região Centro-Oeste houve um decréscimo na quantidade de IES públicas, visto que, em 1998, no final do primeiro mandato do governo FHC, havia 38 IES públicas, já em 2010, este número caiu para 17. Podemos verificar um crescimento acelerado na quantidade de cursos. A tabela 09 e o gráfico 10 apresentam essa evolução.

Tabela 09 – Evolução do número de cursos na educação superior brasileira por categoria administrativa

Ano	Número de Cursos Públicos	Participação (%)	Número de Cursos Privados	Participação (%)	TOTAL
2003	5.662	34,42	10.791	65,58	16.453
2010	8.821	30,87	19.756	69,13	28.577

Fonte: Censo da Educação Superior/MEC/Inep/Deed.

Gráfico 09 – Evolução do número de cursos na educação superior brasileira



Em 2003, o número de cursos era de 16.453, sendo que 5.662 (34,42%) no setor público e 10.791 no privado (65,58%); em 2010, este número se elevou para 28.577, a expansão de cursos de 2003 a 2010, foi de 73,68%; do total de cursos em 2010, 8.821 (30,87%) se abrigavam no setor público e 19.756 (69,13%) no privado. Constatamos, mais uma vez, que apesar do foco do governo Lula não ser a expansão do ensino superior privado, este continuou se expandindo como comprovam os números, visto que no início do seu primeiro mandato, em 2003, 34,42% dos cursos se concentravam na rede pública, sendo que no final do seu segundo mandato, em 2010, este percentual reduziu-se para 30,87%, e paralelamente, em 2003, 65,58% do total de cursos do ensino superior se comportavam na esfera privada, e em 2010, esta porcentagem se elevou para 69,13%.

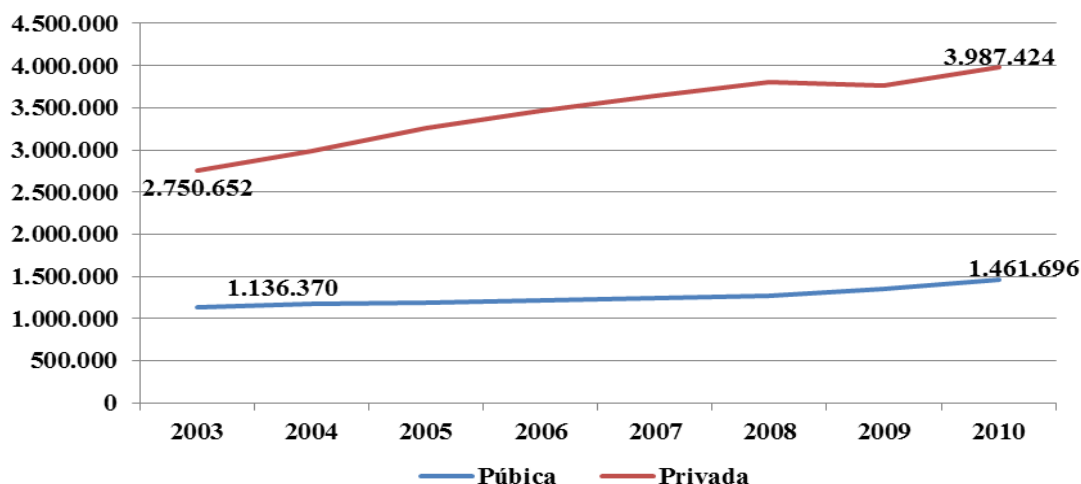
No número de matrículas, percebemos o mesmo processo de crescimento dos cursos. A tabela 10, ilustrada pelo gráfico 11, apresenta essa expansão.

Tabela 10 - Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira por categoria administrativa

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2003	3.887.022	1.136.370	29,23	2.750.652	70,77
2004	4.163.733	1.178.328	28,29	2.985.405	71,71
2005	4.453.156	1.192.189	26,77	3.260.967	73,23
2006	4.676.646	1.209.304	25,85	3.467.342	74,15
2007	4.880.381	1.240.968	25,40	3.639.413	74,60
2008	5.080.056	1.273.965	25,07	3.806.091	74,93
2009	5.115.896	1.351.168	26,41	3.764.728	73,59
2010	5.449.120	1.461.696	26,82	3.987.424	73,18

Fonte: Inep – Censo do Ensino Superior 2010; Evolução do Ensino Superior 1990 – 2010

Gráfico 10 – Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira de 2003 a 2010



Em se tratando das matrículas, em 2003, o total de matriculados na educação superior era de 3.887.022, sendo que 1.136.370 (29,23%) no setor público e 2.750.652 (70,7%) no setor privado; e no final do segundo mandato do governo Lula, em 2010, o total de matrículas subiu para 5.449.120. A esfera pública comportava a quantidade de 1.461.696 (26,82%) das matrículas e na privada, 3.987.424 (73,18%). A expansão no total de matrículas ocorreu na ordem de 40,18%, já no setor público as matrículas aumentaram de 1.136.370 em 2003, para 1.461.696 em 2010, um acréscimo que corresponde a 28,62%; no setor privado, no período analisado, as matrículas passaram de 2.750.652 para 3.987.424, ocorrendo uma expansão de 44,96%. Há, assim, a consolidação do ensino superior privado, visto que em 2003, a esfera

pública comportava 29,23% do total de matrículas do ensino superior, e oito anos depois, em 2010, este percentual caiu para 26,82%. No entanto, em 2003, o setor privado detinha 70,77% das matrículas do ensino superior, e em 2010, este percentual subiu para 73,17%. Mais uma vez, o setor público não consegue acompanhar a expansão do setor privado.

As políticas educacionais estão diretamente ligadas às políticas públicas e estas ao quadro sociopolítico e econômico do país, as políticas públicas para a educação superior sofreram influências externas de vários setores, inclusive das agências multilaterais, como o Banco Mundial. Os quais definiram alguns lemas que afetaram a elaboração de vários projetos e políticas dos governos nas últimas três décadas: “focalizar, descentralizar e privatizar” (APRILE; BARONE, 2009:45). Especificamente, em relação às políticas públicas educacionais que tratam do acesso à universidade,

A definição e implementação de uma política de acesso à universidade integram um rol de demandas oriundas, em larga medida, do cenário produtivo. A solicitação de uma força de trabalho mais qualificada e apta a “aprender a aprender” e a responder às qualificações que vão sendo forjadas, desenvolvendo novas competências exigidas para a vida na sociedade contemporânea, em contraposição aos requerimentos colocados pelo modelo taylorista/fordista⁶², são elementos que permeiam a proposição das políticas de educação. A solicitação do cumprimento de funções mais cerebrais, como raciocínio lógico, resolução de questões surgidas no cotidiano do trabalho, disposição de estar sempre aprendendo, e a cobrança de um novo padrão atitudinal, qual seja, uma força de trabalho mais cooperativa, autônoma e comunicativa, são aspectos que se coadunam com a ampliação da escolaridade. À educação é atribuído o papel estratégico de promover o desenvolvimento das novas capacidades requeridas do trabalhador (APRILE; BARONE, 2009:45).

Sob a perspectiva da necessidade de mão-de-obra qualificada para atender à expansão da produção do modo capitalista, bem como da readequação da função da educação superior com vistas a responder também às novas necessidades do mercado, podemos apreender os verdadeiros interesses que levaram à criação de políticas “inclusivas, compensatórias, focalizadas e afirmativas” (APRILE; BARONE, 2009:45), de acesso ao ensino superior, direcionadas à população de baixa renda.

Neste panorama, com a finalidade de facilitar a entrada no nível superior de 1,88 milhões de estudantes que concluíram o ensino médio em 2003, além de criar condições para

⁶² Segundo o tutor do Toyotismo, o Sistema Toyota de Produção foi concebido e sua implementação começou logo após a Segunda Guerra Mundial; porém, passou a ser implantado na indústria japonesa na década de 70 com a primeira crise do petróleo de 1973 (OHNO, 1997, p. 23, et seq.). Genericamente visa a redução de custos no processo produtivo, evitando os desperdícios da produção em “larga escala”. Utiliza-se de uma progressiva inovação tecnológica articulada com novas formas de gestão e organização do trabalho, tendo como objetivo o aumento da produtividade e da competitividade. Nas palavras do criador do “*just in time*”, “o sistema *toyota* (...) não é apenas um sistema de produção (...); revela sua força como um sistema gerencial adaptado à era atual de mercados globais e de sistemas computadorizados de informação de alto nível” (OHNO, 1997, p. 23, et seq.) (SCREMIN; MARTINS, 2005:7)

a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares existentes, várias medidas têm sido tomadas, principalmente no governo Lula, para resolver a questão do aumento de vagas da educação no nível superior e inclusão da população de baixa renda neste nível de ensino. Uma vez que as estatísticas demonstram que o acesso da população brasileira neste nível de ensino, ainda está muito aquém dos índices recomendados por organismos internacionais como a UNESCO, bem como em relação a outros países⁶³.

Temos então, urgência de se reconsiderar a estrutura e as condições de acesso à educação de terceiro grau. Com o objetivo de expandir o acesso e permanência no ensino superior, o governo FHC desenvolveu políticas públicas e implantou diversos programas que impulsionaram a democratização do acesso a este nível de ensino e o governo Lula além de dar continuidade, ampliou estes programas e ações afirmativas. Dentre elas, citamos o Programa Universidade para Todos – PROUNI, Plano de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, Sistema de Seleção Unificada – SISU, deu ênfase à Educação superior a Distância – EaD, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES, ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, o Plano Nacional de Assistência Estudantil e implantação de ações afirmativas.

Três das medidas tomadas pelo governo federal, relacionadas com o ensino privado, para resolver o grande desafio do acesso ao ensino superior, serão objeto de estudo dessa pesquisa, o PROUNI, o FIES, e o EaD. Estas são políticas de grande relevância social que suscitam inúmeras questões polêmicas e foram criados como políticas públicas compensatórias de cunho neoliberal, para dar uma resposta, a curto prazo, à pressão dos diversos setores da população com contenção de gastos para o governo e solucionar, pelo menos parcialmente, as desigualdades sociais existentes, considerando que a expansão de vagas/instituições no ensino superior nas últimas décadas, não ocorreu de forma democrática “do ponto de vista das camadas mais pobres e dos grupos étnicos historicamente discriminados” (CARVALHO, 2011:73).

3.1.1. PROUNI

A primeira destas medidas, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, teve sua origem no Ministério da Educação, que apresentou o Projeto de Lei nº 3.582 ao Congresso Nacional em 28 de abril de 2004, acompanhado da Exposição de Motivos com assinatura

⁶³ (...) número muitas vezes menor do que apresentam Estados Unidos (81%), França (51%), Argentina (36%), Uruguai (29%), Chile (28%), Colômbia (17%) e México (14%). (AMARAL; OLIVEIRA, 2011:23).

conjunta do Ministro da Educação Tarso Genro e do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho. O consentimento prévio da pasta econômica demonstrou que os membros do governo estavam em sintonia, visto que a implantação do programa atendia a Lei da Responsabilidade Fiscal. Essa sintonia foi fundamental para que a iniciativa saísse do papel. E em janeiro de 2005, foi homologada a Lei n. 11.096.

Não obstante, o título do programa referir-se ao termo “universidade” no sentido lato, este programa, na verdade, destina-se a qualquer tipo de instituição do segmento privado. Essa denominação inadequada foi, inclusive, motivo de muitas críticas dos atores sociais, mas, a sigla tornou-se usual. (CARVALHO, 2011). O PROUNI foi considerado como uma importante estratégia de democratização, agradando a maioria, apoiado pela sociedade civil, Central Única dos Trabalhadores (CUT), artistas, sindicalistas, dentre outros. Nesse sentido, percebemos a “forte interdependência entre o processo político (*politics*) – formação e trajetória de programas políticos – e o conteúdo das políticas (*policies*). Em outras palavras, entende-se que a formulação da política educacional condiciona e é condicionada pelas ações e reações dos atores sociais e governamentais” (CARVALHO, 2011, p. 188)..

O PROUNI é também classificado como ação afirmativa, visto que seu texto legal estabeleceu de forma obrigatória que parte das bolsas deveria ser direcionada a ações afirmativas (portadores de deficiência e autodeclarados negros e indígenas), além de definir como público-alvo os estudantes de baixa renda e à formação de professores de ensino básico da rede pública. Nesse sentido, as políticas afirmativas passaram a integrar a realidade nos estabelecimentos particulares. Os estudantes de baixa renda representam a nova demanda por este nível de ensino, e esta nova demanda não tem condições financeiras de custear seus estudos em instituições privadas, nem mesmo nas mais baratas, “pois provêm de estratos sociais muito mais desfavorecidos do que a classe média anteriormente absorvida pelo setor” (MOEHLECK; CATANI, 2006:50); e como são formados no ensino médio público, se consideram excluídos das instituições públicas, devido às barreiras impostas pelos exames vestibulares.

Neste programa são oferecidas bolsas de estudos integrais, para estudantes cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse um salário mínimo e meio, e parciais de (50% e 25%) a estudantes incluídos na faixa de renda acima de 1,5 até 3 salários mínimos de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Os critérios para selecionar os candidatos ao programa são a renda *per capita* familiar, o estudo do ensino médio completo em escola pública ou privada na condição de bolsista (bolsa integral), ter participado do Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM.

Segundo Aprile e Barone (2009), o ENEM é uma prova de âmbito nacional, voluntária para os concluintes ou egressos do ensino médio. Avalia o domínio de códigos de linguagem, capacidade de aplicar conceitos na compreensão de fenômenos, selecionar, interpretar informações, argumentar, compreender e elaborar propostas de intervenção na realidade. Seus objetivos são: servir de referência para o desenvolvimento do currículos das escolas com base nas Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio que privilegiam a interdisciplinaridade, a contextualização e as questões sociais, em contraponto aos exames vestibulares tradicionais; servir de modalidade alternativa ou complementar de avaliação para seleção de candidatos das IES ou do processo de seleção de pessoal das empresas.

Em contrapartida à adesão ao PROUNI, as IES recebem do governo federal a isenção do recolhimento de impostos e tributos (renúncia fiscal)⁶⁴ incidentes sobre as receitas provenientes das atividades desenvolvidas na educação superior⁶⁵. A justificativa do MEC para a implantação desse Programa foi de que com ele se criaria “novas vagas no ensino superior para alunos cotistas sem, contudo, nenhum investimento adicional por parte do governo federal, pois como afirma Almeida (2006), a renúncia fiscal seria de R\$ 50 milhões, muito inferior ao montante para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões” (AMARAL; OLIVEIRA, 2011, p. 26).

O prazo entre a formulação legislativa inicial do referido programa e o documento definitivo durou cerca de um ano, de acordo com Carvalho (2011), um tempo relativamente curto. “O Projeto de Lei recebeu 292 propostas de emendas, sendo que na sua maior parte encaminhadas pelas entidades representativas das IES particulares (...) praticamente todas as emendas foram parcial ou integralmente contempladas e incorporadas ao novo texto” (CARVALHO, 2011:187). E durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional⁶⁶, houve a “atuação efetiva das associações representantes das instituições de ensino superior, sobretudo, a ABMES e a ABRUC”, que pressionaram o governo em prol da flexibilidade de requisitos e sanções e da redução da contrapartida das instituições particulares. Quando se observa

⁶⁴ A Constituição Federal de 1946 já previa a renúncia fiscal direcionada ao sistema educacional, mas esse mecanismo tornou-se mais visível no período militar a partir do *boom* das instituições privadas.

⁶⁵ Elas recebem isenção dos seguintes impostos: Imposto de renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (OTRANTO, 2006 *apud* AMARAL; OLIVEIRA, 2011:865). Com as respectivas siglas IRPJ, CSLL, PIS, COFINS.

⁶⁶ Para um maior detalhamento da evolução do corpo legislativo do Programa entre o Projeto de Lei, da Medida Provisória n. 213 de 10/09/2004 até a Lei n. 11.096 de 13/01/2005, pesquisar Carvalho e Lopreato (2005), Catani e Giliolo (2005), Carvalho (2011, p 257-268).

a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e a redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos (CARVALHO, 2006:986).

O MEC teve que negociar com o setor privado da educação superior que forçou a redução da contrapartida das IES particulares, conforme regras apresentadas no projeto original do PROUNI. A redução da contrapartida das IES com ou sem fins lucrativos foi de 10% para 7% de vagas. Carvalho em sua tese de doutorado, fez a simulação de três instituições hipotéticas de ensino superior de capital privado, apresentando um modelo simplificado da Demonstração do resultado do Exercício, para um ano qualquer, para mostrar o “impacto da imunidade e da isenção fiscais na taxa de rentabilidade das IES, (...) a fim de mensurar a influência dos tributos sobre a estrutura de custos e despesas dos tributos” (CARVALHO, 2011, p. 360), cuja finalidade foi “avaliar de modo comparativo o impacto sobre a rentabilidade dos estabelecimentos educacionais da adesão ao PROUNI”. Como resultado, a autora apresenta a seguinte tabela⁶⁷, elaborada por ela própria:

Tabela 11 - Despesas com tributos antes e depois da adesão ao PROUNI, por tipo de IES

Total de Tributos	Com Fins Lucrativos	Sem Fins Lucrativos	Filantrópicas
Antes do PROUNI	35.656.220	25.595.976	6.945.600
Depois do PROUNI	23.649.600	20.625.600	6.225.600
Economia Tributária em R\$	12.006.620	4.970.376	720.000
Economia Tributária em (%)	33,7%	19,4%	10,4%

A autora conclui que a partir da adesão ao PROUNI, a hipotética empresa mercantil com fins lucrativos⁶⁸, “deixou de recolher aos cofres públicos os quatro tributos federais (IRPJ, PIS, COFINS CSLL)” (CARVALHO, 2011, p. 362) e explica que os referidos tributos representam, em média, 15% do faturamento das empresas. Ela ainda conclui em sua pesquisa

⁶⁷ Carvalho (2011, p. 362).

⁶⁸ Para se aprofundar a respeito da simulação das três instituições hipotéticas de ensino superior de capital privado, e da Demonstração do resultado do Exercício simplificado de cada uma das instituições (Com Fins Lucrativos, Sem Fins Lucrativos e Filantrópicas), bem como, para conhecer o contexto econômico no qual este programa se insere, consultar CARVALHO, 2006 e 2011, principalmente as p. 360-366).

que as instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que ficam isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos federais que recolhiam.

A alta taxa de evasão, desistência e dificuldade das IES em manter a maioria do corpo discente até a conclusão dos estudos, tanto nas Instituições Federais de Ensino Superior, e de um modo mais acentuado no segmento privado, causa assim, uma aceleração da taxa de ociosidade; a qual levou os atores vinculados às IES, a pressionarem o MEC a tomar medidas que resolvessem o problema, “em 2008, as duas vertentes particulares⁶⁹ chegaram a ter praticamente um candidato por vaga, resultado preocupante na medida em que a qualidade do ensino fica comprometida em face da inexistência de concorrência entre os pleiteantes” (CARVALHO, 2011, p. 314). Segundo nossa autora, com o aumento das vagas ociosas nas instituições privadas em combinação com a grande demanda pelo ensino superior das camadas de baixa renda, e também, em coerência com a nova lógica das finanças públicas, o MEC propôs com este projeto, a estatização de vagas nas instituições particulares, ou de acordo com Moehleck e Catani (2006), a criação de “vagas públicas” em instituições privadas, em troca da renúncia fiscal, ou seja, uma permuta entre o governo federal e o ensino superior privado, com a finalidade de “estimular a demanda estudantil oferecendo a gratuidade parcial ou total, com o intuito de reduzir a evasão e a desistência e ocupar as vagas ociosas” (CARVALHO, 2011:257).

O propósito principal deste programa foi então, a ampliação do acesso ao ensino superior e conseqüentemente, dar sustentação financeira aos estabelecimentos particulares existentes, o programa surgiu “como uma reação às demandas das IES privadas e das camadas sociais excluídas da educação superior” (CARVALHO, 2011, p. 185). O PROUNI foi criado logo após um período, entre 1998 e 2002, que houve uma oferta excessiva da quantidade de vagas das IES privadas. E os estabelecimentos particulares se viram diante de um quadro de incerteza, com um grau de inadimplência e desistência elevados devido à queda nos rendimentos reais e o nível elevado de desemprego atingiram os estudantes com dificuldades financeiras, bem como os assalariados em geral, ameaçando a continuidade de seus estudos diante dos gastos proporcionalmente maiores com as mensalidades escolares.

