

EMIR GUIMARÃES ANDRICH

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS DA
LEGISLAÇÃO RELACIONADOS À PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA E À QUALIDADE
DO ENSINO, 1990-2006

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de
Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Amélia Sabbag Zainko

CURITIBA
2006

AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA

Devo sinceramente a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esse trabalho se tornasse realidade. Aos alunos e professores da linha de Políticas e Gestão da Educação, agradeço pela acolhida e pelo tratamento sempre gentil. Ao longo do curso, fui extremamente beneficiado pela sagacidade e inteligência desse grupo.

Ainda que viva cem anos, continuarei em débito com meus pais pelo sacrifício que sempre fizeram para proporcionar a mim, e a todos os meus irmãos, as condições mínimas de poder sonhar com uma vida melhor. À minha mãe, em especial, que sequer teve a oportunidade de concluir o ensino primário, sou imensamente grato pela lúcida intuição de que a educação era o único caminho possível.

Aos colegas de trabalho, agradeço pela paciência com que suportaram minhas ausências. É certo que nenhum deles receberá benefício direto da realização de meus projetos pessoais, mas tentarei retribuir a todos torcendo sinceramente para que sempre tenham oportunidades de aperfeiçoamento humano e profissional.

À minha esposa, agradeço carinhosamente pelo duplo sentido que dá à minha vida, indicando com bom senso o melhor caminho nos momentos de indecisão e oferecendo razões para o enfrentamento de todas as dificuldades da vida.

Às professoras Maria Lourdes Gisi e Tais Moura Tavares, agradeço pela minuciosa leitura e pelas críticas oportunas que fizeram à primeira versão desse texto. A redação final superou a anterior em precisão e objetividade graças a esses apontamentos.

Esse trabalho não teria sido concluído a bom termo sem a preciosa colaboração da Professora Maria Amélia Sabbag Zainko, que apostou na minha capacidade de pesquisador principiante e soube corrigir sem dirigir. Registro aqui minha gratidão e enalteço sua seriedade e competência no exercício da carreira docente.

Ainda que possa soar estranho para uma linha de pesquisa de forte inspiração marxista, agradeço a Deus pela iluminação.

Dedico à minha família, carinhosamente, esse trabalho. Se algum mérito lhe puder ser atribuído, divido com as pessoas que estiveram envolvidas, direta ou indiretamente, na sua execução. Os erros e equívocos que eventualmente possam ser encontrados, assumo-os inteiramente para mim.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	A CRISE DO CAPITALISMO E AS POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: REFLEXOS LOCAIS DA CONJUNTURA GLOBAL.....	17
2.1	FUNDAMENTOS DA “REFORMA” DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	20
2.1.1	Produção em Massa, Escola de Massas.....	20
2.1.2	A Crise do Capitalismo e o Impacto nas Políticas Educacionais.....	24
2.2	NEOLIBERALISMO E ENSINO SUPERIOR.....	32
2.3	ORGANISMOS MULTILATERAIS E EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	36
2.3.1	O Banco Mundial e “ <i>La Enseñanza Superior: las Lecciones Derivadas De La Experiencia</i> ”.....	37
2.3.2	As Contradições no Discurso da UNESCO.....	44
2.3.3	<i>La Educación Superior en Los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas</i> – Banco Mundial e UNESCO – 2000.....	48
2.4	O SIGNIFICADO DAS MUDANÇAS RECENTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	49
3	MUDANÇAS NO SISTEMA SUPERIOR DE ENSINO E LEGISLAÇÃO: A FLEXIBILIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO DA REDE PRIVADA.....	52
3.1	O SENTIDO DA FLEXIBILIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO RECENTE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	55
3.1.1	A Constituição Federal de 1988.....	55
3.1.2	A LDB e os seus Decretos Regulamentadores.....	57
3.1.3	O Futuro da Diversificação: Uma “Nova Universidade?”.....	65
4	O ENSINO SUPERIOR NO PARANÁ: UM ESTUDO DE CASO.....	77
4.1	REDE PÚBLICA E PRIVADA: O CONTRASTE ENTRE A EXPANSÃO MODERADA E A EXPLOSÃO DE CRESCIMENTO.....	78
4.1.1	Instituições.....	78

		4
4.1.2	Matrículas.....	81
4.1.3	Cursos.....	83
4.2	DIVERSIFICAR PARA EXPANDIR.....	84
4.2.1	Instituições.....	84
4.2.2	Matrículas.....	86
4.2.3	Cursos.....	87
4.2.4	O Centros Universitários.....	88
4.2.5	Os Cursos de Tecnologia.....	92
4.2.6	O Paraná no Cenário Nacional.....	94
4.3	O DIFÍCIL DESAFIO DE GARANTIR A EXPANSÃO NUM CONTEXTO DE EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E ATRASO SOCIAL.....	96
4.3.1	O Elo entre Educação Superior e Educação Básica.....	98
4.4	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PARANÁ A PARTIR DOS DADOS DIVULGADOS PELO INEP.....	102
5	PELOS CAMINHOS DA REFORMA: O FUTURO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	111
5.1	MERCADO DE TRABALHO E ENSINO SUPERIOR.....	113
5.1.1	A Interação Entre o Decreto-ponte, O Projeto de Lei da Reforma Universitária e o Mercado de Trabalho.....	121
5.2	OS IMPACTOS DO DECRETO-PONTE NAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	125
5.3	REFORMA UNIVERSITÁRIA E QUALIDADE DE ENSINO.....	130
5.4	AUTONOMIA PARA NEGOCIAR COM O MERCADO OU PARA PRODUZIR CONHECIMENTO COM LIBERDADE? A DELICADA QUESTÃO DO FINANCIAMENTO.....	135
5.5	A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	138

		5
5.6	A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA DIVERSIFICADO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	141
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
7	REFERÊNCIAS.....	153

SIGLAS

ABMES	- Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
ANDES-SN	- Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
ANDIFES	- Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
BM	- Banco Mundial
CF	- Constituição Federal
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CONAES	- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CREDOC	- Crédito Educativo
DEAES	- Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
EAD	- Educação a Distância
ENADE	- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIES	- Fundo para o Financiamento do Estudante do Ensino Superior
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	- Instituições de Educação Superior
IFES	- Instituições Federais de Educação Superior
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
MEC	- Ministério da Educação
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PUC-PR	- Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC-SP	- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SEMESP	- Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo
SESU	- Secretaria do Ensino Superior
SETEC	- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UERJ	- Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

RESUMO

Este trabalho analisa as transformações ocorridas no sistema de educação superior brasileiro no período de 1990 a 2006. O texto apresenta como fundamento das recentes mudanças a crise do Estado de bem-estar social e a conseqüente redução da participação dos estados nacionais no financiamento dos serviços públicos, principalmente da educação superior. Examina as diretrizes para esse nível de ensino nos documentos elaborados pelos organismos multilaterais (Banco Mundial e UNESCO) e traça um paralelo com as medidas implementadas no Brasil. Para demonstrar como essas diretrizes foram introduzidas no país, analisa a legislação recente (Constituição de 1988, LDB e Decretos Regulamentadores) privilegiando os aspectos que facilitaram e incentivaram a enorme expansão do sistema privado verificada a partir da segunda metade da década de 1990. A título de ilustração, utiliza dados do Censo da Educação Superior do Estado do Paraná para demonstrar os impactos regionais das medidas implantadas pelo poder público federal. Para dar continuidade ao estudo da legislação relacionada ao processo de privatização do sistema, finalmente analisa o Decreto 5773 (Decreto-ponte) e o Projeto de Lei da Reforma Universitária, em tramitação no Congresso Nacional. O exame de todos os documentos e dados estatísticos evidencia que nos últimos quinze anos o sistema superior de ensino brasileiro caminhou no sentido de um aprofundamento do processo de diversificação institucional, acentuando a distância das várias formas de organização acadêmica em termos de qualidade, produção de novos conhecimentos e compromisso social.

Palavras-chave: Educação superior; neoliberalismo; organismos multilaterais; legislação; Paraná; Decreto-ponte; Reforma Universitária.

ABSTRACT

This work analyses changes occurred to the Brazilian superior educational system in the period from 1990 to 2006. It shows as being the basis to these recent changes the crisis the welfare state has been through, which, in its turn, led to a reduction of the national states participation in the public services financing, especially of the superior education. It examines the police orientations to this educational level designed by multilateral organisms (World Bank and UNESCO) and compares them to the policies implemented in Brazil. To show how these directives were applied in this country, this works studies recent legislation (1988 Constitution, LDB and Regulatory Acts) emphasising aspects that helped and encouraged a huge expansion to the private educational system verified from the second-half of the 1990's, by using data from the Paraná State Census for the Superior Education it demonstrates regional impacts caused by changes in the federal legislation. In order to give some continuity to the study of the legislation related to the mass-privatisation in the Brazilian superior education system it analyses the "Decreto 5773" ("Decreto-Ponte", some sort of Transitional Act) and the "Projeto de Lei da Reforma Universitária" (Project of University Reform Act), still to be voted by the National Congress. The exam of all documents and statistical datas evidences that in the last fifteen years the Brazilian superior educational system went trough a deeply process of institucional diversification, making larger the distance of a variety of types of academic organization in terms of quality, production of new knowledge and social commitment.

Key words: Superior education, Neoliberalism, Multilateral organisms, Legislation, Paraná, Decreto-ponte, University Reform.

I - INTRODUÇÃO

A educação superior¹, em sentido amplo, tem sido objeto de inúmeros trabalhos científicos² na atualidade. A recorrência do tema justifica-se pelo enorme crescimento desse nível de ensino, mundialmente, em termos de demanda e investimentos. Nas últimas quatro décadas, a educação superior no Brasil passou por duas fases de forte expansão. A primeira delas coincidiu exatamente com o período militar. De 1964 a 1980, o número de matrículas nesse nível de ensino aumentou quase dez vezes. Contraditoriamente, no período subsequente, de abertura política e redemocratização do país (1980-1995), o sistema apresentou um crescimento meramente vegetativo. Em 1980, havia 882 instituições de ensino superior no país. Em 1995, apenas 12 instituições tinham se agregado ao sistema, contabilizando um modesto crescimento de 1.36% no período (MACEDO, 2005, p. 3).

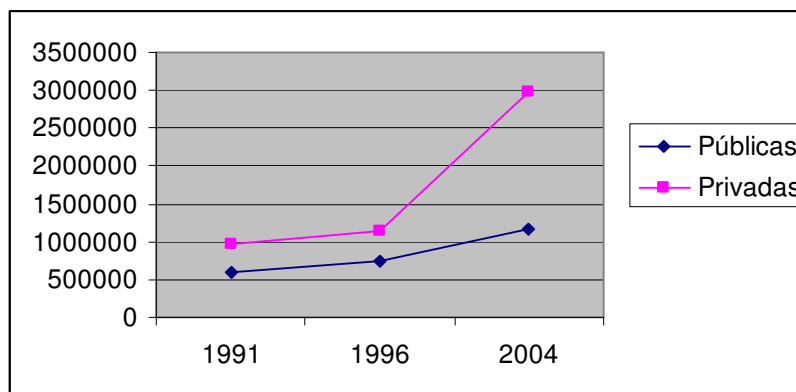
A segunda fase de forte expansão se iniciou a partir de 1996. Em apenas nove anos (1996-2004), segundo dados do Censo da Educação Superior 2004, outras 1091 novas escolas de nível superior foram criadas. O aumento do número de instituições desencadeou uma elevação do número de matrículas. De 1991 a 1996, o número de matrículas em instituições públicas e privadas havia crescido 21.4 e 18.1%, respectivamente. De 1996 a 2004, o crescimento desse indicador, na mesma ordem, chegou a 60.2 e 163.5%. Ou seja, o ano de 1996 inaugurou uma nova fase da história da educação superior no Brasil. A partir desse ano, o sistema privado começou a se expandir numa velocidade inédita. No gráfico número um

¹ Segundo DIAS SOBRINHO (2003, p. 99), “educação superior é uma expressão de conteúdo um tanto elástico que engloba um subsistema posterior ao nível médio e que comporta um leque de instituições educacionais, diferenciadas quanto à natureza jurídica, mantenedoras, qualidade, história, tamanho, áreas de atuação, vocação, função, etc”. Na classificação do Ministério da Educação (fonte: www.mec.gov.br), fazem parte desse subsistema os cursos de graduação (bacharelado, licenciatura e tecnólogo), os cursos sequenciais (de formação específica e de complementação), os cursos de pós-graduação *Lato Sensu* (Especialização, MBA e Residência Médica) e os cursos de pós-graduação *Strictu Sensu* (Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado). Ao longo do texto nos referiremos a esse grau de ensino como educação superior, ensino superior, educação terciária ou educação de 3º grau.

² Um balanço da produção científica sobre a educação superior brasileira pode ser encontrada na obra “Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente” (FÁVERO e MANCIBO, 2004),

podemos visualizar melhor o desequilíbrio entre o desenvolvimento dos setores público e privado após o ano de 1996.

**GRÁFICO 1 – Evolução do Número de Matrículas em Instituições
Públicas e Privadas – Brasil – 1991 - 2004**



FONTE: Censo da Educação Superior 2004

Apesar do setor público (rede municipal, estadual e federal) ter ampliado consideravelmente o número de matrículas a partir de 1996 (60.2%), a grande contribuição para a ampliação do sistema foi dada pela iniciativa privada. O esforço realizado pelas instituições federais para aumentar a oferta de vagas, a partir da segunda metade da década de 1990, ocorreu a despeito da falta de investimentos do Estado brasileiro na educação superior pública. Nelson Cardoso Amaral (2003), estudioso com larga experiência em temas relacionados ao financiamento do ensino superior, afirma que os recursos para a efetiva manutenção das IFES, que chegaram a R\$ 904 milhões em 1996, foram reduzidos para R\$ 417 milhões em 2002. Os investimentos estatais na aquisição de equipamentos, mobiliário, material bibliográfico, obras físicas, entre outros, reduziram-se no mesmo período de R\$ 216 para R\$ 33 milhões de reais³. No mesmo estudo, Amaral afirma “[que os recursos das IFES], em relação ao PIB, caíram de 0.97%, em 1989, para 0.64% em 2002 (34% de queda); em relação às despesas correntes do fundo público federal, passaram de 5.7%, em 1989, para

³ Para ambas as estimativas não foram computados os recursos diretamente arrecadados. Valores de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV).

3.17% em 2002 (44% de queda); e no que diz respeito à arrecadação de impostos da União, diminuíram de 12.5%, em 1989, para 7,9% em 2002 (37%)” (p. 173-187).

A contribuição dada pelo sistema público, a julgar pelos dados apresentados por Amaral, foi possível graças a uma boa dose de sacrifício. Ao mesmo tempo em que houve a ampliação do número de matrículas nas instituições federais, ocorreu também a redução do número de professores. “Segundo dados da ANDIFES, eram 48439 docentes em 1990, e 41900 em 2000” (Ibid., p. 193).

Todos os indicadores (nº. de matrículas, nº. de instituições, nº. de cursos ofertados, etc.) revelam um crescimento constante da rede privada e uma redução proporcional da participação do setor público, sobretudo no período de 1996 a 2002. Em 2004, as instituições particulares já representavam 88,8% do total de escolas de nível superior do país. Em relação ao número de matrículas, 71.7% da oferta estavam concentradas no setor privado (INEP, 2004).

Ao longo desse estudo pretendemos apresentar e discutir os fatores que foram determinantes para a expansão do ensino superior privado brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990. Como os acontecimentos internos sempre possuem relação com a conjuntura internacional, inicialmente traçaremos um paralelo entre os rumos tomados pelas políticas educacionais no Brasil e as transformações do capitalismo mundial a partir da década de 1970. A influência da crise do capitalismo no redirecionamento das políticas educacionais será objeto de análise da primeira parte do capítulo II. Nesse mesmo capítulo, também discutiremos os impactos da adoção de medidas neoliberais na formulação de diretrizes para a educação superior brasileira. Embora o neoliberalismo seja um assunto bastante explorado pelos estudiosos de políticas educacionais, o cenário das reformas empreendidas na educação superior ficaria incompleto sem uma referência a esse tema. Finalmente, encerramos a primeira parte do trabalho apresentando o conteúdo dos principais documentos publicados pelos organismos multilaterais (Banco Mundial e UNESCO) sobre a educação superior.

Muitas medidas adotadas no Brasil estão relacionadas com o receituário fornecido por esses organismos. Na verdade, trataremos nesse capítulo introdutório de temas que se inter-relacionam, como a crise do capitalismo, a adoção de políticas neoliberais e as propostas de reforma apresentadas por organizações internacionais, financeiras ou não. A apresentação segmentada dos temas obedece tão somente ao imperativo da didática.

No capítulo III, apresentamos um estudo da legislação recente para a educação superior priorizando a análise dos dispositivos que permitiram o crescimento exponencial da rede privada. Partiremos da Constituição Federal de 1988, passaremos pelos artigos da Lei de Diretrizes e Bases relacionados ao ensino superior e, por fim, abordaremos os decretos que regulamentaram a LDB. Todo esse percurso levará à conclusão de que o crescimento do sistema particular ocorreu, em boa medida, graças à flexibilização da legislação, que facilitou e intensificou o processo de diversificação das instituições. Partindo do pressuposto de que o processo de diversificação ou diferenciação das instituições é uma tendência irreversível, discutiremos na segunda parte desse capítulo algumas implicações desse processo. A análise da legislação do período recente revelará que as principais medidas tomadas pelo governo federal foram implementadas por decreto. A adoção desse expediente poupou as autoridades do desgaste que uma discussão de caráter mais democrático naturalmente provocaria.

No capítulo IV apresentamos um estudo de caso, enfocando os reflexos, no sistema superior de ensino do Estado do Paraná, das medidas tomadas em âmbito federal. Nessa seção, através da análise minuciosa do Censo da Educação Superior do Paraná, reafirmamos algumas conclusões já antecipadas no capítulo anterior, como a falta de investimentos na estrutura pública e a tendência à constituição de um modelo heterogêneo de educação superior, caracterizado pela supremacia de instituições isoladas, com pouco ou quase nenhum compromisso com a pesquisa científica e a extensão à comunidade.

Sob o ponto de vista quantitativo, foram expressivas as mudanças ocorridas no ensino superior brasileiro a partir da década de 1990. Como boa parte das transformações foram

implementadas por decretos, sucessivas medidas continuaram sendo tomadas após a virada do milênio. Uma delas foi a edição do Decreto 5773, que impôs regras mais rígidas às instituições públicas e privadas do sistema federal de ensino superior. A edição dessa norma certamente trará conseqüências para a expansão do sistema privado no futuro. Em razão da importância desse decreto, reservamos a primeira parte do capítulo cinco para a análise dos principais aspectos desse dispositivo legal. Finalmente, encerramos o trabalho com alguns comentários sobre o Projeto de Lei da Reforma Universitária, em tramitação no Congresso Nacional. A análise das principais posições em relação à proposta de reforma dá uma idéia dos interesses envolvidos na discussão. O estudo dos termos do Projeto de Lei permite a identificação dos possíveis caminhos que poderá tomar a educação superior brasileira no futuro.

Ao longo do texto nos referiremos genericamente ao sistema federal de educação superior tomando o cuidado de sempre distinguir a categoria administrativa em análise (instituições públicas/estatais ou privadas/particulares). Faremos distinção, também, entre as universidades⁴ e as instituições isoladas. Deste último grupo fazem parte as instituições que, ao contrário das universidades, não são legalmente obrigadas a atender o princípio da indissociabilidade das esferas de ensino, pesquisa e extensão. Pela classificação atual do Ministério da Educação⁵, enquadram-se nessa categoria os Centros Federais de Educação Tecnológica, os centros universitários⁶, as faculdades integradas, as faculdades de tecnologia, os institutos e as escolas superiores. Embora não seja regra, em geral nas universidades pode-

⁴ “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral” (Lei 9394, de 20/12/1996. Art. 52).

⁵ Decreto 5.225, de 2004.

⁶ “Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento” (Art. 12, Decreto 2306/97).

se encontrar estrutura de pesquisa e pós-graduação *strictu sensu* consolidada, presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e desenvolvimento simultâneo de atividades de ensino e pesquisa. As instituições isoladas, por sua vez, na sua grande maioria se dedicam à formação de profissionais para o mercado de trabalho, restringindo sua atuação às atividades de ensino.

Os números apresentados ao longo do texto demonstrarão que o processo de privatização da educação superior no Brasil se intensificou nos últimos anos. O crescente desequilíbrio entre as estruturas pública e privada é um dado importante para a compreensão da conjuntura atual. A rede particular possui intrinsecamente um limite ao exercício pleno das funções públicas, uma vez que não pode negligenciar os fatores “rentabilidade” e “viabilidade financeira” antes de executar qualquer projeto ou atender a qualquer demanda da comunidade acadêmica. No entanto, embora essas questões sejam extremamente importantes, ao longo do texto daremos ênfase ao, também crescente, processo de diversificação institucional. Como esse fenômeno ocorreu de forma muito mais intensa no sistema privado, de alguma forma estaremos contribuindo para o debate acerca da privatização da educação superior brasileira.

Em diversas passagens do texto virá à tona uma preocupação com o destino profissional dos milhares de estudantes que tiveram o privilégio de chegar ao ensino superior, num país marcado por desigualdades e injustiças. Não há nenhuma intenção, nesse ato, de apresentar conclusões ou soluções para esse problema, que está mais ligado aos fatores de ordem conjuntural e estrutural do que a uma suposta deficiência de formação dos trabalhadores. A relação recorrente no texto entre educação superior, formação profissional e desemprego tem apenas o objetivo de despertar o interesse dos eventuais leitores por esse tema, que pode dar origem a bons projetos de pesquisa.

Como quase sempre acontece, o resultado final desse trabalho se transformou em algo bem diferente do que originalmente havia sido planejado. A idéia inicial era investigar a

mudança de perfil de alguns cursos de graduação, que nas últimas décadas foram progressivamente abandonando a tradição de formação geral e cultural e aderindo a propostas de ensino mais influenciadas pelo utilitarismo. Entretanto, o receio de não encontrar fontes que pudessem sustentar a hipótese originalmente levantada, e o desejo de aproveitar a enorme quantidade de informações sistematizadas disponíveis, mudaram o curso da pesquisa. Nesse sentido, ao invés de optar pela constituição de uma nova base de dados, e de enfrentar todos os problemas que geralmente estão associados a esse processo, optamos por trabalhar com os dados compilados pelo INEP.

A idéia de ilustrar a análise com um exemplo mais próximo surgiu da oportunidade, viabilizada pela orientadora, de acessar o Censo da Educação Superior do Estado do Paraná. Os dados numéricos regionais e nacionais disponíveis nos Censos permitiram a construção de tabelas e gráficos novos, que além de fundamentar o texto poderão servir de subsídio para que o leitor estabeleça relações que não foram observadas pelo autor. As leis, decretos e portarias que sustentam a tese central do trabalho foram obtidas integralmente no site da Presidência da República na Internet. O ordenamento dos textos legais por data de publicação, a atualização constante das informações e a existência de *links* que permitem a busca instantânea de informações relacionadas à matéria que está sendo pesquisada, recomendam o uso deste site.

O fundamento teórico do trabalho foi buscado em diversos autores contemporâneos envolvidos com a temática. Como em todo o texto está implícita uma crítica às influências do liberalismo nas políticas para a educação superior, adotamos como critério para a seleção dos autores a não vinculação a essa vertente teórica. Como referência e fonte para as nossas análises também utilizamos as informações disponíveis na Internet sobre a Reforma Universitária, especialmente as que podem ser encontradas no site do MEC, que durante todo o período de discussão do projeto realizou entrevistas, colóquios, oitivas, além de ter publicado palestras, artigos, discursos e cartas sobre o assunto. A atualidade do tema também

tornou indispensável a consulta da imprensa diária e periódica. Na medida em que a pesquisa se aproxima do presente, o pesquisador fica cada vez mais dependente desse tipo de fonte.

Nenhuma descoberta original será encontrada por aqueles que eventualmente se aventurarem pelas páginas seguintes. As conclusões que aparecem nesse texto possivelmente já tenham sido apresentadas (pelo menos em partes) por outros autores. Contudo, como é possível se chegar a destinos iguais percorrendo trajetórias diferentes, esperamos contentar o leitor com as surpresas do caminho que escolhemos.

CAPÍTULO II

A CRISE DO CAPITALISMO E AS POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: REFLEXOS LOCAIS DA CONJUNTURA GLOBAL

Nas últimas quatro décadas ocorreram profundas transformações na sociedade brasileira. Ainda que nenhuma delas tenha alterado nossa secular e desigual estrutura social, é preciso reconhecer que o Brasil já não é mais a nação rural e atrasada do início do século XX. Alguns direitos sociais foram conquistados, a industrialização retirou o país do ciclo da monocultura e o crescimento demográfico, associado aos movimentos migratórios e à injusta distribuição das riquezas produzidas, promoveu a favelização dos grandes centros urbanos.

No campo educacional, durante esse período, também ocorreram transformações expressivas. Apesar do país ainda registrar níveis absurdos de analfabetismo e da escolarização de nível fundamental e médio estar longe de atender a demanda existente, alguns avanços importantes se concretizaram. No ensino superior, mudanças de impacto ocorreram nos últimos quarenta anos. Na década de 1960, o país contava com pouco mais de 100 instituições. (MARTINS, 2002, p. 197). Em 2004, o MEC contabilizava um total de 2013 escolas em todo o território nacional (vide tabela abaixo).

TABELA 1 - Evolução do Número de Instituições por Categoria Administrativa – Brasil 1994-2004

Ano	Total	Privadas	%	Δ %	Públicas	Proporção
1994	851	633	74,38	-	218	25,62
1995	894	684	76,51	8,1	210	23,49
1996	922	711	77,11	3,9	211	22,89
1997	900	689	76,56	-3,1	211	23,44
1998	973	764	78,52	10,9	209	21,48
1999	1097	905	82,5	18,5	192	17,5
2000	1180	1004	85,08	10,9	176	14,92
2001	1391	1208	86,84	20,3	183	13,16
2002	1637	1442	88,09	19,4	195	11,91
2003	1859	1652	88,86	14,6	207	11,14
2004	2013	1789	88,87	8,3	224	11,13

Fonte: Censo da Educação Superior 2004 - MEC/INEP;Deaes

Em boa medida, o crescimento verificado nos últimos anos resultou da expansão do ensino superior privado no país, que em número de instituições cresceu na última década 236,54%, contra modestos 2,75% de crescimento do setor público. Embora os dados do último Censo (2004) tenham demonstrado a ocorrência, nos últimos três anos, de uma gradual e constante diminuição no ritmo de crescimento do setor privado, a desproporção ainda é muito grande. Para perceber isso, basta notar o elevado número de instituições particulares do país, que dominam quase 90% do mercado.

A diminuição no ritmo de crescimento pode ter sido uma resposta ao altíssimo índice de vagas não preenchidas, que em 2004 chegou a 43,8%. A ociosidade afeta principalmente a rede privada, que não possui regularidade na entrada de recursos e sofre com a inadimplência das mensalidades.

Apesar de tudo, o MEC registrou, em 2004, a abertura no país de seis novos cursos de nível superior por dia. Do total de matrículas em cursos de graduação presencial, 37% se concentraram nas áreas de Administração, Direito e Pedagogia. (Ibid.) Se considerarmos a ampla variedade de opções proporcionadas pelas diversas instituições dos setores público e privado, concluiremos que a oferta obedece a critérios que podem não coincidir com as demandas das regiões onde essas instituições estão instaladas. Coincidência ou não, os cursos mais oferecidos são os que demandam menos investimento em laboratórios e materiais.

A análise dos dados oficiais sobre o sistema nacional de ensino superior, compilados no Censo 2004, possibilita a identificação de algumas características que aproximam o modelo brasileiro de algumas tendências mundiais do ensino superior. Segundo Dias Sobrinho (apud COELHO; ZAINKO, 2005, p. 51), “[...] não se pode falar de um sistema global de educação superior, mas é possível vislumbrar aspectos semelhantes ou tendentes a uma certa convergência nas experiências levadas a cabo em muitos países.”

As reformas da educação superior, que entraram na agenda governamental de muitos países, apresentam, na opinião de Dias Sobrinho, algumas semelhanças importantes. O

crescimento quantitativo do setor privado, ressaltado acima, é um desses elementos de aproximação. A crise de financiamento, a diversificação institucional⁷ e das fontes de financiamento⁸, também são características importantes das reformas realizadas ou em curso nos outros países. Ao mesmo tempo em que o sistema se expandiu, acentuou-se a crise dos estados nacionais, que começaram a se eximir do compromisso de financiar os serviços sociais. “Se sob a influência do fordismo e do Estado de Bem-Estar Social a educação superior pública, especialmente a universitária, era encarada como um investimento público de capital valor para o desenvolvimento econômico dos países, agora ela é vista como parte da crise dos Estados.” (COELHO; ZAINKO, 2005, p. 52).

A adoção de políticas de estímulo à expansão privada, o incentivo à diversificação das fontes de financiamento e a redução dos investimentos nas instituições públicas, são aspectos do cenário nacional que só podem ser compreendidos dentro do processo maior de transformações vivido pelo capitalismo na contemporaneidade. A compreensão das políticas para o sistema superior de ensino, nesse sentido, exige a reconstituição dessa conjuntura de mudanças. A essa tarefa nos dedicaremos a seguir.

⁷ A diversificação institucional representou o rompimento com o modelo tradicional de Universidade, baseado na indissociabilidade das esferas de pesquisa, ensino e extensão. Com o crescimento da rede privada surgiram muitas instituições que concentraram suas atividades apenas na esfera do ensino, evitando os investimentos em recursos humanos e materiais para a realização de atividades nas outras esferas da tríade.

