
**PADRÃO DEPENDENTE DE ESCOLA SUPERIOR E A ATUAL EXPANSÃO DA
UNIVERSIDADE BRASILEIRA**

**STANDARD DEPENDIENTE DE LA ESCUELA DE ENSEÑANZA SUPERIOR Y LA
AMPLIACIÓN EN CURSO DE LA UNIVERSIDAD BRASILEÑA**

**DEPENDENT STANDARD OF HIGH EDUCATION AND THE BRAZILIAN
UNIVERSITY CURRENT EXPANSION**

José Renato Bez de Gregório¹

Viviane de Souza Rodrigues²

Resumo: O presente trabalho está fundamentado nas contribuições teóricas de Florestan Fernandes buscando analisar os traços estruturantes e conjunturais da educação superior brasileira, a fim de apreender em que medida esses traços configuram o padrão dependente de ensino, marca da histórica inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial e da heteronomia cultural a ela associada. Partimos do pressuposto que, tal fundamentação teórica nos auxilia a compreender alguns aspectos da reformulação da educação superior em curso no Brasil conduzida pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, particularmente o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Desse modo, apresentando alguns dados da expansão nas duas maiores universidades federais do Estado do Rio de Janeiro a fim de demonstrar em que medida este processo está indicando a precarização/intensificação do trabalho docente e uma profunda reconfiguração da universidade pública brasileira.

Palavras-chave: capitalismo dependente; educação superior; REUNI.

Resumen: Este trabajo se basa en los aportes teóricos de Florestan Fernandes buscan analizar las características estructurales y coyunturales de la educación superior brasileña, con el fin de entender hasta qué punto estas características constituyen el patrón dependiente de aprendizaje, la marca histórica depende de inserción capitalista de Brasil en la economía mundial y culturales heteronomía asociado. Suponemos que tal fundamentación teórica nos ayuda a entender algunos aspectos de la remodelación de la educación superior en curso en Brasil realizado por los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, en particular el Programa de Apoyo a la Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI). Por lo tanto, la presentación de una cierta expansión de datos en las dos universidades públicas más grandes del estado de Río de Janeiro con el fin de demostrar el grado en que este proceso es lo que indica la precariedad/intensificación de la enseñanza y una profunda reconfiguración de universidad pública brasileña.

Palabras clave: capitalismo dependente; educación superior; REUNI.

Summary: This article is based on the theoretical contributions of Florestan Fernandes seeking to analyze the structural and cyclical features of Brazilian higher education, in order to understand to what extent these features constitute the pattern-dependent learning, the historic brand dependent capitalist insertion of Brazil in the global economy and cultural heteronomy associated with it. We assume that such theoretical foundation helps us understand some aspects of the redesign of higher education underway in Brazil conducted by governments Lula da Silva and Dilma Rousseff, particularly the Program of Support to the Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI). Thus, presenting some data expansion in the two largest public universities in the state of Rio de Janeiro in order to demonstrate the

extent to which this process is indicating the precariousness / intensification of teaching and a deep reconfiguration of Brazilian public university.

Key-words: dependent capitalism; higher education; REUNI.

Introdução

O presente artigo parte das contribuições teóricas de Florestan Fernandes com a finalidade de apreensão de alguns traços estruturais que envolvem o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e da educação superior. Parte-se do pressuposto que o processo de modernização do Brasil apresenta uma configuração histórica e espacial com particularidades que se relacionam ao desenvolvimento do capitalismo nos países de economia periférica, conformando certa heteronomia econômica e sociocultural.

Na primeira sessão, buscamos expor os aspectos que conformaram a modernização conservadora da educação superior no Brasil a partir da relação que Fernandes (1975; 1981; 1989) estabeleceu entre o desenvolvimento capitalista dependente do país e os aspectos que estruturam e condicionam as alterações na educação superior.

Na segunda sessão, apontamos algumas alterações na política voltada à da educação superior pelos governos Lula da Silva e Dilma Rouseff e apresentamos alguns dados comparativos sobre a expansão na Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a partir da adesão ao REUNI.

Por último, nas considerações finais, apontamos a relevância do estudo dos aspectos estruturais do processo de modernização do país e da educação superior para compreensão de seus traços conjunturais.

Educação superior no Brasil: traços estruturantes

Os traços estruturantes que ora apontamos são elementos das análises empreendidas por Florestan Fernandes para compreensão da modernização operada nas universidades no período da ditadura militar. Consideramos que a retomada destes estudos nos auxilia na compreensão das alterações mais recentes na educação superior brasileira na medida em que estes relacionam as alterações neste nível educacional à especificidade do desenvolvimento do capitalismo no país.

Nesse sentido, partimos do pressuposto que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil apresenta uma configuração histórica e espacial com particularidades que se relacionam ao desenvolvimento do capitalismo nos países de economia periférica (FERNANDES, 1981).