Outro objetivo da implantação do PROUNI foi dar uma resposta com a urgência que a situação exigia, à demanda por educação superior, à necessidade de democratização do acesso, visto que uma grande porção dos alunos

já inseridos no mercado de trabalho ou que frequentaram escolas públicas de qualidade duvidosa, o ensino superior público não é uma alternativa viável, quer pelo obstáculo intransponível dos exames vestibulares quer pelas dificuldades de

⁶⁹ Lucrativas e Não-lucrativas.

dedicar tempo integral aos estudos e de arcar com os demais gastos educacionais de transporte, alimentação e moradia dadas pela distância geográfica. O texto legal contemplou essa camada social à medida que definiu como público-alvo os alunos carentes, inclusive, estabeleceu de forma obrigatória que parte das bolsas deveria ser direcionada a ações afirmativas (portadores de deficiência e auto-declarados negros e indígenas). A formação do magistério da rede pública de educação básica também constava como prioridade. A intenção era a melhoria na qualificação do magistério devido a seu impacto positivo na qualidade e no aprendizado dos alunos. (CARVALHO, 2011:186).

Há consenso na literatura em relação à definição de democratização do acesso que “corresponde à criação de novas vagas nas IES, sejam elas vinculadas à esfera pública ou à esfera privada” (SOUSA, 2011:92). Vamos considerar aqui, a democratização do acesso ao ensino superior, não apenas como aquele conceito que a restringe à mera ampliação da oferta de vagas, legitimando o discurso liberal da universalidade, segundo o qual o acesso à educação superior é permitido a todos, não interferindo nele, por exemplo, a variável origem socioeconômica dos alunos. Este conceito “condiciona, de maneira direta, o **mérito individual**⁷⁰ a este nível de educação, postura esta, muito problemática em uma sociedade de classes. Bastante veiculada no Brasil, sobretudo a partir da década de 1960” (SOUSA, 2011:92), e que continua sendo difundida atualmente, visto que é um das estratégias neoliberais para justificar a exclusão de um enorme contingente de jovens aptos e na idade de cursarem o ensino superior. O conceito de democratização do acesso utilizado neste trabalho é aquele que, além de ampliar a oferta de vagas, examina as desigualdades sociais, econômicas e raciais existentes na sociedade, este amplia, portanto, o primeiro, visto que, leva em conta que democratizar as oportunidades,

implica, também, garantir o acesso de camadas sociais não-privilegiadas à universidade, por meio de mecanismos diversos de seleção. Ele reconhece que é na educação básica que são definidas as possibilidades de ingresso dos jovens em diversas IES, o que se mostra, dentre outros, à renda familiar e ao nível de escolaridade dos pais dos estudantes. Pressupondo que a democratização do acesso demanda, dentre outros, a garantia da inclusão igualitária dos candidatos aos cursos de maior prestígio social, bem como o combate à hierarquização social e econômica das carreiras no interior das IES (...) Nele é subjacente a idéia de que o mérito pessoal não é algo construído de forma isolada, mas de maneira coletiva (SOUSA, 2011:92)

O acesso à educação superior no Brasil é um tema emergente, o qual reaviva a histórica discussão em torno da educação pública e privada, pois com a democratização do acesso e permanência no ensino fundamental e médio, ampliou-se excepcionalmente a demanda pelo ensino superior. Oliveira no seu texto “O acesso à educação superior no Brasil:

⁷⁰ Grifo nosso.

desafios e perspectivas”⁷¹ destaca que nos processos seletivos para ingressantes na educação superior ofertados no país “prevalecem os critérios naturais de aptidão e de inteligência, em detrimento das variáveis ou condicionantes socioeconômicos de seleção”, ou seja, “a competição livre e aberta dos talentos e capacidades”, apesar das desigualdades e heterogeneidade de nossa sociedade. Oliveira ressalta também que

nos moldes atuais, nenhum processo seletivo poderá ampliar as vagas existentes nas IES. A democratização do acesso implica certamente nova fase do ensino superior público e gratuito no país, algo de difícil concretização no cenário atual levando-se em conta que o o governo vetou artigo do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/01, que visava “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”.

Os nove sub-itens que foram vetados pelo governo do PNE, promoviam alterações ou ampliavam recursos financeiros para a educação, sendo que cinco deles se referiam diretamente à educação superior, indicando claramente que não há intenção em incrementar os recursos para educação, em particular para o ensino superior, especialmente para aquele mantido pela União. Com esta postura o governo FHC comprova a continuidade da expansão e mercantilização desse grau de ensino por meio do setor privado e da “racionalização dos recursos nas IFES”, induzindo-as “a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros para sua manutenção e desenvolvimento”. Como solução para democratizar o acesso, é consensual que o primeiro passo consiste na melhoria da educação básica pública, “pois permite que a concorrência entre os alunos ocorra em igualdade de condições, independente da origem socioeconômica. No entanto, a medida torna-se necessária, mas não é suficiente como única garantia de democratização, ao passo que o estoque de concluintes no ensino médio tem crescido e o acesso à educação superior ainda é bastante restritivo” (CARVALHO, 2011:73).

Essa democratização do acesso ao ensino superior deveria ocorrer através da ampliação de vagas na universidade pública e na universalização da educação básica pública de qualidade, porque esta seria a maneira mais eficaz de habilitar os estudantes carentes, tanto quanto aqueles que frequentam boas escolas privadas e que podem arcar com o pagamento de bons cursinhos, a tentar o acesso ao ensino superior público, visto que o processo seletivo tem como base os conhecimentos adquiridos na educação básica.

⁷¹ O artigo intitulado “O acesso à educação superior no Brasil: desafios e perspectivas”, de João Ferreira de Oliveira. Disponível em: www.serprofessoruniversitario.pro.br/módulos/universidade-no-brasil/ Acesso em: 28 jan.2013.

Amaral e Oliveira (2011) concordam que a ampliação do acesso ao ensino superior para atender à população que conclui o ensino médio, além de uma necessidade, se torna um “dos maiores desafios educacionais para a próxima década”. Apesar de não ter alcançado a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001⁷², de que 30% dos jovens de 18 a 24 anos estivessem cursando esse nível de ensino no Brasil, até o final de 2010; o novo PNE 2011-2020⁷³, aprovado em outubro de 2012, elevou 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. No entanto, a taxa de escolarização líquida da população na faixa etária de 18 a 24 anos que está matriculada no Ensino Superior é de apenas 14,4%. (INEP - Censo da Educação Superior de 2010). A implementação do PROUNI, segundo Amaral e Oliveira (2011), foi também uma tentativa do governo federal de ampliar o acesso ao ensino superior e procurar cumprir a meta estabelecida no PNE, aprovado em 2001, visto que

a expansão prevista no PNE estava originalmente associada à projeção de aumento significativo dos gastos públicos com educação, passando a atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. Como essa meta foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a ampliação expressiva das vagas pelo poder público ficou seriamente comprometida, passando a expansão a depender quase que exclusivamente da força do mercado (PACHECO; RISTOFF, 2004:6).

Desde a década de 1960, conforme afirma Nunes (2007), há a tentativa de transformação do ensino superior brasileiro de um sistema elitista, que corresponde a uma taxa de escolarização líquida⁷⁴ inferior a 15%, para um massificado, entre 15% e 33%, sendo que a partir de 34%, passam para a categoria de sistemas universais. As políticas voltadas para

⁷² Em 1990, várias entidades (UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial) discutiram a necessidade de organizar objetivos e metas de educação para os nove países mais populosos do mundo. Um plano chegou a ser formulado em 1993, mas nunca foi colocado em prática. Em 1996, no Brasil, uma nova lei de diretrizes e bases da educação entra em vigor - LDBEN 9394/1996 - e nela fica estabelecido que a União deve incumbir-se de elaborar um novo plano de educação, tarefa que ficou ao encargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e acabou sendo amplamente discutida por diversos setores da sociedade. O novo plano só foi aprovado em janeiro de 2001 tornando-se o primeiro PNE do país com força de lei (Lei nº 10.172/2001). O PNE 2001-2010 trouxe um diagnóstico da realidade educacional brasileira em todos os seus níveis e modalidades, especificou diretrizes e propôs objetivos e metas a serem alcançados em diferentes prazos, de acordo com cada segmento, porém nunca superior a dez anos.(AGLIARDI; WELTER; PIEROSAN, 2012).

⁷³ A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou dia 16/10/2012, a redação final do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com a destinação de investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação até 2023 e engloba recursos do governo federal e dos orçamentos dos Estados e dos municípios. Na sequência, a matéria seguiu para o Senado (O Estado de São Paulo, 16.10.12)

⁷⁴ A taxa de escolarização líquida expressa a razão do total dos estudantes com idades correspondentes ao nível de educação em que se inserem sobre o total da população na mesma faixa etária. No caso da educação superior, podem ser utilizadas as faixas que variam da idade mínima de 18 até o máximo de 25 anos. Sobre a categorização, ver Trow (2005).

a educação superior estão alcançando seu objetivo de expansão, conforme constatamos por meio dos números da tabela 12, ilustrada pelos gráficos 12 e 13, que a taxa de escolarização na educação superior tem crescido a cada ano.

Tabela 12 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior (2001–2009)

Taxa de escolarização bruta								
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
15,1	16,6	18,6	18,6	19,9	22,6	24,3	25,5	26,7
Taxa de escolarização líquida								
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
8,9	9,8	10,6	10,5	11,2	12,6	13,1	13,7	14,4

Fonte: Inep, Censo da Educação Superior de 2010.

Gráfico 11 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior (2001–2009)

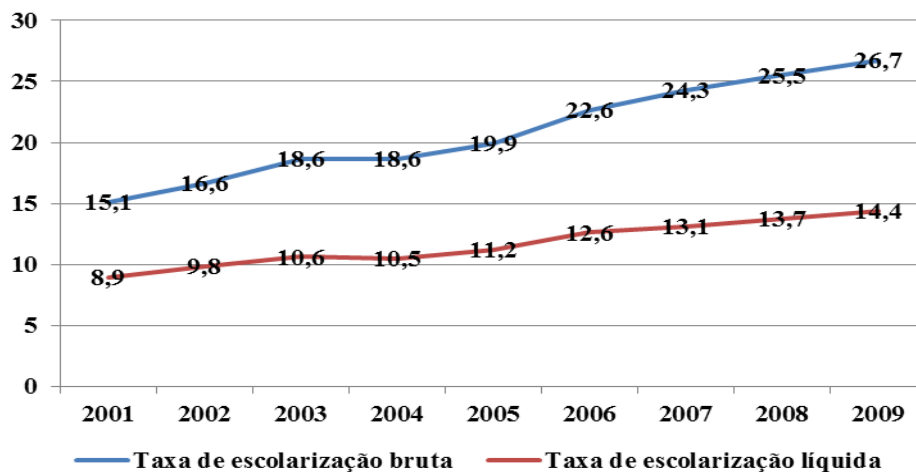
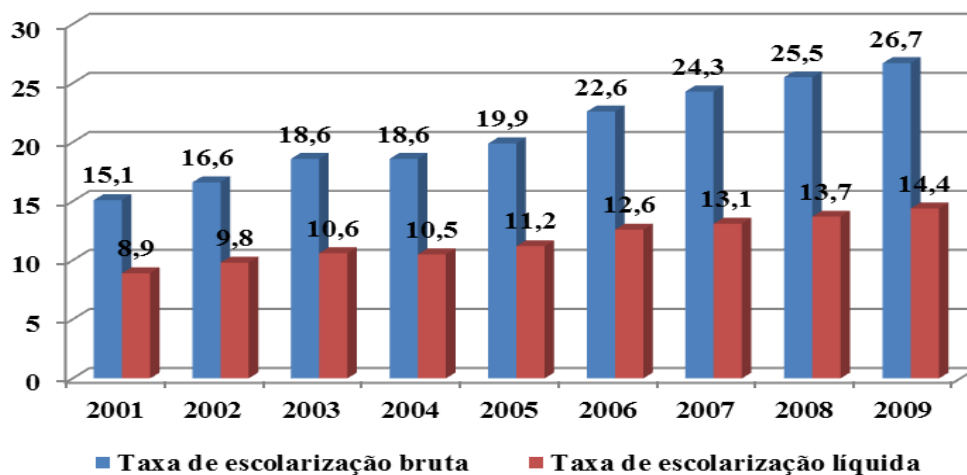


Gráfico 12 – Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior (2001–2009)



Todavia, o percentual de 14,4% continua bastante distante do parâmetro de 30% determinado no PNE 2001-2011, o que tornou a meta inatingível em 2011. Mesmo que se alcançasse os 30% de estudantes matriculados na educação superior, de acordo com o propósito estabelecido no PNE 2001-2011, esta ainda seria uma evolução modesta se comparada com outros países, “uma vez que vários países estão, hoje, se aproximando da matrícula de 50% da mesma coorte em educação superior, ou seja, em sistemas classificados como universais. Ademais, mesmo que atingíssemos tal meta de fluxo, ainda teríamos pequeno estoque, em termos comparados, de adultos com educação superior” (NUNES, 2007, p. 114).

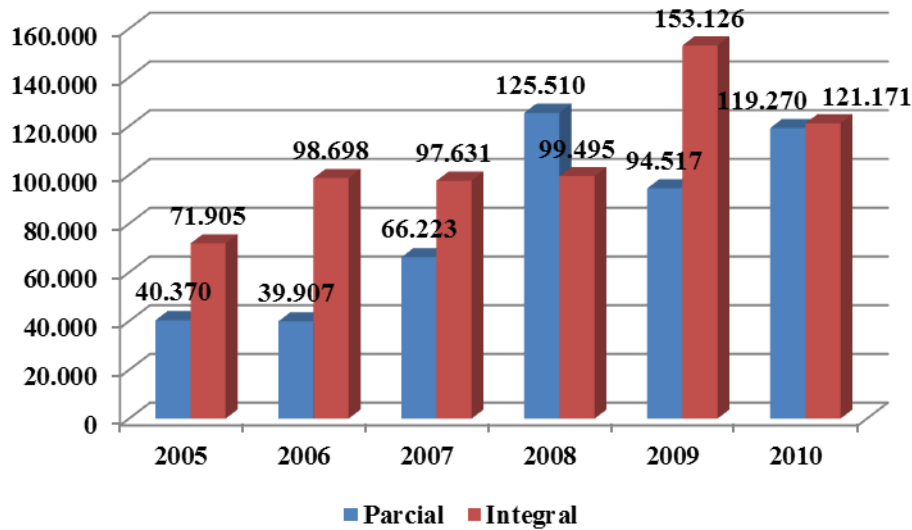
O PROUNI foi uma das estratégias implantadas no governo Lula para atingir as metas estabelecidas no PNE 2001-2010 e continua no governo atual, por meio do PNE 2011-2020. Este programa é uma política de grande porte, considerando que ele oferece meios para os candidatos que não têm condições financeiras de pagar uma IES privada, nem ao menos de financiar seus estudos, além de ampliar o número de bolsas ofertadas pelas IES particulares. Para viabilizá-lo e torná-lo cada vez mais eficaz, a sua estrutura é aperfeiçoada a cada ano. Atualmente as inscrições dos alunos interessados no programa são realizadas por meio eletrônico e é responsabilidade das IES credenciadas oferecerem acesso pela internet aos candidatos. O número de bolsas oferecidas desde a sua criação, tem aumentado a cada ano, de 2005 até 2010, houve um avanço na ordem de 904,51%. A tabela 13 e o gráfico 14 mostram a evolução desses indicadores no período de 2005-2010.

Tabela 13 - Evolução da oferta de bolsas do PROUNI (2005-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Parcial	40.370	39.907	66.223	125.510	94.517	119.270
Integral	71.905	98.698	97.631	99.495	153.126	121.171
Total	112.275	138.688	163854	225.005	247.643	240.441

Fonte: Portal do PROUNI.

Gráfico 13 – Evolução da oferta de bolsas do PROUNI (2005-2010)



O PROUNI já atendeu de 2005, ano da sua criação, até 2010, mais de 1.127.823 bolsistas, sendo 642.026 integrais e 485.797 parciais. Não obstante, as fragilidades desse programa e vários questionamentos em torno dele, ele tem contribuído de forma considerável para a ampliação de vagas. Alguns dos questionamentos em torno deste programa é até que ponto ele não foi criado para estimular a expansão das IES particulares, ou se ele não impede investimentos nas universidades públicas? A respeito das suas fragilidades, apontamos a fiscalização dos bolsistas quanto aos critérios para seleção, em relação, especialmente, à renda, certificando-nos que o programa atende seu objetivo geral de inclusão de populações com baixas chances de acesso ao ensino superior, bem como da isenção fiscal das IES credenciadas:

Como o ProUni é uma política pública de grande porte tornam-se necessários mecanismos de fiscalização do dinheiro público que, se não é aportado pelo Estado, deixa de ser recebido através do mecanismo de renúncia fiscal, promovido pelo Programa. Em novembro de 2009, o MEC, através do seu portal na Internet, noticiou o fim do processo de supervisão do ProUni que encerrou 1.766 bolsas de estudos e desvinculou 15 instituições de ensino em decorrência de irregularidades verificadas pela Secretaria de Educação Superior. Conforme noticiado, o encerramento das bolsas ocorreu após o cruzamento de informações do cadastro de bolsistas com outros bancos de dados como a Relação Anual das Informações Sociais e o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM). (AMARAL E OLIVEIRA, 2011, p. 28)

Amaral e Oliveira no artigo intitulado “O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro”, fazem

um levantamento de informações junto ao banco de teses e dissertações da CAPES (no período que compreende os anos de 2006 a 2008), no banco de artigos disponíveis no endereço eletrônico do Scielo e no portal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), assim como, em busca realizada entre os meses de dezembro de 2009 e fevereiro de 2010 no endereço eletrônico da Câmara Federal e do Senado. Os pesquisadores levantaram, entre os anos de 2004 a 2009, 624 projetos de lei na Câmara e 272 projetos de lei apresentados no Senado Federal, todos contemplando o ProUni. Com essa pesquisa e os resultados obtidos⁷⁵, Amaral e Oliveira concluíram que o PROUNI é um programa relevante, rodeado de vários interesses e que tem mobilizado os possíveis candidatos às bolsas, os pesquisadores, bem como o Poder Legislativo (Câmara Federal e Senado). Outro dado importante tirado da referida pesquisa é que

Os estudos encontrados sobre o ProUni versam sobre o acesso e permanência no ensino superior, a questão da “renúncia fiscal” promovida para as instituições de ensino superior privadas que aderiram ao Programa, além das questões ligadas ao financiamento desse nível de ensino, sem, contudo, levar em conta os impactos que o Programa possa ter trazido na formação cultural, na empregabilidade ou em outros aspectos relacionados à vida desses egressos. A busca levou em consideração trabalhos que tivessem o termo ProUni em seus títulos. (AMARAL & OLIVEIRA, 2011, p.29- 31).

Sendo assim, nós pesquisadores, ainda temos muito a pesquisar sobre este programa, que vem se ampliando dia a dia e podemos contribuir mais ainda com seu aperfeiçoamento, pois além de dados estatísticos do seu avanço, é relevante também conhecer os “ impactos que o Programa possa ter trazido na formação cultural, na empregabilidade ou em outros aspectos relacionados à vida desses egressos” (AMARAL E OLIVEIRA, 2011, p. 31).

Finalizamos essa parte da pesquisa com um desafio proposto por Aprile e Barone, quando afirmam que “o momento é de busca de alternativas que permitam sair do imobilismo das constatações, momento de oportunidade para se explorar o surgimento de novas formas de caráter mais híbrido, que articulam práticas de regulação e de emancipação social. Nesse sentido, políticas de inclusão social no ensino superior são um desafio a se analisar” (APRILE; BARONE, 2008 *apud* AMARAL; OLIVEIRA, 2011, p. 25). A partir do momento que o programa possibilita o acesso de estudantes carentes à educação superior, através de bolsas de estudo, de diferentes modalidades, para instituições mantidas pela iniciativa privada, ele está contribuindo para diminuir as desigualdades que existem em nosso país,

⁷⁵ Para ter acesso aos resultados da pesquisa, ler o artigo “O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias, sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro”. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a03.pdf>

portanto, ele é positivo e beneficia muitos estudantes que sem ele, não teriam acesso ao ensino superior.