⁸ Uma das estratégias adotadas pelos Estados para reduzir os gastos com a educação de 3º grau foi o incentivo à diversificação das fontes de financiamento. Medidas legais foram tomadas para permitir que as instituições públicas passassem a captar recursos no mercado, através da venda de cursos, serviços e tecnologia para o setor privado.

2.1 FUNDAMENTOS DA “REFORMA”⁹ DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

2.1.1 Produção em Massa, Escola de Massas

As reformas promovidas no sistema superior de ensino nas últimas décadas, bem como o sentido de determinadas políticas para a área de educação, guardam estreita relação com a crise em que mergulhou o capitalismo a partir da década de 1970.

As conjunturas de crise vividas por esse modo de produção não constituem nenhuma novidade. Elas ocorreram em diversos momentos da história, sucedendo períodos de grande expansão dos setores produtivos e de euforia com a possibilidade de crescimento contínuo da economia.

Na década de 1970 o capitalismo mundial mergulhou em mais uma fase de crise, da qual até hoje não conseguiu emergir. O período anterior, de 1950 a 1973, representou a etapa, na maioria das regiões, de maior desenvolvimento desde 1820. O crescimento do PIB atingiu, nesse período, uma taxa média anual de 4,7 na Europa Ocidental; 4,0 nos Novos Países Ocidentais; 6,3 na Europa Meridional; 4,7 na Europa Oriental; 5,3 na América Latina; 6,0 na Ásia e 4,4 na África. Mais impressionante ainda foram os índices de desemprego, que não superaram 1,5% na Europa Ocidental e 3,4% na América Latina. (GENTILI, 1998, p. 82-83).

Ao contrário do que se possa imaginar, todo esse crescimento não resultou apenas das forças do mercado. “As grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas no pós-guerra, com raríssimas exceções (Hong-Kong), são histórias de industrialização sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos: da França e Espanha na Europa a Japão, Cingapura e Coréia do Sul.” (HOBBSBAWM, 1995, p. 264). A dilatação do Estado, nesse período, foi fundamental para o capital. Ao mesmo

⁹ O termo “reforma” não é a expressão mais isenta que se pode utilizar para fazer referência ao conjunto de mudanças que ocorreram nos últimos anos na educação superior. A adoção desse termo sem restrições sugere uma avaliação positiva das transformações ocorridas. Como essa é a expressão mais recorrente, adotaremos a mesma terminologia ressaltando que não a entendemos no seu sentido estritamente literal.

tempo em que ele assegurou as condições materiais para que a classe operária pudesse consumir os produtos industrializados, anulou conflitos ao incorporar as reivindicações sociais dos trabalhadores. (COELHO; ZAINKO, 2005, p. 43)

O compromisso político com o pleno emprego, com a seguridade social e previdenciária, proporcionou o surgimento de um mercado de consumo. “Nos eufóricos anos 60 alguns governos incautos chegaram a garantir aos desempregados – poucos então – 80% de seus antigos rendimentos” (HOBSBAWM, 1995, p. 277). Os salários também atingiram níveis elevados, em consequência da boa fase e das altas taxas de lucro. A previsibilidade dos mercados consumidores, em contínua expansão, facilitava o planejamento das empresas. Além desses fatores, merece menção a revolução tecnológica vivida no período, principalmente no setor químico e farmacêutico (Ibid. p. 270-277).

Em que pese o grande desenvolvimento de todas as regiões no período de 1950 a 1973, “a Era do Ouro¹⁰ pertenceu “essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas, representaram cerca de $\frac{3}{4}$ da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas” (Ibid. P. 255). As diferenças, acentua Gentili (1998, p. 83), revelaram-se na intensidade do crescimento das várias regiões e, principalmente, no “impacto socialmente desigual que teve a distribuição desse crescimento em alguns países”. Apesar das disparidades, não há dúvidas de que os países pobres se beneficiaram das elevadas taxas de crescimento do período. Se tomarmos apenas o indicador “níveis de desemprego” e realizarmos uma comparação desse período áureo com o início do século XXI, perceberemos que a desproporção é expressiva. Em meados dos anos 60 o desemprego, na América Latina, era inferior a 3,5%. Em 2001, a taxa média brasileira era da ordem de 9,4%, chegando a 18% entre os jovens (POCHMANN, 2004, p. 3).

¹⁰ A Era do Ouro foi o termo que HOBSBAWM escolheu para o título de uma das partes de seu livro sobre o século XX, “A Era dos Extremos”. Nessa parte da obra o autor discute a ascensão e decadência do período áureo do capitalismo.

Além da aliança entre o Estado e o setor produtivo, da revolução tecnológica, dos recursos oriundos do Plano Marshall¹¹ e da estabilidade política internacional¹², o preço do barril de petróleo saudita, que na época custava menos de dois dólares, contribuiu decisivamente para a geração de energia barata, fator essencial ao crescimento da indústria (HOBBSAWM, 1995, p. 270-277). A combinação desses fatores levou à maturidade do fordismo¹³ como regime de acumulação. Estava se forjando não só uma nova forma de organizar as atividades produtivas, mas uma nova sociedade. A produção em massa, o consumo em massa, o planejamento em larga escala, as taxas elevadas de crescimento e outras mudanças no âmbito da economia alteraram os padrões de vida vigentes. As relações entre capital e trabalho também foram modificadas. Muitos benefícios sociais foram literalmente barganhados pela “adoção de uma atitude cooperativa no tocante às técnicas fordistas de produção e às estratégias corporativas cognatas para aumentar a produtividade” (HARVEY, 1992, p. 128).

Todas as mudanças ocorridas no pós-guerra, que levaram as nações desenvolvidas à riqueza e refletiram até mesmo na dura realidade das nações pobres do globo, impactaram nas políticas educacionais. “A expansão dos sistemas escolares nacionais a partir da segunda metade do século XIX” pode ser considerada um produto dessa conjuntura. O crescimento do sistema educacional era visto com bons olhos, pois representava uma possibilidade de integração social num sentido amplo. Na era de ouro do capitalismo a dimensão mais destacada era a da integração econômica. Nesse período, proliferavam-se os discursos que enfatizavam o papel produtivo do conhecimento e a importância das instituições escolares para a competitividade das economias na era da globalização. “O processo da escolaridade

¹¹ Plano de ajuda econômica oferecida pelos EUA aos países europeus arrasados pela guerra.

¹² Apesar da Guerra Fria, a situação “mundial se tornou razoavelmente estável pouco depois da guerra, e permaneceu assim até meados da década de 1970” (HOBBSAWM, 1994, p. 225). Apesar da cotidiana ameaça nuclear, as armas não foram utilizadas. EUA e URSS usaram a ameaça nuclear, “com certeza sem a intenção de cumpri-la”, em algumas ocasiões, apenas. (na Coreia, Vietnã e Afeganistão).

¹³ “A data inicial simbólica do fordismo deve por certo ser 1914, quando Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha automática de montagem de carros que ele estabeleceu no ano anterior em Dearborn, Michigan” (HARVEY, 1992, p. 121). No entanto, a maturidade do fordismo como regime de acumulação ocorreu após 1945 e seu “núcleo essencial manteve-se firme pelo menos até 1973” (Ibid., p. 134).

era interpretado como um elemento fundamental na formação do capital humano necessário para garantir a capacidade competitiva das economias e, conseqüentemente, o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual” (GENTILI, 1998, p. 80).

Esse otimismo em relação à escolarização era possível, em grande medida, em virtude do pleno emprego. Quase todos os egressos do sistema educacional eram absorvidos pelo mercado em expansão. O desenvolvimento da industrialização de alta tecnologia apontava para uma diminuição do número de empregos, mas os efeitos desse processo não foram sentidos na era do ouro (HOBSBAWM, 1995, p. 262). Não por acaso surgiu na década de 1950, nos EUA, a Teoria do Capital Humano, que passou a defender a idéia de que o crescimento econômico era conseqüência natural do desenvolvimento educativo. A educação, na formulação desses teóricos, era considerada um fator de incremento da produtividade do trabalho (SANCHIS, 1997, p. 210). Segundo Gentili (Ibid, p. 84-85), em razão das mudanças ocorridas,

“os sistemas escolares expandiram-se significativamente a partir desse período, atingindo, em alguns casos, um crescimento espetacular. Os países do Terceiro Mundo foram um bom exemplo disso, ainda que neles continuassem existindo profundos mecanismos de discriminação e exclusão educacional. Enquanto a média de escolaridade da população não superava, em 1913, os 7,86 anos por habitante nos Estados Unidos; 6,99 na França; 8,37 na Alemanha; e 5,36 no Japão, em 1973 chegava a 14,58; 11,69; 11,55 e 12,09, respectivamente. Na América Latina, a taxa média de crescimento anual da escolarização foi, no período 1960-70, de 5,8 na educação pré-escolar; 5,7 para o nível primário; 7,1 para o segundo grau e 11,1 para o nível superior. O crescimento se manteve em aumento (com exceção do primeiro grau) durante a década de setenta, sendo de 10,6 no nível pré-escolar; 3,4 no primeiro grau; 8,1 no segundo e 11,5 no superior. Processo que se deteve de forma estrepitosa nos anos oitenta”.

Como se vê, existe uma relação nítida entre o desenvolvimento dos sistemas escolares e as mudanças no mundo produtivo. A sociedade moderna exigiu a generalização da escola, e o desenvolvimento da ciência o domínio dos códigos da escrita. Por essa razão, a educação escolar se transformou na forma dominante de educação na sociedade atual. Todo o processo de educação que ocorre fora do âmbito da escola é definido por negação: educação não formal (SAVIANI, 1994, p.157).

Não podemos deixar de destacar, no entanto, os limites dessa escolarização. Alguns pensadores burgueses perceberam desde o início a importância da escola para a formação profissional da classe trabalhadora. No entanto, o mínimo de instrução era considerado

suficiente. Mais do que isso e a escola entraria em contradição com essa ordem social (Ibid., p. 160).

Deixando de lado a importante questão da função da escola, que esse texto não pretende discutir, o que queremos destacar, essencialmente, é a grande promessa integradora representada pelas instituições escolares na era do ouro. “Nesse contexto, a desconfiança sobre o caráter integrador da escola pareceria, no mínimo, uma excentricidade intelectual. Mas a desconfiança chegou alguns anos depois, junto com as décadas de crise global” (GENTILI, 1998, p. 85).

2.1.2 A Crise do Capitalismo e o Impacto nas Políticas Educacionais

Nos anos 1970 o capitalismo avançado enfrentou três processos associados: estagnação, desemprego progressivo e inflação acelerada. Esses fatores acabaram com a crença no crescimento sem limites e com a possibilidade de distribuição das riquezas acumuladas (GENTILI, 1998, p. 77).

A partir de 1973 a crise do petróleo aumentou excessivamente o custo da energia, exigindo reajustamentos na ordem social, política e econômica. A produção, em consequência, foi reduzida, interferindo na arrecadação estatal. Por outro lado, os compromissos do Estado não diminuíram, tornando a política monetária o único instrumento de resposta flexível à crise. A emissão de moeda para atender às crescentes exigências do mercado gerou uma onda inflacionária, criando um círculo vicioso. O setor produtivo teve dificuldades para reagir a esse processo, uma vez que era grande a rigidez dos mercados de trabalho e os investimentos em capital fixo exigiam crescimento estável e mercados de consumo invariantes (HARVEY, 1992, p. 134-138).

As consequências no mercado de trabalho foram imediatas. O desemprego na Europa Ocidental subiu de uma média de 1,5% nos anos de 1960 para 4,2% na década seguinte. Nos

anos subseqüentes o problema só se agravou. As taxas de desemprego dos jovens na Europa na década de 1980 foram surpreendentemente altas, com exceção da Suécia e da Alemanha Ocidental. Na Grã-bretanha, foram superiores a 20%, na Espanha atingiram o teto de 40% e na Noruega 46%. No Reino Unido, em 1989, 400 mil pessoas foram oficialmente consideradas sem teto. Enquanto nos países ricos os trabalhadores recorreram à previdência social, nas nações pobres migraram para a economia informal ou paralela. As décadas de crise se caracterizaram pela depressão e por uma “economia maciçamente projetada para expulsar a mão-de-obra humana” (HOBSBAWM, 1995, p. 396-405).

Assim como o período de expansão da era do ouro foi desigual, a crise iniciada nos anos 70 também repercutiu de maneira diferenciada nas várias regiões do mundo.

“No período 1973-1992 a taxa de crescimento média anual do PIB mundial foi de 3,0 (na fase anterior tinha sido de 4,9), índice que distorce a queda muito mais brutal de algumas economias: na América Latina e na África esse crescimento foi de 2,8 (contra 5,3 e 4,4 que ambas tiveram, respectivamente, na fase anterior) e na Europa Oriental foi de -0,4 (contra o crescimento positivo de 4,7 no período compreendido entre os anos 1950 e 1973)” (GENTILI, 2002, p. 85-86).

Os níveis de inflação também chegaram a patamares estratosféricos na América Latina. Em 1989 a taxa média de inflação era de 1.205%, e no período de 1989-1992 de 749,9% (Ibid, p. 86).

Todo esse processo de crise impactou nas políticas educacionais do final do século XX. Gentili (1998, p. 78) procura demonstrar que “na atual conjuntura do desenvolvimento capitalista tem-se produzido um deslocamento da ênfase na função da escola como âmbito de formação para o emprego (promessa que justificou, em parte, a expansão dos sistemas educacionais durante o século XX) para uma nem sempre declarada ênfase no papel que a mesma deve desempenhar na formação para o desemprego.”

A crise capitalista dos anos 70 marcou o início de uma profunda desarticulação da promessa integradora na esfera econômica. Nos anos 80 a ruptura iniciada na década anterior se consolidou, justamente num momento em que o papel econômico da educação era revalorizado no âmbito do discurso. A explicação para esse fenômeno está na constatação de que a promessa do pleno emprego não se concretizaria.

Essa desarticulação, é preciso ressaltar, nunca significou a negação do papel das instituições educativas no desenvolvimento econômico. A educação sempre contribuiu diretamente para o desenvolvimento das nações. Indiretamente, ainda que certas contribuições sejam difíceis de quantificar, são inegáveis os efeitos positivos produzidos pela educação formal nas áreas de saúde, fecundidade, nutrição, redução da criminalidade, coesão social, entre outras (SANCHIS, 1997, p. 222).

“A desintegração da promessa integradora não tem suposto a negação da contribuição econômica da escolaridade, e sim uma transformação substantiva em seu sentido. Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc), a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho” (GENTILI, 1998, p. 81).

Com o fim da era de ouro o sonho da integração econômica é substituído pela promessa da empregabilidade (de caráter privado). No ensino superior o apelo para essa promessa é cada vez mais presente. A ênfase exclusiva nas possibilidades de inserção no mercado que a educação pode proporcionar tem levado os indivíduos a estabelecerem o interesse particular como finalidade última de todas as suas ações, apesar de todas as críticas dirigidas a esse processo¹⁴.

Apesar do apelo insistente das instituições educativas, sobretudo das privadas, que precisam ressaltar a relação de custo benefício dos serviços que oferecem, a tão sonhada empregabilidade tem ficado apenas na esfera da promessa.

As características do capitalismo atual, retratadas por David Harvey, não deixam dúvidas sobre o caráter excludente do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas. O contraste que há entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são relevantes o suficiente para que possamos afirmar que estamos diante de um novo modelo de acumulação¹⁵. A flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, as inovações tecnológicas, comerciais e

¹⁴ Sobre esse assunto, indicamos o artigo de Maria de Lourdes Gisi, Políticas públicas, educação e cidadania.

¹⁵ Esse novo modelo de acumulação é denominado por Harvey de acumulação flexível, e caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 1992, p. 140).

organizacionais, a redução do poder de barganha da classe trabalhadora, em razão da alta mobilidade das empresas, que passaram a operar em regiões onde a organização dos trabalhadores é mais fraca, e outras características do capitalismo recente corroboram a tese de Harvey (1992).

O mais impressionante nesse processo que estamos vivendo é a reatualização dos elementos essenciais do capitalismo. Muita coisa mudou, mas na essência o capitalismo continua o mesmo. Ou seja, continua sendo orientado para o crescimento, pouco importando as conseqüências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas (Ibid, p. 161). Por isso, não surpreende o retorno de formas de exploração arcaicas, como o trabalho escravo e a transferência de algumas etapas do processo produtivo para a esfera doméstica. Junto com elas, a Acumulação Flexível criou o banco de horas, a terceirização e os contratos por tempo determinado. Tudo para proteger o capital das oscilações do mercado. O crescimento em valores reais continua se fundamentando na exploração do trabalho humano. A flexibilização não trouxe, em essência, nada de novo. E, é claro, “as tecnologias e formas organizacionais flexíveis não se tornaram hegemônicas em toda parte – mas o fordismo que as precedeu também não” (Ibid., p. 179).

Mais importante do que perceber as permanências do antigo modelo, no entanto, é notar a força das mudanças atuais e o sentido que elas podem assumir no futuro. É claro que o sistema educativo cumpre outras importantes funções (além de preparar o indivíduo para o trabalho), como a socialização das novas gerações e a transmissão dos saberes e da cultura. No entanto, a função econômica, sobretudo em tempos de instabilidade, assume uma dimensão importante. O trabalho continua sendo a base da dignidade humana, e sua ausência interfere em todas as instâncias da vida. Não é a toa que os homicídios praticados anualmente no Brasil representam 9,4% de todos os assassinatos no mundo. Há uma relação inequívoca desse dado com o fato de que 5% dos desempregados do mundo estão no Brasil, apesar do

país significar apenas 2,8% de toda a população do globo terrestre (CAMPOS apud POCHMAMM, p. 3).

Na década de 90, “acentuaram-se os níveis de desemprego, assim como a precariedade, o sobretrabalho¹⁶ e a deterioração dos níveis de renda, especialmente entre as faixas etárias mais jovens.” A taxa de desemprego dos jovens é o dobro da população adulta. Os jovens pertencentes às famílias de maior renda têm acesso maior aos trabalhos assalariados (77,1% contra 41,4%). Em relação aos contratos formais de trabalho a desproporção é ainda maior (49% contra 25,7%) (Ibid., p. 2).

“Percebe-se, [ainda], que as taxas de desemprego se elevaram a um ritmo mais rápido justamente para os níveis de maior escolaridade entre 1992 e 2002. Para os segmentos com 14 anos de estudo a desocupação cresceu 76,9%, três vezes a mais do que o ritmo de crescimento do desemprego para os segmentos educacionais com até 3 anos de estudo.” No mesmo período, a renda média dos trabalhadores com curso superior caiu 35%, e a renda dos trabalhadores de nível médio caiu pela metade (Ibid., p. 4-6).

E a educação, que papel desempenha nesse cenário de flexibilização e instabilidade?

“O acesso ao conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui¹⁷, podemos ver uma renovação de interesses e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva”. “(...) a produção organizada de conhecimento passou por notável expansão nas últimas décadas, ao mesmo tempo que assumiu cada vez mais um cunho comercial (como o provam as incômodas transições de muitos sistemas universitários do mundo capitalista avançado de guardiões do conhecimento e da sabedoria para produtores subordinados de conhecimento a soldo do capital corporativo)” (HARVEY, 1992, p. 151).

No entanto, apesar da importância competitiva que o conhecimento continua tendo na atualidade, num quadro de estagnação econômica, baixo investimento em tecnologia e precarização do mercado de trabalho, a elevação dos níveis de escolaridade são insuficientes para potencializar a geração de empregos. “Na melhor das hipóteses, a elevação do nível de escolaridade assegurou uma renda maior que nos estratos educacionais inferiores, [mas] não

¹⁶ “Considera-se sobretrabalho as situações relativas aos ocupados com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais, aos aposentados e pensionistas que se mantêm ativos no mercado de trabalho, aos trabalhadores com mais de uma ocupação e ao trabalho de pessoas abaixo de 16 anos de idade” (POCHMAMM, 2004, p. 2).

¹⁷ Na etapa histórica atual, da Acumulação Flexível

garantiu o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização e deterioração dos níveis de renda em cada estrato” (POCHMAMM, 2004, p. 4-6).

E esse não é um problema exclusivo dos países pobres. Analisando a sociedade francesa da segunda metade da década de 90, Tanguy (1999, p. 3) conclui que “o diploma, em si, está longe de ser uma proteção contra o desemprego, uma vez que um aumento geral dos níveis de formação não exclui um aumento geral das taxas de desemprego nessa faixa etária.” Nesse sentido, ele é condição necessária, mas não suficiente para a obtenção de trabalho, protegendo do desemprego apenas de modo relativo. E vai mais longe ao afirmar que a posse de um diploma tem um significado diferente dependendo da classe social de origem do estudante. As redes locais e familiares são importantes no processo de inserção profissional. Acreditamos que esse raciocínio seja válido também para o Brasil. Em nosso país, os relacionamentos sociais ainda são determinantes para a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, muitas vezes em detrimento da racionalidade do mérito e da competência.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, percebemos que não passa de um mito a idéia de que “o desemprego é causado pela falta de adequação entre os egressos dos vários níveis do sistema educativo e os recursos requeridos pelas diversas esferas do sistema produtivo. A taxa geral de desemprego tem muito pouco a ver com o nível médio de educação da população, porque a repercussão desse incremento sobre o desemprego seria, em qualquer caso, muito modesta” (SANCHIS, 1997, p. 197)

Ou seja, o problema não está num suposto desajuste (mesmo que isso possa estar ocorrendo) entre a formação oferecida e as exigências do mercado. Quando a economia estava em expansão e a mão-de-obra era escassa as empresas admitiam e treinavam jovens inexperientes. A crise econômica e o desemprego fizeram com que as empresas passassem a contratar mão-de-obra adulta e experiente, excedente no mercado. Em muitos países europeus o Estado procurou suavizar a transição da escola ao trabalho. Apesar disso, o

desemprego vem aumentando, fato que corrobora a tese de que ele “decorre muito mais da configuração da economia do que do sistema de formação dos jovens.” (Ibid., p. 199-201).

Com este argumento não estamos querendo negar a relação incontestável que há entre economia e educação. “Um povo mais educado é um povo com maior capacidade de tirar partido dos recursos produtivos que tem a seu alcance ” (Ibid., p. 209). Concretamente, no entanto, muitos graduados estão fora de sua profissão. “A deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho, ao invés de ser contida pela melhoria educacional, contribuiu para o desperdício e o desgaste de habilidades educacionais em atividades precárias e de baixa qualidade” (POCHMAMM, 2004, p. 2).

Também não estamos afirmando que há uma hierarquia das profissões, e que algumas sejam mais importantes do que as outras. Queremos apenas ressaltar a discrepância que há entre o sonho dos jovens que ingressam num curso superior, atualmente, e as chances cada vez mais reduzidas de inserção profissional na área escolhida. O sistema produtivo mostra-se incapaz de gerar empregos qualificados no mesmo ritmo em que o sistema educativo forma profissionais de nível médio e superior. A atualidade desse problema ficou evidente na manifestação dos estudantes franceses mostrada pela televisão brasileira em março de 2006. A repercussão internacional do movimento mostrou ao mundo que a inserção produtiva juvenil, e através dela a redução da violência e do uso de drogas, será um dos grandes desafios do século XXI.

Esse cenário nos obriga a uma releitura mais crítica dos números da educação superior no país. O Censo da Educação Superior deu conta de que o curso de Administração, entre todos, foi o que mais registrou matrículas no ano de 2004. Enquanto muitos jovens que fizeram a opção por esse curso pensaram principalmente na quantidade de informações para a vida que ele poderia agregar, a grande maioria foi iludida pela falsa promessa de ascensão profissional e econômica. No entanto, para um restrito mercado de trabalho isso tudo soa muito irreal. “Mais do que assegurar determinados conhecimentos, o que o título diz de seu

possuidor é que ele tem atitude compatível, estando socializado e suscetível de adaptação às exigências da organização” (Ibid., p. 221).

Diante do quadro delineado acima, é preciso compreender que “um sistema educativo mais democrático implica, a longo prazo, uma sociedade também mais democrática. Portanto, a solução dos problemas educacionais não se encontra somente na esfera educacional” (Ibid., p. 227). A expansão da escolaridade não pode ser vista apenas do ponto de vista da produtividade, mas especialmente da cidadania. Sem crescimento econômico, distribuição do tempo de trabalho e, principalmente, da renda, não avançaremos.

Pensar na expansão da escolaridade a partir da construção de uma concepção mais cidadã de educação é uma imposição para as instituições de ensino, públicas ou privadas. Em sentido pleno e amplo, ser cidadão “é ter consciência de que todos os desequilíbrios que afligem a sociedade em geral são conseqüências das atividades e das ações humanas.” Ser cidadão implica na “ruptura com os princípios de uma sociedade eminentemente predatória em todas as dimensões.” Esse é o grande desafio: “formar cidadãos e profissionais competitivos, com consciência de preservação da humanidade e, evidentemente, de si mesmos”. (LIMA, 2000, p. 58).

Uma formação que apenas ajude a garantir aos alunos, futuros profissionais, oportunidades no mercado como força de trabalho ou empreendedores, não será suficiente para promover as transformações que o mundo precisa. As instituições de ensino que se limitam a essa tarefa estão internalizando o discurso do darwinismo social, repetindo continuamente o velho chavão de que “só os aptos sobreviverão”. (Ibid., p. 59).

O uso ideológico dessa expressão foi criticado pelo próprio Darwin, que em sua autobiografia afirmou que a redução de sua teoria à tese da seleção natural serviu, equivocadamente, para justificar as desigualdades socioculturais e econômicas. A parte da teoria que discute a ação das condições externas, isto é, do meio ambiente, foi intencionalmente omitida. “Sua explicação apóia-se em uma conjunção de fatores. A

seleção é uma das importantes causas, porém não a **única**, tampouco a mais determinante” (Ibid., p. 61).

O uso ideológico da teoria darwiniana serviu como uma luva para os propósitos neoliberais, que após a grande crise da década de 1970 passou a influenciar dezenas de países, repercutindo com grande impacto nas políticas educacionais. Para completar o cenário dos fundamentos da reforma da educação superior é imprescindível conhecer um pouco melhor esse processo.

2.2 NEOLIBERALISMO E ENSINO SUPERIOR

Já comentamos na seção anterior sobre o relevante papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento das economias nacionais após a segunda guerra mundial. Nos países centrais, os fundos públicos financiaram a acumulação do capital, subsidiando o setor produtivo (agricultura, indústria, comércio, ciência e tecnologia) e financiando a reprodução da força de trabalho, através de amplos programas sociais nas áreas de educação, saúde, previdência e habitação. Em decorrência dos altos investimentos realizados, muitas nações acabaram se endividando. Durante o período de expansão vivido após a guerra os recursos para a realização desses investimentos eram abundantes. Na década de 1970, a crise econômica interferiu na arrecadação dos estados nacionais. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos diminuía, ocorria a internacionalização da produção e das finanças. Em busca de mercados que oferecessem taxas de investimento mais atrativas e mão-de-obra mais barata, investidores e produtores dos países centrais passaram a aplicar seus capitais em outras regiões, deixando de contribuir para o fundo público de seus países de origem. Esse processo de desterritorialização produtiva e financeira acentuou ainda mais a crise fiscal dos estados centrais¹⁸ (CHAUÍ, 1999, p. 213).

¹⁸ A tese da “desterritorialização produtiva e financeira” foi desenvolvida por Francisco de Oliveira. Marilena Chauí a utiliza para explicar a crise do Estado de Bem-Estar Social.

Inicialmente, a crise iniciada na década de 1970 foi atribuída ao processo inflacionário. Quando esse argumento se mostrou insuficiente para explicar a queda nos indicadores de crescimento, “a ortodoxia neoliberal trouxe a resposta: os mercados eram extremamente rígidos, os custos trabalhistas altos, os sindicatos perigosamente poderosos, o dirigismo estatal irresponsável e as instituições de bem-estar generosas demais.” (GENTILI, 1998, p. 88). Ou seja, na essência, toda crítica estava direcionada à rigidez decorrente do intervencionismo estatal e ao excesso de gastos realizados pelo Estado.

Uma vez diagnosticada a causa do problema, o remédio veio sob a forma de medidas econômicas que foram implantadas em diversas regiões do mundo (países da OCDE, América Latina, Leste europeu, EUA e Austrália). Em linhas gerais, elas se resumiram em:

- a) redução das barreiras comerciais e desregulamentação da economia, com vistas a facilitar a expansão das empresas transnacionais;
- b) privatização das empresas públicas;
- c) eliminação das barreiras ao capital estrangeiro e
- d) ajuste fiscal. (BORON, 2003, p. 24).

Na essência, as medidas implementadas em resposta à crise capitalista dos anos 70 não contrariaram os pressupostos básicos da teoria liberal. Em todas elas, percebe-se claramente a crítica ao intervencionismo estatal e a defesa intransigente do individualismo. A diferença fundamental entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo está na hegemonia ideológica alcançada por este último no plano mundial (FIORI, 1997, p. 215).

Assim como as riquezas produzidas na era do ouro não foram distribuídas de maneira equilibrada, as medidas neoliberais não foram aplicadas com a mesma intensidade em todos os países. Nas nações em desenvolvimento, a adoção desse modelo econômico resultou de condicionamentos impostos para a negociação da dívida externa. Mesmo sem usufruir dos benefícios do Estado de bem-estar, as nações pobres foram forçadas a cumprir as determinações externas. Nos países centrais, contrariamente, a opção pelo modelo neoliberal

foi uma resposta às contradições produzidas pelo Estado de bem-estar social. Em linhas gerais, no entanto, podemos afirmar que, em ambos os casos, as políticas neoliberais contribuíram para a redução da inflação e o aumento dos lucros, mas não conseguiram promover a retomada do crescimento e a redução da pobreza (ANDERSON, 1995, p. 15).