Em nosso país o capitalismo não se desenvolveu historicamente como nos países centrais, como na Europa e nos EUA. Portanto, o processo de mudança ideológica em que os “[...] paradigmas filosóficos, como o iluminismo, o liberalismo, o laicismo, o positivismo [...]” (SEVERINO, 2006, p. 297-298) pudessem ganhar predominância na educação escolar ocorreu no Brasil marcadamente a partir da Revolução de 1930, consolidando-se a partir da ditadura militar após 1964 pelo viés tecnocrático.

Sob este contexto de modernização capitalista, a educação assumiu o papel tanto simbólico de formação cultural como de formação para o trabalho profissional para a classe trabalhadora, enquanto que para as classes dominantes, a educação era um mecanismo de ascensão social e de reprodução do seu projeto de sociabilidade. Neste momento também, a educação pública, laica, gratuita e obrigatória se coloca como meio de desenvolver uma educação voltada para os interesses do desenvolvimento capitalista. Impunha-se uma educação nos moldes dos paradigmas citados, de modo também a apregoar ideologicamente a modernização e o desenvolvimento do país (SEVERINO, 2006, p. 297-298).

Este processo culminou na formação de subjetividades em consonância com os valores e as demandas burguesas para o desenvolvimento da sociedade capitalista e, por conseguinte, cumpriu o papel ideológico para operacionalização de mudanças em torno da modernização do país. A educação então se caracterizou como mecanismo que pudesse “salvar” a nação, já que carregava consigo o ideário da via possível do desenvolvimento nacional.

Sob este processo de modernização, reportamos primeiro a fase monopolista em que podemos verificar a partir dos anos 30 o início de um processo de ampliação da presença político-econômica do Estado, de forma a reforçar sua centralidade. Foi também a partir disso que se iniciou o processo de investimento na industrialização e as políticas sociais voltadas à classe trabalhadora.

Nesse momento, a educação pública era também um dos novos desafios que o país se deparava inerente aos problemas da sociedade burguesa moderna. Durante o primeiro governo Vargas foram operacionalizadas no campo educacional a “reforma Francisco Campos” e a “reforma Gustavo Capanema”. Destacamos a “reforma Francisco Campos” em que foi criado o Conselho Nacional de Educação (Decreto n. 19.850/1931), o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto n. 19.851/1931) e o decreto que reorganizou a Universidade do Rio de Janeiro (Decreto n. 19.852/1931).

Com relação ao Estatuto das Universidades Brasileiras, o mesmo apresentava normas de organização do ensino superior em todo o país. De acordo com Cunha (1989, p. 14) esta foi a “primeira diretriz geral para o ensino superior que mostrava a universidade como forma preferencial do ensino nesse nível”, tendo este permanecido por mais de 30 anos.

O Estatuto instituía que a criação de uma universidade (União, estados e particulares) deveria levar em conta alguns requisitos, como:

- I, congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação Ciências e Letras;
- II, dispor de capacidade didática, ai compreendidos [sic] professores, laboratórios e demais condições necessárias ao ensino eficiente;
- III, dispor de recursos financeiros concedidos pelos governos, por instituições privadas e por particulares, que garantam o funcionamento normal dos cursos e a plena eficiência da atividade universitária;
- IV, submeter-se às normas gerais instituídas neste Estatuto (BRASIL, 1931).

É importante destacar que, de acordo ainda com o autor, o Estatuto trazia elementos de continuidades, tais como o antigo controle do Estado, o ensino pago e a possibilidade de poderem ser criados, além das universidades, os institutos isolados.

Já em 1937 foi instituído o Estado Novo que maximizou a centralização, destituindo os regionalismos estaduais e instaurando na capital federal a cúpula do regime ditatorial. Nesse momento foram realizadas ações para modernização e institucionalização do Estado em composição com as oligarquias. Nesse período, tornou-se forte a convicção de que a industrialização e o trabalho livre proporcionariam a entrada do país na modernidade. Pode ser visto neste momento a construção inicial das ações de afirmação do Estado através das políticas trabalhistas, previdenciárias e de assistência social do governo de Getúlio Vargas. No entanto, de acordo com Behring e Boschetti (2009, p. 106-108), tais iniciativas em torno da construção de um “Estado social” não se concretizaram semelhantemente ao que foi desenvolvido nos países centrais a partir da incorporação de direitos sociais pela pressão dos trabalhadores. Nosso “Estado social” se configurou de forma corporativa e fragmentada, principalmente pela regulação do movimento dos trabalhadores pela política do governo Vargas de desmantelamento da luta de classes para a “colaboração de classes”.