Aos bolsistas parciais do ProUni não é exigida a participação nos processos seletivos regulares do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES, para aqueles são estabelecidos períodos específicos para concessão do financiamento. No entanto, apesar do ProUni e do FIES fazerem parte do conjunto de políticas de expansão desenvolvidas pelo governo Lula e beneficiarem estudantes carentes, eles estimulam o alargamento da rede privada.

3.1.2. Fundo de financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES

O Fundo de financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES⁷⁶ foi criado em 1999, durante o governo FHC, e substituiu o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC)⁷⁷. O FIES foi aprimorado no governo Lula ao ser direcionado aos acadêmicos de IES particulares, reconhecidas pelo MEC, além de aceitar o ENEM como forma de ingresso. Este programa é controlado pelo MEC e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, instituição financeira estatal. O estudante paga durante seu curso, apenas uma parcela da mensalidade, enquanto o restante é pago pelo governo e no final do curso, o estudante tem que saldar o empréstimo com juros. Atualmente, o FIES financia até 100% da mensalidade do estudante, o qual poderá quitar seu débito num prazo de até três vezes superior ao tempo da graduação, com juros de 3,4% ao ano.

O programa divide a renda familiar dos candidatos em 3 faixas: até 10 salários mínimos, entre 10 e 15 salários mínimos e por último, entre 15 e 20 salários mínimos. Para que o estudante financie até 100% da mensalidade, a renda familiar bruta mensal deve ser de até 10 salários mínimos, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais for igual ou superior a 60%; para que ele financie até 75%, o percentual de comprometimento de renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais for igual ou superior a 40% e menor de 60%. Para que ele financie até 75%, quando a renda familiar está entre 10 e 15 salários mínimos, quando o percentual de comprometimento de renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais for igual ou superior a 40%; a taxa de financiamento ainda pode ser de até 50% quando o

⁷⁶ Para mais informações, acessar <http://sisfiesportal.mec.gov.br/legislacao.html>.

⁷⁷ Este programa foi criado nos anos 1970, mas foi apenas institucionalizado em 25/06/1992, através da Lei n. 8436, quando passa a ser definitivamente administrado e supervisionado pelo MEC. Para maiores detalhes sobre este programa, pesquisar Aprile e Barone (2009).

percentual de comprometimento de renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais for igual ou superior a 20% e menor que 40%. E finalmente, quando a renda familiar do estudante for entre 15 e 20 salários mínimos, o financiamento pode ser de 50%, quando o percentual de comprometimento de renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais for igual ou superior a 20%.

A partir de 2005, o Fundo passou a contemplar também os estudantes que têm bolsa parcial de 50% do ProUni; a quantidade de bolsas oferecidas nesse formato depende da adição de um índice de classificação especial, e 20% dessas vagas são direcionadas aos estudantes afrodescendentes e indígenas, por isso esse programa faz parte também do conjunto de ações afirmativas para o ensino superior brasileiro. Com vistas a ampliar o número de estudantes assistidos por este programa, foram realizadas algumas modificações na edição da Lei 11.552/200: possibilidade de que a universidade possa ser fiadora dos estudantes do FIES; opção de desconto em folha de pagamento como garantia ou forma de pagamento do contrato; extinção da dívida do FIES em caso de morte ou invalidez permanente; maior percentual de financiamento para os cursos com melhor avaliação pelo MEC e com maior empregabilidade, dentre outras.

O FIES tem abrangido um número cada vez maior de IES credenciadas e de estudantes matriculados nas IES privadas. Em 2007, o programa já atendia cerca de 10% de alunos de IES particulares, sendo que do total de estudantes atendidos, 84,1% eram provenientes de famílias cuja renda *per capita* era de 1 a 5 salários mínimos (CATANI; HEY, 2007:420). Já em 2010, o FIES abrangeu 1.536 IES privadas, contando com 532.303 contratos, sendo destes 223.657 (42,02%) em fase de utilização, 15.178 (2,85%) suspensos, 5.536 (1,04%) encerrados, 284.103 (53,37%) em fase de amortização e 3.829 (0,72%) renegociados (ROSA, 2013:39).

O Fundo de financiamento ao Estudante de Ensino Superior faz parte da reconfiguração da democratização do acesso e da expansão do ensino superior no governo Lula, juntamente com a EaD, ambos são políticas públicas que estão tendo continuidade no governo atual.

3.1.3. Ensino a Distância – EaD

O Ensino a distância - EaD no Brasil é uma política pública educacional que iniciou-se com a LDB/96, durante o governo FHC (1995-2002), e trouxe uma proposta de modernização, com foco na atualização dos professores, para contribuir com a formação e treinamentos

deles, a partir da universalização do ensino fundamental e de ampliação das oportunidades educacionais de acesso a educação superior de trabalhadores em serviço, ou seja, como uma estratégia de expansão do ensino superior. No governo do Presidente Lula, (2003-2010), o programa foi melhorado e incorporou a proposta de inclusão social e formação inicial e continuada de professores da educação básica, tendo em vista as desigualdades regionais do país. Ao longo do governo Lula, o projeto de expansão do ensino superior, através do EaD se expandiu de forma acelerada, conforme demonstra a Tabela 14.

A quantidade de vagas em 2008 já correspondia a 14,3% das matrículas dos cursos de graduação. Segundo Belloni (2002:120), além das políticas de expansão do ensino superior, as inovações tecnológicas de comunicação e informação também contribuíram para a progressiva utilização da EaD nesse processo de expansão da educação superior. Dentre as ações e programas do governo FHC que impulsionaram a EaD, destacamos a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC, por meio do Decreto n. 1917/96, a promulgação da LDB/96, e a criação de consórcios entre universidades brasileiras.

De acordo com Maia (2011), esta secretaria passou a definir a política de EaD e foi implantada para fazer frente à demanda da educação a distância no Brasil, ampliando o acesso e, principalmente, visando à formação e capacitação de profissionais em educação, e esta secretaria tinha também a função de “inovação tecnológica nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e das técnicas de educação a distância” (BRASIL, 2010). Quanto à LDB, através dos artigos n. 80 e n. 87, estabeleceram-se os princípios gerais para o ensino superior a distância:

Os dispositivos do art. 80 tratam do credenciamento das instituições que poderão oferecer cursos em EaD, com abertura e regimes especiais em sua organização; afirma a competência da União para regulamentar os requisitos para a realização de exames e registro de diploma; normas para produção, controle e avaliação de programas e autorização para implementá-los a cargo dos respectivos sistemas de ensino; tratamento diferenciado, incluindo custos de transmissão reduzidos em canais de rádio e TV, concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas e com reserva de tempo mínimo, pelos concessionários de canais comerciais (MAIA, 2011:97).

Giollo (2008:5) avalia que este art.80 “amplia ao extremo as perspectivas da EaD em todos os níveis e modalidades”, o que causou “uma arrancada das instituições privadas”, além de afirmar que não era essa a finalidade inicial da EaD e sim, a introdução de tecnologias avançadas no interior das escolas públicas de educação básica e para o estabelecimento de uma estrutura que pudesse dar suporte à formação a distância a professores que atuavam de forma presencial nas escolas do país. A partir desta ‘arrancada’, tornou-se necessário uma

“regulação, por meio de portarias e decretos, contendo normas e parâmetros para a EaD no país, tendo em vista garantir certa qualidade na oferta” (MAIA, 2011:98). Voltaremos a falar sobre a reestruturação da SEED durante o governo Lula, no entanto, primeiramente, vamos conhecer um pouco sobre a terceira ação que alavancou a EaD no governo FHC, que foi a criação de consórcios entre universidades brasileiras.

Em relação à educação a distância no ensino superior, o governo FHC viabilizou a criação de consórcios entre universidades, destes ressaltamos a Universidade Pública Virtual do Brasil - UniRede, que é considerada uma referência em projetos de EaD. A UniRede é um “consórcio de IES públicas de todo país, com o objetivo de democratizar o acesso à educação de qualidade, por meio de cursos à distância de graduação, pós-graduação, extensão e educação continuada (...) esses consórcios contribuíram para a implantação, efetivação e expansão da EaD, em nível superior, no país” (MAIA, 2011, p. 99). O objetivo central da UniRede⁷⁸ era de construir uma rede pública com foco na formação de professores da rede pública de ensino, bem como democratizar o acesso ao ensino de qualidade, através de cursos à distância nos vários níveis de ensino superior.

No entanto, na avaliação de Maia (2011), a UniRede também contribuiu para a expansão do ensino superior à distância no Brasil e a posterior criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Esta foi criada por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, e o MEC estabeleceu uma parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e empresas estatais, em articulação com a SEED/MEC e Diretoria de Educação a Distância – DED/CAPES com o intuito de expandir a educação superior. Ficou estabelecido, então, um acordo de cooperação entre os estados, municípios e as universidades públicas. “Por meio deles, os entes federados mantêm polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciatura e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais (CNE, 2010)” (AFONSO, RAMOS, GARCIA, 2011:39).

O Sistema UAB tornou-se, assim, mais um possibilidade de acesso ao ensino superior público e gratuito no governo Lula, assim como um instrumento para reduzir as desigualdades de acesso ao ensino superior. Ainda no governo Lula, a SEED foi reestruturada através do Decreto n. 5.159/2004, desde então, a EaD se associou à tecnologia de ponta, “utilizando novas metodologias pedagógicas, incluindo nestas, o uso das novas ferramentas interativas,

⁷⁸ Para se informar melhor sobre a UniRede, consultar Maia, 2011, pp. 99-101.

para proporcionar ao aluno um ambiente ideal de ensino/aprendizagem” (MAIA, 2011:102). Em 2008, esta secretaria definiu um conjunto de ações, com vistas a promover a inclusão digital e social da sociedade brasileira. A EaD, através da UAB, foi uma das principais estratégias tanto para a formação de professores, quanto para a expansão das matrículas nas IES públicas.

Vale ressaltar que a EaD é também uma política pública, a qual visa a ampliação do acesso à educação superior que provocou um amplo debate em torno dela, assim como Giollo (2008:5), Fétizon e Minto (2007:14, e a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional - ANDES-SN, criticaram a EaD⁷⁹ declarando que este sistema abre o mercado educacional ao capital estrangeiro, bem como realiza uma expansão “espúria” do ensino superior, destacando ainda que, com essas medidas, o governo Lula coloca o Brasil no circuito da mercantilização da educação, sem salvaguardas relevantes. A tabela 14 e os gráficos 15 a 21 apresentam a evolução ano a ano, durante os dois mandatos do governo Lula, de 2003 a 2010.

Tabela 14 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (2003-2010)

	Cursos	Vagas	Inscritos	Ingresso	Matrículas	Concluintes
2003	52	24.025	21.873	14.233	49.911	4.005
2004	107	113.079	50.706	25.006	59.611	6.746
2005	189	423.411	233.626	127.014	114.642	12.626
2006	349	813.550	430.229	212.246	207.206	25.804
2007	408	1.541.070	537.959	329.271	363.766	29.812
2008	647	1.699.489	708.784	463.093	727.961	70.068
2009	844	1.561.715	665.839	332.469	838.125	132.269
2010	930	1.634.118	690.921	380.328	930.179	144.553

Fonte: MEC

⁷⁹Crítica à política de EAD do governo Lula da Silva. (Brasília/DF:ANDES-SN, set. 2005:4).

Gráfico 14 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (2003-2010)

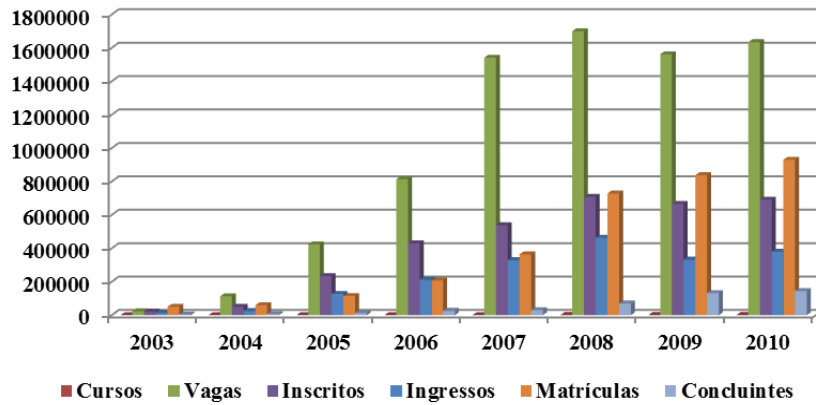


Gráfico 15 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Cursos – 2003 a 2010)

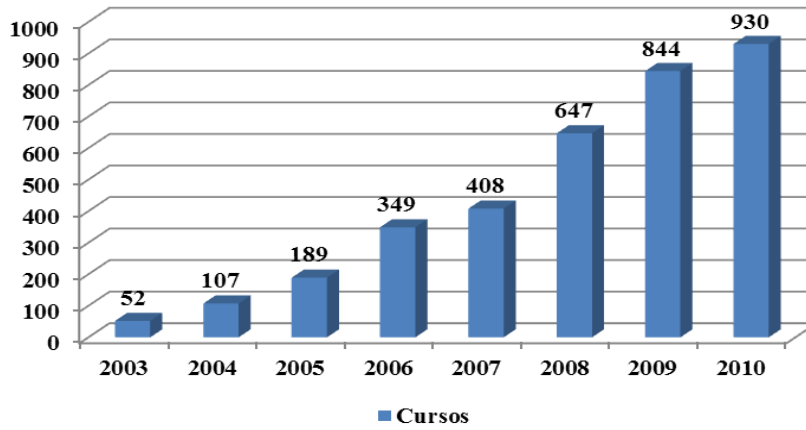


Gráfico 16 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Vagas – 2003 a 2010)

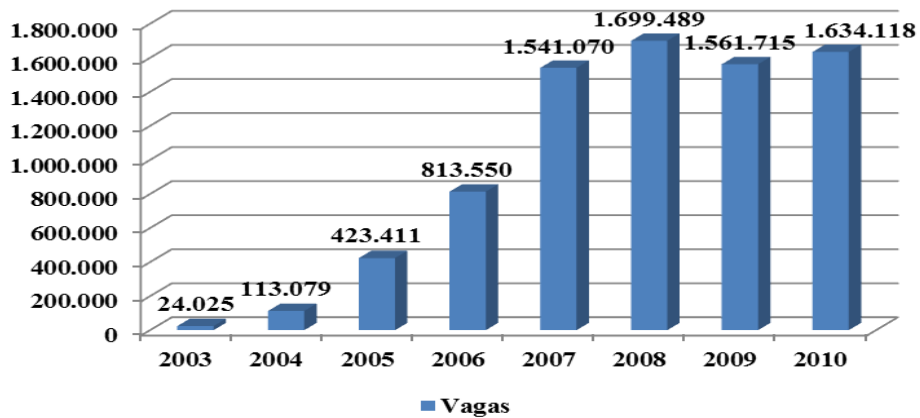


Gráfico 17 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Inscritos – 2003 a 2010)

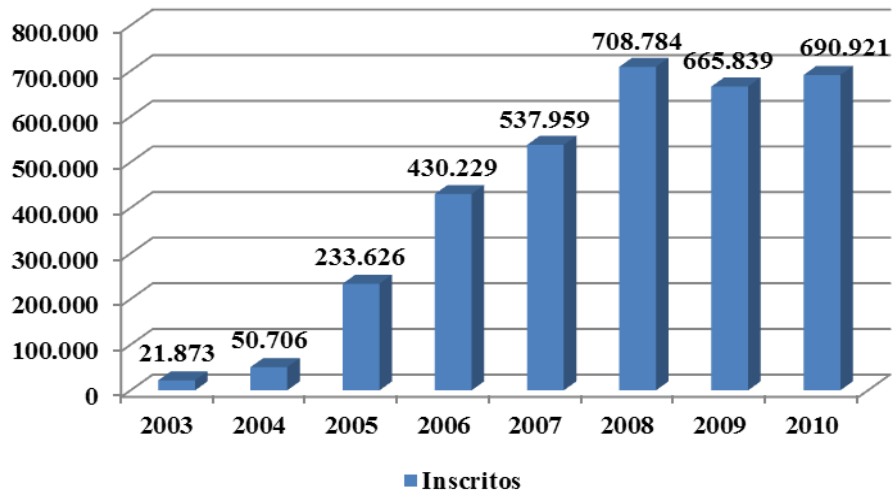


Gráfico 18 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Ingressos – 2003 a 2010)

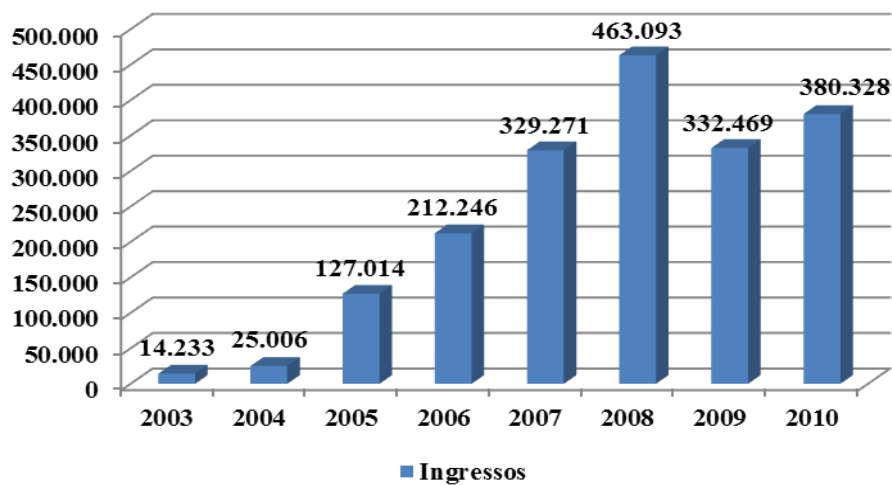


Gráfico 19 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Matrículas – 2003 a 2010)

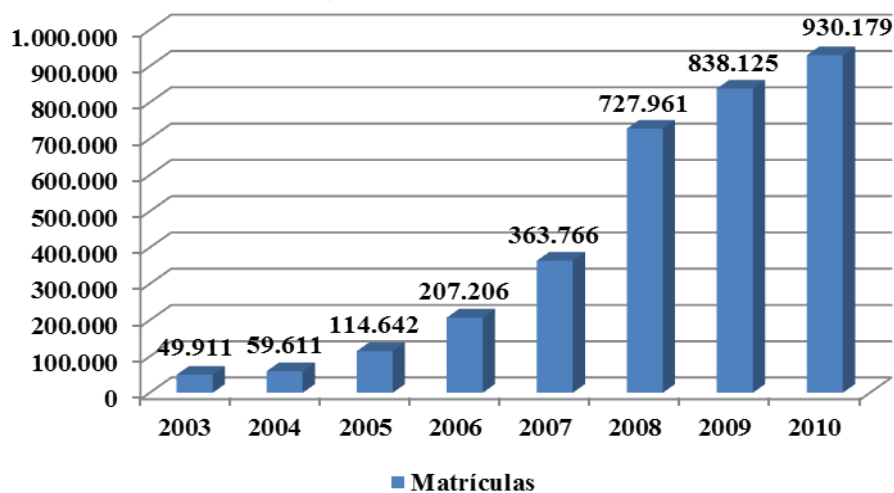
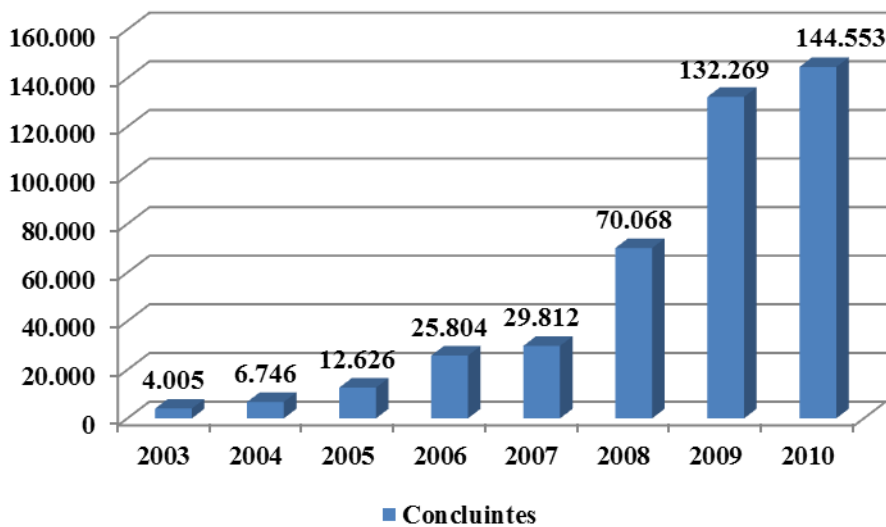


Gráfico 20 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Concluintes – 2003 a 2010)



A EaD, mesmo sendo bastante criticada, está se expandindo de forma acelerada, “especialmente na educação superior, nem sempre com a avaliação e o acompanhamento necessários a garantir as condições de oferta com qualidade” (DOURADO; SANTOS, 2011:175). De acordo com os dados da tabela 14, comprovamos esse crescimento veloz durante o governo Lula, visto que no período de 2003 a 2010, a quantidade de cursos passou de 52 para 930, havendo, assim, um aumento de 1.688%. A tabela 15 e os gráficos 22 a 28 mostram os indicadores da EaD no primeiro ano do octênio do governo Lula (2003) e no seu último ano (2010), podemos perceber assim, o salto no número de cursos, vagas, inscritos, ingressos, matrículas e concluintes.