A incapacidade do modelo neoliberal de promover o crescimento e reduzir as desigualdades pode ser comprovada pela situação de miséria em que a América Latina chega ao terceiro milênio, com cerca de 180 milhões de pobres sobrevivendo com menos de dois dólares por dia, e 80 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (com renda inferior a um dólar por dia) (BORON, 2003, p. 24).

Apesar do mercado ter se mostrado incapaz de superar essa situação de desequilíbrio, restando como única alternativa aos excluídos o apoio do Estado, os neoliberais têm sido enfáticos na sua crítica à solidariedade e ao igualitarismo. Na ótica dos defensores dessa teoria, a igualdade (que nos países pobres nunca existiu) poderia atrapalhar a competição e o progresso da humanidade (Id). Além desse argumento, sempre esteve presente a crítica ao desequilíbrio das contas públicas. Para atender aos interesses dos credores internacionais, os estados latino-americanos foram literalmente intimados a cortar gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 15).

Os países que implantaram políticas neoliberais, inclusive o Brasil, reduziram seus investimentos em educação. Considerada a grande vilã do orçamento público, a educação superior foi a que mais sofreu com esse processo. Sob o estado de bem-estar social a Universidade era vista como um investimento público de crucial importância para o desenvolvimento da nação. Com o neoliberalismo passou a ser vista como parte do problema econômico de cada país (SGUISSARDI, 2003, p. 203). Nesse sentido, “a perda de prioridade da universidade pública, nas políticas públicas do Estado, foi, antes de mais nada, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência), induzida

pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal” (SANTOS, 2005, p. 9).

O aumento exponencial da demanda por ensino superior, ocorrida nos últimos anos, deu mais relevo ao problema, chamando a atenção dos governos nacionais e organismos internacionais para a questão do financiamento desse nível de ensino. Como o investimento necessário à manutenção da educação superior pública, em relação aos níveis médio e fundamental, é notoriamente superior, a questão ganhou importância especial, colocando a reforma do ensino superior em pauta na maioria dos países.

A crescente demanda e a necessidade de maiores recursos fez a oferta da educação superior pública começar a ser questionada. Os altos investimentos no sistema superior entraram em conflito com a lógica neoliberal, amplamente difundida pelo mundo a partir da década de 1980. Nesse contexto, ganharam importância particular as ações empreendidas pelo Banco Mundial na formulação de diretrizes para a reforma do ensino superior. Na posição de principal financiador externo, o BM passou a discutir, sugerir e (explicitamente) impor condições para a realização de empréstimos. Dos estudos e debates promovidos pelo Banco, originaram-se relatórios oficiais sobre a posição da entidade em relação à forma de organização que deveria ser adotada nos países interessados em realizar empréstimos. A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura também entrou no debate, promovendo discussões regionais e encontros mundiais, que também resultaram em relatórios oficiais.

Os documentos elaborados pelo BM e pela a UNESCO são essenciais para a compreensão dos fundamentos da reforma do ensino superior no Brasil. A análise das principais mudanças operadas a partir da década de 1990, nesse campo, revela uma clara ingerência desses organismos na formulação de políticas para a educação superior em nosso país. Em razão dessa incontestável influência, examinaremos no tópico seguinte as principais idéias contidas nesses documentos.

2.3 ORGANISMOS MULTILATERIAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR

Não se pode afirmar que existe um movimento automático de causa e consequência na formulação das políticas para o ensino superior no Brasil. Nem se pode atribuir todas as mudanças à influência exercida pelos organismos internacionais de financiamento. Relacionar de forma determinista o recente processo de expansão exponencial da rede privada e o paralelo sucateamento da estrutura pública de ensino à ação de um banco internacional não explica a complexidade do processo. Há diversos personagens envolvidos, como os movimentos discente e docente em defesa da universidade pública, os sindicatos, as instituições privadas, suas entidades de representação, o governo brasileiro, os empresários estrangeiros da educação, enfim, uma multiplicidade de interesses opostos, que somente pesquisas específicas darão conta de explicar em que medida contribuíram, por ação ou omissão, para a evolução (ou involução) do sistema de ensino superior brasileiro.

Apesar do BM e da UNESCO agirem num contexto de múltiplos interesses, é possível perceber claramente uma ascendência da concepção desses organismos nos rumos tomados pela educação superior brasileira nos últimos quinze anos. Analisando os principais documentos¹⁹ elaborados entre 1995 e 2000, percebemos que a expansão das instituições privadas, que atualmente dominam quase 90% do “mercado”, não foi obra do acaso. O

¹⁹ A análise apresentada baseia-se nos seguintes documentos:

- *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* – Banco Mundial – 1995.
- *Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* – UNESCO – 1995.
- *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción* – UNESCO – 1998a.
- *Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior* – UNESCO – 1998b.
- Discursos proferidos na Conferência Mundial Sobre a Educação Superior, realizada em Paris, em outubro de 1998.
- *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* – Banco Mundial e UNESCO – 2000.

O documento produzido pelo Banco Mundial foi analisado a partir da versão espanhola. Os discursos proferidos na Conferência Mundial foram publicados pela Imprensa da UFPR. O documento elaborado pela UNESCO em 1995 e a publicação conjunta (BM e UNESCO), de 2000, não foram tomados na versão original. Os apontamentos apresentados sobre eles foram feitos a partir da leitura da dissertação de Rubia H. N. Coelho (2005). Outros autores, estudiosos do tema, também inspiraram reflexões que aparecem ao longo do texto.

incentivo à privatização do ensino superior aparece, implícita e explicitamente, em todos os documentos analisados. Vejamos caso a caso.

2.3.1 O Banco Mundial e “*La Enseñanza Superior: las Lecciones Derivadas de La Experiencia*”

Publicado em 1995 pelo Banco Mundial, *La Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, recebeu esse nome porque de fato representou a compilação de ações que deram certo, em vários países, no campo da educação superior. As experiências compiladas, no entanto, são justamente aquelas que proporcionaram redução de custos na manutenção das estruturas públicas de ensino. Ou seja, na visão do banco, o “sucesso” está diretamente relacionado ao fator custo. O importante é atender um número cada vez maior de estudantes. A qualidade aparece como um fator acessório.

Em linhas gerais, o documento prescreve

- a) a destinação de recursos, de forma prioritária, para a educação básica;
- b) a diferenciação das instituições e a diversificação das fontes de financiamento;
- c) a ênfase na educação a distância;
- d) o desenvolvimento da rede privada;
- e) a adoção de um sistema de remuneração vinculado à produtividade e
- f) a subvenção pública das especialidades que possuem custos elevados e não são interessantes para a iniciativa privada.

O incentivo à destinação de recursos de forma prioritária para a educação básica é uma posição antiga do Banco. O argumento é de que “*las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior, y a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la*

equidad, puesto que tenden a reducir las desigualdades de ingresos.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.3).

O ensino superior sempre foi criticado por consumir boa parte do dinheiro que é destinado à educação. Para relativizar um pouco essa posição, é interessante analisar a relação que faz Almeida, citado por Paulo Corbucci (2004, p. 6). Segundo esse autor,

“o problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, e sim em que os investimentos na educação básica são insuficientes. Ao analisar os dispêndios educacionais de nações integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Almeida (2001) mostra que nesses países a proporção entre a despesa com a educação básica e a da educação superior é de 1 para 3, ao passo que no Brasil essa relação é de 1 para 14.”

A diferenciação das instituições relaciona-se com a idéia de desenvolver cursos de curta duração, que teriam *custos* mais baixos e taxas de evasão inferiores, além de serem mais flexíveis para se adaptarem às mudanças do mercado.

Alguns educadores entendem que há um prejuízo político inegável nessas iniciativas, na medida em que elas reduzem os conteúdos às competências necessárias à empregabilidade, ao mesmo tempo em que encorajam uma lógica de mercado e de competição na escola (LAVAL, 2004, p. 12). Além das implicações de ordem política, a outra face da diferenciação é o incentivo ao ensino a distância - EAD.

O Banco defende a educação a distância citando o exemplo da Tailândia. Segundo seus técnicos, *“los programas de educación a distancia son genericamente mucho menos costosos que los programas universitarios corrientes, dado el más alto número de estudiantes por maestro. Por ejemplo, en Tailândia, la proporción media es de 8:1 en las universidades estatales selectivas, en comparación con 745:1 en las universidades abiertas.”*(BANCO MUNDIAL, 1995, p. 37).

No Brasil, a proposta de investimento na EAD foi encampada pelo Ministério da Educação na década de 1990. Segundo informação do ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (2005), a minuta de decreto que regulamenta o Art. 80 da LDB, que trata dessa modalidade de ensino, define que as instituições interessadas

na implantação de cursos a distância devem encaminhar requerimento ao Ministro de Estado da Educação, que decidirá privativamente sobre a autorização desses cursos. Caberá ao ministro, também, definir onde as avaliações, que são presenciais, serão realizadas. O Artigo 5º do Projeto de Lei da Reforma Universitária (2006) prevê a liberalização das restrições para a criação de cursos de graduação, mestrado e doutorado a distância, que terão o mesmo *status* dos cursos presenciais.

A diversificação das fontes de financiamento é outra medida preconizada com ênfase pelo Banco Mundial. A idéia básica seria a complementação dos orçamentos com taxas de matrícula, doações de ex-alunos, contratos de consultoria e de pesquisa com o mercado, promoção de cursos de curto prazo, entre outras formas de captação externa de recursos.

Em conjunto com essas medidas, o Banco ainda sugere a redução de alguns gastos não relacionados com a atividade de ensino, como alojamento e alimentação para os estudantes. Nesse caso, novamente lança mão da experiência de países que não podem ser considerados referências no campo da educação superior. Segundo seus técnicos, *“los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación. Por ejemplo, en Botswana y Ghana se han eliminado los subsidios para las comidas de los estudiantes, se han privatizado los servicios de comidas, y se han logrado considerables ahorros de costos”*

Em conferência realizada na UNESCO, o ex-ministro Cristovam Buarque (2003-2004) defendeu projeto de imposto diferenciado para egressos de instituições públicas, que pagariam seus cursos a partir de um acréscimo na contribuição ao Imposto de Renda. Na opinião de Roberto Leher (2005a, p.2), essa medida seria inconstitucional, na medida em que confrontaria com o Artigo 206 da CF, que estabelece a gratuidade nos estabelecimentos oficiais.”

Para Sguissardi (2000, p. 9), muitos governos estão buscando fontes alternativas sem levar em conta as especificidades regionais. Não dá para comparar “alguns países da OCDE²⁰, como a Inglaterra, França, Itália e mesmo os EUA, onde o fundo público ainda cobre os custos de no mínimo 80% dos estudantes da educação superior, com países como Chile, Brasil, Coréia do Sul e Equador, onde esses custos cobertos pelo fundo público não passam de 30%.” Como observa Angela Siqueira (2004, p. 62), nos países desenvolvidos as universidades são seculares, tendo recebido ao longo do tempo uma proporção muito maior de recursos para a construção de salas de aula, laboratórios, estruturas administrativas, bibliotecas, teatros, hospitais, entre outras benfeitorias.

Para garantir a diversificação de fontes o BM adverte para a importância de se incentivar a autonomia universitária. Embora esse termo tenha um significado amplo, para os seus técnicos ele se traduz, exclusivamente, em liberdade para administrar recursos e negociar com o mercado.

“La descentralización de todas las funciones administrativas claves (entre ellas las atribuciones para fijar derechos de matrícula, contratar y despedir personal, y utilizar asignaciones presupuestarias en forma flexible en las distintas categorías de gastos), asignándolas a las propias instituciones de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de las reformas, sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 11).

Para as instituições privadas a autonomia refere-se à liberdade de definir programas e a composição da “clientela” (para usar um termo apropriado à lógica empresarial). Além disso, o Banco insiste na manutenção das normas do livre mercado no setor de ensino. “*El fomento por el gobierno del sector privado en la enseñanza superior requiere un marco de políticas y reglamentos que evite los desincentivos, como los controles de precios de las matriculas (...).*” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6).

Em conjunto com as medidas de captação de recursos no mercado, o BM reforça em diversas passagens do documento a importância de se vincular o financiamento à produtividade. Dentro da nova configuração do sistema superior de ensino, preconizada pelo Banco, a qualidade passou a ser medida pela produtividade. Os critérios passaram a ser

²⁰ OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

“quantidade”, “tempo” e “custo”. A avaliação está vinculada a quantidade de publicações, colóquios e congressos. Não importa para quem e o que está se produzindo. O parâmetro que norteia é o do custo-benefício. Marilena Chuí denomina essa forma de organização de “Universidade operacional”. (CHAUI, 1999, p. 219).

O acesso de grupos desfavorecidos e o regime de cotas, na visão do documento, aparecem como entraves à otimização dos resultados. O suposto despreparo dos alunos que ingressam por meio desses artifícios oneraria as instituições com os investimentos necessários ao nivelamento dos estudantes. Decorre desse posicionamento a lógica da defesa do apoio financeiro apenas aos estudantes “*académicamente calificados*”(BM, 1995, p. 8). Com os outros o Estado não deveria se preocupar, já que o custo-benefício não justificaria os investimentos necessários.

Outra diretriz que permeia todo o documento é a defesa dos investimentos estatais na rede privada, sob a justificativa de que essas seriam mais eficientes na gestão dos recursos. Na visão do Banco, “*las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente em el mundo em desarrollo.*”(BM, 1995, p. 6). A eficiência, naturalmente, está na redução de custos, nunca na qualidade da formação discente.

Dessa crítica do Banco à suposta eficiência da rede privada, comparativamente ao desempenho das instituições oficiais, surgiu a idéia de que a Universidade pública é irreformável. A sua forma histórica de organização, caracterizada pela indissociabilidade entre as esferas de ensino, pesquisa e extensão, foi considerada pelos teóricos do neoliberalismo como excessivamente cara e inadequada, sobretudo aos países pobres.

Segundo Deise Mancebo (2004, p. 3), pesquisadora da UERJ, “ao longo de 2003 (...) muitos documentos governamentais ocuparam-se da análise da situação financeira da educação superior, especialmente dos gastos feitos com as universidades federais”. Nesses

documentos, o gasto social com as IFES é apresentado como o grande obstáculo às metas sociais do governo.

Documentos estatais indicam que “cerca de 46% dos recursos do governo central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (MEC/MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 35, apud MANCEBO, 2004, p. 4). Mas há divergências sobre a precisão desses dados. Para MANCEBO (2004, p. 4), essa análise contraria dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), desenvolvida pelo IBGE em 2001 e disponibilizada em 2003. Segundo essa pesquisa, “somente 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população. Quando se trata do sistema privado, esse percentual vai para 50%”. A mesma pesquisa ainda indica que a renda média mensal da família de estudantes das instituições públicas é cerca de 33% inferior a de estudantes da rede particular.

Para o professor Roberto Leher (2005b), 20% dos estudantes das universidades públicas possuem renda até de R\$ 700,00, enquanto a grande maioria, 75%, possui renda mensal inferior a R\$ 2600,00. Ainda que se trate de valores elevados para a realidade brasileira, não se pode dizer que esses estudantes façam parte da nossa elite econômica.

Para o professor FARIA (2005), ex-reitor da UFPR, não há, como se alega, tanta diferença entre o custo por aluno numa instituição pública e privada. O que ocorre, na verdade, é uma manipulação dos dados, que são apresentados de forma incorreta. Segundo FARIA, os críticos do sistema público não consideram o que está agregado ao orçamento das IFES, como as aposentadorias, o custo dos Hospitais Universitários, os investimentos em pesquisa, o pagamento de salários sob o regime de contratação em dedicação exclusiva, os programas de extensão, dentre outros aspectos.

Em que pesem as evidências em contrário, o Estado brasileiro resolveu encampar também o discurso do BM de incentivo ao setor privado. A iniciativa mais evidente nesse

sentido foi a criação do PROUNI – Programa Universidade Para Todos²¹. Através desse programa o governo federal oferece bolsas de estudos parciais e integrais a estudantes carentes que se matriculem em instituições privadas. Se forem válidos os cálculos do professor Roberto Leher (2005b), mencionados em palestra realizada em outubro de 2005 na UFPR, o governo vai investir aproximadamente 3 bilhões de reais no PROUNI, com a perspectiva de criar cerca de 80.000 vagas. Com a terça parte desse recurso, ou seja, com 1 bilhão de reais, seria possível abrir 400.000 vagas no ensino superior público noturno.

Inicialmente, o Programa previa que 25% das vagas disponibilizadas seriam sob a forma de bolsas integrais. Esse percentual acabou sendo reduzido para 4,25%. Como muitos estudantes contemplados ficaram sem condições de pagar suas mensalidades, o governo resolveu o problema com a alocação de recursos adicionais, repassando verbas públicas para esse fim, contrariando as disposições iniciais do projeto, que previa como contrapartida das bolsas a isenção de impostos e contribuições.

Ainda há uma última recomendação do Banco, que não aparece com a mesma frequência no texto, mas que igualmente revela o compromisso desse organismo com os interesses privados. Trata-se da defesa da subvenção pública das especialidades que possuem custos elevados e não são interessantes para a iniciativa privada, como os cursos da área de saúde e outros que requerem laboratórios e instalações específicas.

Como todos os empréstimos são fornecidos mediante o comprometimento dos países devedores com as condicionalidades acima analisadas, poucas alternativas restam aos que discordam da posição do Banco. Sob certo ponto de vista, as condições impostas são coerentes com uma instituição financeira. De todo modo, não deixa de parecer irônica a afirmação do banco de que *“no está promoviendo la subvención del sector privado. [Afinal], los incentivos financieros para estimular el desarrollo de las instituciones privadas sólo*

²¹ O PROUNI foi criado por Medida Provisória em setembro de 2004. Em dezembro do mesmo ano obteve aprovação da Câmara e do Senado Federal.

pueden justificarse en razón de que constituyen una forma de aumentar la matrícula a un menor costo para el gobierno que de ampliar las institucines públicas.” (BM, 1995. p.41).

2.3.2 As Contradições no Discurso da UNESCO

As análises produzidas pela UNESCO sobre a educação superior, fruto de um amplo debate organizado por esse organismo em nível mundial, não podem ser relacionadas de forma indistinta com as formulações do Banco Mundial, apresentadas na sessão anterior. Cada organismo possui sua especificidade. Na qualidade de instituição financeira, o BM emitiu um parecer mais técnico e utilitarista. A UNESCO, diferentemente, expressou nos seus relatórios a visão da multiplicidade de atores que estiveram envolvidos nos debates.

Para que fiquem mais claras as distinções, apresentaremos inicialmente a análise dos documentos que a UNESCO produziu de forma independente, até o ano de 1998²². Num segundo momento, discutiremos o documento conjunto (BM e UNESCO), que foi publicado no ano de 2000.

Para Coelho (2005), os documentos elaborados em 1998 representam a reafirmação dos pressupostos contidos no texto de 1995, intitulado “*Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*”. Sob o ponto de vista da metodologia de construção, todos os documentos da UNESCO caracterizam-se pelo fato de serem resultado de um processo de amplo debate. Autoridades nacionais encarregadas da educação superior, organizações não-governamentais, o setor privado, representantes da comunidade acadêmica, pesquisadores e o próprio BM, são alguns dos interlocutores que participaram das discussões.

Enquanto o BM se limitou a fornecer pacotes de recomendações criados por seus técnicos, a UNESCO se preocupou em promover o debate público a respeito do tema,

²² As referências completas dos documentos referidos já foram apresentadas na nota nº 16.

explorando o pluralismo de idéias e tentando construir um consenso para formular coletivamente um plano de ação. (COELHO, 2005, p. 71).

A Conferência Mundial Sobre a Educação Superior, realizada em outubro de 1998 na cidade de Paris, é um exemplo claro dessa prática de debates que caracterizou a ação da UNESCO. A organização do evento iniciou dois anos antes, através da realização de cinco consultas regionais, nos cinco continentes. Na América Latina, em 1996, foi produzido um texto intitulado “Documento final: declaração e plano de ação”. (TRINDADE, 1999, p. 118).

Finalmente, a Conferência Mundial deu origem a dois documentos: “*Declaración mundial sobre la educación superior em el siglo XXI: vision y accion*” (1998^a) e “*Marco de accion prioritária para el cambio y el desarrollo de la educación superior*” (1998^b).

Muitas das formulações contidas no documento produzido pelo BM, em 1995, reaparecem nos textos da UNESCO. Há, no entanto, alguns traços característicos no discurso desse último organismo que devem ser mencionados. Em primeiro lugar, há o reconhecimento de que o ensino superior tem um papel fundamental no mundo contemporâneo. Seu compromisso com as questões ambientais e sociais, com os valores éticos e morais e com a busca de soluções para os problemas humanos é um dever a que o ensino superior não pode se furtar. Em segundo lugar, há o reconhecimento explícito de que o Estado deve manter o compromisso de oportunizar o acesso à educação de nível superior.

Para Héglio Trindade (1999, p. 119), a divergência central entre as reformas propostas pelo BM e pela UNESCO reside no fato de que esta última defende o compromisso irrenunciável de investimento estratégico de longo prazo no ensino superior.

Percebemos mais claramente esse sentido nas palavras de Marco Antonio Rodrigues Dias (1998, p.61), Diretor da Divisão de Educação Superior da UNESCO. Segundo Dias, “o sistema educacional precisa ser tratado como um todo e a educação superior, independente da sua estrutura legal, precisa ser vista como um sistema público. A alocação de apoio público para a educação superior permanece vital, a despeito de sua diversificação”.

Opinião semelhante foi expressada no discurso de abertura da Conferência Mundial, proferido pelo Primeiro Ministro francês Lionel Jospin (1998, p. 39): a “questão do financiamento é essencial e delicada. Uma diversificação das fontes de financiamento pode certamente ser buscada, mas, como todos os europeus, eu sou fiel ao serviço público de educação, portanto ao papel essencial do Estado – garantia de igualdade de oportunidades no financiamento.”

Em relação ao financiamento, portanto, é clara a opinião de que cabe ao Estado um papel importante no financiamento da estrutura pública de ensino, apesar da aceitação, também consensual, de que a diversificação das fontes de financiamento é uma medida necessária.

Uma segunda distinção entre as propostas do BM e da UNESCO está relacionada com a idéia de cooperação. Na opinião do Banco, a competição deve ser incentivada e o desempenho deverá ser o parâmetro para a destinação de fundos. A UNESCO advoga a necessidade de se fomentar a cooperação entre as instituições de ensino.

Esse tema da cooperação é particularmente interessante, pois revela a intensidade do caráter mercantil no relacionamento entre as várias instituições. Se o interesse último fosse a promoção do desenvolvimento humano, certamente as instituições privadas não se importariam em compartilhar os conhecimentos produzidos em suas instalações, em fornecer ajuda para as escolas menos estruturadas e contribuir de alguma forma com o seu entorno social.

Outro dissenso revela-se na visão de avaliação dos organismos analisados. O BM enfatiza os aspectos quantitativos e a competição, defendendo a tese de que a destinação de recursos deve levar em conta a produtividade. A UNESCO apresenta a avaliação como um instrumento de reflexão. Para o Banco, a diminuição do investimento público promove a aproximação com o mercado, na medida em que as instituições passariam a priorizar

pesquisas que tivessem interesse comercial para poder obter mais recursos. Sobre essa aproximação com o mercado, Lionel Jospin é enfático:

“se o ensino superior deve se adaptar ao mercado, eu recuso a concepção mercantil segundo a qual ele poderia ser determinado pelo mercado. Neste campo, como em outros, a economia de mercado é a realidade na qual nós atuamos. Mas ela não poderia formar o horizonte de uma sociedade. A Universidade deve primeiramente fornecer saberes e qualificações, mas ela é também um local de aprendizagem da democracia, da formação dos cidadãos e do desenvolvimento individual.” (1998, p. 39).

Em convergência com o Banco Mundial, podemos destacar nos documentos anteriores a 2000 três diretrizes importantes: a diversificação de fontes de financiamento, a diferenciação das instituições e o incentivo ao empreendedorismo.

No campo da diversificação de fontes de financiamento a UNESCO também sugere a implantação de novas formas de captação de recursos, como a cobrança de taxas e a realização de contratos com o setor privado. A diferenciação das instituições, por sua vez, é considerada “*indispensable para responder a la tendencia internacional de masificación de la demanda y a la vez para dar acceso a distintos modos de enseñanza y ampliar el acceso a grupos públicos cada vez más diversos (...)*” (UNESCO, 1998^a, p. 13). No mesmo documento, a educação a distância também é enfaticamente recomendada: “*se deberá generalizar em la mayor medida posible la utilización de las nuevas tecnologías para que ayuden a los establecimientos de educación superior a reforzar el desarrollo académico (...)*.” (Ibid. p.32).

Ciente do crescente encolhimento dos mercados de trabalho em nível mundial, a UNESCO também destaca a importância do desenvolvimento do empreendedorismo na educação terciária. Na sua visão, “*aprender a emprender y fomentar el espíritu de iniciativa deben convertirse em importantes preocupaciones de la educación superior, a fin de facilitar las posibilidades de empleo de los diplomados, que cada vez estarán más llamados a crear puestos de trabajo y no a limitarse a buscarlos*”. (Ibid. p. 13).

As principais diretrizes recomendadas pelo BM na década de 90 são reproduzidas pela UNESCO nos seus relatórios. Apesar dessa tendência já se verificar nos textos de 1995 e

1998, é na publicação conjunta de 2000 que essa convergência de idéias aparece de forma mais clara.

2.3.3 *La Educación superior en Los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas* – Banco Mundial e UNESCO – 2000.

Depois de muitos países terem efetuado ajustes em seus sistemas de educação superior, inspirados nos relatórios do BM da década de 1990, a UNESCO publica no ano 2000 um relatório em conjunto com o Banco Mundial, defendendo centralmente a tese de que o investimento em educação superior deve ser prioridade para os países em desenvolvimento. Nesse documento, o investimento na educação superior é colocado como “condição para que os países em desenvolvimento participem e desfrutem da economia mundial.” (COELHO, 2005, p. 88).

Apesar desse caráter aparentemente progressista, “*la educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*” reafirmou e incrementou o conjunto de formulações que já havia sido proposto na década de 1990. Em linhas gerais, o documento defendeu:

- a) o financiamento misto do ensino superior, com a participação do Estado, da iniciativa privada e dos estudantes;
- b) a educação a distância;
- c) a prestação de serviços para o mercado, como forma de captação de recursos;
- d) o financiamento vinculado ao desempenho para as instituições públicas e privadas;
- e) a ampliação da base cultural e da formação humanística.

Considerando esse conjunto de sugestões, e algumas formulações já identificadas nos relatórios produzidos na década anterior, pode-se concluir que o posicionamento da UNESCO é contraditório, pois ao mesmo tempo em que incentiva a busca de fontes alternativas de

financiamento, defende a concepção de que o Estado tem um compromisso irrenunciável com a educação. Essa contradição se deve à ação dos múltiplos personagens envolvidos no debate. Em razão dessa especificidade, os relatórios da UNESCO ficaram com a marca da pluralidade de opiniões.

2.4 O SIGNIFICADO DAS MUDANÇAS RECENTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Todas as questões discutidas nesse capítulo representam, individualmente, um aspecto do amplo cenário no qual ocorreram as recentes transformações no ensino superior brasileiro. O próprio leitor poderá, a partir de suas experiências, estabelecer conexões entre os vários elementos apresentados. São múltiplas as possibilidades. A título de conclusão dessa primeira etapa, destacaremos algumas possíveis relações.

Intencionalmente, iniciamos o capítulo destacando, a partir dos dados divulgados no Censo da Educação Superior 2004, a enorme disparidade que há no Brasil entre a oferta de educação superior pelos sistemas público e privado. O crescimento das escolas particulares é o traço mais característico das transformações ocorridas na última década.

A enorme expansão da rede privada guarda íntima relação com as mudanças ocorridas no capitalismo em nível mundial após a década de 1970. As políticas neoliberais, implementadas em resposta à conjuntura de crise, comprometeram decisivamente os investimentos sociais, principalmente em educação. Em sintonia com essas políticas, o Estado respondeu à crescente demanda com a flexibilização da legislação, permitindo que a iniciativa privada ampliasse seu espaço no mercado.

Boa parte das mudanças realizadas foram sugeridas (ou impostas?) pelos organismos multilaterais. Os documentos elaborados para a educação superior por esses organismos, sobretudo os do Banco Mundial, revelam claramente o comprometimento dessas entidades com o projeto neoliberal de incentivo ao Estado mínimo. A insistente defesa da redução de

recursos para esse nível de ensino, presente em todos os textos examinados, torna óbvia essa conclusão.

Além desse interesse de caráter mais geral, que visa sobretudo assegurar que os países em desenvolvimento economizem recursos para os serviços da dívida, em favor do capital rentista, é visível o interesse do setor privado na disputa dos recursos do fundo público. As isenções, subvenções e incentivos oferecidos ao setor privado de ensino revelam que na essência o capitalismo continua o mesmo. Nos momentos de crescimento ou de crise, o Estado sempre contribuiu para o processo de acumulação.

A defesa insistente pela UNESCO e pelo BM da diversificação de fontes de financiamento, da educação a distância, da diferenciação das instituições e da prestação de serviços ao mercado, são coerentes com a proposta neoliberal de Estado mínimo. O financiamento vinculado ao desempenho, como forma de premiar as instituições mais “produtivas”, também revela uma forte influência do individualismo liberal. A defesa pelo Banco de investimentos em educação fundamental indica claramente o lugar que o Brasil deve ocupar no mercado global. Seus técnicos sempre acharam que o diferencial competitivo do nosso país era o agronegócio, em razão da abundância de recursos naturais e do custo da mão-de-obra. Daí a razão para não se investir em educação superior. Não era necessário produzir conhecimentos novos. Da mesma forma, hoje, se advoga que o investimento no modelo tradicional de universidade, baseado na indissociabilidade das esferas de ensino, pesquisa e extensão, é inadequado. As empresas multinacionais, sobretudo as do setor automobilístico, apenas montam seus veículos no Brasil. Eles são projetados e pensados na matriz. Nesse sentido, os cursos longos, acadêmicos, não têm razão de existir.