A política governamental desenvolvimentista teve como foco principal a busca pelo desenvolvimento do país através de ações na área econômica e política sob o investimento industrial. Sob esta política iniciada de certa forma no período de 1930-1963, mas que teve o seu ápice e consolidação no período da ditadura militar após 1964, pode ser identificada uma educação voltada para o projeto de desenvolvimento interno, mesmo entendendo que o Brasil historicamente se integrou ao capitalismo internacional de forma dependente e que, por isso, não podemos afirmar categoricamente que houve uma produção de conhecimento autônoma. Isso porque tal desenvolvimento foi possibilitado pela dominação externa a partir, sobretudo, da assimilação de meios de produção, de alguns serviços e bens importados pelo nosso país.

Esse momento do desenvolvimento capitalista no Brasil ocorreu pela via da industrialização sob o ideário do desenvolvimento nacional, contudo, este período, na verdade, aprofundou a nossa relação de dependência com os países imperialistas na medida em que manteve com a burguesia destes países relações de compartilhamento.

Sob este período, Florestan Fernandes faz uma análise da educação superior a partir do pressuposto que a “universidade está(va) em crise” e partir daí explicita, sobretudo a situação da universidade no Brasil e nos países em transição para o socialismo. Salienta assim que sob o capitalismo, destacando a fase monopolista que estava ainda em curso no Brasil, tal crise significava a perda em grande medida do papel histórico da universidade enquanto lócus do saber criador. No lugar da formação acadêmica do tipo *scholar*, como afirma, desenvolveu-se uma formação profissional para as demandas da esfera econômica e ideológica. Assim, aponta:

A indústria cultural de massa e as instituições comercializadas de pesquisa tomaram as posições de ponta, vendendo o saber e liquidando com o sábio de corte humanista. [...] E o universitário especializado se tornou o cão de guarda da burguesia e do fortalecimento ideológico da ordem (FERNANDES, 1989, p. 82).

No caso brasileiro, refere-se especificamente à ditadura militar e as alterações decorrentes deste tempo à universidade. Fernandes (1975) aponta que o problema que a universidade enfrentou durante este

período foi o combate ao possível processo de construção de sua autonomia conduzido pelos ditames externos e pelo controle ideológico. Nesse sentido, retoma o dilema entre a luta pela afirmação do padrão universitário independente e democrático ou a rendição à pressão pela retomada do molde elitista das escolas superiores. Fernandes (1975) destaca que a escolha nesta situação encontrava-se intrínseca a formação do “cientista e do técnico” já que caso a opção fosse pelo fluxo da modernização esta implicaria no enfrentamento do controle ideológico estabelecido para possibilitar a autonomia requerida por esta formação.

Ao apresentar os dados quantitativos da educação superior, sobretudo até 1965, mostra-nos que o seu crescimento oriundo da opção modernizante conservadora não teve grande impacto correlacionado ao quantitativo da população, visto que apenas uma pequena parte da mesma continuou a ter acesso a educação superior. Por outro lado, mesmo com a sua expansão e alcance do padrão universitário, o modelo pedagógico elitista e arcaico das “escolas superiores” permaneceu sob esta nova estrutura. Ou seja: a modernização aparente da educação superior via o padrão universitário tinha como objetivo apenas processar o novo sob as bases da estrutura de poder econômico e político arcaico das elites, de modo a atender as necessidades da sociedade nos limites de perpetuação deste ideal.

Antes de chegar a estas conclusões, o autor narra as limitações da educação superior no país desde sua criação. Em primeiro lugar se refere à “limitação estrutural” em que trata sobre o “padrão brasileiro de escola superior” que se inicia na história da escola superior de ensino voltada para a formação de elites e, por conseguinte, para a transmissão dogmática de conhecimentos voltados para a formação de profissionais liberais. Desta forma, este “padrão” se configurou a partir da importação de conhecimentos externos esvaziados de qualquer iniciativa/processo criador de conhecimentos. No entanto, elucida que esta situação é oriunda não somente de aspectos externos, mas é limitada também pela própria estrutura da sociedade que colocava a educação superior como um “[...] subprocesso cultural de monopolização do poder pelos setores privilegiados das classes possuidoras” (FERNANDES, 1975, p. 53). Portanto, tais limitações somente poderiam se extinguir na medida em que houvesse profundas mudanças na própria estrutura social, sobretudo no que tange ao aspecto político de ligação com a estrutura de poder da sociedade oligárquica.

Através destas ações conservadoras, o “padrão brasileiro de escola superior” se manteve com suas funções originárias sem qualquer propensão a uma inserção dinâmica de produção de conhecimentos e, portanto, de construção de ideias e saberes críticos de rompimento com a estrutura de poder e com a dependência cultural de nossa sociedade.