Tabela 15 - Evolução da educação superior a distância no Brasil – 2003 e 2010

	Cursos	Vagas	Inscritos	Ingressos	Matrículas	Concluintes
2003	52	24.025	21.873	14.233	49.911	4.005
2010	930	1.634.118	690.921	380.328	930.179	144.553
%	1.688,45	6.701,74	3.058,77	2.572,16	1.763,67	3.509,30

Gráfico 21 - Evolução da educação superior a distância no Brasil – 2003 e 2010

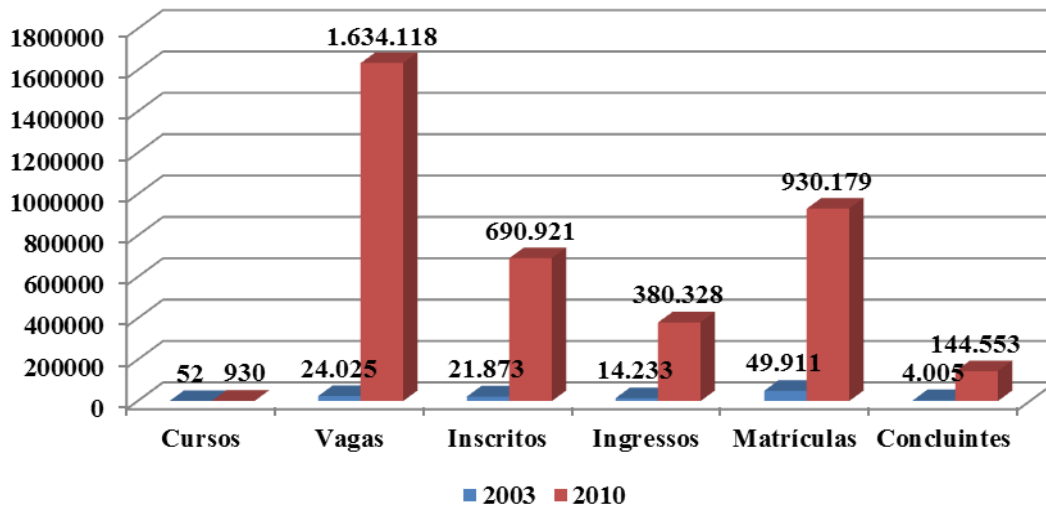


Gráfico 22 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Cursos – 2003 e 2010)

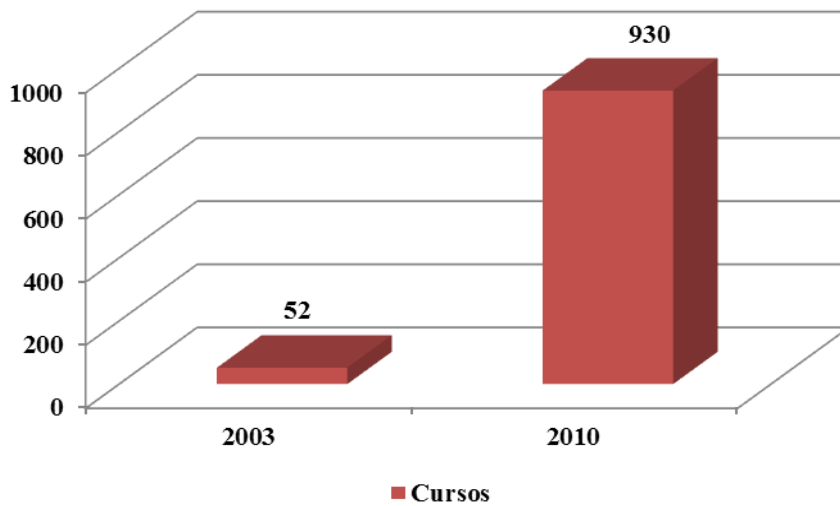


Gráfico 23 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Vagas – 2003 e 2010)

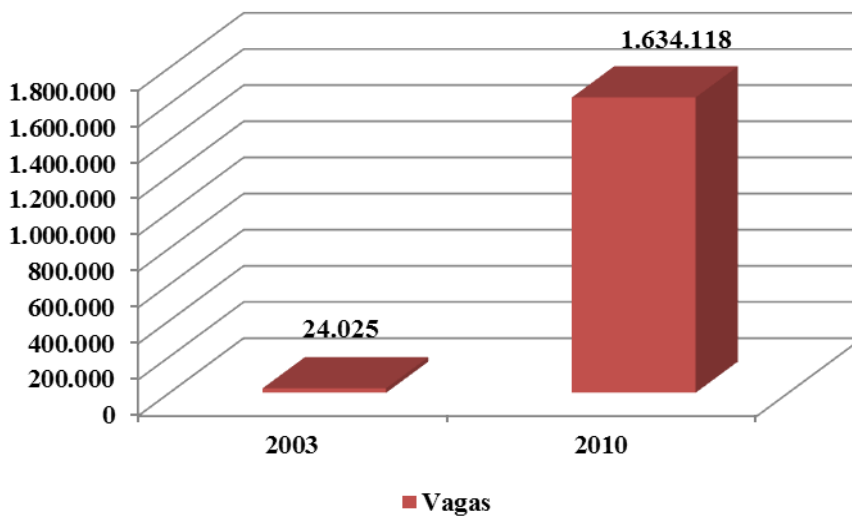


Gráfico 24 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Inscritos – 2003 e 2010)

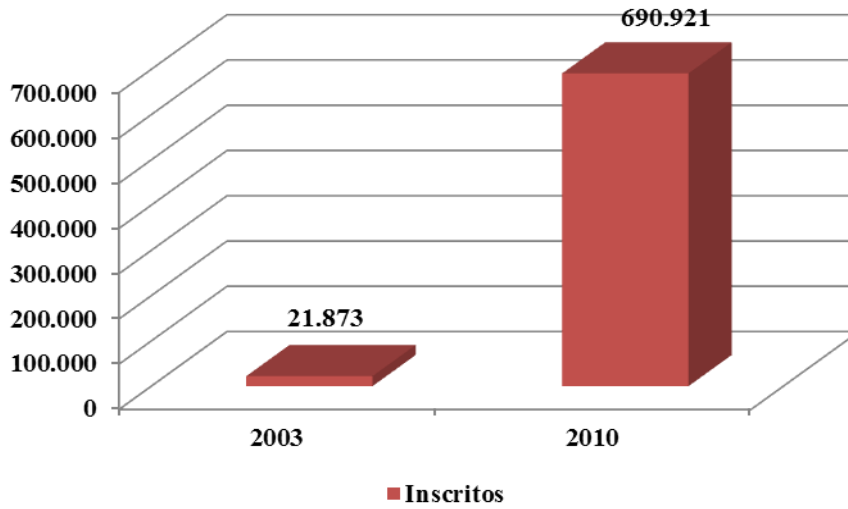


Gráfico 25 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Ingressos – 2003 e 2010)

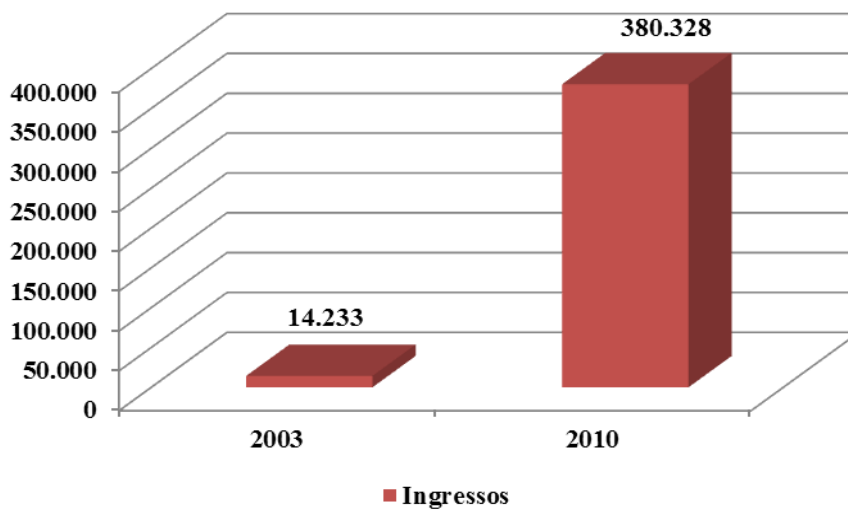
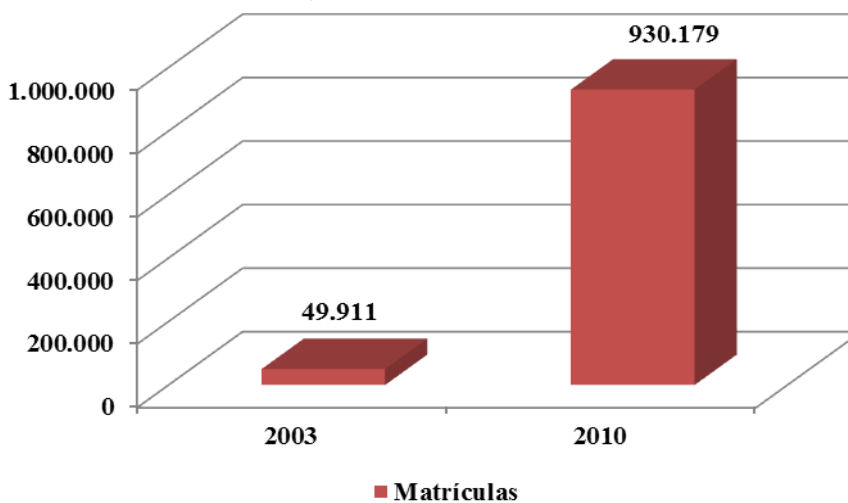
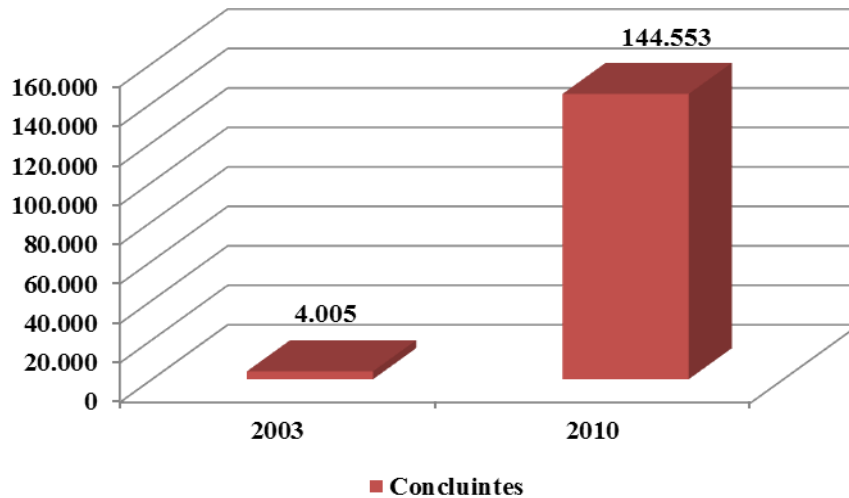


Gráfico 26 - Evolução da educação superior a distância no Brasil (Matrículas – 2003 e 2010)



**Gráfico 27 - Evolução da educação superior a distância no Brasil
(Concluintes – 2003 e 2010)**



Dessa evolução das diversas categorias, percebemos que o número percentual mais elevado foi o referente às vagas, ficando o número de inscritos menor e o de ingressos mais abaixo ainda. Deduzimos, pois, que das 1.634.118 vagas oferecidas em 2010, apenas 380.328 foram preenchidas, o que corresponde a 23,26%, ficando deste modo, 76,74% de vagas ociosas. Outro dado interessante a se considerar nessa evolução da EaD no Brasil, refere-se à quantidade de IES credenciadas para oferta de cursos superiores a distância, pegando como referência o último ano do governo FHC, o Brasil tinha somente 25 IES credenciadas, em 2011, segundo os dados do e-MEC, a quantidade de IES credenciadas subiram para 222, com um aumento de 788%. A partir de 2007, por meio do Decreto n. 6.303, foi criada a figura do Polo de Apoio Presencial, que é um espaço equipado para atender as necessidades dos alunos na sua localidade, inclusive para o desenvolvimento das atividades presenciais obrigatórias e em 2011, a EaD já contava com 5.979 Polos de apoio Presencial.

Dourado e Santos (2011), ao fazerem uma comparação da oferta de educação superior presencial e na EaD superior, com base nas estatísticas de 2009, constatam que embora em menor proporção (...) também há uma predominância do setor privado no número de cursos, com 52,6%, enquanto o setor público tem 47,4%. Nas instituições de ensino superior credenciadas para oferta de educação a distância, das 222 IES, 104 são públicas e 118 privadas. Apesar do predomínio do setor privado também na EaD, o percentual das duas categorias administrativas demonstram um certo equilíbrio, mas ao verificar a quantidade de matrículas e de polos nos setores público e privado, a disparidade aparece, pois, de acordo com o censo da educação superior, na esfera privada se concentra 79,5% do total do número de matrículas: das 838.125 matrículas nos cursos de EaD superior, em 2009, apenas 172.696 (20,6%) estavam nas IES públicas, com 665.429 (79,4%), nas IES privadas.

Em relação à distribuição dos Polos de Apoio Presencial e IES, por região, o fenômeno se assemelha também ao da educação superior presencial⁸⁰, tendo em vista que as regiões Sul e Sudeste possuem mais polos do que as outras três regiões juntas, ou seja, dos 5.979 polos distribuídos por todas as 5 regiões brasileiras, a Sul comporta 1.322, e a Sudeste 2.175, o correspondente a 51,5% do total de polos. Quanto ao número de IES, na região Sudeste se concentra 97 das IES credenciadas, o que corresponde a 43,7% do total; 48 IES (21,6%) na região Sul; 42 IES no Nordeste (18,91%); 18 IES na Centro-Oeste (8,10%) e por último, 17 na Norte (7,65%). Nos deparamos pois, com um processo complexo de expansão do ensino superior por meio da EaD, que requer da parte do MEC um maior acompanhamento e avaliação das iniciativas de EAD.

3.2. Conselho Nacional de Educação (CNE – 2003/2010) e sua Participação no Processo de Expansão do Ensino Superior

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, a quantidade de entidades que indicam nomes para participar do conselho aumentaram para 32 entidades⁸¹, mas o processo ainda continua o mesmo, ou seja, a escolha ainda é feita pelo ministro. Em 2010, a lista das 32 entidades aptas à indicação de nomes de conselheiros para concorrer ao CNE foi publicada no DOU, como afirmado anteriormente, cada uma das entidades pode sugerir seis candidatos, sendo três para cada câmara. Portanto, soma-se um total de 192 nomes, sendo 96 para a CEB e outros 96 para a CES, deste total, são selecionados seis candidatos, isto é, outros seis nomes são escolhidos pelo Ministro da Educação (que podem ter sido indicados pelas entidades ou não).

⁸⁰ Conforme demonstrado nas Tabelas 2 e 3.

⁸¹ **1** Academia Brasileira de Ciências (ABC), **2** Academia Brasileira de Educação (ABE), **3** Academia Brasileira de Letras (ABL), **4** Academia Nacional de Medicina (ANM), **5** Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), **6** Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea), **7** Associação Brasileira de Ensino de Biologia, **8** Associação Brasileira de Ensino de Direito (ABEDi), **9** Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (Abenge), **10** Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), **11** Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), **12** Associação Nacional de História (Anpuh), **13** Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae), **14** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), **15** Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia (Anpof), **16** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), **17** Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), **18** Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (Angrad), **19** Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), **20** Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), **21** União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), **22** Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, **23** Sociedade Brasileira de Física (SBF), **24** Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), **25** Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), **26** Sociedade Brasileira de Química (SBQ), **27** Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), **28** União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), **29** União Nacional dos Estudantes (UNE), **30** Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), **31** Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), **32** União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (CIEGLINSKI, 2011).

No final deste processo, são entregues ao presidente da República os doze nomes, que fica a com decisão final. A maneira como seus conselheiros são selecionados ainda é, segundo seus críticos, “um entrave para a autonomia do colegiado, fazendo da instituição quase sempre uma instância corroborante das decisões ministeriais” (CIEGLINSKI, 2011, p. 3). Outro fator que restringe a autonomia deste colegiado refere-se ao orçamento, ou seja, “o CNE não tem orçamento próprio, mantém-se com recursos e quadro de pessoal do Ministério da Educação” (CIEGLINSKI, 2011, p. 4). O presidente da CES, Paulo Barone, diz concordar com a existência de uma carência grande em termos estruturais que pode comprometer a autonomia plena dos colegiados, ainda afirma: "O CNE tem uma relativa autonomia, até porque toma decisões regulatórias. Mas há uma carência muito forte em sua estrutura operacional. Houve uma decomposição dos quadros do setor público que está sendo revertida muito lentamente" (CIEGLINSKI, 2011, p. 4).

Ao analisar o perfil de alguns conselheiros, currículos e entidades a que estão vinculados, percebemos a ligação deste órgão com o setor privado da educação superior, e que a maioria dos seus conselheiros defendem um projeto de expansão para o ensino superior privado em detrimento do público.. Esta reflexão sobre o caráter privatista do CNE se limita à atuação da Câmara da Educação Superior – CES, visto que o objeto deste estudo é o Ensino Superior. No início de 1998, o CNE tinha a seguinte composição : 1-Carlos Alberto Serpa de Oliveira, 2-Yugo Okida, 3-Silke Weber, 4-Arthur Roquete de Macedo, 5-Roberto Cláudio Frota Bezerra, 6-Jacques Veloso, 7-Hésio Cordeiro, 8-Éfrem Maranhão, 9-Eunice Durham,10-José Carlos Almeida, 11-Lauro Zimmer e 12-Abílio Baeta Neves, secretário da Educação Superior do MEC naquele momento (SILVA, 2005:87).

O conselheiro Carlos Alberto Serpa de Oliveira, ex-reitor da Universidade Gama Filho, do Rio de Janeiro, trabalhou no MEC em coordenações, comissões e assessorias (1969/76); atuou como presidente da Fundação Cesgranrio (desde 1971), entidade que aplica o Provão e dá consultoria a universidades privadas. Diretor da Academia Brasileira de Educação e foi indicado para o CNE por esta academia, que tem entre seus membros Éfrem Maranhão e Lauro Zimmer, também do CNE e Edson Machado⁸² (*Documenta*-1996 e DIEGUEZ, 2001).