A ênfase dada ao empreendedorismo revela um reconhecimento da gravíssima crise econômica global, que tem afetado diretamente os níveis de desemprego, sobretudo entre os jovens. Esperamos que no futuro o fracasso de uma geração de jovens desempregados não

seja creditado à falta de vocação para empreender, justificando individualmente um problema que tem raízes conjunturais.

Enfim, tudo parece ter alguma ligação com a forma em que se constitui o capitalismo na atualidade. Os interesses econômicos continuam a prevalecer, a despeito da resistência de alguns segmentos da sociedade. Os espaços de discussão, nessa perspectiva, são espaços de lutas e embates. O resultado concreto desses confrontos são os documentos elaborados, que muitas vezes são contraditórios e inexecutáveis. Tal como a proposta do governo brasileiro, de assegurar 40% das vagas no ensino superior nas instituições públicas, sem no entanto explicar como fazer isso sem o aumento de recursos²³. Esses detalhes revelam um pouco das artimanhas do capital, que tem sido sutil e astuto, mas infelizmente sempre eficaz na defesa de seus interesses.

²³ Essa meta constava no anteprojeto da reforma universitária, apresentado à sociedade em dezembro de 2004.

CAPÍTULO III

MUDANÇAS NO SISTEMA SUPERIOR DE ENSINO E LEGISLAÇÃO: A FLEXIBILIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO DA REDE PRIVADA

No capítulo anterior estabelecemos uma relação entre a crise do capitalismo iniciada na década de 70, a conseqüente alteração das políticas econômicas em nível mundial, estimuladas sobretudo pelos organismos multilaterais, e os impactos desse processo na formulação de diretrizes para a educação superior no Brasil. O estímulo à expansão privada e a redução dos investimentos na estrutura pública, conforme já demonstramos, são conseqüências diretas dessas transformações.

A passagem do modelo de Estado intervencionista e de bem-estar para o neoliberal, na década de 90, é o marco da implementação de um conjunto de mudanças que acabaram alterando profundamente o perfil do sistema superior de ensino no Brasil. A criação de universidades por campo de saber; o fim da proposta de indissociabilidade entre as esferas de ensino e pesquisa; a criação de centros universitários, com autonomia para abrir novos cursos e estabelecer currículos; a criação dos cursos seqüenciais²⁴ e o estímulo à educação a distância, são algumas das medidas implementadas (MENEGHEL, p. 237-238).

Todas essas medidas guardam íntima relação com as teses defendidas pelos organismos multilaterais. Na essência, podemos afirmar que todas elas foram inspiradas no princípio da flexibilização. As novas formas de organização das instituições universitárias e o surgimento de cursos mais curtos, voltados exclusivamente para o mercado, são características marcantes das recentes transformações operadas na educação de nível superior.

²⁴ Os cursos seqüenciais, de curta duração, foram introduzidos pela LDB em 1996, tendo sido regulamentados, em seguida, por sucessivas Portarias. Atualmente, vigora a Portaria nº 514/01. “A legislação em vigor define que existem duas modalidades de cursos seqüenciais: a) cursos seqüenciais de complementação de estudos e b) cursos seqüenciais de formação específica. Ambos têm duração de dois anos. A diferença fundamental entre os cursos de complementação de estudos e de formação específica reside no fato de que os primeiros dão direito apenas a um certificado, enquanto os últimos oferecem diplomas aos formandos (MARTINS, 2004).

Essa tendência, que não se restringe à realidade brasileira²⁵, está criando, aparentemente em ritmo irreversível, dois modelos de instituições universitárias:

[De um lado, temos as instituições onde predominam] “‘critérios’ e ‘indicadores’ como: ausência de estrutura de pesquisa e pós-graduação *strictu sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativa-acadêmica voltada para a formação de profissionais, etc.”. [De outro, temos instituições onde predominam] “‘critérios’ ou ‘indicadores’ como: presença de estruturas de produção científica e de pós-graduação *strictu sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e com qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; integração das unidades em torno de projetos comuns de ensino e pesquisa; associação de ensino e pesquisa e extensão em diferentes níveis; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais e para a formação de pesquisadores na maioria das áreas do conhecimento.” (SGUISSARDI, 2004, p. 41-42).

Apesar dos elementos que compõem os dois modelos estarem presentes em escalas variáveis em cada uma das instituições que fazem parte do sistema nacional de educação superior, observa-se nitidamente um desprestígio do princípio da indissociabilidade, que historicamente esteve presente na legislação brasileira para esse nível de ensino. Desde 1931 a legislação²⁶ insiste em dizer que “no ensino superior a universidade²⁷ deveria ser a regra, enquanto que os institutos isolados seriam a exceção” (SOUZA, 1997, p. 150). Em 1968, novamente a observância desse parâmetro é ressaltada pela legislação, sem no entanto ser implementada na prática.

A questão da viabilidade da expansão do ensino superior através de um modelo único, em que a atividade de ensino fosse desenvolvida em paralelo à pesquisa, desperta intensos debates entre os especialistas e no seio da comunidade universitária. Divergências à parte, o fato concreto é que o incentivo da legislação para a diversificação ou flexibilização do sistema, a partir da década de 1990, constituiu-se num fator impulsionador da expansão privada.

É claro que há outros elementos importantes nesse processo, como os históricos privilégios que beneficiaram boa parte das instituições educacionais privadas desde a década

²⁵ Sobre a flexibilização ou diversificação das instituições de ensino em outros países, ver: SANTOS, 2005; SGUISSARDI, 2003; YARZÁBAL, 2003.

²⁶ Decreto nº 19851/1931.

²⁷ As universidades devem obrigatoriamente atender ao princípio da indissociabilidade entre as esferas de ensino, pesquisa e extensão.

de 1960²⁸, isentando-as de encargos de importação, de contribuições fiscais sobre alimentos, de contribuições para o FGTS e, principalmente, dos impostos²⁹ federais, estaduais e municipais, o que certamente significou uma receita indireta de alguns bilhões por ano (DAVIES, 2002, p.157). Também merece destaque o incentivo às instituições filantrópicas, que são isentas da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento (20%), e do salário-educação, que é calculado através da aplicação de um percentual de 2,5% sobre a folha de pagamento³⁰. São representativos, também, os recursos destinados às instituições privadas, indiretamente, através do crédito educativo - CREDUC e do FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (este último foi implantado em 1999, em substituição ao primeiro, que foi criado pelo governo militar em 1975). (Ibid., p. 169-173). Mais recentemente, já no governo Lula, as escolas da rede particular foram beneficiadas, ainda, pelo PROUNI - Programa Universidade para Todos, cuja proposta é a compra de vagas pelo poder público em instituições privadas, através da troca de mensalidades pela isenção de impostos. Esse projeto deu fôlego às instituições particulares que estavam sofrendo com elevadas taxas de ociosidade³¹.

Todos esses incentivos contribuíram para o crescimento do sistema particular. O financiamento desse segmento pelo poder público, no entanto, não é um fenômeno recente. Nesse sentido, a grande inovação, que torna peculiar as recentes mudanças na estrutura

²⁸ Sobre isenções, subvenções e incentivos às instituições privadas, ver: Lei 4917, de 17/12/1965; Lei 5127, de 29/09/1966; Decreto-lei 194, de 24/02/1967; Decreto-lei 999, de 21/10/1969; Decreto-lei 91030, de 05/03/1985; Lei 8032, de 12/04/1990; entre outras.

²⁹ Para poder usufruir da isenção de impostos federais, estaduais e municipais as instituições de ensino devem possuir o título de utilidade pública e não ter fins lucrativos. O título de utilidade pública é concedido às instituições que servem “desinteressadamente à coletividade”, conforme os termos da Lei 91 de 28/08/1935 e do Decreto 50517 de 02/05/1961.

³⁰ Para usufruir desse privilégio as faculdades devem atender ao Art. 55 da Lei 8.212, de 24/07/1991. Esse dispositivo legal exige que as entidades beneficiadas sejam a) reconhecidas como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal; b) sejam portadoras do Certificado ou do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social; c) promovam a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes; d) não remunerem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores e não permitam que estes usufruam de vantagens ou benefícios a qualquer título; e) apliquem integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais. (DAVIES, 2002, p. 162).

³¹ Em 2004, segundo dados do Censo da Educação Superior, a taxa de ociosidade chegou a 43,8%.

superior de ensino, pode ser creditada à política de flexibilização implementada pela legislação recente.

3.1 O SENTIDO DA FLEXIBILIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO RECENTE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

3.1.1 A Constituição Federal de 1988.

Um exame da legislação recente para a educação superior (Constituição Federal, LDB, decretos, leis e portarias) revela que o atendimento do princípio da indissociabilidade, definido na Reforma Universitária de 1968 como condição para a expansão desse nível de ensino, foi totalmente abandonado nas décadas de 80 e 90, passando a ser uma exigência apenas para as universidades (FÁVERO, 1998, p. 63).

Um dos primeiros sinais de mudança de rumos da política educacional foi a Constituição Federal (CF) de 1988³². Nesse documento, "pela primeira vez em nossa história foi atribuída às escolas privadas laicas a possibilidade de obtenção de lucro, legitimando-as juridicamente como empresas de prestação de serviços" (NEVES, 2002c, p. 138). A CF de 1988 ainda assegurou, no seu Art. 213³³, a possibilidade de destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, apesar de restringir formalmente esse benefício às instituições sem fins lucrativos. Ao responsabilizar o Estado pela manutenção do ensino fundamental e progressiva extensão e manutenção do ensino médio (Art. 208, incisos I e II)³⁴, a Carta Magna

³² Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

³³ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

³⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

de 88 também deixa claro a intenção do Estado de focalizar seus investimentos na educação fundamental, deixando para a iniciativa privada o "mercado" de ensino superior. Esses fatores contribuíram, em conjunto, para a expansão da rede privada, mas o aspecto mais relevante do texto constitucional foi a abertura para a fragmentação acadêmica. Ao exigir apenas das universidades a observância do princípio da indissociabilidade (Art. 207³⁵), a Constituição abriu caminho para a expansão das instituições isoladas (Id).

Em princípio pode parecer um pouco contraditório o relevo que estamos dando à questão da flexibilização, afinal, a CF apenas ratificou uma situação que já estava consagrada na prática. Em 1988, das 871 instituições de ensino superior existentes no país, 83 eram universidades e 788 instituições isoladas ou federações (SGUISSARDI, 2004, p. 39-40). Ou seja, os princípios definidos em 1968 não passavam, no final da década de 80, de letra morta. No entanto, considerando a supremacia do texto constitucional sobre todas as outras disposições legais, garantida pelo princípio da hierarquia das leis, não podemos deixar de reconhecer que a abertura concedida por esse documento abriu caminho para uma diversificação mais acentuada, respaldada a partir de então por nada menos do que a lei máxima do país.

Um reflexo evidente desse novo direcionamento já se fez perceber na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96). Para compreender as peculiaridades e o sentido da legislação recente para a educação superior, é indispensável um exame dessa lei. A LDB revogou a Lei de reforma do ensino superior (5.540/68) e seu complemento (Decreto-lei nº 464/69). O ensino superior, que até então era regulamentado pelas normas da década de 1960, passa a ser regido pelos quinze artigos da nova LDB.

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

³⁵ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

3.1.2 A LDB³⁶ e os Seus Decretos Regulamentadores

Submetida ao rígido princípio da hierarquia das leis, a LDB não divergiu filosófica ou doutrinariamente do que foi estabelecido na Constituição de 1988. Ao contrário de outras leis – como o Estatuto da Criança e do Adolescente – que foi aprovado com uma conotação um pouco mais progressista, a LDB teve seu perfil delineado pela imposição de amplos segmentos, preocupados principalmente com os interesses orçamentários em jogo e com o impacto direto que o seu conteúdo iria provocar nas instituições públicas e privadas de grande relevância nacional, como as escolas e universidades (DEMO, 1997, p. 10).

Como todas as outras leis, a LDB inovou em alguns aspectos e mostrou face conservadora em outros. As inovações, obviamente, devem ser consideradas dentro dos limites do sistema vigente. Para aqueles que defendem a tese de que a inovação só pode ocorrer a partir da superação da situação atual, não há novidades nesse texto, pelo menos no que concerne às diretrizes para o ensino superior (Ibid).

Boa parte dos autores³⁷ que analisaram a LDB/96 destacaram como ponto chave dessa lei os Artigos 44 e 45³⁸. No 44, foi introduzido uma modalidade de curso de nível superior até então inexistente no país: os chamados “cursos seqüenciais” (ou cursos de curta duração – até 2 anos - vide nota na pág. 41). A introdução dessa nova forma de organização acadêmica rompeu definitivamente com o modelo tradicional de universidade. A partir de então, mesmo antes da regulamentação, começaram a ser implantados diversos cursos de curta duração,

³⁶ As observações apresentadas sobre a LDB restringem-se, exclusivamente, à seção desse documento que trata da educação superior.

³⁷ FÁVERO, 1998; SGUISSARDI, 1998; NEVES, 1999; SEGENREICH, 2000; MENEGHEL, 2003.

³⁸ Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

voltados exclusivamente para a formação profissional³⁹. No Artigo 45, a abertura para a diversificação institucional fica explícita na afirmação de que “*a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência e especialização.*” Nesse dispositivo, reafirma-se o sentido flexibilizador da legislação no que concerne à estrutura do ensino superior.

A regulamentação das normas definidas genericamente nos Artigos 44 e 45 da LDB ocorreu pouco tempo depois. Em 15 de abril de 1997, o Decreto 2207 regulamenta o Sistema Federal de Educação. Quatro meses após, em 19 de agosto, esse decreto é revogado e substituído pelo Decreto nº 2306, que manteve na essência as mesmas diretrizes do texto anterior. Através desse dispositivo, as instituições de ensino superior passaram a ser classificadas em:

- a) universidades;
- b) centros universitários;
- c) faculdades integradas;
- d) faculdades e
- e) institutos superiores ou escolas superiores.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como já havia sido definido na CF de 88, e depois na LDB, é exigida apenas das instituições universitárias. (NEVES, 2002c, p. 140-141).

Em 2001, o Decreto 3860 revoga os anteriores, mas mantém na essência as mesmas diretrizes em relação à diversificação institucional. Nesse documento, as instituições de ensino são distribuídas em três subgrupos:

- a) universidades;

³⁹ As denominações dos cursos sequenciais mais comuns atestam o caráter profissionalizante dessa modalidade de ensino superior: “gerenciamento de relações com os clientes; gestão de comércio eletrônico; gestão de comunicação empresarial; gestão de negócios de moda; gestão de negócios da pequena e média empresa; gestão de planejamento financeiro; gestão de redes de computadores; gestão de segurança empresarial e patrimonial; gestão e planejamento de marketing e vendas; gestão empresarial de serviços de saúde; gestão ambiental e paisagismo; gastronomia; “chef” executivo e administrativo de cozinha; entre outros (MARTINS, 2004).

- b) centros universitários e
- c) faculdades integradas, faculdades, institutos e/ou escolas superiores.

Finalmente, em 2004, através do Decreto nº 5.225, é definida a classificação atualmente em vigor, que subdivide as instituições em:

- a) universidades;
- b) Centros Federais de Educação Tecnológica e centros universitários e
- d) faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores.

A edição de inúmeros decretos, muitos deles com conteúdo bastante semelhante, revela uma relação indisfarçável entre o crescimento da rede privada e os vários atos do governo federal - alguns espontâneos, outros realizados em razão do *lobby* privatista - no sentido de proporcionar o aparato legal indispensável à expansão do segmento de serviços educacionais. Aspectos aparentemente sem importância, termos retirados ou introduzidos do texto legal, acabaram fazendo enorme diferença na prática. Ilustra bem essa peculiaridade dos textos legais, no caso da legislação analisada, a substituição do termo "*auditores independentes*" (Decreto 2306, 1997, Art. 4º, Inc. I) por "*profissionais competentes*" (Decreto 3860, 2001, Art. 6º)⁴⁰. Ao exigir que as demonstrações contábeis fossem analisadas por auditores independentes, a legislação anterior garantia uma transparência maior da destinação dos recursos movimentados por essas instituições. A substituição desse termo pela expressão "*profissionais competentes*" acabou com a possibilidade de fiscalização externa, uma vez que essa atribuição foi transferida para um funcionário da instituição.

Apesar das mudanças frequentes na legislação, importa observar que as sucessivas reclassificações não alteraram a natureza das instituições, garantindo as conquistas da rede

⁴⁰ Decreto 2306, 1997. Art. 4º As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão: I - elaborar e publicar, em cada exercício social, demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão equivalente. Decreto 3860, 2001. Art. 6º As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes.

privada obtidas na década de 1990. A criação dos centros universitários foi determinante para o crescimento da rede particular de ensino. Às instituições agrupadas nesse subgrupo foi garantida a prerrogativa de poder "criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes." (Art. 12, § 1º, Decreto 2306/97). A autonomia concedida aos centros universitários, desacompanhada da exigência de realização de pesquisa, fez multiplicar o número de instituições desse subgrupo.

TABELA 2 - Evolução do Número de Centros Universitários – Brasil - 1994-2004

Ano	Total	Privados	%	Δ %	Públicos	Proporção
1994	-	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-
1997	13	13	100,0	-	-	-
1998	18	18	100,0	38,46	-	-
1999	39	39	100,0	116,67	-	-
2000	50	49	98,0	25,64	1	2,0
2001	66	64	96,9	30,61	2	3,0
2002	77	74	96,1	15,63	3	3,9
2003	81	78	96,3	5,41	3	3,7
2004	107	104	97,2	33,33	3	2,8

Fonte: Censo da Educação Superior 2004 - MEC/INEP;Deaes

Os dados compilados pelo Censo da Educação Superior 2004 demonstram a predominância dos centros universitários na rede privada (100% nos três primeiros anos). Considerando o total de instituições particulares e públicas que adotaram essa forma de organização, constatamos que o número de Centros Universitários aumentou 823,08% de 1997 a 2004. No mesmo período, o número de cursos ofertados por essas instituições cresceu numa proporção bem superior, atingindo a cifra de 1.432,21%, enquanto o número de vagas ofertadas cresceu 1.752,32%.

O surgimento de dezenas de instituições organizadas sob a forma de centros universitários, após a promulgação da LDB, indica uma indisfarçável predileção dos

empresários da educação por estruturas mais enxutas, de preferência desobrigadas do ônus da pesquisa.

A mesma lógica pode ser observada na expansão dos cursos seqüenciais, previstos no Artigo 44 da LDB. A legislação em vigor (Portaria 514/01) define duas modalidades de cursos seqüenciais: a) de complementação de estudos e b) de formação específica, ambos com duração média de dois anos. Como apenas os cursos de formação específica são regulamentados pelo MEC, a carga horária dessa modalidade não pode ser inferior a 1600 horas (200 dias letivos). Os egressos de cursos seqüenciais, dependendo da modalidade escolhida, têm direito a um certificado (nos cursos seqüenciais de complementação de estudos) ou a um diploma (nos cursos seqüenciais de formação específica), ambos de nível superior. (MARTINS, 2004, p. 19).

Os cursos seqüenciais atendem à demandas específicas, que em muitas situações podem coincidir com a esfera de atuação dos tradicionais cursos de graduação. Ainda é incerto o campo de trabalho para os egressos dessa modalidade de ensino em profissões sujeitas à regulamentação ou ao controle dos conselhos profissionais, embora em outras áreas não existam restrições legais. Os cursos seqüenciais também habilitam para a realização de concursos públicos, desde que os editais não o proíbam. Os concluintes dessa modalidade de curso superior ainda ganham o direito de ingressar em cursos de pós-graduação *lato sensu* (Ibid).

A despeito de outras particularidades, importa no momento ressaltar o papel desempenhado pelos cursos seqüenciais na expansão da rede privada. A carga horária menor dessa modalidade de curso acabou contribuindo para a diminuição da evasão nos cursos de nível superior, fator que sempre acarretou aumento de custos para os sistemas público e privado. A flexibilidade dos cursos dessa natureza, no que concerne à definição dos programas e currículos, também deve ser ressaltada como fator de estímulo à expansão do sistema particular. Como afirma Rubens Martins (2004, p. 36), funcionário da Secretaria de

Educação Superior do MEC, “a margem de inovação e de prospecção para propor novos cursos, alterar grades curriculares existentes, inserir novos módulos, balancear alternativamente as dimensões teóricas e práticas que as IES têm nos cursos sequenciais é muito maior e muito mais adaptada à realização de modificações que se mostrem necessárias”.

Nesse aspecto, os cursos sequenciais diferem também dos cursos de tecnologia, cuja regulamentação⁴¹ permitiu que em algumas áreas profissionais fossem ofertados cursos com duração de dois anos. Além de serem regulamentados por outro órgão (SEMTEC – Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do MEC), os cursos de tecnologia “estão submetidos a um leque de alternativas curriculares pré-definido e muito mais próximo dos tradicionais cursos de graduação no que concerne aos formatos da oferta de disciplinas e metodologias (...)” (Ibid, p. 35).

A flexibilidade permitida aos cursos sequenciais possibilitou o surgimento de um variado leque de opções. A oferta maior se concentrou nas áreas de Administração e Informática. Nesses campos, as denominações mais comuns foram: gerenciamento de relações com os clientes; gestão de comércio eletrônico; gestão de comunicação empresarial; gestão de negócios de moda; gestão de negócios da pequena e média empresa; gestão de planejamento financeiro; gestão de redes de computadores; gestão de segurança empresarial e patrimonial; gestão e planejamento de marketing e vendas; gestão ambiental, entre outros. Na área de saúde surgiram alguns cursos de instrumentação cirúrgica e outros de natureza mais específica, como os oferecidos pela Universidade Federal de São Paulo (curso sequencial de formação específica em técnico em citologia; em histologia; em patologia clínica; em radiodiagnóstico; em bioterismo e curso sequencial em colangiopancreatografia). Além desses, outros cursos foram criados, como: paisagismo; gastronomia; “chef” executivo e

⁴¹ Ver a Portaria MEC nº 1647/99, que dispõe sobre o credenciamento de Centros de Educação Tecnológica e sobre autorização de cursos de nível tecnológico de educação profissional, considerando o disposto na Lei 9131/95, na Lei 9394/96 e no Decreto 2406/97. Ver também o parecer CES/CNE 436/2001, de 2 de abril de 2001, e a Resolução CNE/CP nº 3, de 18/12/2002, publicada no D.O.U. em 23/12/2002, sobre a formação dos tecnólogos (MARTINS, 2004).

administrativo de cozinha; entre outros (Ibid., p. 64-66). Toda essa diversidade fez a oferta de cursos seqüenciais crescer, de 2000 a 2003, 106,88%, enquanto o crescimento do número de matrículas nessa modalidade chegou no mesmo período a 387,80% (vide tabela abaixo).

TABELA 3 - Evolução do Número de Cursos Seqüenciais Presenciais e a Distância – Brasil 2000-2003

Ano	Cursos		Matrículas	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
2000	82	339	2.850	10.580
2001	116	451	4.880	21.591
2002	161	635	9.567	35.563
2003	211	660	11.061	41.021

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Disponível na internet: www.inep.gov.br

Além do crescimento expressivo do número de matrículas nos cursos seqüenciais, chama atenção também o desvirtuamento da concepção original desses cursos ao longo do seu processo de regulamentação. Originalmente, a idéia era permitir que os estudantes pudessem procurar as instituições de ensino superior e se matricular num conjunto de disciplinas dentro de um subcampo multidisciplinar, segundo seus interesses. Essa proposta inicial acenava para o caráter de destinação individual que os cursos seqüenciais poderiam assumir. Cada aluno formaria sua grade de acordo com suas necessidades ou interesses. Aos poucos a legislação foi sendo alterada, dando aos cursos seqüenciais um caráter mais profissionalizante. A partir daí, multiplicaram-se os cursos de formação específica, que passaram a se caracterizar por estruturas menos flexíveis. Os cursos de destinação individual, então, perderam importância frente ao crescimento da oferta de “pacotes” montados pelas próprias instituições, com currículos rígidos e ênfase na formação profissional⁴² (SEGENREICH, 2000, p. 136-147).

O crescimento considerável dos cursos seqüenciais, e de outras formas de organização acadêmica de caráter mais flexível, foi acompanhado nos últimos anos pelo surgimento de

⁴² A evolução da legislação sobre os cursos seqüenciais pode ser melhor compreendida através do exame dos seguintes dispositivos legais: Pareceres CES/CNE 670/98; 672/98; 968/98; Resolução CES/CNE 1/99; Portarias 612/99 e 514/01.

inúmeros projetos de educação a distância⁴³. Prevista no Artigo 80⁴⁴ da LDB/96, a educação a distância, que já utilizou no passado formas menos sofisticadas de comunicação (TV, Rádio, Correios), ganhou impulso extraordinário com o advento da internet. Dados do Censo da Educação Superior 2004 revelam que o número de matrículas em cursos a distância aumentou 3544,05% no período de 2000 a 2004 - cerca de 35 vezes – (vide tabela abaixo). No mesmo período, as universidades federais ampliaram em apenas 16,31% o número de matrículas.

TABELA 4 - Evolução do Número de Cursos e Matrículas no Ensino de Graduação a Distância – Brasil 2000-2004

Ano	Cursos	Matrículas
2000	10	1.682
2001	16	5.359
2002	46	40.714
2003	52	49.911
2004	107	59.611

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Disponível na internet: www.inep.gov.br

A diversificação institucional não tem relação apenas com a expansão da rede privada, mas com a própria sobrevivência desse setor. A queda na taxa de lucro das instituições particulares, provocada pela inadimplência e pelas altas taxas de evasão, sempre foi considerada uma ameaça importante pelos empresários da educação. A relação concluintes/ingressantes no período de 1994 a 2004 foi, em média, de 59,97%⁴⁵. Isso quer dizer que a taxa de evasão é da ordem de 40%. Portanto, é plausível imaginar que a legislação esteja mais preocupada em atender os interesses econômicos imediatos do setor do que em promover a melhoria da qualidade do sistema.

A desproporcional participação do setor privado (quase 90% atualmente) na oferta de vagas no ensino superior, no entanto, não pode ser creditada exclusivamente à flexibilização

⁴³ As bases legais para a modalidade de educação à distância foram estabelecidas pela LDB/96, que foi regulamentada pelo Decreto 5.622/05 (que revogou os Decretos 2494/98 e 2561/98) e pela Portaria Ministerial nº 4.361 de 2004 (que revogou a Portaria Ministerial nº 301/98).

⁴⁴ Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. (Regulamento)

⁴⁵ No Censo da Educação Superior 2004 os percentuais de concluintes/ingressantes são apresentados numa série histórica que compreende o período de 1994 a 2004. A taxa de 59,97% representa a média aritmética do período.

estimulada pela legislação recente. Esta não pode ser a única explicação para a desigual distribuição existente no atendimento à demanda por educação de nível superior. Se o Estado brasileiro não tivesse literalmente abandonado as instituições públicas, o desequilíbrio não seria tão acentuado. As metáforas que fazem referência à situação atual do ensino superior no Brasil (a universidade em ruínas, universidades na penumbra, entre outras), dão uma idéia do pessimismo que impera em relação ao futuro da universidade. Se o que causa maior desalento é justamente a perda dos valores tradicionais das instituições universitárias (compromisso com a formação humana integral, desenvolvimento da ciência e da pesquisa), é pertinente a promoção de debates sobre os efeitos da diversificação. A esse tema nos dedicaremos a seguir.

3.1.3 O Futuro da Diversificação: Uma “Nova Universidade”?

O surgimento de novos tipos de instituição - algumas com relativa autonomia para definir currículos e ampliar a oferta de vagas - e o simultâneo desenvolvimento de novas modalidades de cursos, em sua grande maioria voltados para a formação profissional, comprovam que o Brasil assimilou bem as medidas sugeridas pelo Banco Mundial. A destinação de recursos, de forma prioritária, para a educação básica; a diferenciação das instituições e a diversificação das fontes de financiamento; a ênfase na educação a distância e o desenvolvimento da rede privada são algumas diretrizes definidas pelo Banco que tiveram sua implementação facilitada pelas recentes alterações promovidas na legislação brasileira. É claro que o receituário do BM não teria sido aplicado no Brasil se não houvesse concordância das autoridades locais, mas é sempre importante destacar o sentido impositivo das teses elaboradas pelos organismos multilaterais. No caso do BM, especificamente, as condicionalidades para a realização de empréstimos aparecem de forma explícita nos relatórios elaborados por essa entidade:

“seguirán recibiendo prioridad los países dispuestos a adoptar, con relación a la enseñanza postsecundaria, un marco normativo que haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, y que dé mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados. En estos países, los prestamos del Banco para la educación de nivel terciário apoyan: las reformas de políticas sectoriales, el desarrollo institucional y el mejoramiento de la calidad” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 96).

Para os países em desenvolvimento, que ainda estão longe de promover a massificação do ensino superior, as propostas (e imposições) dos organismos multilaterais são atrativas. Interessa a essas nações o rompimento com o modelo tradicional de universidade, caracterizado pelo financiamento estatal, excelência do ensino e desenvolvimento da pesquisa. A diversificação favorece o crescimento da rede privada, aliviando o orçamento público e contribuindo para o ajuste fiscal.