Mesmo com algumas alterações entre 1930-1960, quando houve mudanças na educação superior com a criação das universidades, o modo hierárquico, isolado e de transmissão de conhecimentos da escola superior de ensino permaneceu sob a organização da universidade em virtude da reprodução deste modelo em seu interior em detrimento da construção de um ensino integrado capaz de pensar criticamente a sociedade e à elaboração de conhecimentos para atendimento de suas demandas. Na verdade, houve somente uma junção formal das escolas superiores de ensino até anteriormente isoladas na

nova forma de universidade, porém com a manutenção do padrão arcaico das antigas escolas. E mais, o golpe de 1964 representou para a educação superior um levante ultraconservador que extirpou qualquer processo que possibilitasse a criação da universidade em detrimento das escolas superiores de ensino. A solução foi a manutenção de tais escolas travestidas de universidade, por meio de mudanças de cunho técnico que não alteraram o cerne da lógica estrutural das arcaicas escolas (FERNANDES, 1975).

A modernização da educação superior era inevitável frente às pressões internas em curso no país como também as externas, todavia, como Fernandes salienta: “No ápice da crise, portanto, as antigas tradições da escola superior não iriam morrer: sob o controle conservador da ‘reforma universitária’, elas renasceriam das cinzas e empolgariam, na era da universidade, o domínio dos espíritos” (FERNANDES, 1975, p. 59).

Fernandes (1975) denominou este tipo de reorganização da educação superior de “universidade conglomerada” pelo fato de continuar a reproduzir o “padrão brasileiro de escola superior” de transmissão institucional de “conhecimentos e técnicas absorvidos do exterior” e de difusão cultural de um conservadorismo exacerbado de bases arcaicas oligárquicas. Nesse sentido, a reconfiguração funcional da educação superior travestida de reforma universitária foi um meio estratégico do governo ditatorial de equacionar o fluxo modernizador e a pressão social, mas que não significou alterações substanciais de atendimento à demanda de reconstrução social e, portanto, a uma universidade “integrada e multifuncional”.

As mudanças educacionais engendradas sob o governo ditatorial e anteriores a ele ficaram circunscritas as estruturas arcaicas do passado remoto e/ou recente sem romper com as amarras da dependência econômica e cultural de nossa sociedade, cultivadas por diferentes instâncias sociais, como a educação superior.

A proposição de criação de uma universidade “integral e multifuncional” depende, como salienta Fernandes (1975), da extinção de um padrão voltado tão somente para o ensino no que tange a transmissão de conhecimentos concebidos externamente. Para tanto, necessita do estímulo e desenvolvimento da pesquisa científica original que possa se relacionar às atividades de ensino num processo cíclico de difusão e construção de novos conhecimentos capazes de dinamizar a independência econômica e cultural de nosso país.

Contrariamente, Fernandes destaca que o movimento contrarrevolucionário e a ditadura criaram ramificações por todas as esferas da sociedade e na universidade operacionalizou ideologicamente uma “lavagem de cérebro sem precedentes”, esvaziando qualquer desenvolvimento do potencial nacional pela via do desenvolvimento científico. Assim, qualquer movimento anterior para uma transformação educacional deparou-se com “[...] um processo novo de revitalização do mandonismo, do tradicionalismo e do conservantismo” (FERNANDES, 1975, p. 14-15). Este processo ocorria falseadamente sob o ideário da modernização do sistema educacional seja pela importação de novas técnicas para gestão do processo de ensino-aprendizagem, como para a privatização da educação sob o ideário de democratização de acesso.

Salienta que neste momento houve um forte processo de “internacionalização” da universidade e que, por conseguinte, as questões internas históricas da sociedade como o desenvolvimento autônomo do saber e/ou da cultura foram deixadas de lado.

A revolução cultural deixa de ser o alvo histórico e a ambição de inventar saber original, de resolver o sistema universal da ciência, da arte, da filosofia, da educação e da tecnologia se perde pelos meandros de um colonialismo camuflado, que circula na direita, no centro e na esquerda. Daí resulta uma consciência pesada, pois um país pobre só pode extrair da miséria o financiamento de uma universidade anêmica e parálitica (FERNANDES, 1975, p. 84).

O padrão dependente de escola superior é aprofundado na medida em que passava a subordinar a universidade às diretrizes internacionais marcadas pela lógica privatizante. Não por acaso, ao mesmo tempo, descortinou-se um grande incentivo por parte do Estado à privatização da educação. Desta forma: “Os recursos economizados através dessas ‘políticas’ são deslocados para o ensino universitário particular, a indústria bélica e os incentivos à indústria privada e a uma ‘tecnologia avançada’ de efeitos demonstrativos” (FERNANDES, 1975, p. 85).