⁸² Edson Machado - Chefe de gabinete do ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Foi membro do Conselho Federal de Educação, extinto em 1994 pelo então presidente Itamar Franco por suspeitas de corrupção. Naquele ano, deu consultoria à Faculdade da Cidade, no Rio de Janeiro, que pleiteava a transformação em universidade. Sua mulher, Eda Machado, conseguiu, em 1998, autorização do MEC para abrir o Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb) com seis cursos de uma só vez. (DIEGUEZ, 2001)

Outro conselheiro com vínculos e interesses no ensino privado é Yugo Okida, vice-reitor da Universidade Paulista (Unip), que pertence a um dos maiores grupos educacionais do país, o Objetivo, do empresário João Carlos Di Genio. Okida também é sócio de Di Genio no Objetivo e em outros negócios do grupo, membro da ANUP, diretor administrativo do Colégio Objetivo, participou da comissão para a transformação das Faculdades Objetivo em UNIP. Foi membro do CFE de junho de 1988 a julho de 1994⁸³.

Os dois conselheiros mencionados acima, “já eram membros do CNE, com mandato de dois anos, que se encerrava naquele momento⁸⁴. E mais importante ainda é destacar que ambos os conselheiros foram reconduzidos, pelo presidente da República, para a Câmara de Educação Superior, a partir de uma lista composta por 16 nomes.” (SILVA, 2005, p. 86). Quanto a Silke Weber, o “Decreto s.n., de 10 de março de 1998, também reconduziu, com mandato de quatro anos, Silke Weber, professora da Ufpe, que foi Secretária de Educação do Estado de Pernambuco (indicada em 1995, ao CNE, para a CES-CNE pelo Consed, Anped e SBPC e para a CEB-CNE pelo Consed)” (SILVA, 2005:86).

De acordo com o regimento do CNE, ele tem “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”, mas na realidade, o CNE tem autonomia limitada e é controlado pelo governo, pois além de não ter orçamento próprio, pois se mantém com recursos e quadro de pessoal do Ministério da Educação, os conselheiros são escolhidos pelo Ministro da Educação por meio de uma lista tríplice, na qual 32 entidades sugerem 3 nomes para cada câmara.

Sobre a constituição do CNE e para reforçar seu caráter institucional, sua composição deveria surgir de um colégio mais amplo possível, envolvendo prioritariamente a comunidade educacional (SAVIANI *apud* CIEGLINSKI, 2011). Saviani também critica o fato de representantes do setor privado terem assento no conselho, dizendo “Não faz sentido que eles definam normas que obriguem a todos, inclusive escolas públicas”. Constatamos pois, que o CNE, assim como o CFE, continuou sendo influenciado e dirigido pelos conchavos de pessoas ligadas ao setor educacional privado, onde operam os lobbies e que o atual CNE é altamente influenciável e não tem participação ativa na elaboração de políticas educacionais, ele está à margem do contexto educacional e continua privilegiando o setor privado. Considerando que o setor educacional público não tem interesse em participar deste colegiado, no entanto, as vagas de conselheiros são disputadas pelo setor privado. O

⁸³ De acordo com dados extraídos da revista *Documenta-CNE* de mar. 1996.

⁸⁴ No ano de 1998.

CNE/CSE perdeu, na realidade, sua autonomia e limitou assim, uma das suas atribuições que era de assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional, esta função passou a ser exercida, a partir de 2004, pelo MEC, por meio do sistema de avaliação da educação superior.

3.3. Avaliação e seu Papel nas Políticas de Expansão e Diversificação da Educação Superior

Em 2003, no primeiro governo Lula, foi criada pelo então secretário da educação superior, uma Comissão Especial de Avaliação – CEA, a qual era composta por 3 acadêmicos representantes da UNE, professores, gestores e membros do Ministério, com experiência em avaliação em educação superior, totalizando 21 pessoas, que trabalharam de abril a agosto e foi criada pela Secretaria de Educação Superior, a SESu. Segundo Dias Sobrinho (2008), este grupo de trabalho saiu convencido de ter produzido um consistente projeto de avaliação, vinculado a um projeto de educação superior. A elaboração deste documento levou em conta manifestações de 38 entidades da sociedade civil, desde Andes, Crub, CUT, CGT, associações científicas, enfim houve um amplo processo de audiências públicas. Isso está consolidado em documentos. A maior parte dessas entidades pedia justamente que fosse criado um sistema mais amplo, que fossem avaliadas as diversas dimensões institucionais e que fosse levada em conta a função social da educação superior.

Esta comissão elaborou um diagnóstico e uma proposta de avaliação da educação superior brasileira denominada Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES). Neste diagnóstico concluiu-se que a racionalidade do *Provão* era muito “mais mercadológica e reguladora do que acadêmica e pedagógica (...) e que a divulgação dos resultados do ENC desvinculados de outros processos avaliativos, atribuindo a ele centralidade no sistema de avaliação e autoridade exclusiva ao comunicar ao grande público a suposta qualidade dos cursos” (BARREYRO, 2008:865) e constituía uma limitação, como avaliação do sistema, ao considerar apenas os resultados de exames dos alunos. Destacava-se que era deficiente pela “adoção de políticas de premiação e punição de instituições com base em conceitos gerados por um instrumento e por uma metodologia deficientes e, portanto, incapaz de expressar com confiabilidade a qualidade dos cursos” (BARREYRO, 2008:865).

O SINAES surgiu como uma tentativa de implantação de uma nova proposta de um sistema de avaliação integrada e, principalmente, comprometida com a melhoria da qualidade da educação. Este comprometimento do SINAES está diretamente ligado à avaliação que é o referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior. Vimos

até aqui que avaliação está associada à qualidade, é necessário pois, esclarecer o que se entende por qualidade na educação dentro do contexto atual em que a universidade é considerada uma prestadora de serviços e deve por conseguinte, ser avaliada. Esta afirmação de que universidade é considerada uma prestadora de serviços, está fundamentada na reflexão de Chauí quando esta afirma que “a Reforma [do Estado] tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado”. (CHAUÍ, 1999a:1). A avaliação de toda e qualquer universidade passa a ser caracterizada por uma qualidade que é definida

como competência e excelência cujo critério é o atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social; e é medida pela produtividade, orientada por três critérios: quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz. (...) Observa-se que a pergunta pela produtividade não indaga o que se produz, como se produz, para quem ou para que se produz, mas opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade (CHAUÍ, 1999^a, p. 2).

A universidade para Chauí (1999a), deixa de ser instituição social para ser vista como organização social, definida por uma prática que se caracteriza pela instrumentalidade e cujo reconhecimento e legitimidade são traduzidos na ideia de eficácia e sucesso (quantidade de resultados em curto espaço de tempo). Contudo, não é esta qualidade que defendemos e sim, aquela qualidade⁸⁵ viabilizada em uma Universidade como um “espaço de produção e socialização do conhecimento (...) cujo compromisso social se revela no esclarecimento da realidade mas, acima de tudo, no campo da formação intelectual, ética, humana e profissional”. A qual busca garantir a qualidade na educação pública que se pauta, de fato, no “direito de aprender e de ensinar e que se concretiza por meio das políticas públicas e das ações pedagógicas” e não aquela pautada em “parâmetros meramente quantitativos e ranqueadores”, muito menos naquela educação que considera o “conhecimento como moeda de troca no campo das políticas ou do ensino”.

Como também, a qualidade desenvolvida em uma universidade com uma concepção abrangente, que não se restringe a atender apenas as necessidades práticas, mas preocupa-se com o “incentivo à produção científica, literária, filosófica, artística, bem como o intercâmbio cultural entre as instituições científicas e técnicas do país e do exterior” (Manifesto dos Cursos de Formação de Professores da Puc Goiás, 2012). A qualidade inerente à universidade

⁸⁵ Descrita no Manifesto dos Cursos de Formação de Professores da Puc Goiás, em 17 de abril de 2012.

que defende em sua missão as idéias de formação, reflexão, criação e crítica, conforme a instituição social proclamada por Chauí e ainda, aquela que tem como função, formular intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva, idealizada por Anísio Teixeira.

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, é o sistema de avaliação e acreditação da graduação⁸⁶ brasileira e atualmente, está ligado a vários órgãos do MEC: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Secretaria de Educação Superior (SESU), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e Conselho Nacional de Educação (CNE).

O SINAES, em seu Art. 2º, é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Este sistema avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, e técnico-administrativo e infraestrutura física e técnica/tecnológicas, dentre outros. Ele tem como objetivo zelar pelo processo nacional de avaliação dos cursos de graduação e avaliar o desempenho dos acadêmicos das Instituições de Ensino Superior (IES) de todo o país. As avaliações têm caráter formativo e buscam aperfeiçoar os agentes das IES, promovendo a melhoria da qualidade da educação superior. O sistema também busca orientar a expansão da oferta de vagas, aumentar a eficácia institucional e aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das IES (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - MEC).

Na avaliação, o SINAES utiliza procedimentos centralizados de supervisão e avaliação, já que tem seu amparo legal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB/96, que em seu Art. 46, “*autoriza e reconhece cursos, bem como credencia IES, com prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação,*”. E no § 1º desse mesmo artigo declara que “*após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento*”.

De acordo com a legislação, os cursos de educação superior passam por três tipos de avaliação: para autorização, para reconhecimento e para renovação de reconhecimento.

⁸⁶ No Brasil, já existe, desde a década de 1970, o sistema de avaliação e acreditação da pós-graduação por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (ASSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 8).

Assim, a qualidade do ensino tanto privado quanto público é regulada pelo governo federal através do MEC/SINAES, e questionamos se ele consegue fazer este controle de forma adequada. A justificativa desta regulação se dá devido ao fato de que existe muito espaço para educação de má qualidade no setor privado, mas ela ocorre também no setor público.

Na sua concepção inicial, este amplo e complexo sistema de avaliação, baseado numa perspectiva de avaliação e de educação global e integradora, utilizando o instrumento da avaliação⁸⁷ como um modo de promover a melhoria da educação superior, correspondendo, assim, à finalidade principal da avaliação, que nada mais é do que promover a melhoria e o aperfeiçoamento das instituições ou do sistema. Este novo sistema de avaliação tinha como propósito transformar o modelo de avaliação anterior, focado apenas no exame feito por estudantes, baseado nos resultados, com elaboração de *rankings*, limitado à conformação de normas burocrático-legais, como era o Provão. A mudança para um novo modelo de sistema de avaliação, mais completo, voltado para a instituição como um todo, que respeita sua identidade institucional, assim como a diversidade do sistema, com a participação de especialistas, não de forma fragmentada, mas sim, contextualizada; proposta esta, elaborada pela CEA.

A abrangência e complexidade desta nova proposta de avaliação está explicitada no Art. 2º da Lei nº 10.861/2004. Como o próprio nome indica, a proposta inicial do SINAES, valorizava o conceito de sistema, que buscava construir um sistema nacional de avaliação da Educação Superior. Segundo Dias Sobrinho,

Um sistema se realiza como uma ideia básica e integradora que se materializa em determinadas práticas articuladas entre si, com a finalidade de produzir efeitos e alcançar objetivos coerentes e consistentes. Para ser realmente um sistema de avaliação, o SINAES propôs a integração entre diversos instrumentos e momentos de aplicação, tendo como base e eixo estruturante uma concepção global de avaliação e de Educação Superior. (DIAS SOBRINHO, 2010:208)

O mesmo autor continua, destacando que um dos principais objetivos do SINAES na sua versão original, era que a avaliação fosse vinculada à regulação, isto é, que todos os atos e processos de regulação fossem fundamentados nos resultados de avaliações. Que a avaliação seja vinculativa na regulação, “com base nos resultados globais da avaliação, e não em um único instrumento, a regulação seria mais confiável, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência essencial à construção da qualidade do sistema de educação superior. Realizando-se como um sistema coerente, a avaliação poderia

⁸⁷ Instrumento de Avaliação de Cursos de graduação presencial e a distância, reformulado em maio de 2012. (MEC/INEP/DAES/SINAES).

efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos da política de Educação Superior”. (DIAS SOBRINHO, 2010:208)

Para que a avaliação seja efetivamente um instrumento que proporcione melhorias no processo ensino-aprendizagem, todos os agentes do ensino superior devem estar envolvidos neste processo, não apenas como objetos da avaliação, mas também como protagonistas, ou seja, precisam agir tanto como avaliados e avaliadores. Uma vez que, o sujeito só é corresponsável de um processo do qual participa. A proposta era coerente com a idéia de sistema⁸⁸ e recuperava “o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada”. (DIAS SOBRINHO, 2010:208)

A avaliação tinha como foco a formação de sujeitos e a produção e a socialização de conhecimentos de cada IES, ou seja, ia muito além da ideia de educação-mercadoria, objetivando a simples capacitação para o mercado, que é a tendência predominante, atualmente, da educação. No entanto, o objeto de instrumentos como o Provão, em um passado recente, e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, atualmente, e/ou qualquer outro instrumento que mede desempenhos de estudantes em escala nacional, tem muito mais uma função de orientação de mercado do que uma função pedagógica. E estes tipos de instrumentos são chamados de pseudoavaliação ou de “quase-avaliação”. Estaria mais na instância do controle, da averiguação, da verificação. (DIAS SOBRINHO, 2003)

Os três eixos constitutivos do SINAES, segundo Polidori (2009), têm a finalidade de fazer com que as IES passem por um ciclo completo de avaliação, cujo processo não possui uma dinâmica linear, pois cada pilar compreende vários estágios e atuações que se diferem de uma IES para outra, atendendo um dos grandes princípios do SINAES, que é o de respeitar as diferenças e as especificidades de cada instituição.

Para Barreiro e Rothen, o SINAES é uma “cumulação” das propostas de avaliações anteriores a ele, ou seja, a avaliação das instituições se origina do PAIUB; a avaliação dos cursos segue o mesmo modelo da Avaliação das Condições de Ensino – ACE, e o último componente, que é a avaliação do desempenho dos estudantes, através do ENADE, tem o mesmo padrão do Provão. Em seguida, os autores acima, criticam esta “cumulação”, pois a avaliação está perdendo seu objetivo inicial e tem sido utilizada como um processo técnico,

⁸⁸ Para maiores informações sobre o conceito de sistema, consultar o artigo de SAVIANI, Dermeval, Sistema Nacional de Educação: O lugar da educação Superior, jan./jun. 2010.

desconsiderando os valores e paradigmas de cada proposta: “A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão”. (BARREYRO e ROTHEN, 2006:971).

O atual sistema avaliativo do ensino superior, já foi alterado várias vezes desde o seu projeto original, pois o INEP, órgão responsável pela sua execução, tem encontrado muitas dificuldades para dar continuidade à sua proposta inicial, cujas iniciativas vêm apresentando tendências a interromper esse processo participativo e a retomar o paradigma técnico-burocrático do modelo anterior a ele. Dias Sobrinho aponta qual era a concepção inicial da avaliação do desempenho dos estudantes, por meio do PAIDEIA:

O documento original do SINAES propunha a aplicação de um instrumento amplo e integrador, no lugar de um exame ou prova: o – PAIDEIA. Esse instrumento buscava consolidar a idéia de processo, de integração, de movimento, evolução e inovação, contrapondo-se à avaliação produtivista, estática e de meros resultados. Não se tratava simplesmente de constatar desempenhos de estudantes, mas de avaliar as grandes tendências curriculares, as dinâmicas formativas e as relações interdisciplinares de conjuntos de cursos que constituem as grandes áreas do conhecimento, como ciências humanas, exatas, tecnológicas e da saúde. (DIAS SOBRINHO, 2010:211).

No entanto, a proposta não foi bem entendida e foi refutada tanto pelo MEC, quanto pela mídia e pelo Congresso Nacional. Em seu lugar, foi aprovado o ENADE. As principais causas desta deturpação do sistema original são: muitos dos aspectos do SINAES foram considerados pelo INEP de difícil operacionalização e demasiadamente subjetivos para caber em escalas objetivas; falta de estruturação adequada do INEP ou por carência de pessoal acadêmico com boa formação em avaliação, tanto na administração central como nas IES; a frágil tradição da Educação Superior brasileira em avaliação e os empecilhos normais de avaliação em larga escala, especialmente em um país grande e diverso como o Brasil e por último, a pouca compreensão da avaliação dinâmica⁸⁹ do ENADE, em contraposição à concepção estática e convencional do Provão (SOBRINHO 2010).

Para entender a classificação das IES em boas ou ruins, é utilizada uma escala conceitual que vai de 1 a 5⁹⁰ que divide as IES em dois grupos, no primeiro, todas as IES

⁸⁹ Para apreender a diferença entre avaliação estática e avaliação dinâmica, consultar DIAS SOBRINHO, 2010.

⁹⁰ Assim como o Provão usava os conceitos A, B, C, D, E, para apresentar os resultados, o SINAES utiliza uma escala conceitual de 1 a 5 que segundo BARREYRO, 2004, permite comunicar uma mensagem muito clara nos próprios códigos e linguajar da publicidade e o marketing.

classificadas nos níveis 1 e 2 devem ser visitados por uma comissão, composta por membros da comunidade acadêmica preparados especialmente pelo MEC, para essa avaliação, por serem consideradas aquém do padrão aceitável de qualidade. As instituições que fazem parte do segundo grupo, são aquelas classificadas nos níveis 3, 4 ou 5, esta classificação vale tanto para a avaliação para o desempenho das IES, quanto para o dos cursos. As IES ou cursos do segundo grupo, têm a opção de solicitar uma visita de avaliação, ou não; no entanto, se não o fizerem dentro de 30 dias, o conceito preliminar é mantido como conceito final.

O SINAES propõe uma avaliação institucional, que é o seu primeiro eixo, originário do PAIUB. Esta avaliação do desempenho das instituições é integrada por diversos instrumentos complementares: Avaliação interna ou Autoavaliação, Avaliação externa, Censo e Cadastro das IES e seus respectivos cursos. A Avaliação Institucional está relacionada: à melhoria da qualidade da educação superior; à orientação da expansão de sua oferta; ao aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e ao aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Essa Avaliação Institucional divide-se em duas modalidades: a Autoavaliação – Coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição e orientada pelas diretrizes e pelo roteiro da autoavaliação institucional da CONAES e a Avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo INEP. A avaliação externa tem como referência os padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação e nos relatórios das autoavaliações. O processo de avaliação externa independente de sua abordagem, se orienta por uma visão multidimensional que busque integrar suas naturezas formativa e de regulação numa perspectiva de globalidade (Avaliação Institucional – INEP).

A avaliação institucional com autoavaliação, oriunda do PAIUB e eixo central do SINAES, está organizada e regulamentada nos instrumentos de avaliação, que considera 10 dimensões. Estas contemplam a análise global e integrada destas dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. A tabela das dimensões e seus respectivos pesos foi revisada em setembro de 2010.

Quadro2 – Quadro dos pesos das dimensões

Dimensão	Quantidade de indicadores	Pesos
1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional	2	5
2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.	7	35
3. A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural	4	5
4. A comunicação com a sociedade.	3	5
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.	6	20
6. Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios	4	5
7. Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação	5	10
8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional	3	5
9. Políticas de atendimento aos estudantes	4	5
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior	3	5

Fonte: MEC/INEP/DEED.

A Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES⁹¹, em 25 de fevereiro de 2013, divulgou a Nota Técnica N° 08 da CGACGIES/DAES/INEP, que trata da revisão para reformulação dos instrumentos de avaliação institucional utilizados na avaliação *in loco* que são adotados pelo INEP/SINAES. A proposta foi de uma padronização dos instrumentos que subsidiam os processos de credenciamento e recredenciamento de IES, assim como a transformação da organização acadêmica, nos casos pertinentes (faculdade para centro universitário e deste para universidade).

O novo instrumento é matricial e organiza-se em cinco eixos, contemplando nestes, as dez dimensões referenciadas no marco legal do Sinaes (Artigo 3° da Lei n° 10.861). Os eixos ficam assim dispostos no instrumento:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES (Planejamento e Autoavaliação). Inclui também um Relato Institucional, que descreve e

⁹¹ Órgão responsável pelas decisões sobre os procedimentos de avaliação.

evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), do período que constituiu o objeto de avaliação.