No Brasil, o desincentivo ao modelo tradicional recebeu um impulso adicional da tradição historicamente fragmentada de nossas instituições de ensino superior. Em nosso sistema, sempre predominaram as faculdades isoladas. Ainda que muitas instituições tenham se integrado no período populista, de 1945 a 1964, dando origem a novas universidades, o desenvolvimento das IFES ocorreu somente no período da ditadura militar. A única exceção foi a Universidade de Brasília, criada em 1961 a partir de um plano definido, e não através da justaposição de faculdades profissionais preexistentes (OLIVEN, 2005, p. 11).

A absurda repressão do movimento docente e estudantil e o retrocesso no desenvolvimento das ciências provocado pela supressão da liberdade de pensamento são marcas indeléveis do período militar. A Reforma Universitária de 1968, no entanto, realizada no auge da ditadura, “ao preconizar, paralelamente, a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão; o regime de tempo integral e dedicação exclusiva para os professores, valorizando a sua titulação e a produção científica; foi um divisor de águas que possibilitou a profissionalização dos docentes e criou condições propícias ao desenvolvimento do sistema de pós-graduação e das atividades científicas no país” (Ibid. p.12).

Muitos docentes e dirigentes que atuam hoje na rede privada foram formados por esse sistema, posto em cheque pelas recentes reformas neoliberais. As críticas ao tamanho do

Estado quase sempre omitem sua imprescindível participação na formação de quadros e no provimento de infra-estrutura para o desenvolvimento de setores da iniciativa privada. Em outras áreas, o fenômeno se repete da mesma forma. As privatizações dos serviços de energia, de estradas, de saneamento e telecomunicações só ocorreram depois que o Estado brasileiro investiu somas incalculáveis em pesquisas, infra-estrutura e expansão dos sistemas para as regiões onde os investimentos, inicialmente, não eram atrativos. No campo da educação superior as coisas não ocorreram de forma diferente. Hoje, a manutenção do modelo tradicional pelo Estado é considerada inviável. Muitos egressos do sistema público, que ocupam posição de destaque na iniciativa privada, inclusive no campo educacional, chegam a criticar a “ineficiência” e baixa “produtividade” das instituições de ensino mantidas pelo poder público.

A compreensão do papel histórico desempenhado pelas instituições superiores públicas, e dos elementos discutidos até o momento (relações entre a crise do capitalismo, as reformas do estado, o papel dos organismos multilaterais e o impacto desse processo na legislação educacional), permite uma análise mais clara do principal desdobramento de toda essa conjuntura, que pode ser sinteticamente representado pela expansão privada e pela diversificação institucional.

Como essa é a síntese de um movimento global, que afeta não só a América Latina, mas também as nações ricas do planeta, é importante considerar os argumentos das correntes que divergem sobre o tema.

Os defensores da diversificação institucional e da flexibilização dos cursos de nível superior consideram o modelo tradicional, baseado na indissociabilidade das esferas de ensino, pesquisa e extensão, insustentável no médio prazo pelo setor público. Em defesa do seu ponto de vista, chamam atenção para o fato de que apenas 10% dos jovens entre 18 e 24 anos estão ensino superior, sendo a diversificação das instituições uma medida imprescindível para a massificação. Na visão desses analistas, a flexibilização proporcionada pela criação de

cursos mais curtos, de natureza específica, e de sentido profissionalizante, ao mesmo tempo que contribuiria para a redução da evasão e a massificação do sistema, serviria de estímulo para o retorno à escola de trabalhadores adultos já inseridos no mercado de trabalho.

Outro argumento bastante comum, expressado em defesa das políticas de diversificação, ressalta a necessidade da criação de cursos superiores para o atendimento de demandas específicas. O desenvolvimento dos vários ramos científicos tem levado a uma fragmentação contínua das profissões. Na Medicina, no Direito, nas Engenharias, na Contabilidade e em outras carreiras, a especialização é uma tendência irreversível. A complexidade e extensão dos conhecimentos acumulados estão contribuindo para o desaparecimento dos profissionais generalistas, que estão dando lugar a uma ampla gama de especialistas, em todos os ramos do conhecimento. Nesse sentido, a criação de cursos voltados para subcampos das várias ciências (por exemplo, Recursos Humanos para contadores) tem sido encarada como uma iniciativa importante no sentido de favorecer a inserção profissional dos estudantes. A graduação tradicional, sob essa ótica, estaria defasada em relação a essa exigência por oferecer uma visão geral de um conjunto de temas, sem aprofundar nenhum.

Não podemos simplesmente rotular de conservador o posicionamento daqueles que consideram a diversificação um passo a frente no sentido de promover a democratização do acesso à educação de nível superior. Certas idéias, descontextualizadas, podem parecer progressistas, mas quando inseridas em determinada totalidade, revelam implicações que nem sempre se enquadram nessa categoria.

Até mesmo os defensores mais entusiasmados das recentes “reformas” empreendidas no sistema de ensino superior brasileiro terão que concordar, se quiserem demonstrar um mínimo de honestidade intelectual, que estamos construindo uma “nova universidade”. A ampla gama de instituições e cursos criados nos últimos anos no Brasil tem pouco a ver com o modelo tradicional de instituição universitária, caracterizado pela ênfase na formação geral;

pela associação das atividades de ensino e pesquisa; pelo financiamento estatal e pela preocupação com a preservação e difusão da cultura. A “nova universidade” atende a interesses mais pragmáticos; se preocupa mais com a informação do que com a formação; está mais ligada às demandas do mercado do que interessada em resolver os problemas da nação; reproduz conhecimentos, mas não tem capacidade de produzi-los; e, infelizmente, não se sente responsável pelo futuro da humanidade, já que seus interesses são imediatos.

A “nova universidade”, preocupada apenas com a formação dos estudantes para o mercado de trabalho, não tem compromissos com a transmissão de valores, com a educação humana integral e com a formação para a cidadania. Os esforços que realiza estão “servindo apenas para facilitar o processo de adaptação do indivíduo ao meio, ao invés de instrumentá-lo para compreender essa realidade (...)” (GISI, 2003, p. 111).

Nesse processo de adaptação, possui um significado importante a difusão dos ideais liberais de incentivo à competição, ao individualismo e ao livre mercado, que invadiram as instituições de ensino superior nas últimas décadas. O liberalismo, desde as suas origens no século XVIII, até hoje, “sempre foi radicalmente contrário à busca de um maior grau de igualdade entre os indivíduos e grupos sociais, pela via de uma intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade ou da igualação dos resultados” (FIORI, 1997, p. 212). Entre os liberais (pelo menos entre os legítimos liberais), sempre esteve presente a defesa da igualdade nas condições de partida. A partir daí, “as diferenças e as competências de cada um gerariam inevitavelmente resultados distintos perfeitamente legítimos e necessários para a própria dinâmica da sociedade capitalista” (Id.). A grande questão, no entanto, é que os liberais nunca discutiram sobre o problema concreto de que nas sociedades reais existem enormes diferenças e desigualdades no ponto zero, que dificilmente serão corrigidas (Ibid., p. 213).

Se considerarmos a educação superior como uma das possibilidades de se produzir a igualdade nas condições de partida, acabaremos descobrindo sérias implicações no processo

de diversificação institucional analisado acima. Uma delas é o histórico problema da dualidade do ensino. Embora a educação superior no Brasil tenha se caracterizado historicamente pela oferta de cursos de natureza profissional, as instituições universitárias sempre se distinguiram por apresentarem propostas mais integrais de ensino. Sem deixar de formar para o trabalho, essas instituições nunca menosprezaram a importância da formação crítica, humana e cultural.

Atualmente, parece prevalecer nos cursos de curta duração e nas instituições que se afastam da pesquisa uma proposta de formação mais aligeirada, com foco exclusivo na transmissão de conhecimentos úteis e de aplicação imediata no mercado de trabalho. A consequência desse processo tem sido a destinação para os trabalhadores de uma escola exclusivamente profissional, que treina e “adestra” para o trabalho, mas que faz muito pouco pela formação crítica, humana e cidadã. Gramsci percebeu isso no início da década de 30.

“Pode-se observar que, em geral, na civilização moderna, todas as atividades práticas se tornaram tão complexas, e as ciências se mesclaram de tal modo à vida, que toda atividade prática tende a criar uma escola para os próprios dirigentes e especialistas e, conseqüentemente, tende a criar um grupo de intelectuais especialistas de nível elevado, que ensinam nestas escolas. Assim, ao lado do tipo de escola que poderíamos chamar de “humanista”, que é o tradicional mais antigo, destinado a desenvolver em cada indivíduo humano a cultura geral ainda indiferenciada, o poder fundamental de pensar e de saber se orientar na vida, foi-se criando todo um sistema de escolas particulares de diferentes graus, para inteiros ramos profissionais ou para profissões já especializadas e indicadas mediante uma precisa individualização” (GRAMSCI, 1932, CADERNO 12, p. 61).

“A tendência, hoje, é a de abolir qualquer tipo de escola ‘desinteressada’ (não imediatamente interessada) e ‘formativa’ ou de conservar delas tão-somente um reduzido exemplar destinado a uma pequena elite de senhores e de mulheres que não devem pensar em se preparar para um futuro profissional, bem como a de difundir cada vez mais as escolas profissionais especializadas, nas quais o destino do aluno e sua futura atividade são predeterminadas” (GRAMSCI, 1932, CADERNO 12, p. 62).

Na visão de Gramsci, a racionalidade do sistema era clara: uma escola profissional para as classes instrumentais, e outra clássica para o segmento dominante e os intelectuais. Na sua ótica, essa dualidade contribuía para a reprodução das desigualdades sociais. Seus textos sobre educação sempre defenderam a construção da escola unitária, que inicialmente oferecesse uma formação de cultura geral, de caráter humanista, para em seguida se passar à formação especializada. Também era clara a noção de que essa escola deveria ser financiada pelo Estado, para que pudesse atender ao princípio da democratização do acesso.

Boa parte da reflexão que Gramsci realizou sobre a escola está condensada no Caderno 12. Em relação ao conjunto de sua obra, o espaço destinado à discussão de temas relacionados com a educação é relativamente pequeno. No entanto, é digno de destaque que elementos essenciais para a universalização do conhecimento, como a defesa da educação pública, de caráter humanista, tenha sido ressaltado tão precocemente.

A escola unitária correspondia ao período representado na época pelas escolas primárias e médias, no entanto, há um paralelo evidente entre as idéias de Gramsci sobre esse modelo de instituição e a situação atual do ensino superior no Brasil. A primeira semelhança está na crítica que Gramsci faz à dualidade do ensino.

O mesmo fenômeno que já ocorreu no nível médio de ensino está se repetindo no sistema superior. Em razão da falta de investimento público e do interesse privado na constituição de um modelo mais flexível, constituiu-se um sistema diversificado, que tem atendido grupos sociais diferenciados. O acesso às melhores escolas é restrito. O fator econômico ainda é um entrave para a maioria dos postulantes a uma vaga no ensino superior.

“Dentro da nova divisão internacional do trabalho, em sua versão para a academia, o saber, privilégio de poucos, é exclusivo de uma elite que frequenta os *centros de excelência* (credenciados por sua dedicação a temas e tecnologias demandados no 1º mundo), enquanto a maioria é treinada (em cursos sequenciais e instituições de qualidade um tanto duvidosa) para o mercado de trabalho” (MENEGHEL, 2003, p. 238).

A visível mudança de perfil das instituições de ensino superior ao longo da década de 90, no sentido da diversificação e diferenciação, assim como as ações dos governos do período para viabilizar essas diretrizes, sinalizam claramente um aprofundamento da desigualdade de oportunidades no campo educacional, reduzindo as possibilidades de acesso da classe trabalhadora a um ensino de enfoque mais crítico e cultural.

Além do óbvio prejuízo para a formação humana, a flexibilidade criou um sistema diferenciado em termos de qualidade. No outro extremo do trabalho realizado por instituições

privadas sérias e comprometidas com a educação, há a mercantilização levada às últimas conseqüências.

O trabalho que se realiza dentro de muitas instituições é semelhante à rotina de uma organização empresarial. A flexibilidade que se procura impor à instituição universitária, todavia, serve apenas às organizações empresariais. Estas sim, para serem competitivas devem preservar a instabilidade dos meios e objetivos. A mudança de curso nas políticas de uma grande empresa é um fator de sobrevivência. Cotidianamente elas devem se adaptar às mudanças do mercado, sob o risco de desaparecerem. A Universidade não pode mudar de objetivo todas as vezes que o mercado ou a sociedade sofrem alguma alteração. Seu papel é justamente o de avaliar o sentido dessa mudança, não o de servir de vanguarda desses movimentos. Seu compromisso maior deve ser com a construção de uma sociedade mais equilibrada, com maior distribuição das riquezas e justiça social.

As normas que regem as organizações empresariais também não servem às instituições universitárias. A pesquisa não pode se subordinar aos imperativos da produtividade. Ela tem outra dinâmica, totalmente alheia a operacionalidade empresarial. Certas descobertas científicas não dependem apenas da dedicação do pesquisador, mas de experimentos que demandam tempo e investimentos. Os produtos dessas pesquisas nem sempre se prestam a exploração comercial. E nem sempre podem ser aproveitados pelo homem de forma imediata. Muitos projetos científicos da atualidade serão a base de benefícios que a humanidade poderá usufruir apenas no futuro. E tudo isso não poderia ser diferente.

A imposição de uma racionalidade mercantil e a dimensão utilitarista e pragmática que o ensino assumiu em muitas instituições são tendências incompatíveis com a idéia de formação desinteressada. Gramsci soube fazer a crítica do rigor da educação tradicional, desempenhada pelos jesuítas, mas foi sensato ao reconhecer o valor de algumas práticas que eram comuns a esse modelo de ensino. Referindo-se ao estudo gramatical, destaca que este era orientado pela perspectiva cultural.

“As várias noções não eram apreendidas visando-se a uma imediata finalidade prático-profissional: esta finalidade aparecia desinteressada, pois o interesse era o desenvolvimento interior da personalidade, a formação do caráter através da absorção e da assimilação de todo o passado cultural da civilização européia moderna. Não se aprendia o latim e o grego para saber falar estas línguas, para servir de garçom, de intérprete ou de correspondente comercial. Aprendia-se a fim de conhecer diretamente a civilização dos dois povos, pressuposto necessário da civilização moderna, isto é, a fim de ser e de conhecer conscientemente a si mesmo.” (GRAMSCI, 1932, CADERNO 12, p. 82).

É justamente a marca da “formação”, caracterizada pela aridez dos conteúdos, pelo sacrifício do estudo e da concentração, que está sendo perdida na educação superior. Em parte em razão da precária formação anterior, em parte pelo desejo de estabelecer relações imediatas entre o conhecimento e as exigências do mundo do trabalho, muitos estudantes que estão chegando ao ensino superior preferem manuais de fácil leitura, de preferência organizados sob a forma de tópicos, para simplificar a aprendizagem. Cremos que seja necessário considerar que lidamos “com rapazolas, aos quais deve-se levar a que contraíam certos hábitos de diligência, de exatidão, de compostura mesmo física, de concentração psíquica em determinados assuntos, que não se podem adquirir senão mediante uma repetição mecânica de atos disciplinados e metódicos.” (GRAMSCI, 1932, CADERNO 12, p. 82).

É claro que a autodisciplina intelectual e a autonomia moral devem ser adquiridas ainda na escola secundária (ou unitária, para usar a terminologia de Gramsci) ou seja, numa fase anterior à especialização. Porém, não podemos deixar de notar que esses atributos, atualmente, não são adquiridos nem no nível superior de ensino.

Exalta-se a criatividade, mas na maioria das vezes ela não se manifesta nem na sua versão mais simplificada. Boa parte dos estudantes não possui sequer autonomia para buscar a informação de forma independente, atributo indispensável à vida profissional e pessoal. Em geral, as discussões circunscrevem-se aos textos apresentados pelos professores. Essa habilidade, no entanto, não pode ser encontrada em manuais. A prática da pesquisa, tão desprezada na nova universidade, proporciona o desenvolvimento de habilidades que facilitarão a educação continuada e o aprendizado independente no futuro. “Descobrir por si mesmo uma verdade, sem sugestões e ajudas exteriores, é criação, mesmo que a verdade seja velha” (GRAMSCI, 1932, CADERNO 12, p. 72).

Mesmo entre a maioria dos discentes ainda prevalece a noção equivocada de que os conteúdos são úteis apenas se possuírem alguma aplicabilidade imediata. Esse comportamento é mais raro nas Ciências Humanas, mas muito comum em outras áreas do conhecimento. Com a disseminação dos cursos superiores de curta duração essa tendência se acentuou. A mesma separação que há na sociedade acaba se reproduzindo na escola. Para usar os termos de Gramsci, podemos dizer que há uma educação para cada grupo social, destinada “a perpetuar nestes grupos uma determinada função tradicional, diretiva ou instrumental” (Ibid, p.87).

O acesso a um ensino superior de qualidade não garantirá, por si só, a superação de nossos desequilíbrios sociais, que possui profundas raízes históricas. A elevação dos níveis de escolaridade, como muitos estudos já comprovaram, “não garantiu o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização e a deterioração dos níveis de renda em cada estrato” (POCHMAMM, 2004, p. 4-6). Daí a importância de se pensar numa educação superior que além de formar para o trabalho contribua para o desenvolvimento da consciência crítica. Ao perceberem sua posição na sociedade, os alunos oriundos das classes menos favorecidas descobrirão que o diploma, ao contrário do que expressa a tese liberal, não garante sozinho o acesso à posições mais elevadas na sociedade. Dessa tomada de consciência, podem surgir ações em defesa da democratização das oportunidades de ascensão social.

A dicotomia entre ensino profissionalizante e educação integral tem implicações que vão além da reprodução das desigualdades sociais no âmbito da escola. Uma educação exclusivamente de caráter técnico ou profissional impede que o indivíduo assuma outras funções na sociedade. A educação utilitarista deixa de oferecer noções importantes de cidadania. Em outros tempos esse aprendizado poderia ocorrer nos sindicatos ou no âmbito dos movimentos sociais. Atualmente, no entanto, em função da alta flexibilidade⁴⁶ dos processos e dos mercados de trabalho, da enorme redução de categorias profissionais que

⁴⁶ Sobre a flexibilização dos processos e mercados de trabalho ver a parte II do livro de David Harvey, a Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.

outrora desempenharam um papel político importante (metalúrgicos, bancários, entre outros) os espaços de exercício da prática e do aprendizado político foram reduzidos de forma drástica. Nesse sentido, o desprestígio da formação de caráter humanista, na educação superior, representa mais um espaço de debate e de desenvolvimento do senso crítico que está desaparecendo.

O desprestígio da formação humana e cidadã cedo ou tarde acaba contribuindo para o desequilíbrio ecológico e social. Os problemas que “afligem a sociedade são conseqüências das atividades e das ações humanas.” (LIMA, 2000, p. 58). Nesse sentido, o grande desafio da educação superior no século XXI será “formar cidadãos e profissionais competitivos, com consciência de preservação da humanidade e, evidentemente, de si mesmos”. (Id).

Até aqui, discutimos os dispositivos legais e algumas possíveis conseqüências do processo de diversificação de cursos e instituições. A universalização ou ampliação do acesso é legítima, mas o modo como ela tem sido buscada é bastante polêmico. A opção pela flexibilização contribuiu para a expansão da oferta, mas colocou para o ensino superior problemas como o nivelamento, o crescimento acelerado das empresas educacionais, o incremento das desigualdades entre as instituições e, de certa forma, deu início a um processo de descaracterização das universidades (SHIROMA, 2000, p. 17).

A necessidade de apresentar uma conclusão provisória sobre a estratégia da flexibilização exige o resgate de duas questões fundamentais. A primeira delas está relacionada com a importância da pesquisa científica numa proposta de educação superior que tenha compromisso com a qualidade. A importância desse primeiro elemento muitas vezes não é reconhecida pela sociedade. Apesar da crítica pesada contra o modelo tradicional, as instituições desse grupo produzem 90% da pesquisa científica nacional, além de desempenharem uma ampla gama de serviços sociais. O fruto desse trabalho, todavia, é difícil de mensurar. Afinal, como afirma José Dias Sobrinho (1999, p. 71), “quanto vale para a nação, para muito além do valor de mercado, a formação de um professor para a educação

básica? De um engenheiro, de um médico, de um economista...? Quanto representa para a sociedade o desenvolvimento de uma nova técnica de cirurgia? A resolução de um problema que afeta a produção de alimentos? Qual o valor econômico e social de uma investigação que supera, por exemplo, uma doença dos laranjais?" E os serviços prestados diretamente à sociedade, através dos hospitais de clínica, de escolas de diversos níveis, rádios, canais de TV, editoras, fazendas experimentais, estações meteorológicas, entre outros?

A segunda questão está relacionada com a importância da formação humana na educação superior. O progresso técnico propiciou um maior domínio da natureza, elevou os níveis de produtividade, renda e consumo, mas não conseguiu contribuir para o aprimoramento ético do ser humano, muito menos para a distribuição das riquezas produzidas (GIANETTI, 2002). O acirramento das contradições tornará a convivência pacífica impossível no futuro. Poderemos optar por uma sociedade ou pela barbárie. Para concretizar a primeira opção teremos que pensar numa educação que faça muito mais do que simplesmente formar indivíduos autômatos para o trabalho.

CAPÍTULO IV

O ENSINO SUPERIOR NO PARANÁ: UM ESTUDO DE CASO

De 1980 a 1995 apenas 12 instituições de educação superior foram criadas no território nacional. Essa evolução irrisória do sistema fez com que a taxa de crescimento do período fosse inferior a 1,4% (MACEDO, 2005, p. 3). De 1996 a 2004 o ensino superior no país cresceu em progressão geométrica. Em apenas nove anos, segundo dados do último Censo da Educação Superior, 1091 novas instituições se incorporaram ao sistema nacional. Nos capítulos anteriores demonstramos que essa grande expansão do sistema nacional ocorreu em razão do crescimento da rede privada e, nos anos recentes, em virtude do processo de diversificação das instituições. Inserido na mesma realidade, o Paraná acompanhou a tendência nacional, acentuando localmente o processo de privatização e diversificação verificado em outras regiões.

A partir dos dados compilados pelo INEP, apresentaremos nesse capítulo um balanço sobre as transformações do sistema paranaense nos últimos 15 anos (1991-2006). Para facilitar a compreensão, dividiremos a análise em quatro eixos temáticos. No primeiro deles, abordaremos a desproporção entre a expansão dos setores público e privado. No segundo, destacaremos o crescimento acentuado das instituições isoladas, ocorrido no interior do sistema privado. Em um terceiro momento, discutiremos as contradições inerentes de um processo de massificação da educação superior que ocorre, a um só tempo, num contexto de evolução tecnológica e atraso social. Finalmente, ainda a partir dos dados do INEP, faremos algumas ilações sobre a qualidade de ensino nas instituições paranaenses.

4.1 REDE PÚBLICA E PRIVADA: O CONTRASTE ENTRE A EXPANSÃO MODERADA E A EXPLOSÃO DE CRESCIMENTO

4.1.1 Instituições

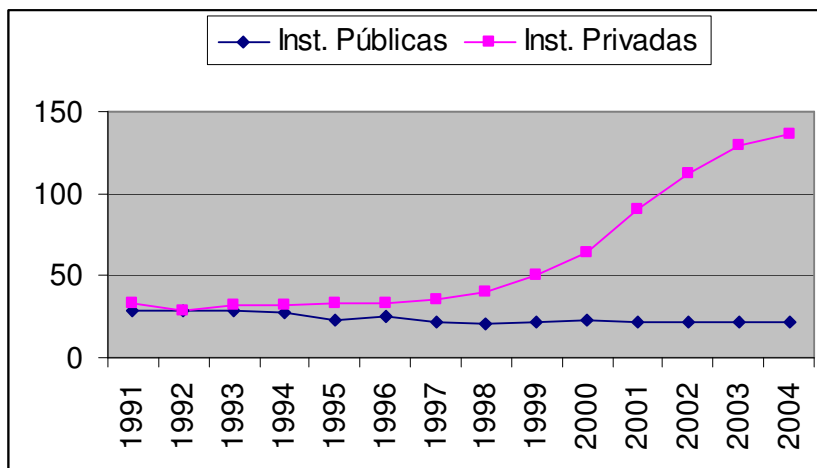
A análise de todos os indicadores disponibilizados pelo INEP (nº de instituições, de matrículas e de cursos) demonstra que no Paraná o processo de privatização, verificado na segunda fase de expansão do sistema (1996-2004), foi bem mais intenso. Em termos de instituições, enquanto nacionalmente o sistema privado cresceu 151.6% de 1996 a 2004, no Paraná a expansão chegou a 312.1%. Em 1991, as escolas de nível superior particulares representavam 53.2% do total de instituições do Estado. Em 2004, já dominavam 86.1% do mercado, apesar da evolução do sistema particular ter se mantido absolutamente estável na primeira metade da década de 1990 (vide tabela 5, gráfico 2).

TABELA 5 - Distribuição Percentual e Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior por Categoria Administrativa - Brasil e Paraná - 1991 – 2004

Ano	Brasil				Paraná			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1991	222	24,9	671	75,1	29	46,8	33	53,2
1992	227	25,4	666	74,6	29	50,0	29	50,0
1993	221	25,3	652	74,7	29	47,5	32	52,5
1994	218	25,6	633	74,4	27	45,8	32	54,2
1995	210	23,5	684	76,5	23	41,1	33	58,9
1996	211	22,9	711	77,1	25	43,1	33	56,9
1997	211	23,4	689	76,6	22	38,6	35	61,4
1998	209	21,5	764	78,5	21	34,4	40	65,6
1999	192	17,5	905	82,5	22	30,6	50	69,4
2000	176	14,9	1.004	85,1	23	26,4	64	73,6
2001	183	13,2	1.208	86,8	22	19,6	90	80,4
2002	195	11,9	1.442	88,1	22	16,4	112	83,6
2003	207	11,1	1.652	88,9	22	14,6	129	85,4
2004	224	11,1	1.789	88,9	22	13,9	136	86,1
91/95 Δ %	-5,4%	-	1,9%	-	-20,7%	-	0,0%	-
96/04 Δ %	6,2%	-	151,6%	-	-12,0%	-	312,1%	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

Gráfico 2 - Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior por Categoria Administrativa – Paraná - 1991 – 2004



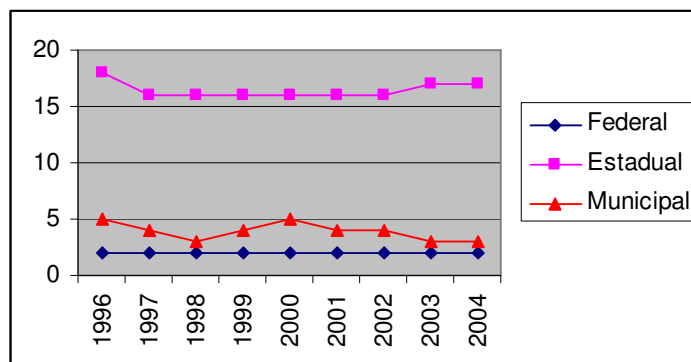
No gráfico acima podemos observar que o início da ascensão do sistema privado iniciou exatamente em 1997, após a publicação da Lei de Diretrizes e Bases. Também é possível perceber a absoluta estabilidade do sistema público, que em número de instituições variou muito pouco no período.

As principais instituições públicas paranaenses (UEL, UEM e UEPG)⁴⁷ foram criadas em 1970, acompanhando a tendência nacional de investimento em educação superior. Atualmente, o Sistema Público Estadual é composto por cinco universidades consolidadas e por 12 faculdades, espalhadas por 38 municípios. Além das instituições já citadas, agregaram-se ao sistema, mais recentemente, a UNIOESTE – Universidade do Oeste do Paraná e a UNICENTRO – Universidade do Centro Paranaense. Apesar da grande contribuição dada por todas essas instituições, a falta de investimentos públicos não garantiu ao sistema a capacidade de acompanhar o crescimento da demanda.

No gráfico seguinte podemos observar que a estagnação do setor público atingiu instituições das três categorias administrativas: federal, estadual e municipal.

⁴⁷ Na seqüência: Universidade Estadual de Londrina, Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Ponta Grossa.

GRÁFICO 3 – Distribuição Percentual e Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior Públicas – Paraná – 1996 – 2004



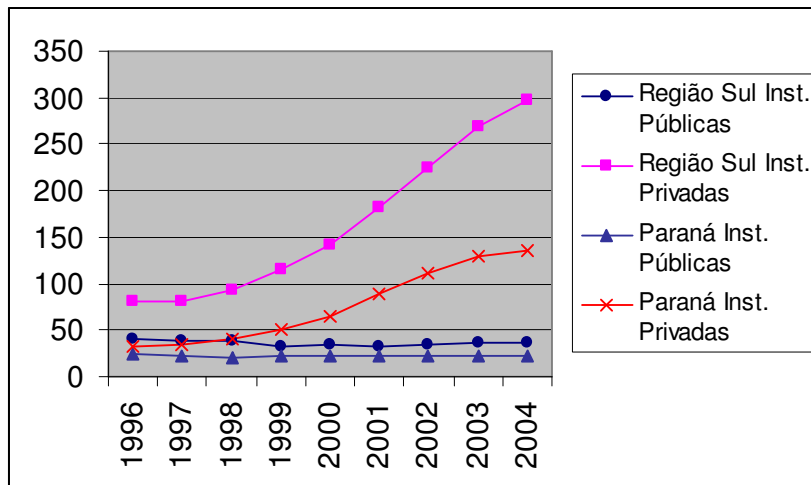
O crescimento do número de instituições do setor privado em um ritmo bem superior ao do setor público é uma marca de toda a região sul do país. Se compararmos o crescimento do número de instituições particulares no Paraná, na segunda metade da década de 1990, com os dados da região sul, perceberemos que a expansão nesse estado aproxima-se bastante da média regional, que chegou a 267,9% nesse período. O crescimento do sistema privado e a estagnação do setor público podem ser melhor visualizados no gráfico nº 4.