É interessante também pontuarmos que nas análises de Fernandes a reprodução do “padrão brasileiro de escola superior” está associado ao “dilema das nações capitalistas dependentes” que se configura pela absorção dos avanços modernizantes tanto nas esferas cultural e institucional sob relativo atraso e de forma passiva. Portanto, o “dilema” do desenvolvimento educacional dependente e atrasado está circunscrito à totalidade do modo como os fluxos modernizantes ocorrem no âmbito sócio-econômico destes países. Ao tratar das conexões entre o papel da universidade e o desenvolvimento nacional clarifica melhor este aspecto no que tange especificamente a situação da educação superior. O autor aponta que a “transplantação” de instituições exteriores ocorreu no Brasil de forma muito “empobrecida” em que:

De um lado, os modelos institucionais portugueses não puderam ser transplantados em bloco e absorvidos em toda a sua plenitude. Nem como parte da política seguida pela Coroa portuguesa, nem como efeito dos processos histórico-sociais espontâneos chegou a concretizar-se qualquer tentativa de transferir para o Brasil o autêntico padrão metropolitano de universidade (FERNANDES, 1975, p. 96).

O que se desenvolvia através do modelo das escolas superiores de ensino importado de Portugal nas três primeiras décadas do século XIX, que já na época era considerado atrasado frente à totalidade europeia, assumia ainda em nosso país um caráter marcadamente arcaico pelo ritmo imposto internamente de desenvolvimento institucional voltado para as profissões liberais através da transmissão de técnicas sem qualquer conteúdo pragmático. A este processo Fernandes (1975, p. 98) denominou de “senilização institucional precoce”, pois o que brotava como novo tinha sua origem no atraso cultural dos modelos portugueses e ainda era utilizado internamente pela sociedade brasileira de forma altamente conservadora e precária. Nesse sentido, a história da educação superior que falseadamente se desenvolveu sob o ideário do progresso cultural denuncia, na verdade, a sua desvinculação com o desenvolvimento do país capaz de contribuir para a independência cultural.

Por outro lado, o convívio entre nações hegemônicas e dependentes ocorre por um processo dialético em que aqueles usufruem do desenvolvimento avançado na medida em que imprimem aos demais um espaço de subordinação de maneira também a criar mecanismos internos nestes países de reciprocidade que lhes garanta espoliação econômica e atraso sociocultural destas nações. No tocante à educação superior, podemos dizer que mesmo as influências externas para a sua modernização, seja para diluir o “padrão brasileiro de escola superior” ou a sua configuração na “universidade conglomerada”, visam tão somente adequar a educação às novas demandas dos países centrais. Porém, isso somente é possível porque existem também interesses das burguesias internas dos países dependentes que são de certa forma, atendidos através desta relação (FERNANDES, 1975, p. 112).

Política da educação superior e a expansão das universidades federais

A partir dos traços estruturais que apreendemos na obra de Fernandes consideramos que as reconfigurações em curso mais recentes na educação superior em nosso país estão inseridas no horizonte de aprofundamento do “padrão dependente de educação superior”, sobretudo as iniciadas pelo governo Fernando Collor de Mello, ampliada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e aprofundada pelos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Identificamos uma intensa reformulação da educação superior, particularmente nos governos Lula e Dilma.

É importante salientar que a política de ajuste fiscal desde o governo Fernando Henrique Cardoso foi mantida por Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, particularmente em relação aos gastos sociais. Dessa maneira, a política social voltou-se aos “pobres” e “miseráveis” através de ações para complementação de renda e não por uma cobertura social que lhes garantisse assistência social, saúde, educação, etc.

A continuidade da política econômica motivada por uma suposta inevitabilidade de geração de superávit primário pelo governo foi ampliada e o investimento público ficou estagnado. Os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso apelaram para a privatização. Os recursos com a venda das empresas estatais foram gastos em despesas correntes. A saída apresentada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva foi as Parcerias Público-Privadas (PPP) sob o discurso de que necessitaria do setor privado para realização de investimentos no país. Portanto, este poderia ser um grande parceiro do governo para executar os serviços que este não teria recursos, todavia, esta parceria contraditoriamente foi garantida ao setor privado sem riscos, visto que o governo na Lei n. 11.079/2004 (PPP), artigo 8º, incisos I e II, para o cumprimento das obrigações contraídas com o parceiro privado assegurava a vinculação de receitas e a instituição de fundos especiais. Ou seja, aqueles recursos inexistentes para oferta de serviços como educação e saúde e investimentos em infra-estrutura aparecem para assegurar a remuneração pecuniária do setor privado. Isso significa que na existência de dívidas pelo setor privado na execução dos contratos das PPP, o governo se responsabilizava pelo resgate das mesmas, o que coloca em xeque a falta de recursos alegada pelo governo para cumprir as obrigações Constitucionais.