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3– Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura: contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES.

De acordo com a comissão⁹² criada para reformulação dos instrumentos, “o agrupamento das dimensões em eixos visa facilitar o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação”. Quanto ao conceito final obtido pela IES (Conceito Institucional - CI) é a média ponderada dos conceitos gerados em cada eixo, calculado a partir dos pesos distribuídos na tabela a seguir, calculados pelo Sistema e-MEC:

Quadro 03 – 5 Eixos das 10 Dimensões

EIXOS	Credenciamento	Recredenciamento	Número de indicadores
1 Planejamento e Avaliação Institucional	10	10	5
2 Desenvolvimento Institucional	20	20	7
3 Políticas Acadêmicas	20	30	13
4 Políticas de Gestão	20	20	8
5 Infraestrutura	30	20	16
TOTAL	100	100	49

⁹² Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação Institucional, nomeada pela Portaria nº 224, de 28 de junho de 2012, com representantes de Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas, da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esta Comissão foi coordenada pela Daes, seguindo as diretrizes elaboradas pela Conaes e orientações do CNE. (BRASIL, 2012).

A avaliação institucional externa é abrangente e complexa e vai muito além do método simples de análise estatística de resultados e opiniões de estudantes, mas de acordo com Barreyro (2008), ela parece não ter relevância no *ranking* das instituições divulgado pelo Ministério, apesar de continuar vigente no SINAES. Considerando que a lei não foi alterada e atende à proposta inicial do SINAES, pois contextualiza a avaliação, respeita as especificidades de cada IES, “as ações indutoras de qualidade ficaram restritas ao ato “avaliar”, concebido como monitoramento, ou melhor, como verificação, uma vez que desassociou o diagnóstico produzido pela avaliação *in loco* e pelos resultados obtidos pelo “provão” do planejamento de propostas de melhoria, deixando às instituições a tarefa de saneamento dos problemas detectados” (REAL, 2007, p. 4). A autora está se referindo ao provão, mas a realidade ainda é atual e o mesmo texto se aplica ao contexto atual, em relação às visitas das comissões avaliadoras às IES para a avaliação externa do SINAES.

Quanto ao segundo pilar que constitui o SINAES, a Avaliação do desempenho de Cursos de Graduação, que assim como a Avaliação Institucional, a Avaliação de Cursos⁹³ também está vinculada obrigatoriamente à visitas de comissões externas para análise *in loco* das condições de ensino, por meio dos instrumentos de avaliação de cursos, estabelece as seguintes dimensões: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e a infra-estrutura física. A Avaliação de Cursos de Graduação, na visão de Barreyro e Rothen (2006), se origina e faz uma metamorfose da Avaliação das Condições de Ensino – ACE, cuja incorporação ao SINAES, se deu desde a Medida Provisória 147/2003 que instituía o SINAPES. Na apresentação do Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES (2008, revisado em 2010), o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, declara que

A compreensão da avaliação como um processo dinâmico, que exige mediação pedagógica permanente, impõe ao Ministério da Educação a responsabilidade de rever periodicamente os seus instrumentos e procedimentos de avaliação, de modo a ajustá-los aos diferentes contextos e situação que se apresentam no cenário da educação superior e torná-los elementos balizadores da qualidade que se deseja para a educação superior brasileira.(Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES, 2008, revisado em 2010).

Seguindo a determinação de revisão periódica dos instrumentos e procedimentos de avaliação, a Diretoria de Avaliação de Educação Superior – DAES/INEP⁹⁴, designou a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior para operacionalização do SINAES, para rever estes instrumentos.

⁹³ Conforme o art. 4º, § 1º, da Lei 10.861/2004.

⁹⁴ Através da Portaria número 386 de 27 de setembro de 2010.

Essa comissão tinha as seguintes atribuições: analisar criticamente os antigos instrumentos admitindo diversas posições: avaliador, IES, Docentes, Dirigentes, Coordenadores e, principalmente Discentes; elaborar e discutir um projeto de um instrumento único para os diferentes três atos autorizativos; montar uma Escala única para atribuição dos conceitos; e por último, verificar todos os indicadores existentes e sua validade. (Novos instrumentos de avaliação de cursos de graduação, INEP – MEC, 2010). São atribuídos conceitos de 1 a 5, em ordem crescente de excelência, a cada um dos indicadores de cada uma das três dimensões, como exigido no § 2º do Artigo 4º da Lei do SINAES: *A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.*

Como resultado do trabalho desta comissão, a DAES/INEP⁹⁵, em 2011, reformulou os Instrumentos de Avaliação de Cursos para operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Os instrumentos anteriores que eram num total de doze, foram reduzidos para três⁹⁶, os quais serão utilizados para subsidiar os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos avaliados. Segue abaixo, a tabela com os atos regulatórios, as dimensões e seus respectivos pesos.

Quadro 04 – Pesos por dimensão

Autorização de Curso

DIMENSÃO	PESO
ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA	30
CORPO DOCENTE E TUTORIAL	30
INFRAESTRUTURA	40

Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Curso

DIMENSÃO	PESO
ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA	40
CORPO DOCENTE E TUTORIAL	30
INFRAESTRUTURA	30

Fonte: Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância INEP –2012

Nos novos instrumentos, percebemos que não houve implementação de mudanças substanciais, mas apenas uma tentativa de simplificação do sistema avaliativo. Algumas das principais críticas em torno dos novos instrumentos é que o governo continua elaborando os

⁹⁵ Por meio da Nota Técnica de 1º de junho.

⁹⁶ Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Bacharelados, Licenciaturas e Cursos Superiores de Tecnologia (presencial e a distância); Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação em Direito (presencial e a distância) e Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação em Medicina.

instrumentos de avaliação com seus indicadores baseados nas IES públicas, desconsiderando o setor privado, visto que este atende a maior parte da demanda por expansão do ensino superior brasileiro. De acordo a evolução do número de Instituições de Educação Superior, em 2010, o segmento privado representa 88,30% das IES, enquanto o público fica com 11,70%, e eles continuam apresentando indicadores que se mostram oriundos de uma concepção sem quaisquer critérios científicos.

Assim como a avaliação institucional, a avaliação de cursos não aparenta ter importância na divulgação da suposta qualidade dos cursos, feita anualmente pelo MEC, mesmo sendo componente do SINAES⁹⁷, pois aproximadamente 70% do peso do CPC e, conseqüentemente, do IGC recai sobre o ENADE-Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes. Este é o terceiro e último pilar que compõe o atual sistema de avaliação da educação superior, cuja função é examinar o desempenho dos estudantes, ou seja, aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. Esse exame adquiriu um destaque maior no MEC e na mídia, diferentemente do que foi proposto pelos formuladores do SINAES na sua concepção original.

O ENADE constitui-se componente curricular obrigatório⁹⁸, sendo inscrito no histórico escolar do estudante somente a situação regular com relação a essa obrigação. O estudante selecionado que não comparecer ao Exame estará em situação irregular junto ao ENADE. Ele tem como objetivo avaliar o desempenho dos estudantes com relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional, e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial, integrando o SINAES, juntamente com a avaliação institucional e a avaliação dos cursos de graduação.

O ENADE é composto por quatro instrumentos básicos que são: uma prova, um questionário de impressões dos estudantes a respeito da prova, um questionário do estudante e um questionário do coordenador(a) do curso. A prova é padronizada, constituída por 40 questões, sendo 10 questões de formação geral e 30 questões de componente específico, aplicada a uma parte dos alunos da Instituição (área de Saúde, área de Exatas ou de Humanas, por exemplo), ingressantes⁹⁹ e concluintes dos cursos superiores, sendo divulgado

⁹⁷ Conforme § 2º do Artigo 4º desta Lei

⁹⁸ De acordo disposição do art. 5º, § 5º, da Lei no 10.861/2004

⁹⁹ Desde 2011, os ingressantes não fazem mais a prova, eles são somente inscritos pelas IES.

anualmente, apenas para os alunos e cursos que foram avaliados naquele ano. A periodicidade máxima de aplicação deste exame em cada área é trienal. É essencial a resposta a todas as questões, seja da prova e do questionário do estudante, de modo que o grau reflita efetivamente a realidade do curso.

Como a nota do aluno neste exame não é divulgada, a única exigência é que o aluno compareça à prova, portanto é responsabilidade de cada IES conscientizar e envolver seus alunos para que eles se comprometam em responder a prova com responsabilidade, caso contrário elas são penalizadas pelo baixo desempenho dos alunos, devido à falta de comprometimento deles. Conclui-se que este exame é de suma importância para as Instituições de Ensino, porém não é relevante para os alunos, porque ele não interfere no conceito individual destes alunos (o resultado da avaliação não consta do histórico). Para Verhine, “testes, a exemplo dos utilizados pelo ENADE ou pelo Provão, são limitados e capturam, no melhor dos casos, apenas uma porção daquilo que deve ser aprendido ou conhecido ao final de um curso de graduação. O ENADE é especialmente fraco nesse aspecto, por usar apenas 40 itens (...), número obviamente insuficiente para avaliar o conhecimento necessário ao exercício de uma profissão de nível superior” (VERHINE, 2008).

Devido às dificuldades em dar continuidade ao processo avaliativo do SINAES e em cumprir a legislação vigente, a qual estabelece que todos os cursos da educação superior devem ser visitados uma vez a cada três anos, como a educação superior conta atualmente, com mais de 28.000 cursos, conforme o Censo da Educação Superior de 2010, torna-se inviável para o MEC cumprir a legislação, ou melhor, visitar todos os cursos. Assim, em resposta a essa questão, o INEP criou em 2008, além do já vigente ENADE, que avalia o desempenho dos estudantes, mais dois novos indicadores no contexto da educação superior brasileira: o Conceito Preliminar de Curso – CPC¹⁰⁰ e o Índice Geral de Curso – IGC¹⁰¹.

O primeiro indicador é constituído de três elementos: o ENADE, o corpo docente (informações tiradas do Sistema de Cadastro dos Docentes que todas as IES são obrigadas a

¹⁰⁰ Este indicador foi instituído pela Portaria Normativa n. 4 de 5 de agosto de 2008 e dá um peso importante aos resultados do ENADE e à “construção” Índice de Diferença de Desempenho – elaborada com os dados do ENADE – e avalia a infraestrutura e o projeto pedagógico do curso, a partir de duas perguntas aos estudantes, no questionário sócio-econômico do ENADE e não pelo instrumento de avaliação de cursos implantado pelo SINAES; mais completo e ainda em vigor, pois a lei não foi alterada.(BARREYRO, 2008) O Conceito Preliminar de Curso (CPC) foi elaborado com o objetivo de combinar diferentes medidas de qualidade de curso e algumas variáveis de insumo (que tendem a ser mais estáveis), de forma a reduzir as possibilidades de variância nos resultados dos indicadores já existentes – o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado/IDD e o conceito do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes/Enade1.(BRASIL, 2011).

¹⁰¹ IGC – Índice Geral de Cursos que compreende o intervalo de 1 a 5 e consiste em um, indicador de qualidade das IES tanto em nível de Graduação, no qual é utilizado o CPC, quanto no nível de Pós-Graduação, que apresenta como parâmetro avaliativo a Nota Capes.

preencher anualmente) e o questionário preenchido pelos alunos que fizeram o ENADE (Questionário Socioeconômico, do qual são retiradas duas perguntas respondidas pelos alunos, uma relacionada às instalações físicas sobre equipamentos para aulas práticas¹⁰², e a outra, referente ao Projeto Pedagógico do curso, mais precisamente aos recursos didáticos, sobre planos de ensino¹⁰³). Abordamos mais adiante com maiores detalhes, essa questão das perguntas que pesquisam a opinião dos acadêmicos sobre equipamentos para aulas práticas e recursos didáticos, fundamentados em Flores Filho (2011) e Muriel (2011), respectivamente.

Visualizar os pesos atuais de cada componente que forma este indicador, facilita o entendimento do resultado que é divulgado na mídia, a qual reproduz o que o MEC lhes repassa depois da divulgação do censo da educação superior ou dos conceitos ENADE, CPC e IGC. Geralmente, a mídia não tem a compreensão necessária da formulação destes indicadores, nem dos critérios de análise nos instrumentos de avaliação, entretanto, ela os divulga mesmo assim, fazendo alardes em cima destes conceitos, que são preliminares, ou seja, ainda não são definitivos, sem se preocupar com as consequências irreversíveis dos danos causados às IES que recebem um conceito abaixo do declarado pelo MEC, como satisfatório. O CPC é dividido em duas partes:

- uma relacionada com o ENADE que corresponde a 60% da nota final = Concluintes com peso de 15% + Ingressantes 15% + IDD¹⁰⁴ com 30%;
- e a outra parte, chamada de “insumos” que corresponde a 40% da nota = Infraestrutura com peso de 5% + Recursos Didáticos 5% + Docentes Doutores 20% + Docentes Mestres 5% + Docentes – Regime de trabalho integral ou parcial 5%.

Na avaliação de Flores Filho (2011), 30% da composição do CPC é decorrente de dados sobre os docentes, 60% da nota da prova, que por sinal, não tem relevância para os alunos e 10% de duas respostas destes estudantes num questionário de opinião. Quanto ao IGC, “é uma média destes indicadores de cursos emitidos em anos diferentes. Obtidos estes indicadores na forma de média, são os mesmos convertidos em valores padronizados por

¹⁰² Se esta pergunta for respondida a contento pelos alunos, dá a instituição nota máxima neste item.

¹⁰³ A simples resposta a esta única pergunta reflete no CPC como a nota de toda a dimensão didático-pedagógica.

¹⁰⁴ Índice de Diferença de Desempenho Esperado e Observado - este indicador não é uma mera subtração da nota dos calouros daquela dos formandos, mas, particularmente, estima, baseado nos dados dos ingressantes, uma expectativa de nota final. Para isso considera não apenas os escores dos testes, mas também a educação dos pais e a seletividade do curso (percentagem dos ingressantes que concluem a graduação). Dessa maneira, o IDD representa a diferença entre os escores observados e esperados dos formandos e, assim, pode gerar tanto um escore positivo (quando o observado supera o esperado) quanto negativo (quando o observado é inferior ao esperado)(...) o IDD apenas funciona quando ambos os grupos de alunos (ingressantes e concluintes) estão motivados a responder, da melhor maneira que possam, o teste. Seria um desastre se os ingressantes optassem por obter uma nota baixa, dessa maneira contribuindo para um IDD artificialmente maior. Para evitar esse tipo de comportamento, os resultados dos ingressantes foram incorporados (com peso total de 27,5%) à nota do curso no ENADE.(VERHINE, 2008)

faixas de 1 a 5, sendo consideradas satisfatórias os resultados três, quatro ou cinco” (FLORES FILHO, 2011). Ainda de acordo com este autor, as IES estão a mercê da opinião dos alunos e correm o risco de sofrer injustiças, pois um curso no qual os alunos, por desinteresse (ou por discordar das mensuralidades, por exemplo), não respondem as questões das provas e as perguntas dos questionários (ou respondem de forma muito displicente) podem obter uma nota inferior a 3. Nesse sentido, Flores Filho afirma que “na prática, o CPC nada mais é que a “soma” do resultado da prova do ENADE, com a opinião dos alunos sobre laboratórios e planos de ensino, mais a situação dos professores (...) que se concentra nos alunos – percentual de 70% para desempenho e opinião – e pouco revela da estrutura e projeto pedagógico dos cursos (...) há uma inconsistência no índice que deveria, em tese, medir a qualidade do curso, não o desempenho dos alunos e suas opiniões” (FLORES FILHO, 2011).

No entanto, a partir de 2011, os alunos ingressantes do ENADE foram dispensados e, em virtude da ampliação de participação e consolidação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), passando a utilizar o resultado do desempenho dos estudantes do Enem para o cálculo do CPC¹⁰⁵. Segundo o MEC/INEP/DAES (BRASIL,2011), tal decisão se tornou possível em face de estudos realizados pela Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), que demonstraram que esta substituição era viável. O ENADE é apenas um dos três pilares da avaliação do sistema, entretanto, ele adquiriu um peso de destaque em detrimento dos outros dois pilares:

A avaliação baseada em indicadores resultantes de análises estatísticas e, tal como foi o PROVÃO, baseada primordialmente no desempenho dos alunos numa prova é imprecisa. Além disso, esta avaliação acaba se mostrando frágil porque, em muitos casos, a visita da comissão de especialistas demonstra que as condições de oferta dos cursos são bem melhores do que os indicadores do MEC demonstraram a priori. Por este motivo, talvez, a legislação educacional expressamente prevê a obrigatoriedade da visita *in loco* (FLORES FILHO, 2011).

O CPC se propõe a referenciar de forma preliminar a qualidade dos cursos de graduação, permitindo que se estabeleça um critério objetivo para dispensar a visita de comissão *in loco* para renovar o reconhecimento de cursos de graduação, assim como o IGC para credenciamento das IES, no entanto estes indicadores estão sendo tomados de forma desassociada do conjunto dos demais instrumentos de avaliação. O SINAES deste modo, está perdendo sua perspectiva de avaliação institucional, abrangente e processual e repetindo os mesmos procedimentos da avaliação anterior a ele, ou seja, dando destaque aos resultados, obtidos individualmente pelos alunos.

¹⁰⁵ Portaria Normativa MEC nº 40/2007, reeditada em dezembro de 2010.

Esta cultura de avaliação que induz as instituições educativas a perseguirem a eficiência e a eficácia como requisitos de qualidade organizacional, baseado no modelo da teoria clássica da administração de empresas oriunda das doutrinas de Frederick Taylor e Henry Fayol, a qual subordina a universidade à empresa capitalista, em detrimento da formação humana, teve seu início nos anos 40, segundo Cunha (1988) e tem se consolidado por meio do lugar privilegiado que a avaliação tem assumido a partir da década de 90.

A avaliação ganhou este papel central principalmente na década anterior, devido à grande expansão do ensino superior, pois concomitantemente à expansão houve a ampliação e a diversificação do sistema de Educação Superior como resultado da criação da legislação atual, este permitiu a mudança de universidades tradicionais, na maioria públicas, para centros universitários e faculdades isoladas, predominantemente, privados. Em decorrência dessa privatização houve, paralelamente, uma comercialização da educação superior, a qual explica a tendência atual da avaliação que vincula a educação aos interesses do mercado, ou seja, a educação como mercadoria, que recebe uma grande influência do mercado e objetiva, primordialmente, formar o indivíduo para atender e servir o mercado.

As IES estão envidando esforços para se adequarem aos padrões de qualidade estabelecidos nos instrumentos de avaliação, com o intuito de obter conceitos positivos e continuar competindo no mercado. Segundo Real (2007), nessa “busca das instituições pela obtenção de conceitos positivos nas avaliações que atestem a boa qualidade de seus serviços vem proporcionando uma qualidade formal em detrimento de uma qualidade real”, ou seja, estas mudanças e o atendimento dos critérios dos instrumentos de avaliação não promovem um avanço nos resultados de rendimento dos alunos.

A avaliação como prática contínua deve estar incorporada à vida acadêmica, não somente como exigência ou resultado de uma crescente demanda social, no sentido de conhecer o resultado avaliativo de alunos e instituições, mas também como forma de pensar alternativas e avançar na melhoria da educação superior. Cabendo às IES divulgarem seus resultados, compartilharem suas fragilidades e potencialidades, estudarem os instrumentos de avaliação juntamente com toda a comunidade acadêmica, conhecerem a legislação que direciona o SINAES, para que não apenas se adequem aos padrões estabelecidos pelo MEC, mas que se organizem para juntas questionarem o atual sistema avaliativo que as pune, para que unidas acionem seus órgãos de representação para que tomem as providências legais cabíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso realizado na presente pesquisa, percebemos a crescente evolução do ensino superior privado, favorecido pelas políticas educacionais. Datam de 1933, as primeiras estatísticas do setor educacional, desde esta época até os anos 1960, havia uma predominância do setor público sobre o privado em relação às matrículas em estabelecimentos de ensino superior. A partir dos anos 1970, houve uma inversão deste quadro, que vem se aprofundando até a data de hoje. Esta inversão se deu principalmente devido à vitória das correlações de forças que apoiaram o setor privado no transcurso de discussão e aprovação da LDB de 1961.