TABELA 6 – Distribuição Percentual e Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior por Categoria Administrativa - Região Sul e Paraná - 1996 – 2004

Ano	Região Sul				Paraná			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1996	41	33,6	81	66,4	25	43,1	33	56,9
1997	39	32,5	81	67,5	22	38,6	35	61,4
1998	38	29,0	93	71,0	21	34,4	40	65,6
1999	33	22,3	115	77,7	22	30,6	50	69,4
2000	34	19,3	142	80,7	23	26,4	64	73,6
2001	33	15,3	182	84,7	22	19,6	90	80,4
2002	35	13,5	225	86,5	22	16,4	112	83,6
2003	36	11,8	270	88,2	22	14,6	129	85,4
2004	37	11,0	298	89,0	22	13,9	136	86,1
96/04 Δ %	-9,8%	-	267,9%	-	-12,0%	-	312,1%	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

**GRÁFICO 4 - Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior
Por Categoria Administrativa - Região Sul e Paraná - 1996 – 2004**



4.1.2 Matrículas

Em termos de matrículas, o setor privado no Estado do Paraná também apresentou evolução superior à média nacional no período de 1996 a 2004 (296,6% contra 163,5%) (vide tabela 7, gráficos 5A e 5B). Em relação à região sul, a diferença foi bem menor. Nos Estados que compõem essa região, o crescimento do sistema particular também foi elevado, chegando a 221,4%.

TABELA 7 - Distribuição Percentual e Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Brasil e Paraná – 1996 – 2004

Ano	Brasil				Paraná			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1996	735.427	39,4	1.133.102	60,6	67.795	58,9	47.244	41,1
1997	759.182	39,0	1.186.433	61,0	68.340	54,8	56.366	45,2
1998	804.729	37,9	1.321.229	62,1	71.007	50,3	70.112	49,7
1999	832.022	35,1	1.537.923	64,9	75.432	47,7	82.598	52,3
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	83.905	45,1	102.208	54,9
2001	939.225	31,0	2.091.529	69,0	85.866	41,2	122.516	58,8
2002	1.051.655	30,2	2.428.258	69,8	90.274	37,8	148.450	62,2
2003	1.136.370	29,2	2.750.652	70,8	100.817	37,0	171.897	63,0
2004	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7	104.646	35,8	187.372	64,2
96/04 Δ %	60,2%	-	163,5%	-	54,4%	-	296,6%	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

GRÁFICO 5A - Distribuição Percentual e Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Brasil – 1996 – 2004

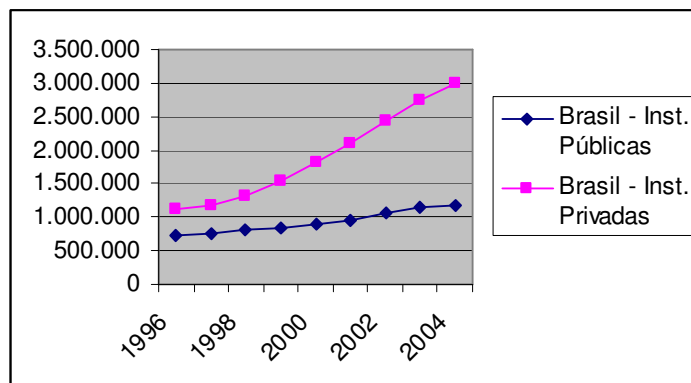
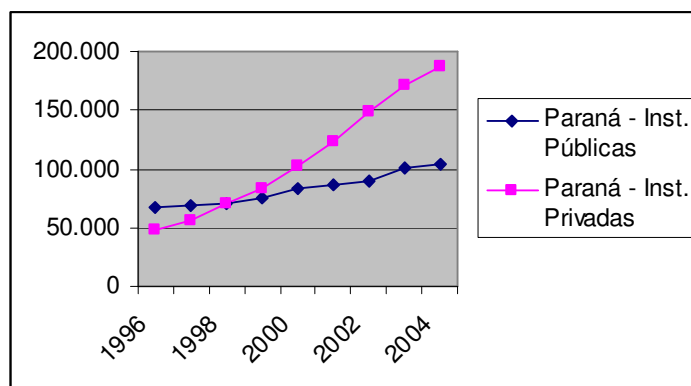


GRÁFICO 5B - Distribuição Percentual e Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Paraná – 1996 – 2004



O número de matrículas é um indicador importante, muito útil para a análise do sistema a partir de uma perspectiva global. Se tomarmos apenas o número de instituições, de forma isolada, teremos uma noção distorcida da realidade. Como demonstramos na tabela cinco, em relação a esse indicador a predominância do setor privado é evidente (86,1%). A distribuição do número de matrículas por categoria administrativa, no entanto, demonstra que em relação ao número de alunos a participação das instituições públicas paranaenses é relativamente elevada. Em âmbito nacional, o sistema público responde por 28,3% do total de matrículas. No Estado do Paraná, a participação das instituições mantidas pelo governo ainda é da ordem de 35,8%, apesar desse índice apresentar tendência de queda desde 1996 (vide tabela 7).

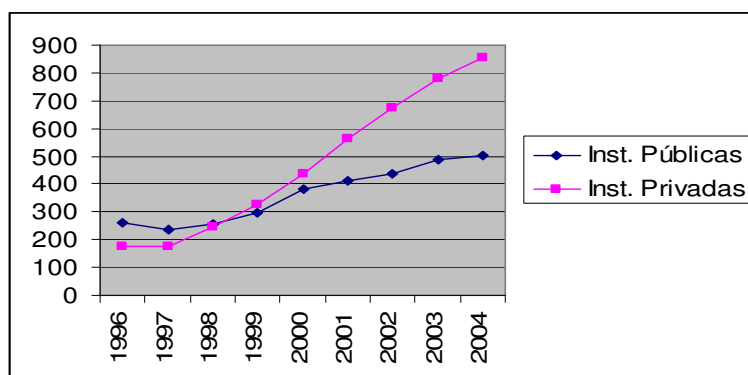
4.1.3 Cursos

A evolução do número de cursos de graduação nas instituições privadas paranaenses também destoa das médias regional e nacional. Nesse indicador também se pode perceber uma enorme desproporção entre os setores público e privado, que cresceram, respectivamente, 91,2 e 391,4% no período de 1996 a 2004.

TABELA 8 – Distribuição Percentual e Evolução do Número de Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Brasil e Paraná – 1991 – 2004

Ano	Brasil				Paraná			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1996	2.978	44,8	3.666	55,2	262	60,1	174	39,9
1997	2.698	44,0	3.434	56	236	57,3	176	42,7
1998	2.970	42,7	3.980	57,3	256	51,2	244	48,8
1999	3.494	39,4	5.384	60,6	295	47,6	325	52,4
2000	4.021	38,0	6.564	62	380	46,5	437	53,5
2001	4.401	36,2	7.754	63,8	413	42,2	565	57,8
2002	5.252	36,5	9.147	63,5	438	39,3	676	60,7
2003	5.662	34,4	10.791	65,6	486	38,4	778	61,6
2004	6.262	33,6	12.382	66,4	501	36,9	855	63,1
96/04 Δ %	110,30%	-	237,80%	-	91,20%	-	391,40%	-

GRÁFICO 6 - Evolução do Número de Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Paraná - 1991 – 2004



4.2 DIVERSIFICAR PARA EXPANDIR

Duas tendências importantes, identificadas em outras regiões, também podem ser observadas no Paraná:

- o contraste entre a modesta expansão pública frente ao crescimento exponencial da rede privada, e
- a ocorrência desse fenômeno com muito mais intensidade a partir de 1996.

A primeira tendência pode ser atribuída à diminuição dos recursos públicos para o ensino superior. A segunda, como já vimos anteriormente, está relacionada com a flexibilização da legislação a partir de 1996. Na LDB e nos decretos publicados na segunda metade da década de 90 foram definidos os parâmetros que permitiram a expansão privada através da diversificação.

A opção pela diversificação e a conseqüente expansão de instituições com estruturas mais “enxutas”, voltadas apenas para a transmissão de conhecimentos, em detrimento da organização clássica, pode ser observada no Paraná a partir da análise dos mesmos indicadores que utilizamos para ilustrar o desequilíbrio entre os setores público e privado.

4.2.1 Instituições

Em harmonia com as tendências nacionais e internacionais, o Paraná também desenvolveu seu sistema de educação superior multiplicando as instituições isoladas, com pouca ou quase nenhuma atividade de pesquisa. Enquanto a expansão das universidades públicas e privadas congelou a partir de 1996, as instituições isoladas particulares cresceram 325.8%, três vezes mais do que o crescimento das instituições universitárias. Agrupamos na tabela 9, na coluna denominada “outras instituições”, os Centros Universitários, Faculdades Integradas, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades de Tecnologia e Faculdades.

Todas essas formas de organização acadêmica possuem em comum a característica de se dedicarem apenas à atividade de ensino. Em 1996 havia no Paraná 51 instituições isoladas e apenas 7 universidades. Em 2004 esses números já tinham se alterado para 10 e 148, respectivamente. A rede privada, que em 1996 possuía 60.8% das escolas isoladas, em 2004 já tinha aumentado sua participação para 89.2% (vide tabela 9).

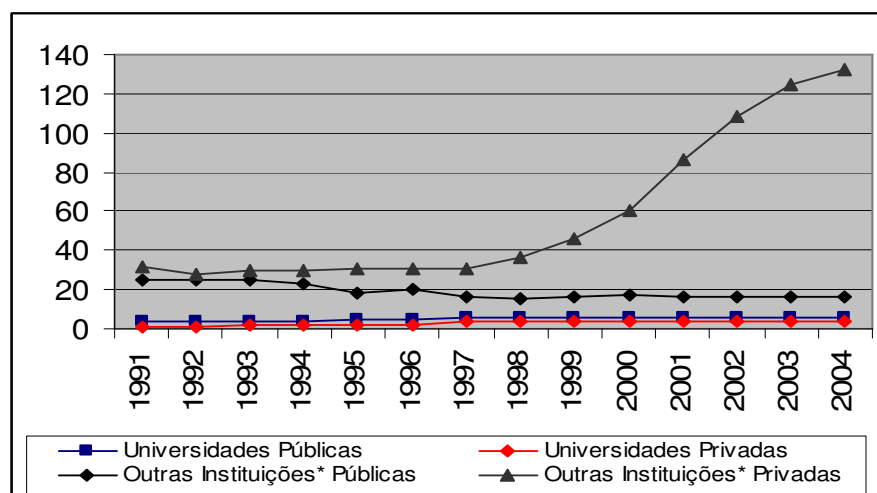
TABELA 9 - Distribuição Percentual e Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior por Organização Acadêmica – Paraná – 1996 – 2004

Ano	Universidades				Outras Instituições*			
	Públicas	%	Privadas	%	Públicas	%	Privadas	%
1996	5	71,4	2	28,6	20	39,2	31	60,8
1997	6	60,0	4	40,0	16	34,0	31	66,0
1998	6	60,0	4	40,0	15	29,4	36	70,6
1999	6	60,0	4	40,0	16	25,8	46	74,2
2000	6	60,0	4	40,0	17	22,1	60	77,9
2001	6	60,0	4	40,0	16	15,7	86	84,3
2002	6	60,0	4	40,0	16	12,9	108	87,1
2003	6	60,0	4	40,0	16	11,3	125	88,7
2004	6	60,0	4	40,0	16	10,8	132	89,2
91/95 Δ %	25,0%	-	100,0%	-	-28,0%	-	-3,1%	-
96/04 Δ %	20,0%	-	100,0%	-	-20,0%	-	325,8%	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

NOTA: Na coluna "Outras Instituições" foram agrupados os dados referentes às instituições não universitárias (Centros Universitários, Faculdades Integradas, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades de Tecnologia e Faculdades).

GRÁFICO 7 – Evolução do Número de Instituições de Ensino Superior por Organização Acadêmica – Paraná - 1991 – 2004



4.2.2 Matrículas

Embora um pouco menos acentuada, a diferença entre o crescimento do número de matrículas em instituições universitárias e isoladas também chama a atenção. Enquanto o número de matrículas nas universidades paranaenses (públicas e privadas) cresceu 172,4% de 1991 a 2004, nas instituições isoladas a evolução chegou a 213,3% (vide tabela 10, gráfico 8).

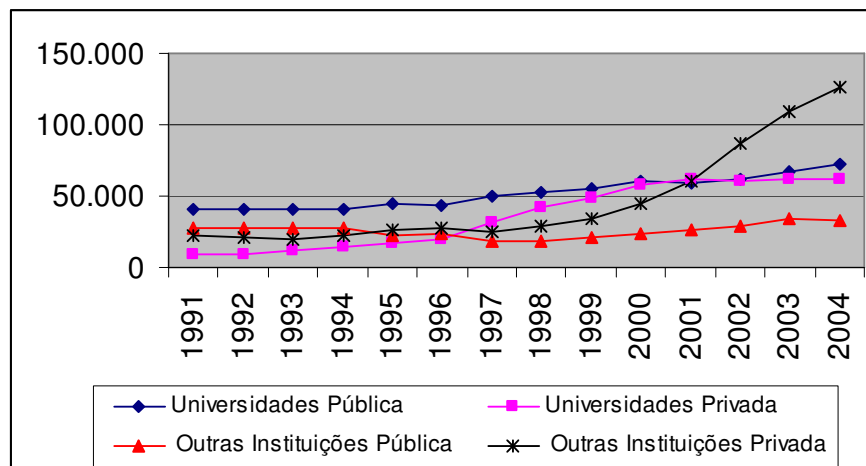
TABELA 10 – Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica - Paraná - 1991 – 2004

Ano	Universidades				Outras Instituições			
	Pública	Privada	Total	Δ %	Pública	Privada	Total	Δ %
1991	40.298	8.745	49043	-	28.244	22.317	50.561	-
1992	40.548	9.098	49646	1,2	27.758	21.021	48.779	-3,5
1993	41.078	12.217	53295	7,4	27.767	19.704	47.471	-2,7
1994	40.756	13.899	54655	2,6	27.897	22.397	50.294	5,9
1995	45.097	16.875	61972	13,4	22.114	26.628	48.742	-3,1
1996	44.054	19.448	63502	2,5	23.741	27.796	51.537	5,7
1997	49.545	31.066	80611	26,9	18.795	25.300	44.095	-14,4
1998	52.725	41.667	94392	17,1	18.282	28.445	46.727	6,0
1999	54.607	48.733	103340	9,5	20.825	33.865	54.690	17,0
2000	59.878	58.076	117954	14,1	24.027	44.132	68.159	24,6
2001	59.706	62.269	121975	3,4	26.160	60.247	86.407	26,8
2002	61.748	60.959	122707	0,6	28.526	87.491	116.017	34,3
2003	66.950	62.298	129248	5,3	33.867	109.599	143.466	23,7
2004	71.906	61.706	133612	3,4	32.740	125.666	158.406	10,4
91/04 Δ %	-	-	172,4%		-	-	213,3%	

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

NOTA: Na coluna "Outras Instituições" foram agrupados os dados referentes às instituições não universitárias (Centros Universitários, Faculdades Integradas, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades de Tecnologia e Faculdades).

GRÁFICO 8 – Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica - Paraná - 1991 – 2004



As matrículas na rede particular, em instituições não universitárias, também começaram a apresentar maiores taxas de crescimento a partir de 1997 (vide tabela 10). Um dos fatores que contribuiu para o aumento do número de matrículas a partir desse ano foi a promulgação do Decreto 2306⁴⁸, que criou os Centros Universitários.

4.2.3 Cursos

Os números relativos à abertura de cursos também confirmam a preferência dos empresários da educação pelas instituições flexíveis, voltadas apenas para as atividades de ensino. Enquanto as instituições privadas paranaenses abriram 90 cursos, de 1999 a 2004, todas as instituições isoladas criaram, em conjunto, 440 novos cursos de graduação. Mais do que o dobro do número de cursos abertos em todas as instituições públicas paranaenses⁴⁹ (vide tabela 12, gráfico 9).

⁴⁸ Vide capítulo anterior

⁴⁹ Incluindo as instituições municipais, estaduais e federais e abrangendo todas as formas de organização acadêmica.

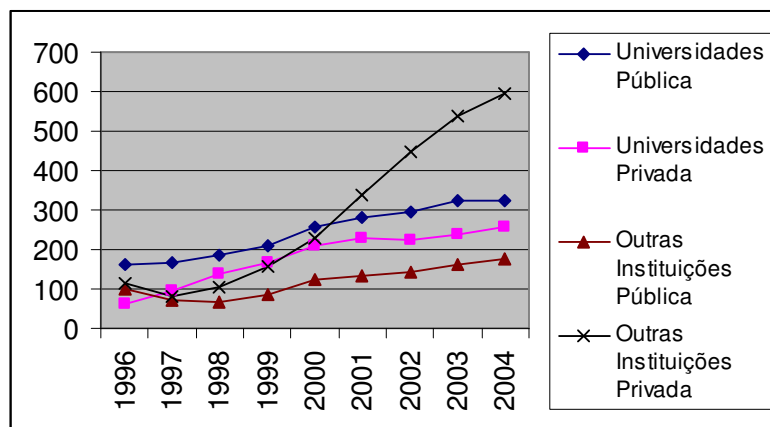
TABELA 12 - Evolução do Número de Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica – Paraná - 1991 -2004

Ano	Universidades				Outras Instituições			
	Pública	Δ %	Privada	Δ %	Pública	Δ %	Privada	Δ %
1996	164	4,5	61	3,4	98	14	113	4,6
1997	165	0,6	96	57,4	71	-27,6	80	-29,2
1998	188	13,9	139	44,8	68	-4,2	105	31,3
1999	209	11,2	169	21,6	86	26,5	156	48,6
2000	258	23,4	208	23,1	122	41,9	229	46,8
2001	280	8,5	228	9,6	133	9	337	47,2
2002	297	6,1	226	-0,9	141	6	450	33,5
2003	325	9,4	238	5,3	162	14,9	540	20
2004	325	0	259	8,8	176	8,6	596	10,4
96/04 Δ %	98,20%	-	324,60%	-	79,60%	-	427,40%	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

NOTA: Na coluna "Outras Instituições" foram agrupados os dados referentes às instituições não universitárias (Centros Universitários, Faculdades Integradas, Centros de Educação Tecnológica, faculdades de Tecnologia e Faculdades).

GRÁFICO 9 - Evolução do Número de Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica - Paraná – 1991 -2004



4.2.4 Os Centros Universitários

Uma análise minuciosa da evolução das instituições isoladas paranaenses nos últimos quinze anos (1991-2006) revela que os Centros Universitários e os Centros de Educação Tecnológica / Faculdades de Tecnologia tiveram destacada participação no processo de diversificação institucional ocorrido no Estado. Em todos os indicadores analisados (nº de

curso, de matrículas e instituições) pode-se perceber o predomínio dessas duas formas de organização acadêmica em detrimento da instituição universitária tradicional.

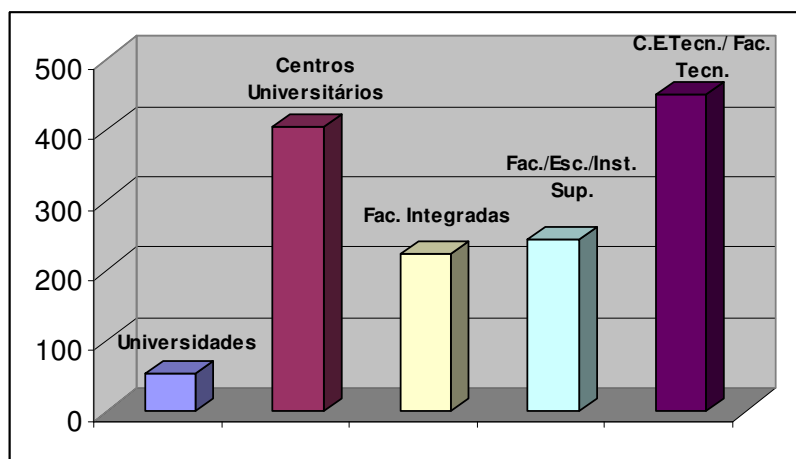
Em relação à abertura de novos cursos, por exemplo, a maior evolução verificada no período de 1999 a 2004 corresponde aos Centros Universitários (403,8%) e aos Centros de Educação Tecnológica / Faculdades de Tecnologia (450,0%) (vide tabela 13, gráfico 10).

TABELA 13 - Crescimento dos Cursos de Graduação Presenciais na Rede Privada por Organização Acadêmica - Paraná - 1999 – 2004

Organ. Acadêmica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999-04 Δ %
Universidades	169	208	228	226	238	259	53,3%
C. Universitários	26	42	79	83	95	131	403,8%
Fac. Integradas	17	35	38	46	71	55	223,5%
Fac./Esc./Inst. Sup.	113	152	216	317	357	388	243,4%
C.E.Tecn./Fac.Tecn.	0	0	4	4	17	22	450,0%

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

GRÁFICO 10 - Crescimento dos Cursos de Graduação Presenciais na Rede Privada por Organização Acadêmica - Paraná - 1999 – 2004



A evolução das matrículas em universidades e centros universitários no período de 1999 a 2004 é outro indicador sugestivo do claro desequilíbrio existente no desenvolvimento dessas duas formas de organização acadêmica.

Em 1999, dois anos após a criação dos centros universitários, o número de matrículas por eles ofertado já representava 6.8% do total de registros nacionais em cursos de graduação presenciais. O Paraná demorou um pouco para aderir à nova tendência. Nos dois primeiros anos de vigência do Decreto que criou os novos centros de educação, nenhuma instituição aderiu ao modelo no estado do Paraná. O atraso da implantação da primeira instituição paranaense, no entanto, foi compensado com a velocidade com que esse modelo se expandiu no estado. Em 2004, já havia 36.377 estudantes matriculados nos centros universitários paranaenses, 12.5% do total de registros do estado. Enquanto nacionalmente esse novo modelo de organização acadêmica aumentou pouco mais de duas vezes de 1999 a 2004, no Paraná a evolução chegou quase a três vezes e meia no mesmo período (vide tabela 14).

TABELA 14 – Distribuição do Número de Matrículas entre os Centros Universitários, Universidades e Outras Instituições - Brasil - Paraná - 1999 – 2004

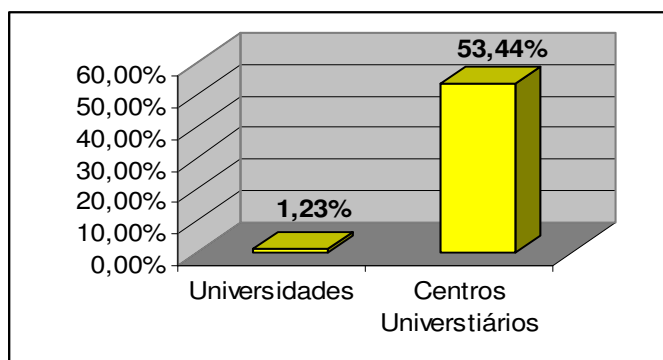
Ano	Brasil			Paraná		
	Matrículas Univ. %	Matrículas C. Univ. %	Matrículas Outras Inst. %	Matrículas Univ. %	Matrículas C. Univ. %	Matrículas Outras Inst. %
1999	68,3	6,8	24,9	65,4	3,6	31,0
2000	67,1	9,1	23,8	63,4	4,8	31,8
2001	64,6	11,2	24,2	58,5	8,6	32,9
2002	61,8	12,4	25,8	51,4	9,9	38,7
2003	58,6	12,9	28,5	47,4	10,0	42,6
2004	56,9	14,8	28,3	45,8	12,5	41,7

FONTE: MEC/Inep/Deaes

Nota: Outras instituições: Faculdades Integradas, Faculdades, Escolas e Institutos Superiores, Centros de Educação Tecnológica e Faculdade de Tecnologia.

No triênio 2002-2004, enquanto as universidades ampliaram suas matrículas em 1,23%, os centros universitários atingiram o crescimento recorde de 53,44% (vide gráfico nº 11).

GRÁFICO 11 – Evolução do Número de Matrículas – Universidades e Centros Universitários - Paraná – 2002 – 2004



Fonte: MEC/Inep/Daes

As inovações de caráter normativo e legal, a partir de 1996/97, impulsionaram a expansão das instituições isoladas, sobretudo dos centros universitários. No ano 2000, a LDB e a legislação complementar⁵⁰ já tinham liberado da obediência ao critério da indissociabilidade⁵¹, em todo o país, nada menos que 1024 IES, sobre um total de 1180 (SGUISSARDI, 2004, p. 43). Nesse período, ainda foram criados os cursos sequenciais e regulamentada a oferta da educação a distância de nível superior, medidas que, em conjunto, favoreceram a diversificação e expansão do sistema (vide capítulo anterior). Em âmbito nacional, o INEP registrava, em 1999, a existência “de 39 centros universitários, que respondiam por 6.8% das matrículas. Em 2003, foram registradas 501.108 matrículas, 12.9% do total, em 81 centros universitários” (MACEDO, 2005, p. 4).

No final de 2003, supostamente depois de perceber o descontrole no movimento de expansão dos centros universitários, o governo federal proíbe (Decreto 4914, de 11/12/03)⁵² a

⁵⁰ Decretos 2207/97, 2306/97 e 3860/01 – vide análise no capítulo anterior

⁵¹ Veja discussão no capítulo anterior

⁵² Decreto 4914, de 11/12/03: Art.1º - Fica vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante de seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, aprovado pela Secretaria de Educação Superior daquele Ministério. Art. 2º - Os centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º, se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no (...), e os requisitos estabelecidos no (...), sendo que os trinta e três por cento do corpo docente em regime de tempo integral serão satisfeitos da seguinte forma: I – quinze por cento, até dezembro de 2004; II – vinte por cento, até dezembro de 2005; III – trinta por cento, até dezembro de 2006; e IV – trinta e três por cento, até dezembro de 2007.

criação de novas instituições sob a forma de centros, e impõe às existentes um prazo (até dez./2007) para que observassem o atendimento ao princípio da indissociabilidade.

Em 2006, um novo Decreto (5786, de 24 de maio) revoga integralmente as disposições impositivas do Decreto 4914. Por meio dessa nossa legislação novamente é concedida aos centros universitários a prerrogativa de “*criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.*” Além desse benefício, os centros de educação ainda ganharam o direito de “*registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos*” (Art. 2º, § 4º). A revogação do Decreto 4914 pressupõe a existência de um *lobby* em favor da manutenção dos privilégios das escolas isoladas. O Decreto de 2006 demonstrou mais uma vez que os interesses privados são atendidos de forma velada pelo poder público, que altera a legislação ao sabor das conveniências dos empresários da educação.

4.2.5 Os Cursos de Tecnologia

Os centros de educação tecnológica e as faculdades de tecnologia representam outra forma de organização acadêmica que evoluiu exponencialmente nos últimos anos. Criados em 1999⁵³, em 2004 respondiam por 1.8% do total de matrículas no ensino superior em território nacional. O aumento da procura pelos cursos de tecnologia revela um interesse dos jovens brasileiros pela formação de caráter profissional. Segundo o Censo da Educação Superior, “os centros de educação tecnológica e faculdades de tecnologia, embora representem apenas 7.4% do total de instituições do sistema, foram os que tiveram o mais expressivo crescimento de todos os modelos de organização acadêmica no ano [de 2004]”.

⁵³ Ver a Portaria MEC nº 1647/99, que dispõe sobre o credenciamento de Centros de Educação Tecnológica e sobre autorização de cursos de nível tecnológico de educação profissional, considerando o disposto na Lei 9131/95, na Lei 9394/96 e no Decreto 2406/97. Ver também o parecer CES/CNE 436/2001, de 2 de abril de 2001, e a Resolução CNE/CP nº 3, de 18/12/2002, publicada no D.O.U. em 23/12/2002, sobre a formação dos tecnólogos (MARTINS, 2004).

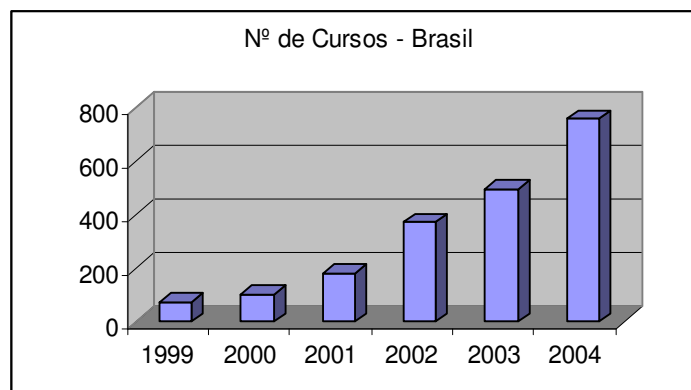
De 1999 a 2004, o número de cursos de tecnologia decuplicou no Brasil (vide tabela 15, gráficos 12A e B). No Paraná, embora o crescimento no período tenha sido expressivo (404.8%), a grande vantagem em relação à situação nacional revela-se no número de matrículas, que representavam 4.6% de todos os registros do estado em 2004, contra 1.8% da média nacional.