O que chama atenção não são as parcerias entre o público e o privado em si, pois elas já existiam, mas a sua ampliação pelos vários “serviços públicos” e também o conteúdo desta lei que claramente visa favorecer tão somente os investidores privados e ao mesmo tempo estagnar o governo que deve priorizar a rentabilidade dos mesmos em detrimento de outras necessidades. Não basta apenas pagar o juros da dívida, mas também garantir o lucro do capital privado.

A submissão ao plano internacional no governo Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff continua com o combate somente da vulnerabilidade externa conjuntural, sobretudo através da política de exportação que pela primazia de produção e exportação de produtos primários reafirma a nossa histórica inserção capitalista dependente. Ou seja, sem investimentos no desenvolvimento produtivo interno principalmente para produção de produtos de média e alta tecnologia, nossos problemas de vulnerabilidade estrutural não são solucionados.

Para o desenvolvimento do país é reiterada a necessidade de investimentos por parte do governo e do setor privado, destacando em favor deste último a possibilidade de alterações na legislação. Ainda sob este viés, se referia à elevação do desenvolvimento científico e tecnológico fomentado principalmente pelas inovações, tanto através da compra, como pela adaptação de tecnologia, mas o que temos visto é que a política de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) esbarra diretamente na política macroeconômica que amplia cada vez mais nossa dependência pelo montante de recursos voltados para o superávit primário e para a exportação de *commodities*, que em geral limitam os investimentos em ciência e tecnologia para alguns nichos produtivos, mas os direcionando ao atendimento dos interesses das empresas pelo fortalecimento de centros de Pesquisa e Desenvolvimento voltados para o setor industrial. Assim, tal política não alterou nossa capacidade de produção para alcance de nossa independência econômica e política.

Quanto à educação superior, os governos em questão têm operacionalizado alterações profundas sob diferentes faces: a de caráter privatista e de inserção da educação no mercado econômico; e a face de maior precarização da universidade pública, severamente atacada na sua perspectiva histórica, oriunda da luta dos movimentos a ela vinculada, e de suas ações de ensino, pesquisa e extensão. Este processo é realizado de forma diversificada, também sob o esforço de alianças entre as diferentes classes e frações sociais, no entanto, com caráter marcadamente privatista, mas falseado em grande parte pelo discurso governista de acessibilidade pública.

Desde o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, as políticas em geral para a educação têm se pautado na manutenção de uma visão fiscalista/reguladora notadamente em relação aos investimentos em educação. Tal visão tem provocado restrições aos investimentos, mas ao mesmo tempo, uma maior intervenção do Estado, especificamente da União, no financiamento e na expansão da educação superior, ainda que com um enfoque gerencialista³, nos termos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e sem dar conta das necessidades de tal expansão.

A intensa reformulação da educação superior pelo governo, conforme aponta Lima (2009), foi operacionalizada a partir, sobretudo, de ordenamentos legais, dentre eles gostaria de destacar: 1) a criação

em 2003, por decreto, do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação para a reestruturação e expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES); 2) a PEC 217/2003, que versava sobre as fontes de financiamento das universidades; 3) o projeto de Lei Complementar n. 118 sobre a Lei Orgânica da Autonomia Universitária; 4) a Lei n. 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes); 5) a Lei n. 11.096/2005, que criou o Programa Universidade para Todos (ProUni), com a proposta de oferecer a alunos de baixa renda bolsas de estudo em faculdades privadas, concedendo a essas isenção de alguns tributos fiscais; 6) a Lei n. 10.973/2004 de Inovação Tecnológica, que versa sobre o estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas; 7) o Projeto de Lei n. 3.627/2004 com a criação do Sistema Especial de Reserva de Vagas; 8) a Lei n. 11.079/2004 com o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) que abrange um vasto conjunto de atividades governamentais; 9) o Decreto n. 5.205/2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; 10) o Projeto de Lei n. 7.200/2006, que trata da Reforma da Educação Superior e se encontra no Congresso Nacional; 11) o Decreto n. 5.800/2006, que instituiu o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); 12) o Decreto de n. 6.096/2007, que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); 13) a Portaria Interministerial n. 22 MEC/MP em 2007, que instituiu o “banco de professores-equivalentes” em consonância com a política do REUNI; 14) a Medida Provisória n. 435/2010, que busca legalizar as relações já existentes na universidade com as fundações de apoio; 15) o Decreto n. 7232/2010, que instituiu um mecanismo de gerenciamento do quadro dos servidores técnico-administrativos estabelecendo a possibilidade das IFES reporem as vacâncias existentes no seu quadro sob fiscalização do Ministério da Educação (MEC); 16) o Decreto n. 7233/2010, que trata sobre a desobrigação de recolhimento dos recursos financeiros das IFES ao final de cada exercício pelo Tesouro Nacional; 17) o Decreto n. 7234/2010, com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); e 18) a Medida Provisória 520/2010 que autoriza a criação de uma empresa pública de direito privado, chamada de empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, que faculta a prestação serviços à saúde e apoio administrativo aos hospitais universitários.