Destacamos a Reforma Universitária de 1968, por ser um marco para a educação, bem como para a sociedade de um modo geral, até os dias atuais. O primeiro momento da expansão do ensino superior no Brasil aconteceu durante a elaboração da Reforma de 1968. Temos a partir de então, o início da preocupação do Estado em desenvolver mecanismos de controle da expansão e qualidade da educação superior, realizado pelo CFE junto ao MEC. Neste conselho, tínhamos a presença dos setores privado e público e devido à sua grande atuação, ele tornou-se alvo de pressões do setor privado e teve um papel preponderante na expansão do ensino superior privado, conforme percebemos pela evolução dos números a seguir: em 1933, o setor privado era responsável por 43,7% das matrículas nas IES; em 1970, por 50,5% (DURHAM; 2003:199) e em 2010, por 74,2% (MEC). Havendo, assim, uma inversão da predominância do setor público pelo privado.

Neste trabalho procuramos conhecer as políticas públicas educacionais que impulsionaram a expansão do ensino superior desenvolvidas nos anos 1990, em torno da tríade expansão, democratização e avaliação institucional, sob uma perspectiva crítica, compreensiva e interpretativa. Nesta direção, tentamos identificar as contradições que permeiam a relação entre o contexto político e as políticas educacionais, considerando que estas são influenciadas por aquelas. Além de estabelecer considerações o debate entre as categorias público e privado desde a LDB /61 até a sua tendência atual, que adquiriu novas características com as políticas neoliberais brasileiras e as marcas da sociedade do conhecimento e da globalização.

A partir da década de 1990, houve uma expansão acelerada do ensino superior brasileiro pela via privada, com o respaldo governamental, por meio da legislação educacional. Este processo ocorre, às vezes de uma forma mais implícita, simulada, nos bastidores do governo, outras vezes de forma tácita e explícita, como comprovamos com as políticas educacionais estudadas durante a pesquisa. Dentre elas, citamos a própria

Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que declara o ensino superior livre à iniciativa privada, ou mesmo, de responsabilidade da iniciativa privada, visto que nesta Constituição fica estabelecido dois gêneros de escolas: as públicas e as privadas sendo que as privadas se subdividem em lucrativas e não-lucrativas. A partir de então, a escola privada pode assumir explicitamente a atividade educacional como uma “opção lucrativa de mercado”.

A própria LDB 9.394 (BRASIL, 1996) impulsiona a iniciativa privada no ensino superior, “especialmente quando se observa uma grande lacuna sobre temas importantes” como por exemplo, a própria omissão na formulação de políticas públicas. Sob o ponto de vista de que “uma política pública implica a intervenção do Estado que visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade” (AMARAL; OLIVEIRA, 2011). Além dos Decretos de 1997, de n. 2.207 e n. 2.306, o de 2001, de n. 3.860, que estabelecem que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é exclusiva para as universidades, liberando, deste modo, a iniciativa privada, para abertura de IES cunhadas por Sguissardi de *universidades de ensino* ou *escolas profissionais*, ou ainda, *empresas comerciais*. E são criadas facilidades para a abertura e expansão das instituições privadas e o caminho oposto para as universidades públicas, ou ditas, *universidades de pesquisa*.

Segundo Cury (1992), uma das principais estratégias de cunho neoliberal utilizada para impulsionar o setor privado é a competição entre os dois setores, o público e o privado, onde a competição expõe as mazelas do ensino público e onde a escola privada se sobressai com padrões de qualidade (CURY, 1992). Nessa direção, as políticas públicas são elaboradas para ressaltar e provocar estas mazelas do ensino superior público, através das “restrições financeiras, do movimento de retirada gradativa do Estado da manutenção e expansão do setor público federal, do incentivo à criação de Fundações privadas nos *campi* do setor público”(SGUISSARDI, 2004:13).

Ficando evidente que a expansão acelerada do ensino superior brasileiro se efetivou em decorrência das políticas educacionais implementadas, por meio da diversificação da oferta, do crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas IFES, que permite ampliação de vagas sem custos para o governo, sobretudo nas universidades federais. A diversificação de vagas é resultado da pressão da demanda da população por ensino superior devido ao “aumento do número de concluintes do ensino médio e à necessidade de aquisição de competências para enfrentar um mercado de trabalho instável, e cada vez mais seletivo e excludente, bem como às transformações das ocupações e profissões, trazendo de volta para os bancos escolares uma população adulta” (AMARAL; OLIVEIRA, 2011:23).

A expansão, a democratização do acesso e o sistema de avaliação do ensino superior, explicitados nessa pesquisa, tiveram também um cunho histórico, nos remetendo sempre ao contexto histórico em que as políticas educacionais do ensino superior são implantadas, pois faz-se necessário estudar a história para contrastar o presente e o passado e entender o presente. Porque somente assim é possível compreender as relações de força e disputas que permeiam as políticas educacionais que direcionam a educação superior. Ressaltamos neste estudo o papel influente do CNE no processo expansionista do ensino superior, principalmente pela via privada, influência esta que nem sempre é percebida ao longo desse processo.

Destacamos, também o momento histórico que antecede o governo FHC e o processo de reforma do Estado influenciada pelas políticas neoliberais, bem como, a reestruturação da educação, caracterizada pela sua mercantilização e restrição do acesso, imposta pelo vestibular, que acaba se tornando uma barreira e funcionando como um instrumento de seleção social, visto que ele exclui as camadas sociais desfavorecidas de adentrarem nas IES públicas de qualidade e, quando conseguem entrar, são excluídas dos cursos de maior prestígio profissional. Nesse contexto de reformas, as políticas educacionais foram elaboradas para superar o baixo percentual de acesso dos jovens brasileiros a este nível de ensino, com o propósito de adequar-se à nova dinâmica do capitalismo.

Nesse sentido, o único modelo que vigorava de universidade brasileira, era a que enfatizava a pesquisa, sendo esta, classificada pelas políticas públicas como onerosa e ineficiente, e considerada portanto, como um obstáculo para as políticas de expansão necessárias do ensino superior. E a questão levantada foi de como resolver a grande desigualdade entre o avanço da demanda e a quantidade restrita de vagas nas universidades. Assim, durante o governo FHC, procurou-se com a reforma do ensino superior expandir a o sistema educacional por meio da diversificação e da diferenciação institucional, pela via privada, conforme demonstrado nas tabelas 1, 2, 3, 4 e 5 desta pesquisa, as quais evidenciam o crescimento acelerado tanto das IES, quanto dos cursos e das matrículas em cursos de graduação presenciais, principalmente no período de 1995 a 2003, ressaltando o fortalecimento da esfera privada, quando as matrículas atingiram a faixa dos 70%. .

Inicialmente, no governo Lula, foram mantidas algumas das políticas educacionais iniciadas no governo FHC, mas há uma maior participação do Estado na implementação de políticas públicas de expansão e democratização do acesso a educação superior. Ou seja, além da expansão do ensino superior pela via privada como no governo anterior, no governo Lula há também a expansão pela esfera pública, por meio de programas, tais como, ProUni -

Programa Universidade para Todos, FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, Ead – Ensino a Distância e a UAB - Universidade Aberta do Brasil, Sisu - Sistema de Seleção Unificada, Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Assim, são efetivados no governo Lula, vários programas que visam essa expansão e democratização do acesso à educação superior.

A partir de 2003, logo após a chegada do Presidente Lula ao governo, já se evidenciam alguns pontos de estrangulamento e limitações nessa política de expansão via setor privado, visto que há uma redução no ritmo de crescimento das IES privadas. Esta redução acontece devido ao fato de que os estudantes não conseguem arcar com as mensalidades, mesmo naquelas IES com mensalidades mais baratas, bem como a alta taxa de evasão, ocasionado, pois, um elevado número de vagas ociosas. Nesse contexto, optamos por direcionar nossos estudos à instituição do PROUNI, do FIES como política pública para solucionar a crise das IES privadas, bem como atender à crescente demanda da população pela expansão do ensino superior. Outra política pública pesquisada neste trabalho foi a ampliação da EaD, por meio da criação da UAB, a qual garante a ampliação de vagas na educação superior pública, ou melhor, uma expansão com contenção de gastos públicos. No entanto, verificamos que existe também uma acentuada expansão da EaD através das IES privadas, nas quais já se concentram a maior parte das vagas oferecidas em cursos de graduação à distância, quadro este que exige supervisão e regulação para controle da qualidade desse formato de ensino.

Constatamos o apoio do governo Lula também às políticas de ações afirmativas, através do sistema de cotas, que visa ampliar o acesso das populações carentes no seletivo ensino superior público brasileiro. A implantação de programas de cotas nas universidades do País começou de forma autônoma e isolada, e como resultado de diversos embates e conflitos, com um processo histórico de debates em torno das políticas de ações afirmativas, que paralelamente aos movimentos sociais e os resultados da Conferência realizada em Durban. Essa conferência aconteceu em 2001, intitulada *III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, foi considerada um marco de muita relevância para a implementação do debate sobre ações afirmativas, principalmente sobre as cotas para negros nas universidades brasileiras. Assim, em decorrência desses movimentos, foi promulgada, em 2012, a Lei 12.711, cunhada de Lei das Cotas, que tornou-se uma política nacional e padronizou a diversificação que havia nas diversas instituições federais, uma vez que focaliza e normatiza o acesso à universidade. Reconhecemos a

necessidade ainda, da ampliação de meios e políticas que garantam a permanência dos cotistas até o final do curso.

Procuramos ainda explicitar a função, cada vez maior, de centralidade da avaliação, que neste contexto de ampliação da educação superior, assume um papel privilegiado e torna-se um instrumento que viabiliza a nova lógica de gestão da educação pelo poder público, com vistas a garantir padrões de qualidade do ensino em meio à expansão acelerada e desordenada. Seguindo uma tendência mundial, a avaliação passa a ser utilizada como estratégia de governança, assim os governos passam a investir na sistematização de procedimentos para avaliação da educação. Não podemos, no entanto, desconsiderar as especificidades do contexto brasileiro, que de acordo com dados do Banco Mundial, já em 1994 o Brasil situava-se entre os países do mundo com maior taxa de privatização da educação superior, no extremo oposto de países como França, Alemanha, Estados, México, Venezuela, Argentina, Honduras, Bolívia, Itália, Espanha, Quênia, Panamá, Áustria, Suécia, Paquistão, cujo montante de matrículas garantidas pelo fundo público é superior a 75% (WORLD BANK, 1994 *apud* SGUISSARD, 2006:1052).

Vimos que as políticas de ampliação do acesso a este grau de ensino, se efetivaram e houve uma real expansão do acesso, majoritariamente na esfera privada. No entanto, houve ampliação do acesso e não democratização do acesso; democratização entendida, neste trabalho, como contrapartida ao caráter histórico de elitização da educação superior brasileira, bem como, voltada para uma conscientização e formação de cidadãos conscientes da sua cidadania, de seu papel de ator e autor da sua história, não apenas de espectador desta. E as vagas na educação superior ainda não atendem a demanda e a educação continua reproduzindo a divisão de classe e excluindo os menos favorecidos. Visto que, os mais favorecidos economicamente continuam tendo maior acesso ao ensino superior, em detrimento dos alunos oriundos de camadas socioeconômicas menos prestigiadas, assim como as minorias, tais como, afrodescendentes, indígenas, quilombolas, deficientes físicos, são excluídos da sociedade e conseqüentemente, da igualdade do acesso ao ensino superior.

O sistema educacional do nível superior brasileiro está saindo da classificação de elitista (que atende até 15% da população em idade regular entre 18 e 24 anos) e está entrando na faixa de sistema de massa (que matricula os indivíduos nesta faixa etária, entre 16% e 50%), de acordo com o sistema de classificação de Trow (2005). Na próxima década, o objetivo do governo é atender a meta estabelecida no novo PNE (2011-2020), que é de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da

população de 18 a 24 anos, com foco na democratização do acesso e da justiça social, ou seja, por meio da reconfiguração do acesso ao ensino superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, M. da R.; RAMOS, M. da G. G.; GARCIA, T. E. M. **Movimentos da Expansão do Ensino Superior na Universidade Brasil**, Universidade Federal de Pelotas. Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California May 23-26, 2012"

AGLIARDI, D. A.; WELTER, C. B.; PIEROSAN, M. R. **O novo plano nacional decenal de educação e as políticas educacionais de estado: velhas metas novos desafios**. IX Anped Sul, 2012. Disponível em: www.ucr.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3210/178. Acesso em: 07 jan. 2013.

AKKARI, A.; SANTIAGO, M. **A gestão da diversidade cultural no contexto educacional brasileiro**. Revista Educação em Questão, Natal, v. 38, n. 24, p. 9-33, maio/ago. 2010. Disponível em: www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br/pdfs/v38n24.pdf. Acesso em: 04.06.2013.

ALMEIDA, Maria Zeneide C. M. **A experiência de extensão universitária da UFG: uma terceira função?** HISTEDBR - Anais do IV Seminário Nacional, 2004.

_____. **A extensão universitária: uma terceira função**. Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 1991 (Dissertação)

_____. **Modernidade e Pioneirismo: a história do curso de Pedagogia da UCG (1949-1969)**. In: *Estudos: Revista da Universidade Católica de Goiás*. V. 31,, p. 59-80. Goiânia: Ed. da UCG, out. 2004. Especial

_____. **Educação e memória: velhos mestres de Minas Gerais (1924-1944)**. Universidade de Brasília – DF, 2009 (Tese).

ALVES, Alda Judith. **O planejamento de pesquisas qualitativas em educação**. In: Cad. Pesq., São Paulo (77): 53-61, maio 1991.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. **Revisão de bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno** In: BIANCHETTI, L. MACHADO, A. M. N. (orgs.) *A bússola do escrever*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 25-44.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **Revisão da bibliografia**. In: _____. *O método nas ciências naturais e sociais*. Pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Thomson, 2ed., 1999. p. 179-188.

AMARAL, D. P.; OLIVEIRA, F. B. **O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, jan./mar. 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **O financiamento da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior no contexto de um novo Plano Nacional de Educação 2011-2020**. In: OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). *O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração*. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

ANDRADE, Cibele Yahn de. **Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social.** Revista de ensino superior Unicamp. jul.2012. Disponível em <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/>
Acesso em: 10 fev. 2013.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico.** São Paulo, Atlas, 2009.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. **Educação Puerior: políticas públicas para inclusão social.** Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, jan./jul. 2009.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10. ed. . Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARÓSTEGUI, Julio. **Uma teoria da documentação histórica.** In: ARÓSTEGUI, Julio. A pesquisa histórica: teoria e método. Bauru, São Paulo: EDUSC, 2006. pp. 488-512

ASSIS, L. M.; OLIVEIRA, João F. . **A avaliação da educação superior no contexto das reformas e políticas educacionais.** Linhas Críticas (UnB), v. 19, p. 51-69, 2013

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS (AAB). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística:** contribuição para o estabelecimento de uma terminologia arquivística em língua portuguesa. São Paulo, CENEDEM, 1990.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação: NBR 14724.** Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional. Acesso em: 6 fev. 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 56).

BALDINO, José Maria. **Ensino Superior em Goiás em Tempos de Euforia: Da desordem aparente à expansão ocorrida na década de 80 .** Universidade Federal de Goiás – Goiânia-Go, 1991. (Dissertação de Mestrado).

_____. **Evasão discente na educação superior:** uma questão silenciada em tempos de encantamento pela ampliação das oportunidades educacionais. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”, Campus de Marília – SP, 2002. (Tese de Doutorado).

BARBOSA, R. R.; LOPES, A. P. C. **Uma historiografia da Reforma Universitária de 1968,** Mestrado em Educação da UFPI 2009. Disponível em www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/.../XQmLE4cC.doc

BARREYRO, G. B. **De exames, rankings e mídia.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J.C. (2011) **Avaliação da educação superior como política pública**. ROTHEN, J.C.; BARREYRO, G.B. (Orgs). *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo-SP: Xamã. pp.75-87.

_____. (2011) **Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão III” ou reedição de velhas práticas?**. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO 32, 2009, Caxambu, Anais... Rio de Janeiro: Anped, 2009. P. 1-18.

_____. **“SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior**. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96, p. 955-977, out. 2006.

BELLONI, Isaura. **A universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social**. Avaliação. Campinas-SP, ano 1, n.2, p. 5-14, 1996.

BELLONI, Maria Luiza (2002). **Ensaio sobre a educação a distância no Brasil**. *Educação & Sociedade*, n. 78. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3 ed., São Paulo: Cortez, 2001. – (Coleção questões da Nossa Época; v. 56.

BITTAR, Mariluce. **O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias**. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 06, n. 02, jun. 2001 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772001000300004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 maio 2013.

BOAVENTURA, E. M. **A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, 272 p. ISBN 978-85-232-0630-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei. Projeto de Lei 1.332, de 14 de junho de 1983. Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República. Brasília, 1983.

_____. Decreto n.2.306, de 19 de ago. de 1997. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da MP n. 1477-39, de 8 de ago. de 1997, e nos art. 16, 19, 20, 45,46 e §1º, 52, parágrafo único, 54 e 58 da Lei n. 9.394, de 20 de dez. de 1996, e dá outras providências.

_____. Decreto n.3.860, de 09 de jul. de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.

_____. Instrumento de avaliação institucional externa. Brasília: MEC/INEP/DAES, out 2008, revisado em set 2010.

_____. Instrumento de avaliação de cursos de Graduação presencial e a distância. Brasília: MEC/INEP/DAES/SINAES, maio de 2010.

_____. Projeto de Lei nº 73, de 1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e dá outras providências. Brasília, 1999a.

_____. Projeto de Lei nº 298, de 1999. Estabelece a reserva de vagas nas universidades públicas para alunos egressos da rede pública de ensino. Brasília, 1999b.

_____. Projeto de Lei nº 3.627 de 2004. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. Projeto de Lei nº 546, de 2007. Institui o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação profissional e tecnológica. Brasília, 2007.

_____. Projeto de Lei nº 344, de 2008. Institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos. Brasília, 2008a.

_____. Projeto de Lei nº 180, de 2008. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2008b.

_____. Projeto de Lei nº 3.913, Institui o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas nas instituições federais de educação superior, profissional e tecnológica. Brasília, 2008c.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Política Social e Desenvolvimento. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Ipea, v. 13, edição especial, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/PoliticaSocial.pdf. Acesso em 29/07/2013.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2009: primeiras análises – situação da educação brasileira, avanços e problemas. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2011. Brasília: Ipea, 2012b.

_____. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Declaração e Programa de Ação. Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban, de 31 de agosto a 08 de setembro de 2001.

_____. Censo da educação superior 2009. Divulgação dos principais dados do Censo da educação superior 2009. Brasília: MEC, 2010.

_____. Censo da educação superior 2010. Divulgação dos principais dados do Censo da educação superior 2010. Brasília: MEC, 2011a.

_____. Resumo Técnico do Censo da Educação Básica 2011. Brasília: MEC, 2012.

_____. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Diário Oficial da União. Brasília, 2012b.

_____. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 1996.

_____. Presidência da República. Decreto. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Diário Oficial da União. Brasília, 2006.

_____. Lei. Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União n. 9131, de 25 de nov. de 1995.

_____. Lei. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial. Brasília, 1996.

_____. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 mar 1996c. Seção 1, p. 4686.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.

_____. Lei 10.558, de 13 de novembro de 2002. Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2002.

_____. Lei 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2003.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2004.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2005.

_____. Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2012.

_____. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação (entre 1995 e 2012).

_____. MEC/INEP/DAES. **NOTA TÉCNICA Nº 029 DE 15 DE OUTUBRO DE 2012.** Assunto: Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) referente ao ano de 2011.

_____. CGACGIES/DAES/INEP. **NOTA TÉCNICA Nº 08 DE 25 DE FEVEREIRO DE 2013.** Assunto: Reformulação dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa do SINAES.

BRITO, M. R. F. **O Sinaes e o Enade: da concepção à implementação..** Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 841-850, 2008.

BRZEZINSKI, Iria (org.) **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Tramitação e desdobramentos da LDB/1996:** embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. In: Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 8 n. 2, p. 185-206, jul./out.2010.