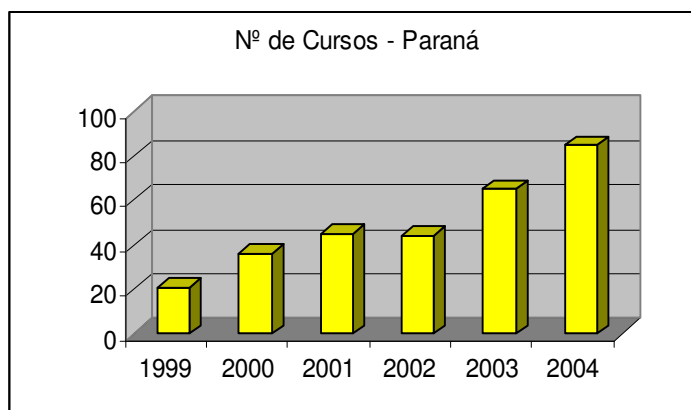
TABELA 15 - Evolução do Número de Cursos nos Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia - Brasil – Paraná – 1999 – 2004

Ano	Brasil		Paraná	
	Nº de Cursos	Δ %	Nº de Cursos	Δ %
1999	74	-	21	-
2000	104	40,5	36	71,4
2001	183	76,0	45	25,0
2002	373	103,8	44	-2,2
2003	496	33,0	65	47,7
2004	758	52,8	85	30,8
99/04 Δ %	1024,3	-	404,8	-

FONTE: MEC/Inep/Deaes

GRÁFICO 12A e B - Evolução do Número de Cursos nos Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia - Brasil – Paraná – 1999 – 2004





O crescimento do número de matrículas nos cursos de tecnologia e nos centros universitários, demonstrado nas tabelas anteriores, deixa claro que a instituição universitária tradicional não é o modelo preferido dos empresários educacionais paranaenses. A opção por cursos mais curtos e por formas mais flexíveis de organização acadêmica são coerentes com a lógica mercantil que passou a nortear a conduta de muitas instituições de ensino do Estado do Paraná.

4.2.6 O Paraná no Cenário Nacional

Uma análise da evolução do sistema estadual em termos globais (rede pública e privada) revela que a expansão do ensino superior em nosso estado foi inferior à registrada em boa parte das unidades da federação. Entre os 26 estados brasileiros (mais o Distrito Federal), o Paraná ocupa a modesta 19ª posição em termos de crescimento do número de instituições, ficando um pouco melhor classificado na categoria “matrículas”, em 17º lugar.

Apesar de estar mal posicionado no cômputo geral, isto é, na soma das matrículas da rede pública e particular, o Paraná apresentou índices de privatização superior a quase todas as regiões do país (vide tabela abaixo).

Tabela 16 - Crescimento da Educação Superior Privada por Região Brasil – 1994 – 2004

Região	Crescimento em Percentual - %
Norte	668,2
Nordeste	322,0
Sudeste	154,0
Sul	292,0
Centro-Oeste	321,6
Paraná	416,2

FONTE: MEC/Inep/Deaes

À primeira vista poderíamos supor que tal desempenho estaria ligado à situação sócio-econômica do Estado. Por fazer parte de uma região desenvolvida, o Paraná naturalmente teria despertado o interesse de instituições educacionais interessadas em expandir suas atividades. Esse argumento explica, em parte, a escalada geométrica do ensino particular paranaense nos últimos quinze anos, mas não se aplica ao fenômeno ocorrido nas regiões norte e nordeste, que apesar de menos desenvolvidas economicamente também ampliaram em grande escala suas redes privadas de ensino superior.

A taxa de ociosidade das instituições privadas localizadas no Paraná, que chegou em 2004 a 51.6%, superou a média nacional, que atingiu 50.5% no mesmo ano⁵⁴. Desses números é possível se concluir que as instituições privadas superestimaram a capacidade de crescimento e de absorção do mercado paranaense.

Outra hipótese para explicar a evolução acelerada do ensino pago no Paraná, a partir dos anos 90, é a estagnação do setor público. Apesar de ter ampliado suas matrículas, o ensino gratuito esteve muito longe de acompanhar o crescimento da demanda por educação superior nos últimos anos (vide tabela abaixo).

⁵⁴ As taxas de ociosidade estadual e nacional foram obtidas pelo confronto do número de vagas com o número de ingressantes em 2004.

Tabela 17 - Crescimento da Educação Superior Pública por Região – Brasil – 1994 – 2004

Região	Crescimento em Percentual - %
Norte	173,0
Nordeste	86,8
Sudeste	45,4
Sul	37,4
Centro-Oeste	144,4
Paraná	52,4

FONTE: MEC/Inep/Deaes

É difícil de mensurar o que pesou mais na evolução do ensino superior privado no Paraná, se foi o erro de cálculo das escolas privadas, a redução do financiamento público ou as condições sócio-econômicas locais. No entanto, não restam dúvidas de que ela ocorreu em patamares bem superiores ao de outras regiões do país (com exceção do Norte).

Diante da expansão acelerada verificada nos últimos anos, começam a surgir dúvidas sobre a capacidade do sistema de assegurar níveis elevados de qualidade. Alguns números divulgados pelo INEP sobre a educação superior paranaense oferecem boas pistas para quem está interessado em desvendar essa importante questão. Passemos a eles.

4.3 O DIFÍCIL DESAFIO DE GARANTIR A EXPANSÃO NUM CONTEXTO DE EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E ATRASO SOCIAL

Todos os números apresentados comprovam que os processos de privatização e de fragmentação das instituições se reproduziram com mais ênfase em âmbito regional. Apesar da tendência à constituição de um modelo fragmentado ter se acentuado nos últimos anos, emerge na contramão desta tendência uma corrente que defende a tese de que o desenvolvimento do ensino superior, em âmbito regional ou nacional, exige a construção de um projeto de nação, que respeite as diversidades locais e ao mesmo tempo atenda aos interesses da população. “A clássica função de [produção do] conhecimento geral, [de]

preservação da cultura e da erudição, de formação do pensamento reflexivo, de transcendência civilizacional da universidade, se depara agora com as tendências da fragmentação, da rapidez, da utilidade ou do valor econômico, da aplicabilidade, do instrumental e organizacional” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 33). Essas novas demandas, impostas pelos interesses empresariais, mas também pelas transformações ocorridas no capitalismo nas últimas décadas, coloca o ensino superior numa encruzilhada. Em meio a tantas dúvidas, ainda pode ser delineada uma questão central, da qual derivam todas as outras: “como manter a idéia de universalidade perante as demandas de curto prazo da formação técnica e profissional, das necessidades de especialização e das divisões do trabalho, do pragmatismo das pesquisas micro-orientadas, do utilitarismo e do particularismo da produção e do consumo de conhecimentos?” (Id).

Em relação a essa grande questão, percebemos dois posicionamentos distintos. De um lado, estão os defensores da linha pragmática. Esse grupo critica a suposta ineficiência da educação superior para atender as exigências do mercado de trabalho, cada vez mais complexo. De outro, perfilam-se os defensores de uma formação voltada para o exercício da cidadania crítica e criativa. Esses, por sua vez, lamentam as perdas de referências valorativas na sociedade em geral e na educação superior em especial (Ibid, p. 34).

Esse desencontro de opiniões reflete a ambigüidade da própria sociedade. “Há interesses profundamente divergentes que requerem os serviços da universidade. Tais divergências tornam-se tanto mais acentuadas quanto mais acentuadas forem as contradições da própria sociedade” (GOERGEN, p. 15). Diante de todas as contradições, é preciso certo grau de discernimento e isenção para avaliar a relevância de todas as propostas. “Não se encontram fáceis consensos a respeito de temas tão complexos, que envolvem leques de problemas muito diversos e de enorme importância para os indivíduos e para as sociedades” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 64).

Por um lado, é preciso considerar a inevitável interação da universidade com o sistema produtivo. A ampla gama de profissões que estão surgindo dependem da qualificação do saber. O sistema público também apresenta suas demandas. As áreas de segurança pública, saúde, saneamento, problemas de energia, entre outras, dependem do avanço do conhecimento (MORAES, 2005, p. 213). E não é só o sistema público e produtivo que dependem da universidade. Os baixíssimos índices de escolarização da nossa população, inclusive de nossos educadores, exigem a massificação da educação superior, que talvez num primeiro momento tenha que lançar mão da estratégia da diversificação.

4.3.1 O Elo entre Educação Superior e Educação Básica

No campo educacional, apesar da grande evolução ocorrida nos anos recentes, a situação ainda é crítica. O exame dos dados do Censo Escolar 2005, compilados na tabela 18, dão uma idéia do esforço que ainda será necessário para superar nossa situação de atraso.

TABELA 18 – Nº de Funções Docentes, por Nível de Formação, no Ensino Fundamental de 1º a 4ª Série¹, de 5º a 8ª Série² e no Ensino Médio Profissionalizante³ - Paraná - Brasil – 2004

Unidade	Fundamental	Proporção	Médio	Proporção	Superior	Proporção
Brasil¹	11.474	1,39%	469.597	57,08%	341.637	41,53%
Paraná¹	238	0,53%	17.921	39,68%	27.002	59,79%
Brasil²	1.590	0,19%	164.290	19,67%	669.556	80,14%
Paraná²	23	0,05%	1.419	3,00%	45.912	96,95%
Brasil³	182	0,04%	39.508	7,93%	458.512	92,03%
Paraná³	-	-	891	2,78%	31.203	97,22%

FONTE: Censo Escolar 2005

Apesar da expansão ocorrida nas últimas décadas, mais da metade dos professores (57.08%) que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental (1º a 4º) não possuem curso superior. No Paraná, embora a situação seja melhor, os índices ainda são elevados. 39.68% dos professores paranaenses que atuam nas séries iniciais não possuem formação de terceiro

grau. O cenário nacional para as outras séries do ensino fundamental ainda é de atraso. Quase 20% dos professores de 5º a 8º série do país possuem apenas o ensino médio completo.

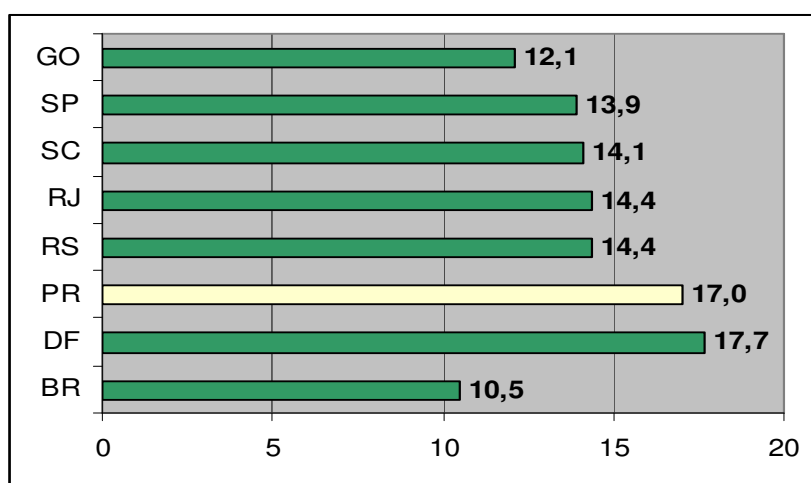
Essa situação de atraso pode ser explicada pelo baixo grau de escolarização líquida na educação superior brasileira⁵⁵. Muito atrás de outros países latino-americanos, o Brasil possui apenas 10,5% da população, na faixa etária de 18 a 24 anos, matriculada em cursos superiores (vide tabela 19, gráfico 13).

Tabela 19 - Taxa de Escolarização Líquida por Nível de Ensino Segundo a Unidade da Federação – 2004

Estado	Taxa de Escolarização Líquida ¹		
	Fundamental (7 a 14 anos)	Médio (15 a 17 anos)	Superior (18 a 24 anos)
Brasil	93,8	44,4	10,5
Distrito	95,4	49,5	17,7
Paraná	95,3	52,3	17,0
Rio Grande do Sul	95,4	51,6	14,4
Rio de Janeiro	91,9	46,7	14,4
Santa Catarina	96,0	58,3	14,1
São Paulo	96,3	66,5	13,9
Goiás	93,7	45,6	12,1

Fonte: IBGE - PNAD 2004. Tabela elaborada pelo MEC/INEP/DTDIE.

GRÁFICO 13 - Taxa de Escolarização Líquida por Nível de Ensino Segundo a Unidade da Federação – 2004



⁵⁵ A taxa de escolarização líquida é o percentual da matrícula em determinado nível de ensino e com idade adequada para cursá-lo, em relação à população na faixa etária adequada para cursar o referido nível de ensino. Para o ensino fundamental, a população considerada adequada é de 7 a 14 anos de idade; para o ensino médio, a população de 15 a 17 anos; e para o ensino superior, a população de 18 a 24 anos (Inep).

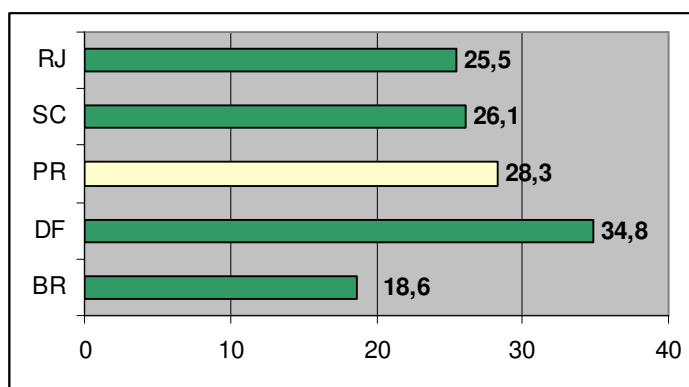
Nesse indicador, pode ser considerada muito boa a posição ocupada pelo Estado do Paraná (em termos relativos). Entre os 26 estados da federação, mais o Distrito Federal, o Paraná ocupa a segunda melhor colocação. Em termos de escolarização bruta⁵⁶, indicador que mede o total de matrículas em determinado nível de ensino (em relação à população na faixa etária adequada para cursar esse nível), também pode ser considerada privilegiada a posição ocupada pelo Paraná. Nesse quesito, ele divide a terceira posição nacional com o Rio de Janeiro (24,4%), perdendo apenas para o Distrito Federal (32,6%) e o Rio Grande do Sul (25,0%) (vide tabela 20, gráfico 14).

Tabela 20 - Taxa de escolarização bruta por nível de ensino segundo a Unidade da Federação – 2004

Estado	Taxa de Escolarização Bruta ¹		
	Fundamental	Médio	Superior
Brasil	117,6	81,4	18,6
Distrito	115,4	25,7	34,8
Paraná	109,7	75,1	28,3
Santa Catarina	109,4	83,6	26,1
Rio de Janeiro	116,2	96,2	25,5

Fonte: IBGE - PNAD 2004. Tabela elaborada pelo EC/INEP/DTDIE.

Gráfico 14 - Taxa de escolarização bruta por nível de ensino segundo a Unidade da Federação – 2004



⁵⁶ A taxa de escolarização bruta é o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária adequada para cursar o referido nível de ensino. Para o ensino fundamental, a população adequada considerada foi de 7 a 14 anos de idade; para o ensino médio, a população de 15 a 17 anos; e para o ensino superior, a população de 18 a 24 anos.

Os modestos indicadores brasileiros dão sentido às reivindicações dos que defendem a massificação pela via da diversificação. Parece não haver outra saída para o atendimento das demandas de caráter mais imediato. Mesmo aqueles que se posicionam explicitamente a favor de uma formação mais crítica e criativa, reconhecem as dificuldades de se promover o crescimento apenas através da expansão do modelo tradicional.

“A complexidade das novas tarefas não pode ser atendida por um único tipo de instituição, como a universidade clássica. É muito complicado a uma única instituição formar, em toda extensão e com elevada qualidade, tanto os pesquisadores e profissionais de ponta, como fornecer a simples capacitação de mão-de-obra para postos de trabalho menos exigentes. É muito difícil responder a tantas e tão contraditórias demandas, que lhe chegam em estado bruto: desenvolver a mais avançada e inovadora pesquisa e, ao mesmo tempo, o conhecimento de pronta aplicação, conciliar os valores gerais e permanentes da sociedade democrática com os interesses imediatos e pragmáticos das empresas” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 37).

O reconhecimento das limitações do modelo clássico de universidade no atendimento das novas e complexas demandas, no entanto, em hipótese alguma significa a concordância com a flexibilização descompromissada e de interesse comercial. A universidade não pode ficar alheia às novas exigências da sociedade e aos recursos proporcionados pelas novas tecnologias, mas também não pode se submeter passivamente a elas.

É claro que a diversificação traz implícito os riscos da reprodução das desigualdades sociais no âmbito do ensino superior, destinando as funções mais simples aos estudantes oriundos de estratos mais baixos da sociedade⁵⁷. No entanto, se ela é uma realidade na educação superior brasileira, é preciso pelo menos impedir que se consolide em versões mais deletérias à sociedade.

No momento em que esse texto está sendo escrito (junho/2006), a Rádio CBN Curitiba está veiculando chamadas do sindicato local convocando professores e alunos de um Centro Universitário da capital para se reunir em assembléia. A pauta anunciada é o atraso no pagamento dos salários e a deterioração da qualidade do ensino. Essa iniciativa parece não abalar a direção da instituição envolvida no escândalo, que já passou por outras situações de vexame público. No entanto, se não está sendo suficiente para resolver o problema específico

⁵⁷ Vide discussão mais aprofundada no capítulo II

dessa instituição, serve para alertar a sociedade em geral da orientação comercial que prevalece em boa parte das novas instituições de educação superior.

4.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PARANÁ A PARTIR DOS DADOS DIVULGADOS PELO INEP

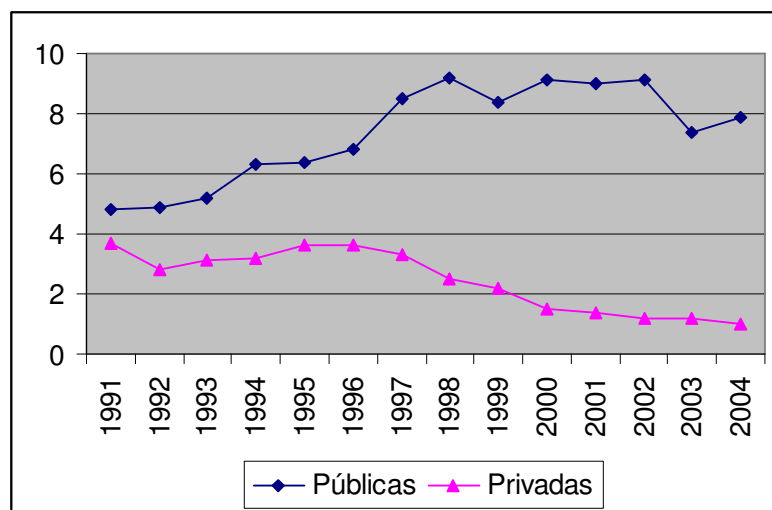
Há vários indicadores que justificam as diferenças na qualidade de ensino entre as instituições públicas, que majoritariamente se organizam sob a forma de universidades, e as privadas, que em sua maioria optaram por outras formas de organização. Um deles remete à qualidade dos alunos egressos do segundo grau e ao crescente afrouxamento dos processos seletivos (vide evolução da concorrência na tabela 21, gráfico 15).

TABELA 21 - Evolução da Demanda (concorrência) na Rede Pública e Privada por Categoria Administrativa - Paraná - 1991 – 2004

Ano	Vagas		Inscritos		Candidatos/vagas	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1991	19.527	11.164	93.514	41.716	4,8	3,7
1992	17.581	11.395	86.438	31.551	4,9	2,8
1993	18.627	12.750	96.040	39.336	5,2	3,1
1994	18.532	15.532	116.115	50.128	6,3	3,2
1995	17.959	16.891	115.302	59.990	6,4	3,6
1996	18.604	16.981	127.436	60.415	6,8	3,6
1997	17.084	20.037	145.113	65.800	8,5	3,3
1998	17.652	30.405	161.711	74.789	9,2	2,5
1999	22.867	41.866	192.037	93.284	8,4	2,2
2000	23.152	60.646	211.299	91.320	9,1	1,5
2001	23.965	75.096	216.317	108.262	9,0	1,4
2002	24.848	102.477	225.637	120.854	9,1	1,2
2003	26.320	121.116	194.578	144.710	7,4	1,2
2004	26.435	126.106	209.794	128.022	7,9	1,0
91/95 Δ %	-8,0%	51,3%	23,3%	43,8%	33,3%	-2,7%
96/04 Δ %	42,1%	642,6%	64,6%	111,9%	16,2%	-72,2%

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

**Gráfico 15 - Evolução da Demanda (concorrência) por
Categoria Administrativa - Paraná - 1991 – 2004**



A ampliação da oferta nos últimos anos, sobretudo no setor privado, contribuiu para a diminuição dos níveis de concorrência nos processos seletivos de ingresso nos cursos de graduação. Essa é uma situação nova, para a qual as instituições de ensino superior ainda estão despreparadas. No Paraná, a relação candidato/vagas nas instituições privadas diminuiu sensivelmente de 1991 a 2004. No último ano da série, chegou a um candidato para cada vaga. Nas instituições públicas do Estado a concorrência, contrariamente, aumentou no mesmo período, subindo de 4,8, em 1995, para 7,9 em 2004. A média paranaense é quase idêntica à nacional, que em 2004 também era de 7,9 nas instituições públicas e 1,3 nas privadas. Esses números indicam um aparente esgotamento da possibilidade de expansão do setor pela via da privatização. As condições sócio-econômicas da população não comportam a abertura de novos cursos pagos. Não por acaso o nível de ociosidade nas instituições de ensino superior brasileiras chegou, em 2004, a 43,8%, segundo dados do Censo da Educação Superior 2004. Apesar dos processos de seleção nas instituições públicas exigirem um nível de preparação bem superior dos alunos egressos do nível médio, em razão da concorrência e da existência de um aproveitamento mínimo para a admissão, a ociosidade atingiu

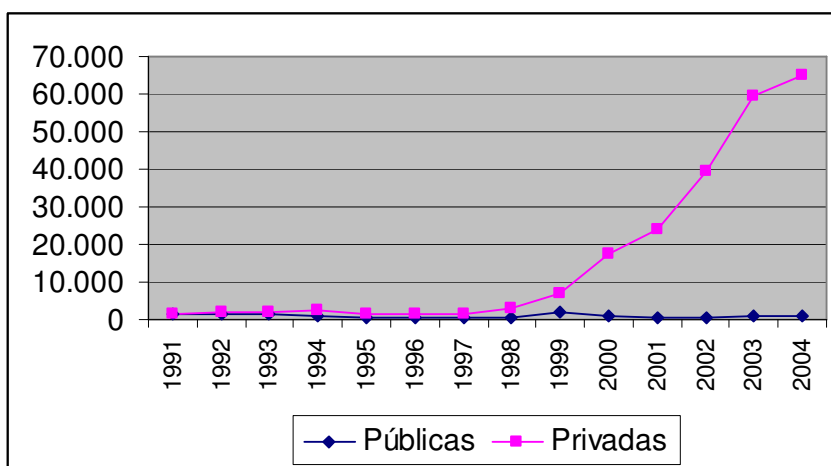
principalmente as instituições privadas. No Paraná, esse problema se acentuou nos últimos anos (vide tabela 22, gráfico 16).

Tabela 22 - Evolução do Número de Vagas Ociosas nos Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Paraná - 1991 – 2004

Ano	Vagas Oferecidas		Ingressos		Vagas Ociosas	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1991	19.527	11.164	18.080	9.667	1.447	1.497
1992	17.581	11.395	15.960	9.390	1.621	2.005
1993	18.627	12.750	17.220	10.580	1.407	2.170
1994	18.532	15.532	17.575	13.242	957	2.290
1995	17.959	16.891	17.399	15.601	560	1.290
1996	18.604	16.981	17.932	15.615	672	1.366
1997	17.084	20.037	16.541	18.506	543	1.531
1998	17.652	30.405	17.357	27.394	295	3.011
1999	22.867	41.866	21.064	34.691	1.803	7.175
2000	23.152	60.646	22.357	43.294	795	17.352
2001	23.965	75.096	23.303	50.879	662	24.217
2002	24.848	102.477	24.352	62.833	496	39.644
2003	26.320	121.116	25.275	61.722	1.045	59.394
2004	26.435	126.106	25.619	60.977	816	65.129

FONTE: MEC/Inep/Deaes.

GRÁFICO 16 – Evolução do Número de Vagas Ociosas nos Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa - Paraná - 1991 – 2004



Em 1991, a proporção de vagas ociosas entre as instituições públicas e privadas paranaenses era praticamente a mesma. O total de vagas não ocupadas, nesse ano, estava distribuído entre as escolas públicas e privadas na proporção de 49,15 e 50,85%,

respectivamente. Quatorze anos depois, o desequilíbrio chegou a uma desproporção extrema. Em 2004, 98.76% das vagas ociosas encontravam-se na rede particular.

A diminuição da concorrência permitiu o ingresso na educação superior de muitos alunos que estavam sendo excluídos pela falta de vagas nas instituições públicas e pelas altas mensalidades cobradas na rede particular. A multiplicação de escolas privadas ao mesmo tempo em que ampliou significativamente a oferta de vagas, forçou a queda do valor das mensalidades. Esses fatores associados passaram a interferir na qualidade de ensino. A oferta reduzida, no passado, fazia do acesso ao ensino superior um verdadeiro funil, dando chance apenas aos alunos mais preparados. A expansão quantitativa do sistema deu oportunidade a um número muito maior de estudantes, jovens e adultos.

Teoricamente, os egressos do ensino médio deveriam estar habilitados para enfrentar a graduação. Na prática, porém, isso não ocorre. Por conta dessas deficiências, muitas instituições criaram cursos de nivelamento, com o intuito de amenizar um pouco as diferenças. Também se proliferaram críticas à qualidade de ensino nos níveis inferiores (médio e fundamental). Essas críticas, procedentes sob certa ótica, evidenciaram um sentido ideológico quando foram dirigidas às universidades públicas. Com efeito, não foram poucas as acusações de que a falta de qualidade no ensino fundamental se devia ao excesso de recursos destinados à educação superior, em detrimento da básica. A qualidade de ensino nos níveis inferiores, no entanto, também está relacionada com a qualidade dos cursos de licenciatura, e portanto da educação superior em sentido amplo. Ou seja, há um círculo vicioso, que depende do desenvolvimento de uma visão mais integral do sistema educacional para ser superado.

Alguns indicadores sobre a realidade nacional apresentados pelo Censo da Educação Superior podem oferecer subsídios para a análise da conjuntura paranaense. O principal deles refere-se às condições de trabalho do corpo docente. O regime de contratação de professores em tempo integral foi um dos fatores que contribuiu, historicamente, para a qualidade superior

das instituições públicas, reiteradamente diagnosticada nos processos de avaliação do MEC. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2004, nas instituições federais 82,4% dos docentes (em exercício e afastados) possuem contrato de trabalho em regime de tempo integral. Nas universidades estaduais esse percentual é de 73,8%, enquanto nas particulares e comunitárias a proporção é de 12,5% e 16,6%, respectivamente. Não há como negar que a dedicação exclusiva eleva, na maioria dos casos, a qualidade da educação. A subcontratação, comum em instituições privadas, transforma o magistério superior em uma função acessória, de complemento de renda ou de produção de *status* a ser explorado no mercado por profissionais liberais. A dedicação integral proporciona um envolvimento maior do docente com a universidade e com os estudantes. A remuneração por hora-aula é um desincentivo ao esforço que o professor precisa realizar fora da instituição, se realmente deseja oferecer um mínimo de qualidade às disciplinas que oferta.

O Censo da Educação Superior ainda apresenta dados sobre a titulação dos professores por região e categoria administrativa. Novamente as instituições públicas apresentam desempenho superior, com um número elevado de mestres e doutores (26,1% e 62,5%, respectivamente), contra 73,9% e 37,5% na rede privada. Nas instituições particulares, muitas vezes, a preferência é dada para quem tem menor titulação, em razão do custo associado à contratação de professores mais qualificados. Para avaliar a representatividade desses números, basta contrastá-los com os indicadores da Universidade de São Paulo, considerada referência nacional pela excelência do ensino. Em 2003, a USP possuía 4884 docentes, dos quais 94% com título de doutor ou superior. Desses, 68% encontravam-se orientando trabalhos na pós-graduação (VILELA, 2005, p. 43).

As estatísticas disponíveis sobre a educação superior no Brasil e no Paraná, associadas a alguns dados levantados pelo ENADE-2004, indicam claramente um progressivo sucateamento das instituições públicas nos últimos anos, processo que ocorreu em paralelo à expansão de todos os indicadores no sistema particular. A diminuição dos recursos aplicados

na estrutura pública acentuou a deterioração da estrutura física das instituições que compõem esse sistema. É acentuada a diferença de percepção dos alunos da rede pública e particular em relação às instalações disponíveis nas IES do Estado. Na rede privada é bem maior a satisfação com as condições de conservação das instalações físicas (salas de aula, laboratórios, ambientes de estudo, material de consumo, computadores, equipamentos e biblioteca). O fato das instituições particulares terem sido consideradas mais aparelhadas, no entanto, não inverteu os indicadores de qualidade resultantes das avaliações do MEC. Ou seja, as instituições públicas, apesar de tudo, continuam oferecendo melhor qualidade de ensino. Isso significa que os recursos humanos continuam sendo, em educação, muito mais importantes do que os recursos materiais.

É claro que existem outras variáveis que interferem na qualidade de ensino. Os recursos humanos e materiais oferecidos pelas instituições são aproveitados de forma distinta, dependendo do grau de preparação dos alunos que ingressam em cada instituição. Em razão da alta concorrência, as instituições públicas acabam sempre atraindo melhores alunos. De qualquer forma, seja na rede pública ou privada, o nível intelectual dos alunos do ensino superior brasileiro precisa ser elevado. No Paraná, por exemplo, 22.5% dos estudantes do sistema público e 23.1% da rede particular declararam, em enquete do ENADE, que não haviam lido um único livro no ano em que fizeram o exame, excetuando os livros escolares. Em relação ao tempo dedicado aos estudos em casa, 28.8% dos alunos da rede pública e 41.0% da particular declararam estudar no máximo duas horas por semana. Esses dados são sugestivos para se pensar o grau de exigência dos cursos de graduação.