Para fins deste trabalho destacamos o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que tem como objetivo a ampliação do acesso à educação superior, no nível de graduação, pelo aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Com o REUNI, o MEC previa já para o ano de 2009 a oferta de mais de 227 mil vagas na graduação nas universidades públicas federais, o dobro em relação aos números de 2003, quando a oferta foi 113.938 vagas. Além disso, propunha a diversificação de cursos pela flexibilização curricular, a criação de ciclos de formação, ampliação da educação à distância e a mobilidade acadêmica (LIMA, 2009).

Alguns dos principais elementos deste Programa são: a) expansão de vagas de ingresso e ocupação de vagas ociosas, sobretudo, no período noturno; b) implantação de regimes curriculares flexíveis; c) criação de novo sistema de títulos e mobilidade acadêmica interinstitucional; d) diversificação das modalidades de graduação; e e) o uso de novas tecnologias para expansão da Educação a Distância

(EAD) no ensino presencial. Tais diretrizes além de se aliarem às orientações dos organismos internacionais como, por exemplo, as difundidas pelo Banco Mundial, também atendem aos interesses da burguesia brasileira, principalmente a de serviços educacionais, visto que a finalidade do REUNI de ampliação do quantitativo de vagas sob medidas racionalizantes incide na redução da qualidade do ensino. Dessa forma, tal possibilidade de massificação poderá desqualificar as universidades públicas inscrevendo-as no mesmo patamar de instituições de ensino e das IES privadas pela perda das condições que historicamente asseguravam a supremacia daquelas em comparação a estas. Ou seja, a ampliação de vagas sem garantia de recursos públicos para manutenção da qualidade do ensino pelas universidades públicas pode colocá-las em um mesmo grau de comparabilidade com as privadas, o que indiretamente favorece a burguesia de serviços educacionais.

Atualmente, o REUNI tem se desenvolvido com alterações substanciais na formação profissional dos estudantes e no trabalho docente. A reestruturação político-pedagógica, a expansão do número de vagas e o maior quantitativo de alunos por turma têm produzido uma maior precarização do ensino pela formação acelerada e pela sua desvinculação com a pesquisa. Além disso, a criação do banco de “professores-equivalentes”⁴ em consonância com a política do REUNI e o aumento do número de alunos por docente gerou ainda mais a intensificação/precarização do trabalho e a impossibilidade de dedicação às demais atividades de pesquisa e extensão pelos docentes e, por conseguinte, a interlocução destas atividades com o ensino.

Para exemplificar o impacto da expansão no trabalho docente, apresentamos o quadro abaixo, com os dados das duas maiores universidades federais no Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 1 – Comparativo da ampliação via REUNI na UFF e UFRJ – 2007 e 2011

DADOS	UFF		AMPLIAÇÃO	UFRJ		AMPLIAÇÃO
	2007	2011		2007	2011	
Docentes	2209	2925	32%	3721	3758	1%
Vagas Graduação Presencial	4628	8353	80%	6625	9277	40%
Cursos de Graduação Presencial	59	147	150%	134	154	15%
Cursos de Pós-Graduação Strictu Sensu	66	80	20%	158	182	15%
Doutorado	24	32	25%	70	82	17%
Mestrado	42	48	15%	88	100	14%

Elaboração própria. Fonte: Andifes (2010); Cislighi (2010); Gregório (2012); UFF (2013); UFRJ (2013).

Percebemos claramente que o aumento no número de docentes do quadro fica muito aquém da ampliação do número de cursos de graduação e pós-graduação, assim como das vagas oferecidas nos cursos de graduação presencial em ambas as IFES. Enquanto na UFF o quadro de pessoal docente foi incrementado em cerca de 32%, o número de cursos de graduação subiu cerca de 150% e o quantitativo de vagas na graduação cresceu aproximadamente 80% no período entre 2007 e 2011. Já na UFRJ, o quadro docente permaneceu praticamente estagnado (aumento de 1%), enquanto que o número de cursos de graduação e o de vagas oferecidas aumentou 15% e 40%, respectivamente.

Outro dado importante que podemos observar é o crescimento concentrado na graduação. Enquanto na UFF, o número de cursos de graduação cresceu 150%, os de pós-graduação cresceram

apenas 20%. Mesmo fenômeno podemos apreciar na UFRJ, mesmo com menor intensidade, onde cursos de graduação aumentou 40% e pós-graduação 15%.