BURKE, Peter. **A Escola dos Annales: 1929-1989.** São Paulo: Edit. Univ. Estadual Paulista, 1991. Disponível em: www.infoescola.com/historia/escola-dos-annales/. Acesso em: 25 jun. 2011.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. **Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado?** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, p. 813-826, out./dez, 2011.

CÂNDIDO, Antonio. **A revolução de 1930 e a cultura.** Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, v. 2, n. 4, p.27-36, abr. 1984.

CARVALHO, C. H. A.de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. 457 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) –Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CASHMORE, Ellis. **Dicionário de relações étnicas e raciais.** São Paulo: Summus, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil:** alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar. (Org). *Educação Superior: velhos e novos desafios.* São Paulo: Xamã, 2000.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior.** Educar, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Editora UFPR.

CATANI, A. M.; HEY, A. P. **A Educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso.** Atos de Pesquisa em Educação, Blumenau, v. 2, n. 3, p. 414-429, set./dez. 2007.

CELLARD, A. **A análise documental.** In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis, Vozes, p.295-316, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade pública sob nova perspectiva.** In: Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 24. p. 5-15, set-dez, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf> Acesso em : 5 abr. 2013.

_____. (1999a) **A Universidade Operacional.** Folha de São Paulo. São Paulo, 9 de julho.

_____. (1999b) **A Universidade Operacional.** Folha de São Paulo. São Paulo, 9 de julho.

CHAVES, V. L. J. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA.** GT- Política de Educação Superior – 11 UFPA/UFMG. Disponível em:Acesso em: 12 fev. 2012.

CIEGLINSKI, Amanda. **Hora de (pouca) renovação:** Conselho Nacional de Educação irá substituir de dois a 10 de seus 24 membros. Brasília: Revista Educação, ago. 2011. Disponível em <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/156/artigo234752-1.asp>. Acesso em: 15 set. 2012.

Coleção de leis, decretos, actos e decisões do Governo do Brasil:
BRASIL. Decreto n.1331^a, de 17 de fevereiro de 1854. Aprova o Regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte.

CRUVINEL, Érika Bernardes P. R. **Cursos de direito no Brasil:** Embates em torno da expansão e do controle do exercício profissional (1995-2002). Curitiba: Appris, 2011.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade temporã.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

_____. **A universidade reformanda:** O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado desigal.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007.

_____. **O ensino superior no octênio FHC.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Público e o privado na educação brasileira contemporânea:** posições e tendências. Cad. Pesq., São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

D'ALÉSSIO, Márcia Mansor. Memória: leituras de M. Halbwachs e P. Nora. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 13, n. 25/26, p. 97-103, set./92/ago.93.

DANNEMANN, Fernando. Disponível em: <http://www.fernandodannemann.recantodasletras.com.br/visualizar.php?id=448996>. Acesso em: 12 abr. 2012.

DIAS SOBRINHO, José. **José Dias Sobrinho avalia a avaliação.** Jornal da Unicamp, 2003. Disponível em: www.unicamp.br/hoje/ju/.../ju235pag06.html. Acesso em: 02 jan.2012.

_____. **Avaliação da educação superior: avanços e riscos.** EccoS – *Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. especial, p. 67-93, 2008. Disponível em: www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/.../eccosv10nesp%203c04.pdf. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes.** Avaliação: Revista da Avaliação do Ensino Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v 15, n. 01, p. 195-224, mar. 2010.

DIEGUEZ, Consuelo. **Ação entre amigos.** Conselho de Educação autoriza abertura de faculdades de parentes e sócios dos conselheiros. *Veja*, 2 maio 2001.

DOCUMENTA. Brasília, n. 418, **Publicação Oficial do Conselho Nacional de Educação**, mar. 1996.

DOCUMENTO. **Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados (janeiro 1959).** Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p. 205-220, ago. 2006. Disponível em: http://www.histed.br/fae.unicamp.br/doc_2_22e.pdf. Acesso em: 22 out. 2011.

DOCUMENTO ORIENTADOR DAS COMISSÕES DE AVALIAÇÃO *IN LOCO*. Mec/inep/Daes. Março 2012. Disponível em: <http://www.santacruz.br/v4/download/arquivos-avaliadores/DocumentoOrientador-ParteI.pdf> Acesso em 16 jun. 2013.

DOURADO, L. F. **A interiorização da educação superior e a privatização do público.** Goiânia: UFG, 2001.

DOURADO, Luiz Fernando *et al.* **A política de avaliação superior no Brasil em questão.** CD ROM ANAIS DA 24ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Caxambu-MG, v.1, p. 1-15, 2001.

DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90.** In: Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set/2002.

DOURADO, L. F., SANTOS, C. A. **A Educação a Distância no contexto atual e o PNE 2011-2010: avaliação e perspectivas.** In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2010): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Autêntica, 2011.

DURHAM, Eunice R. **Educação superior, pública e privada.** 2003. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/7superior.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

DURHAM, Eunice R. e SCHARTZMAN, Simon (Orgs) **Avaliação do ensino superior.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992. – (Coleção Base; v.2).

Editorial **Educação de Direito da cidadania a mercadoria.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n.84,p.727-732,set.2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em abr. 2013.

Ensino propedêutico. Disponível em: www.Educarede.org/educa/index.cfm?pg=oassuntoe.interna&id_tema=12&id_subtema=1. Acesso em: 12 mai. 2012.

FÁVERO, M. L. A. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR

FALEIRO, Marlene de Oliveira Lobo. **O público e o privado na gestão administrativa da universidade**. Universidade de São Paulo – SP, 1996. (Dissertação)

FÁVERO, Maria de Lourdes. **Da universidade “modernizada” à universidade “disciplinada”**: Atcon e Meira Mattos. Educação & Sociedade. São Paulo, v. 30, agosto/1988.

FERNANDES, Florestan. **Os Circuitos da História**. São Paulo: Hucitec, 1977.

FERNANDES, Manoel Valmir. **A Política educacional brasileira (1995-1998): a ação governamental e a repercussão na folha de São Paulo**. Universidade Metodista de Piracicaba – SP, 2011. (Tese de Doutorado)

FERREIRA, N. S. de A. **As pesquisas denominadas “Estado da Arte**. Educ. Soc., v 23, n.79,p.257272,2002.Disponívelem:<<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000300013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2012.

FÉTIZON, Beatriz A. de M. e MINTO, César A. (2007). **Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial**. Revista Universidade e Sociedade, n. 39, fev. Brasília: Andes, pp. 93-105.

FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs. **Educação Superior: Quem saiu reprovado da avaliação?** Disponível em: http://www.gestaouniversitaria.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26403:educacao-superior-quem-saiu-reprovado-da-avaliacao&catid=286:292&Itemid=21 Acesso em: 18 nov. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. In: Ver. Brás. De Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr.2011.

GARCIA Joe. **Para professor, qualidade não é medida em números**. Jornal O Popular. 06.10.2011. p. 5.

GHIRALDELLI Junior, Paulo. **História da educação brasileira**. 4. Ed. São Paulo:Cortez, 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Alfredo Macedo *et al.* **A educação básica e o novo plano nacional de educação**. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 69-103.

GOMES, Alfredo Macedo. **Estado, mercado e educação superior no Brasil: Um modelo anal**. Educ. Soc., Campinas, v. 24, n. 84, p. 839-872, set. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a06v2484.pdf> Acesso em abr. 2013.

GRACIANO, Mariângela; HADDAD, Sérgio. **Educação: Direito Universal ou Mercado em Expansão**. Revista São Paulo em Perspectiva, Mar. 2004.

Instrumento de Avaliação de Cursos de graduação presencial e a distância, reformulado em maio de 2012. (MEC/INEP/DAES/SINAES). Disponível em: www.inep.gov.br/ Acesso em: jun. 2012.

LE GOFF, Jacques. **ENCICLOPÉDIA EINAUDI**, v. 1, Memória – História. Edição portuguesa. Porto, PT: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1997.

LIMA, T. C. M. P. de. O curso de Administração da Universidade Católica de Goiás: um caminhar na história. In: Estudos: Revista da Universidade Católica de Goiás. V. 1, n. 1, p. 179-192. Goiânia: Ed. da UCG, 1973

LIMA, C. S. de, MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, n. spe, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141449802007000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 fev. 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MACEDO, Maurides; CABRERA, Olga. **As ações afirmativas sociais e para negros na Universidade Federal de Goiás: Cursos de Medicina e Direito, uma avaliação dos dois primeiros anos**. In: O campo universitário no Brasil: Políticas, ações e processos de reconfiguração. João Ferreira de Oliveira (Org.) – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011

MADUEÑO, Denise. **Câmara aprova projeto que prevê 10% do PIB do País para a educação**. *O Estado de S.Paulo*, 16 out. 2012. Disponível em: www.estadao.com.br. Acesso em: 08 jan. 2013.

MAIA, Maria Zoreide Britto. **Políticas públicas para a educação superior no Brasil a partir dos anos 1990: o papel da educação a distância**. In: OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). *O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração*. Campinas: Mercado das Letras, 2011. p. 87-108.

MANIFESTO DOS CURSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA PUC GOIÁS EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E DA FORMAÇÃO DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. Goiânia: PUC:GO, 17 abr. 2012.

MARTINS, Carlos Benedito (org.). **O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)** In: MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 11-48.

_____. **O ensino superior brasileiro nos anos 90**. São Paulo em perspectiva, 2000, vol.14, n.1, pp. 41-60. ISSN 0102-8839. Disponível em; <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000100006>. Acesso em: 01 abr. 2013.

_____. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 106, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002> Acesso em abr. 2013.

MELLO, V. A. **A expansão da educação superior pela estratégia da os bons resultados do Ideb em Mato Grosso do Sul.** Dourados, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, 2010, 174p.

MENDONÇA, Ana Waleska. **Anísio Teixeira e a universidade de educação.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002. 186p.

MICELI, S. **Os intelectuais à brasileira.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MINAYO, M. C. De S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

MOEHLECKE, Sabrina; CATANI, Afrânio Mendes. **Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições.** In: OLIVEIRA, João Ferreira et al. *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios.* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MORAIS, W. C. de castro; PAIVA, C. S. Araújo. **Uma reflexão sobre a questão das cotas raciais na universidade pública brasileira.** Uberaba. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Docência na Educação Superior. Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), 2008, 22p.

MOREIRA, W. **Revisão de Literatura e Desenvolvimento Científico: conceitos e estratégias para confecção.** Janus, Lorena, ano1, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://publicacoes.fatea.br/index.php/janus/article/viewPDFInterstitial/1/1>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

MURIEL, Roberta Cardoso. **Avaliação do MEC: entenda como funciona.** O que parece ser não é. Publicado em nov. 2011. Disponível em <http://abmeseduca.com/?p=2792>. Acesso em: 28 dez. 2011

NETO, Armindo Quillici. **Concepção política e histórica da formação da educação superior no Brasil: Da origem aos dias atuais.** In: Publicatio UEPG: Universidade Estadual de Ponta Grossa. Setores de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes. Ponta Grossa, v.1 n.1 (1993-) v.18 n.1 jan./jun. 2010 Semestral **Disponível em:** <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas> Acesso em 08 mar 2013.

NORONHA, Ibsen. **Contributo para a Audiência pública no STF acerca das cotas raciais nas Universidades brasileiras.** 22/03/2010 disponível em ... acesso em 01 fev 2013

NUNES, Edson. **Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro.** In: RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 103-47, 1967-2007, jun. 2007. Disponível em: www.observatoriouniversitario.org.br. Acesso em: 08 fev. 2013.

NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo. **O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro**. Observatório Universitário, Documento de Trabalho n. 72, jun. 2008. Disponível em: [HTTP://www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br). Acesso em: 29 jun. 2012.

_____. **Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória**. Observatório Universitário, Documento de Trabalho n. 99, nov. 2011. Disponível em: [HTTP://www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br). Acesso em: 16 set. 2012.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira (2000). **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose nas universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás**. (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

_____. **O acesso à educação superior no Brasil: Desafios e perspectivas**. Disponível em: <http://www.serprofessoruniversitario.pro.br/módulos/universidade-no-brasil/> Acesso em: 28 jan 2013.

OLIVEIRA, João Ferreira *et al.* **Políticas de acesso e expansão da educação superior : concepções e desafios – Brasília** : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. 71 p.: il. – (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640 ; 23)

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO; Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. **Expansão e qualidade da educação superior em Goiás**. 2008, p. 1-19. Disponível em: http://www.redecaes.com.br/bibliografia_luiz Acesso em: 25 ago 2013.

OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. **A reconfiguração do campo universitário no Brasil: conceitos, atores, estratégias e ações**. In: OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração**. Campinas: Mercado das Letras, 2011. p. 11-38.

OLIVEN, Arabela Campos. **Resgatando o significado do Departamento na Universidade brasileira** in MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino Superior Brasileiro**. São Paulo, Perspectiva, 1989.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584 Disponível em www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf Acesso em 4 out. 2011.

ONUSIC, Luciana Massaro. **A qualidade de serviços de ensino superior: o caso de uma instituição de ensino público**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. (Tese de Doutorado).

OTRANTO, Célia Regina. **A Nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança**. In: Revista Universidade Rural – Série Ciências Humanas – v. 18, n. 1-2, dez. 1996.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. I. Educação Superior: democratizando o acesso. Brasília, DF: INEP, 2004 (Série Documental. Textos para discussão, n. 12).

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M.; ROSSETO, I. **Desigualdade racial e crise:** indicadores de acesso ao mercado de trabalho metropolitano desagregados por cor ou raça em 2009. Disponível em: [. Acesso em: 06 fev. 2013.](#)

PICHONELLI, Matheus. **Reações às cotas subestimam o racismo.** In: Carta Capital, 27.04.2012 disponível em [. Acesso em 01 fev. 2013.](#)

PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental:** seu uso numa pesquisa historiográfica. In: Cadernos de Pesquisa, n.114, p. 179-195, novembro/2001.

PINHO, Pollyanna. **O Ensino secundário na reforma Couto Ferraz (1854):** Uma nova estratégia na formação das elites? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 3, 2004, Curitiba. **Anais** ...Curitiba: PUCPR, 2004. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe3/Documentos/Individ/Eixo3/197.pdf> Acesso em 15 abr 2012.

POLIDORI, Marlis Morosini. **Políticas de avaliação da educação superior brasileira:** Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e ...outros índices. In: Avaliação: Ver. da Aval. da Ed. Sup. (Campinas), v. 14 n. 2, jul. 2009.

QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T. **Sistema de cotas: um debate.** Dos dados à manutenção de privilégios de poder. Educação & Sociedade, Campinas v. 27, n. 96. out. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a05v2796.pdf> Acesso em: 07.06.13

REAL, Giselle Cristina Martins – **Impactos da política de avaliação na educação superior brasileira:** um foco na questão da qualidade. 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT11-4102--Int.pdf>. Acesso em 2 fev. 2012.

ROMANELLI, O. de O. **História de Educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1978.

ROSA, Chaiane Medeiros. **A política de cotas na Universidade Federal de Goiás (UFGINCLUI):** concepção, implantação e desafios. Universidade Federal de Goiás: Campus Catalão, 2013. (Tese de Mestrado).

ROTHEN, J.C. **O Conselho Federal de Educação nos bastidores da reforma universitária de 1968.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 17.08.12.

SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação que ainda é possível:** ensaios sobre uma cultura para a educação. Porto Alegre, RS: Artmed, 2007.

SAMPAIO, Helena. **Trajectoria e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil.** IX Congresso Brasileiro de Sociologia, UFRS. 03 set. 1999. O texto tem como base a tese de doutorado da autora O Setor Privado de Ensino Superior no Brasil.

SANFELICE, J. L. **Dialética e pesquisa em educação**. In: LOMBARDI, J.C; SAVIANI, D.(Orgs). *Marxismo e educação: debates contemporâneos*. 2 ed. Campinas, SP: Autores associados, 2008. p. 69-94.

SANTOS, J. T.; QUEIROZ, D. M. **O impacto das cotas na Universidade Federal da Bahia (2004-2012)**. In: SANTOS, Jocélio Teles dos (Org.). *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*. Salvador: CEAO, 2013.

SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação : UNESCO, 2005. 394 p. - (Coleção Educação para Todos; vol. 5)

SÁ-SILVA, J. ALMEIDA, C.D. GUINDANI, J.F. **Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas**. In: *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. Ano 1. Nº 1. Julho de 2009. Disponível em www.rbhcs.com.

SAVIANI, Demerval. **Neo-liberalismo ou pós-liberalismo?** Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: VELLOSO, J., MELLO, G.N., WACHOWICKZ, L. e outros. *Estado e Educação*. Campinas, SP: Papirus: Cedes: SP: Anede: Anped, 1992 (Coletânea CBE).

_____. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6. ed.; Campinas, SP: autores Associados, 2008.

_____. **Sistema Nacional de Educação: O lugar da Educação superior**. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set/2002.
Educativa, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 45-66, jan./jun. 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Gustavo Capanema e a educação brasileira: uma interpretação**. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 66 (153), 165-72, maio/ago 1985. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema_interpretacao.htm. Acesso em: 18 maio 2013.

SCREMIN, L.; MARTINS, P. P. **O processo de mercantilização da Educação Superior**. *Revista da UFG, Vol. 7, No. 2, dezembro, 2005, on line*. Disponível em (www.proec.ufg.br). Acesso em 05 mai. 2013.

Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI). Disponível em <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/noticias/32/1816>. Acesso em 5 mai. 2012.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. In: FÁVERO, Maria de Lourdes; MANCIBO, D. (Org.) *UNIVERSIDADE: políticas e avaliação docente*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, out. 2006 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf> Acesso em: 19 jun. 2013.

SILVA, A. F. da. **O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC.** In: *Interação*: Ver. Fac. Educ. UFG, 30 (1): 75-98, jan./jun. 2005.

SILVA, Solange T. Gomes; SILVA, Everaldo da. **O sistema de cotas nas universidades diante do princípio constitucional da igualdade.** In: *Travessias – Pesquisas em educação, cultura, linguagem e arte*, v. 01, p. 1-22, 2008. Disponível em revista travessias@gmail.com Acesso em 01 fev. 2013.

SOUSA, S. M. Z. L.; BRUNO, L. **Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias.** In: *Univ. e Sociedade*, DF, ano VXIII, n. 43, p.195-204, jun. 2008.

SOUSA, José Vieira. **Políticas de Acesso à educação superior no Brasil: O Enem no centro do debate.** In: *Avaliação da educação superior: diferentes abordagens críticas* (Orgs.: Rothen, José Carlos e Barreyro, Gladys), São Paulo:Xamã, p.89-106, 2011.

SOUZA, João Oliveira. **Criação e Estruturação da Universidade Católica de Goiás: embate entre o público e o privado.** Universidade Federal de Goiás, 1999. (Tese de Mestrado).

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e educação superior: estrutura e funcionamento.** 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 2001. 249 p.

SUCUPIRA, Newton Lins Buarque. **O Sentido Político da Reforma Couto Ferraz do Ensino Superior.** In: *Ensaio: Aval. Pol.Públ. Educ.*; Rio de Janeiro, RJ, vol. 4, n. 13, p.337-348, out./dez. 1996.

TAVARES, Sergio Marcus Nogueira Tavares. **As universidades confessionais brasileiras e as reformas da educação superior da década de 1990.** Universidade Federal de São Carlos - SP, 2012. (Tese de Doutorado). Disponível em: <http://www.cogeime.org.br/wp-content/uploads/2012/11/As-Universidades-Confessionais-Brasileiras-e-as-Reformas-da-Educacao> Acesso em: 11 mai. 2013

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 2007.

TROW, Martin. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII.** *Other Recent Work*, Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, 2005. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>. Acesso em: 30/07/2013.

VIEIRA, Sofia Lerche. FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política Educacional no Brasil: Introdução histórica.** Rio de Janeiro: Liber Livro, 2007.

WEBER, Silke. **Notas sobre o CNE e a qualidade do ensino superior.** In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 92-94, set/2002.

YASSUDA, Selmy. **Jornada múltipla:** Conselheiros do MEC prestem assessoria a universidades que deveriam fiscalizar. *Veja*, 23 maio 2001.