Considerações finais

A apreensão da especificidade da modernização através do desenvolvimento do capitalismo através das análises de Florestan Fernandes nos leva a compreensão dos elementos históricos que caracterizam o padrão de dependência de nosso país e sua articulação com o nosso objeto: a educação superior brasileira.

Nesse sentido, podemos relacionar os elementos que caracterizam a condição de dependência de nosso país no contexto mundial com a reprodução do “padrão brasileiro de escola superior” (FERNANDES, 1975) que, como apresentamos, atravessa a história do ensino superior no Brasil até sua organização universitária. Entendemos que este traço é estruturante na medida em que se inicia na história da escola superior de ensino e se reproduz na organização atual da educação superior de nosso país. Podemos verificar que este padrão se articula em grande parte pela relação entre as nações hegemônicas e as dependentes que estabelecem um processo que garante avanços àqueles pela promoção da heteronomia sociocultural a estes. Acreditamos a identificação de tal padrão nos leva a melhor compreensão dos aspectos macroestruturais orientadores da política governamental de nosso país em que as alterações processadas sob o discurso de modernização do país, particularmente através da expansão da educação superior, visam à adequação às novas demandas dos países centrais de forma consentida e compartilhada pela burguesia.

Para exemplificar como ocorre esse processo mais recentemente na educação superior podemos citar as alterações em seu papel, principalmente na atuação da educação superior pública que se deparou com a redefinição do papel do Estado através de uma política voltada para regulamentação da autonomia financeira e de pessoal com consequências para a qualidade da formação acadêmica ofertada e para as condições de trabalho de seus servidores.

Por fim, ressaltamos a pertinência do estudo dos elementos estruturais do processo de modernização do nosso país e da educação superior brasileira a fim de compreender de que maneira podem se reproduzir e/ou se aprofundar na contemporaneidade.

Referências:

ANDIFES. *Relatório de Acompanhamento do Programa REUNI*. Brasília: ANDIFES, 2010.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. *Decreto n. 19.851*, de 11 de Abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização tecnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, 1931.

- CISLAGHI, J. *Análise do REUNI: uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira*. 2010. 187f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- CUNHA, L. A. *Qual Universidade?* São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.
- FERNANDES, F. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- _____. *Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- _____. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.
- GREGÓRIO, J. O Reuni na UFF e os impactos no quadro de pessoal docente. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 50, p. 96-105, jun. 2012.
- LIMA, K. Contrarreforma da educação nas universidades federais: o Reuni na UFF. *Universidade e Sociedade*, Brasília, n. 44, p. 147-157, jul. 2009.
- SEVERINO, A. Fundamentos ético-políticos da educação no Brasil de hoje. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EPSJV-FIOCRUZ, 2006. p. 289-320.
- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *UFF em números*. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/pgiproplanuff/numeros>>. Acesso em: 08 abr. 2013.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *UFRJ em números*. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/docs/lai/ufrj-em-numeros.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

Notas:

- ¹ Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ, Mestre em Educação e Graduado em Economia pela UFF. Servidor Técnico da UFF. Membro da Rede Universitas/BR do GT11 da Anped e do Obeduc/Capes da Educação Superior. E-mail: ddpbezz@vm.uff.br.
- ² Doutoranda em Educação pela UFF, Mestre em Educação e Graduada em Pedagogia pela UFF. Técnica em Assuntos Educacionais da UFF. Membro da Rede Universitas/BR do GT11 da ANPED e do Obeduc/Capes. E-mail: vivi_srodrigues@yahoo.com.br.
- ³ Neste trabalho, gerencialismo é entendido como mecanismos de gestão privada introduzidos no setor público, com adoção de critérios, ações e controle nos moldes que o mercado busca o lucro. Tal preceito foi amplamente difundido por Bresser Pereira no governo Fernando Henrique Cardoso na Reforma do Aparelho do Estado (1995) através do conceito de administração gerencial para o setor público.
- ⁴ Esse sistema classifica os regimes de trabalho docente – 20h, 40h e dedicação exclusiva – por pontuações que valem 0,58, 1,0 e 1,70 pontos, respectivamente. Na prática, essa classificação é utilizada para definir o número de docentes a que cada instituição tem direito, dando autonomia às universidades para repor o pessoal em caso de aposentadoria, demissão ou falecimento. No entanto, a primeira questão que se coloca é que ao fixar o número de códigos de vagas a que cada instituição tem direito, os Ministérios da Educação (MEC) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) congelaram o crescimento da folha de pagamento das universidades e o número de docentes que poderão contratar. A segunda questão é que esse quantitativo foi definido com base no exercício em 31 de dezembro de 2006, período no qual as universidades acumularam um grande déficit de professores e em que boa parte dos professores DE estavam sendo substituídos por professores de 20h.

Recebido em: 02/2014

Publicado em: 12/2014.