De um modo geral, as estatísticas do INEP sobre o Estado do Paraná indicam um acirramento do processo de privatização nos últimos anos, associado a uma involução do sistema público. Em todos os indicadores (nº de instituições, matrículas, cursos, entre outros), a relação obedece a essa proporcionalidade inversa. Como já afirmamos anteriormente, o fato desta relação ter se acentuado mais no plano estadual além de estar relacionado com a

estagnação do setor público tem ligação com a situação sócio-econômica da região em que está inserido o Paraná. Os dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2004, do IBGE, indicam que a região sul ainda é uma das mais ricas do país. Do total de pessoas ocupadas no Brasil, em 2004, 27.6% ganhavam até 1 salário mínimo de rendimento. No nordeste, esse indicador alcançou 46.0%, superando as demais regiões. O segundo maior percentual foi o da região norte (30.9%), que ainda ficou distanciado dos demais (sudeste: 20.1%; centro-oeste: 23.1% e sul: 17.9%). “Em termos [de] rendimento mensal domiciliar, que agrega as remunerações de todas as fontes de moradores na residência, a proporção de moradias com rendimento de até 1 salário mínimo ficou em 11.5%”. Nesse critério, a região sul também ficou com a melhor posição (6.7%), superando inclusive a região sudeste (6.9%). A mesma pesquisa ainda revelou que, em termos regionais, as maiores diferenças na proporção de estudantes em escola da rede pública ocorreram no ensino superior. Enquanto na região sudeste 18.6% dos estudantes do ensino superior freqüentavam escola pública, na região norte eram 46.0%.

Esses dados reforçam a tese de que o sistema privado procurou direcionar seus investimentos para as regiões mais ricas. Na região sul, o crescimento das matrículas no setor público foi bem inferior ao verificado na região norte. Os interesses particulares são orientados pelo mercado. Os cursos priorizados são sempre aqueles que exigem menores investimentos e proporcionam retornos financeiros mais rápidos. O planejamento estratégico, que leva em conta as reais necessidades de cada região, sempre foi iniciativa do setor público, em todas as esferas, inclusive na área educacional.

Nos últimos três anos, o Censo da Educação Superior registrou uma pequena mas constante diminuição no ritmo de crescimento do setor privado, tanto em número de instituições como de matrículas. Depois de uma década de forte crescimento (1991-2001), o sistema privado parece estar entrando em um processo de estabilização ou até mesmo de retração. Esse processo pode ser fruto da altíssima taxa de ociosidade verificada no setor

privado em 2004 (43.8%). Aparentemente, as condições sócio-econômicas do país não estão permitindo que o ensino pago mantenha o ritmo de crescimento da década de 90.

Alunos interessados em ingressar no ensino superior existem. A relação candidatos/vaga cresce a cada ano nas instituições públicas. A baixíssima taxa de escolarização líquida brasileira demonstra que o sistema teria que quintuplicar para atingir os índices já alcançados pelos países desenvolvidos. Os extratos mais baixos da população, no entanto, só terão o acesso garantido se o Estado aumentar os investimentos no nível superior de ensino. No Paraná, dados do ENADE revelam que a maior concentração (70.6% na rede pública e 68.7% na particular) dos estudantes matriculados no ensino superior são provenientes de famílias cuja faixa de renda mensal está entre 0 e 10 salários mínimos. Entre os estudantes que prestaram o exame, boa parte ainda declarou (73.9% nas instituições públicas e 57.3% nas particulares) que possui seus gastos financiados pela família, não exercendo nenhum tipo de atividade remunerada.

Embora o ensino superior ainda possa ser considerado um privilégio, não há coerência no discurso daqueles que criticam a universidade pública por atender majoritariamente aos ricos. Dez salários mínimos é uma bela remuneração para os padrões brasileiros, mas está bem abaixo da renda auferida pelos membros da elite econômica paranaense. A origem social de alunos da rede pública e privada paranaense, segundo os números do ENADE, é muito parecida. Há poucos pobres nas instituições privadas, mas também não os encontramos com maior facilidade no sistema público.

Para aprofundar essa análise seria interessante considerar a origem social dos estudantes e cruzar esse dado com as opções de cursos e carreiras. Achamos plausível lançar a hipótese de que os alunos mais ricos estão freqüentando cursos que proporcionarão, no futuro, rendimentos superiores no mercado de trabalho, ao passo que os mais pobres tendem que forçosamente fazer a opção por carreiras profissionais ou instrumentais.

Os discursos em defesa de estruturas mais flexíveis e fragmentadas, de caráter profissional, parecem sempre bem intencionados, mas muitas vezes ocultam o desejo de se oferecer apenas o mínimo necessário para a formação de trabalhadores acríticos e submissos.

Acusar todos os desvios que levam ao acirramento dessa tendência deve ser o compromisso de todos os educadores. “(...) Ainda que não mais se alimente a crença de que a educação produzirá necessariamente mais empregos, mais desenvolvimento e mais progresso, é inegável que sua falta significará inevitavelmente mais pobreza, mais dependência política e mais submissão econômica” (DIAS SOBRINHO, 2005, p.200).

As críticas dirigidas às instituições públicas, frequentemente acusadas de servir apenas a uma minoria de privilegiados, precisam ser ponderadas. O beneficiário do ensino superior não é apenas o estudante diplomado. “Na sociedade contemporânea, a ciência e a técnica produzidas ou apropriadas pelo indivíduo não servem apenas para que este obtenha emprego, mas são relevantes sobretudo porque tornam mais rica uma coletividade nacional, assegurando-lhe a capacidade de se modernizar e de competir na cena internacional” (PANIZZI, 2004, p. 64).

O parâmetro para a avaliação da qualidade na educação superior não pode ser o sucesso dos indivíduos nas competições que a vida econômica gera. O conhecimento deve ter um sentido de formação de espírito. A formação integral deve integrar as qualidades morais e éticas. O desenvolvimento humano e social deve ser o fim da educação e da ciência (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 129-133). “Os principais desafios e tarefas da humanidade hoje são menos de caráter técnico, do que ético, menos devem dizer respeito à eficácia, que à justiça. Isso pode ser uma boa indicação para a educação superior.” (Ibid., p. 42-43).

CAPÍTULO V
PELOS CAMINHOS DA REFORMA: O FUTURO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Muitos objetos investigados pelas Ciências Humanas encontram-se distantes fisicamente ou temporalmente dos cientistas que trabalham nesse amplo campo do saber. Entre os pesquisadores que atuam na área de educação esse fenômeno não é incomum. Os recortes temporais, sobretudo, localizam-se frequentemente a uma distância considerável da maioria dos investigadores. Esse fato tem a grande positividade de permitir uma análise mais objetiva. Dados essenciais para a leitura fiel de determinados fenômenos muitas vezes só são conhecidos muito tempo depois da consumação dos fatos. A proximidade do objeto e o calor dos debates acabam sempre dificultando a elaboração de análises de maior profundidade e consistência. A escolha de temas atuais, no entanto, apesar de todos os riscos implícitos, ajuda a iluminar e orientar as discussões presentes. Em meio a tantas opiniões ideológicas, um estudo de caráter científico tem sempre o mérito de oferecer informações mais imparciais ao debate. A opção de investigar um tema atual, vivo e candente como a educação superior fatalmente acabaria nos impondo a missão de apresentar algumas perspectivas sobre o futuro. Depois de discutir os impactos das transformações marcantes do capitalismo mundial nas políticas educacionais brasileiras, de traçar um panorama da atuação dos organismos multilaterais e de percorrer a legislação para o ensino superior, enfatizando os dispositivos que contribuíram para o crescimento acelerado da rede privada, sobretudo no Estado do Paraná, vemos como lógica e obrigatória a tarefa de apresentar o estado atual do debate acerca da reforma da educação superior no Brasil.

A legislação apresentada e discutida nos capítulos dois e três ajuda a explicar de que forma a edição de sucessivos decretos contribuiu para a evolução do sistema privado de ensino na última década. Se a consequência positiva desse processo pode ser percebida pelo

crescimento da oferta de vagas no ensino superior, os impactos negativos não são menos evidentes e desconhecidos da sociedade brasileira, que testemunhou a proliferação de muitas empresas educacionais, nem sempre compromissadas com a qualidade de ensino. No governo Lula a legislação para a educação superior continuou a se transformar. Em nove de maio de 2006 a presidência da república publicou o Decreto 5.773, que revogou o Decreto 3.860/2001 (analisado no capítulo dois) e estabeleceu normas para o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e cursos superiores de graduação e seqüenciais. A análise desse novo instrumento legal é imprescindível para a compreensão dos rumos tomados pelo ensino superior no período recente. A mesma importância tem a leitura do Projeto de Lei da Reforma Universitária, que tramita atualmente no Congresso Nacional e pode alterar significativamente o futuro da educação superior no Brasil.

O Decreto 5.773, mais conhecido por Decreto-ponte, uma vez que antecipa alguns pontos da reforma universitária, é um documento que pode ser analisado de forma definitiva⁵⁸. O texto da reforma universitária, contrariamente, ainda pode ser alterado por emendas, adendos ou supressões no Congresso Nacional, antes de se transformar em lei. Nesse sentido, a análise de conteúdo que se pode fazer desse projeto de lei vale apenas para o momento. Embora cada texto guarde suas especificidades, ambos são essenciais à compreensão da conformação atual da educação superior brasileira. O projeto de lei da reforma universitária tem grande importância pelo fato de ter sido construído num período democrático, com a participação de setores representativos da comunidade universitária e da sociedade. “Na história da República no Brasil, as duas leis gerais sobre a educação superior que tiveram uma longa vigência foram promulgadas: a primeira, em 1931, por Francisco de Campos, durante o Governo Provisório de Vargas pós revolução de 1930, a segunda, em 1968, pelo ministro da Educação, Tarso Dutra, durante a ditadura militar instaurada em 1964, e que ainda está em vigor” (TRINDADE, 2004, p. 4). O Decreto-ponte é importante por

⁵⁸ Os decretos são atos impositivos do poder executivo, aos quais cabe cumprimento obrigatório.

finalmente instituir parâmetros processuais claros, que regulamentam o arcabouço jurídico de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior.

Não faremos ao longo dessa seção uma exposição detalhada do Projeto de Lei e do Decreto-ponte. Há um número elevado de particularidades a serem analisadas em ambos os textos legais, que na prática terão implicações diversas e de difícil projeção. Restringiremos a análise aos pontos essenciais já discutidos nos capítulos anteriores, sobretudo aos que concernem ao processo de implantação de uma “nova universidade” (vide subitem 2.3 do capítulo 2). As mudanças ocorridas ao longo dos anos 90 e início da década atual lentamente alteraram o perfil das instituições de ensino superior no Brasil. Todas as transformações processadas foram bem sintetizadas na afirmação que José Dias Sobrinho fez em obra publicada em 2005. Segundo esse autor,

“a funcionalização econômica da educação superior, a eficiência na capacitação de mão-de-obra para o mercado, a necessidade de diversificar as fontes de financiamento, o estreitamento das relações da educação superior com setores produtivos, a flexibilidade curricular, o encurtamento da duração dos cursos, a ênfase no conhecimento útil, a apropriação mercantil dos saberes, conexões mais diretas com o mundo do trabalho, a liberalização do mercado educacional nas novas relações internacionais, a expansão das instituições mantidas por diferentes provedores privados são alguns dos fenômenos mais importantes das transformações recentes” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 66).

Iniciaremos nossa análise pela discussão dos pontos que Dias Sobrinho resume através das expressões “*funcionalização econômica da educação superior, eficiência na capacitação de mão-de-obra para o mercado, estreitamento das relações da educação superior com setores produtivos e conexões mais diretas com o mundo do trabalho*”.

5.1 MERCADO DE TRABALHO E ENSINO SUPERIOR

Os números apresentados no primeiro capítulo demonstram que a década de 1990 foi pobre em perspectivas para os jovens brasileiros, inclusive para os portadores de diploma de nível superior. Nesse período, acentuaram-se os níveis de desemprego, de flexibilização⁵⁹ dos

⁵⁹ “Como contratação flexibilizada, entende-se a contratação do trabalhador diretamente pela empresa como assalariado sem carteira de trabalho assinada, via empresa terceirizada, ou como trabalhador autônomo” (DIEESE, 2001, p. 63).

contratos de trabalho e de sobretrabalho⁶⁰, ao mesmo tempo em que se reduziram os níveis de renda desse segmento da população. A taxa de desemprego da população jovem em 2001 era o dobro da população adulta. A deterioração das condições de trabalho durante todo o período mostrou tendência de elevação, e as conseqüências mais graves desse processo foram sentidas entre as classes mais baixas. No limiar do novo milênio a taxa de acesso aos trabalhos assalariados ainda podia ser consideradas elevada entre os jovens pertencentes às famílias de maior renda (77,1%), mas era extremamente baixa para os jovens oriundos dos segmentos mais pobres (41,4%). Em relação aos contratos formais de trabalho a desproporção ainda era maior (49% contra 25,7%). “Percebe-se, [ainda], que as taxas de desemprego se elevaram a um ritmo mais rápido justamente para os níveis de maior escolaridade entre 1992 e 2002. Para os segmentos com 14 anos de estudo a desocupação cresceu 76,9%, três vezes a mais do que o ritmo de crescimento do desemprego para os segmentos educacionais com até três anos de estudo” (POCHMAMM, 2004, p. 3). No mesmo período, a renda média dos trabalhadores com curso superior caiu 35%, e a renda dos trabalhadores de nível médio caiu pela metade (Ibid., p. 4-6).

A diminuição da oferta de emprego para a população jovem e a redução dos níveis de renda entre os membros mais escolarizados dessa faixa etária, na década de 1990, são fatos relevantes do processo de reestruturação produtiva ocorrido no Brasil nos anos recentes. Ao analisar esse cenário, os técnicos do DIEESE concluíram que a tendência de queda nas oportunidades de trabalho para a população mais escolarizada

“relativiza o argumento de que o investimento social e pessoal em educação é o principal meio de superação do desemprego, pois houve aumento no desemprego para a população com níveis mais elevados de instrução. Num mercado de trabalho deprimido e sem perspectivas de crescimento da oferta de postos de trabalho, corre-se, de um lado, o risco de se frustrarem as expectativas dos indivíduos que investiram na sua educação e, de outro, de se protelar socialmente o foco de direcionamento de políticas econômicas mais eficazes para melhorar a capacidade da economia em gerar postos de trabalho em número suficiente para atender o crescimento da força de trabalho” (DIEESE, 2001, p. 58).

⁶⁰ Considera-se sobretrabalho as situações relativas aos ocupados com jornada de trabalho acima de 44 horas semanais, aos aposentados e pensionistas que se mantêm ativos no mercado de trabalho, aos trabalhadores com mais de uma ocupação e ao trabalho de pessoas abaixo de 16 anos de idade” (POCHMAMM, 2004, p. 2).

Sob o ponto de vista das oportunidades de inserção produtiva a situação da maioria da população, que sequer pode sonhar com a oportunidade de ingressar no ensino superior, é muito mais grave e urgente. Esse fato, no entanto, não torna menos relevante a discussão do problema que afeta a maioria dos estudantes de nível superior do país. A questão do desemprego não pode ser tratada de forma isolada. A falta de oportunidades para os trabalhadores mais escolarizados implica na redução de postos de trabalho, também, para os outros segmentos. As poucas vagas disponíveis acabam sendo disputadas por todos, independentemente do nível de escolaridade. Ainda que muitas pessoas acreditem que o desemprego é um problema isolado, que afeta apenas os trabalhadores menos qualificados, os números mostram que a dificuldade de inserção no mercado de trabalho existe em decorrência de um problema estrutural, que atinge indiscriminadamente a população jovem e adulta de todas as classes sociais.

O crescimento acelerado da educação superior brasileira a partir de 1997 (vide capítulos anteriores), e a afluência cada vez mais intensa de jovens com maior grau de instrução, acabaram acirrando a concorrência pelos escassos postos criados no mercado de trabalho. Segundo dados do IBGE (2006, p. 10-31), a tendência de desocupação entre os jovens com maior qualificação reduziu um pouco no período de 2003 a 2005⁶¹, invertendo a tendência de declínio da década anterior (1992-2002). Apesar disso, a propensão de queda das oportunidades de trabalho da população jovem total não se alterou. Em relação aos níveis de renda as maiores perdas ocorreram justamente para os trabalhadores com mais de 11 anos de estudo, ou seja, aqueles que conseguiram ingressar no ensino superior. “O rendimento médio das pessoas ocupadas com maior grau de escolaridade caiu 12,3% de março de 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, a março de 2006, ano final do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Já a faixa de escolaridade mais baixa – sem instrução ou com até um ano de estudo – teve a menor perda: 0,3%” (SOARES,

⁶¹ A análise da evolução do mercado de trabalho no Brasil é elaborada a partir da Pesquisa Mensal de Emprego, realizada nas seis principais regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

2006, p.1). Obviamente, ainda é injusta e desumana a diferença de renda entre os menos escolarizados e aqueles que estão no topo da pirâmide, em termos de instrução. No entanto, não podemos pensar que esse fato atinge apenas os trabalhadores mais escolarizados. A perda de remuneração das pessoas com maior nível de instrução, decorrente da grande oferta de mão-de-obra qualificada, aumenta a competição no mercado e afeta os salários de forma generalizada. O modelo econômico brasileiro, de importação de tecnologia, deixa sem perspectivas o trabalhador mais preparado, forçando-o a exercer funções que exigem muito menos de suas competências técnicas e intelectuais.

Todas as estatísticas comprovam que mais escolaridade não representa, necessariamente, empregos mais sofisticados e salários melhores. Esse fato torna mais evidente a contradição implícita nos discursos que ainda confiam na capacidade automática da escolarização formal de garantir sucesso na busca por colocação profissional. Ao mesmo tempo em que observamos a sobrevivência do discurso da qualificação, constatamos que cada vez mais se acentuam os processos de flexibilização e precarização⁶² dos contratos de trabalho. (SEGNINI, 2000, p. 3).

A redução dos postos de trabalho no setor industrial, em virtude do desenvolvimento tecnológico verificado nas últimas décadas, fez boa parte da mão-de-obra dispensada nesse segmento migrar para o setor de serviços. Na década de 1990, a situação piorou para os operários brasileiros. Na região metropolitana de São Paulo, onde se concentram as maiores indústrias do país, os dados compilados sobre o mercado de trabalho indicam que, “enquanto os serviços cresceram bem acima da média, o emprego no comércio praticamente ficou estagnado entre 1995 e 2002, e a indústria sofreu um declínio em sua ocupação de cerca de 13,5%” (CHAHAD, 2003, p. 7).

Para os analistas do DIEESE,

“a queda do emprego na indústria está intimamente relacionada ao padrão de desenvolvimento e à forma recente de inserção internacional escolhidos pelo Brasil. A adoção de medidas como a abertura comercial abrupta, taxas de juros elevadas, câmbio apreciado (com moeda sobrevalorizada) e redução do papel do Estado resultaram não só num débil e instável crescimento econômico, como também numa

⁶² Contratos de tempo parcial, subcontratação, terceirização, etc.

aceleração e intensificação da reestruturação tecnológica e organizacional das empresas. Esse movimento acabou por eliminar e/ou deslocar postos de trabalho, via racionalização, aumento de produtividade e intensificação do processo de terceirização, nas regiões mais industrializadas. Como resultado, o setor industrial reduz, em termos absolutos, seu nível de ocupação e perde sua participação na estrutura ocupacional setorial” (DIEESE, 2001, p. 62).

O mesmo estudo do DIEESE constatou que ao longo dos anos 1990 houve um aumento da participação do setor de serviços e uma ampliação das relações de trabalho à margem da legislação trabalhista, além do crescimento dos trabalhos autônomos e em serviços domésticos. (Ibid., p. 61). Dados mais recentes do IBGE (2006, p. 22), referentes ao período de 2003 a 2005, indicam que a tendência de crescimento do setor de serviços manteve-se após a virada do milênio. Dos oito⁶³ agrupamentos de atividade elencados pelo IBGE, o que obteve o maior crescimento no período foi o de serviços domésticos.

O crescimento bem acima da média do setor de serviços domésticos, que em 2005 empregava mais do que a construção civil, indica que boa parte das vagas abertas nesse segmento não exige trabalhadores com elevado grau de instrução. Assim como na indústria, no setor de serviços a tecnologia também reduziu a necessidade de mão-de-obra qualificada.

Ao analisar o processo de reestruturação produtiva no setor bancário em São Paulo, maior centro financeiro do Brasil e da América Latina, Segnini (1999, p. 4) apresenta dados interessantes sobre o desemprego nesse setor. Segundo a autora, em 1986 a categoria representava um milhão de trabalhadores em todo o Brasil. Dez anos após, em 1996, havia apenas 497 mil bancários no país. Ou seja, em dez anos, 503 mil postos de trabalho foram suprimidos. Se considerarmos o crescimento da população e o incremento da economia no mesmo período, fator que supostamente forçou uma ampliação do setor bancário, concluiremos que em termos proporcionais a retração foi bem superior.

A queda das taxas de ocupação no setor bancário impressiona, mas o mais interessante do estudo de Segnini (Ibid., p. 9-10) é o fato de que ele ajuda a desmistificar o discurso de que

⁶³ A) indústria extrativista, de transformação, de produção e distribuição de eletricidade, gás e água; B) construção; C) comércio, reparadoras de veículo automotores e de objetos pessoais e domésticos; D) intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados a empresas; E) administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde e serviços sociais; F) serviços domésticos; G) outros serviços; H) outras atividades.

o desenvolvimento tecnológico estaria exigindo um trabalhador mais qualificado, com um grau mais elevado de estudo. Segundo a autora, os procedimentos realizados pelos trabalhadores bancários “tendem a ser cada vez mais simplificados e seguros”. Com o desenvolvimento das tecnologias de informação, os processos foram “submetidos a controles mais rígidos, tanto para os postos de trabalho passíveis de alto grau de normatização (escriturário, caixa, compensador), como para aqueles que vivenciam forte tensão entre os procedimentos pré-normatizados, padronizados e a particularidade, ou seja, aqueles que estabelecem relação direta com o cliente”. As particularidades e singularidades seriam reduzidas pela aplicação dos softwares. Na visão de Segnini, a utilização desses programas, de comandos simples, não demanda longo processo de formação. Na prática, a autora constatou que os novos funcionários aprendiam com os colegas como proceder em cada situação. Diante dos fatos observados, Segnini conclui que “os índices de escolaridade mais elevados registrados nos bancos referem-se não a uma exigência do conteúdo próprio ao posto de trabalho, mas a um longo processo de desemprego que possibilita privilegiar, para permanecer empregado, os bancários mais escolarizados, entre os outros que vão sendo excluídos desse segmento do mercado de trabalho” (Id).

A crescente decomposição do trabalho em rotinas mais simples, de mais fácil supervisão e de menor risco de erros ou perdas, não é uma novidade do capitalismo contemporâneo. Desde o início da industrialização, antes mesmo da introdução das máquinas, no período manufatureiro, a divisão do trabalho já era utilizada para reduzir o custo da força de trabalho. As habilidades de um artesão eram bem mais caras do que a habilidade de um trabalhador parcial, que realizava apenas uma única tarefa repetitiva. A divisão do trabalho surgiu com o capitalismo. “Revela-se, de um lado, progresso histórico e fator necessário do desenvolvimento econômico da sociedade, e, de outro, meio civilizado e refinado de exploração” (MARX, 2004, p. 420). A organização do processo de trabalho de forma decomposta e a exploração de outros recursos da tecnologia serviram para os interesses da

acumulação. “(...) Uma das características marcantes da sociedade capitalista, desde sua consolidação, é a incorporação direta da ciência à produção, na forma de desenvolvimento tecnológico e de organização do processo de trabalho (...)” (KLEIN, 2003, p. 17).

Antes do capitalismo, a divisão social do trabalho se dava entre os vários ramos da produção. Sob o capital, a parcelarização do processo produtivo passou a caracterizar a fabricação de todos os produtos. Com a reorganização da produção o trabalhador integral, que antes realizava todas as etapas da fabricação, da concepção à execução, passou a realizar uma única função parcial, transformando-se num *trabalhador coletivo*⁶⁴. Enquanto no artesanato a hierarquia era praticamente inexistente, restringindo-se ao relacionamento vertical entre mestres e aprendizes, no capitalismo temos uma hierarquia de funções, nas quais os trabalhadores buscam se enquadrar de acordo com suas habilidades. Nessa hierarquia, os trabalhadores inábeis desempenham as funções mais simples, que prescindem dos conhecimentos adquiridos através da educacional formal. Os hábeis, por sua vez, desempenham tarefas mais elaboradas, para as quais o sistema educacional deve oferecer formação adequada e diferenciada, de acordo com as necessidades exigidas pelo processo de produção (Ibid., p. 20-26).

A crescente aplicação da tecnologia nas indústrias, nas empresas prestadoras de serviços e em outros segmentos do mercado de trabalho diminui, a cada dia, a necessidade de trabalhadores hábeis. Assim, “sob o ponto de vista da qualificação, acentua-se o processo de nivelamento dos trabalhadores para baixo, (...) em virtude da homogeneização do trabalho, ampliando-se tanto o exército de inábeis quanto o exército de excluídos do processo produtivo” (Ibid., p. 27).

A escolaridade, nesse contexto, deixa de ser um critério de comprovação da existência de habilidades essenciais ao processo de produção, e passa a ser apenas uma garantia de que o trabalhador possui um comportamento social “adequado”, isto é, de que está suficientemente

⁶⁴ Trabalhador coletivo: é o somatório dos trabalhadores parciais, isto é, “dos trabalhadores que realizam apenas uma parcela das atividades que compõem o processo integral de produção de um dado produto” (KLEIN, 2003, p. 21).

disciplinado para servir ao capital. As conseqüências desse processo colocam em cheque (pelo menos para uma boa parcela dos trabalhadores) a teoria do capital humano⁶⁵, que durante muito tempo serviu de justificativa econômica às despesas com educação.

O cenário que temos, nesse sentido, é o reverso do panorama da era de ouro do capitalismo, delineado no capítulo primeiro desse trabalho. A diminuição da oferta de vagas de alta exigência técnica e a queda do nível de renda da população mais escolarizada (11 anos ou mais de estudo), exigem uma resposta urgente das políticas públicas na área de educação e emprego. Se o mercado de trabalho atual não consegue absorver os egressos do ensino superior brasileiro, apesar do nosso baixíssimo grau de escolarização líquida (10,5%), o que dizer da proposta de multiplicação por dois ou três desse indicador sem o correspondente desenvolvimento da economia?

Além de outras atribuições essenciais, a educação também tem a função de preparar a população jovem para o mercado de trabalho. Nesse sentido, a relação entre educação e trabalho deveria estar presente na legislação educacional, sobretudo na relacionada com o ensino superior, que é a etapa da educação formal que possui maior conexão com o mundo do trabalho. No ato recente já consumado (decreto-ponte) e no debate em torno da proposta de reformulação da legislação (projeto de lei da reforma universitária), vejamos como é tratada essa questão.

⁶⁵ “Os economistas designam capital humano o ‘estoque de conhecimentos valorizáveis economicamente e incorporados aos indivíduos’. São as qualificações adquiridas inicialmente, seja no sistema de formação, seja na experiência profissional. Mais amplamente, essa noção pode englobar os múltiplos trunfos que o indivíduo pode fazer valer no mercado e fazer reconhecer junto aos empregadores como fontes potenciais de valor: aparência física, civilidade, maneira de ser e de pensar ou estado de saúde, por exemplo. Assim, segundo a OCDE, o capital humano reuniria ‘os conhecimentos, as qualificações, as competências e características individuais que facilitam a criação do bem-estar pessoal e econômico’” (LAVAL, 2005, p. 25).

5.1.1 A Interação Entre o Decreto-ponte, o Projeto de Lei da Reforma Universitária e o Mercado de Trabalho

As grandes universidades brasileiras proporcionam, em todas as áreas do conhecimento, opções diversificadas em cursos de graduação. A Universidade de Campinas, no Estado de São Paulo, por exemplo, oferece 75 cursos diferentes, sem contar as possibilidades diferenciadas de habilitação (licenciatura e bacharelado). No Paraná, a Universidade Federal do Paraná oferta 69 opções de graduação. No segmento privado, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná proporciona à comunidade local 47 opções de cursos, em diversas áreas do conhecimento⁶⁶. Apesar do leque variado de opções, 64,7% das matrículas em cursos de graduação no Brasil estão concentradas em apenas dez cursos (vide tabela 25). Não por coincidência, 27.7% do total de matrículas se concentram em apenas dois cursos: Administração e Direito. Como a maioria das vagas é ofertada por instituições privadas, é natural que a concentração ocorra em áreas tradicionais, que não exigem investimentos elevados em laboratórios, instalações ou bibliotecas.

TABELA 25 - OS DEZ MAIORES CURSOS POR NÚMEROS DE MATRÍCULAS E CONCLUINTES - BRASIL 2004

Cursos	Matrículas	%	Concluintes
Administração	620.718	14,9	83.659
Direito	533.317	12,8	67.238
Pedagogia	388.350	9,3	97.052
Engenharia	247.478	5,9	23.831
Letras	194.319	4,7	37.507
Comunicação Social	189.644	4,6	26.816
Ciências Contábeis	162.150	3,9	24.213
Educação Física	136.605	3,3	17.290
Enfermagem	120.851	2,9	13.965
Ciência da Computação	99.362	2,4	13.601
Total dos dez	2.692.794	64,7	405.172
Brasil	4.163.733	100,0	626.617

FONTE: MEC/Inep/Deaes

⁶⁶ Os dados relativos ao número de cursos ofertados pelas três instituições (UNICAMP, UFPR e PUC-PR) foram obtidos nos respectivos sites institucionais em agosto de 2006.

A concentração de matrículas em determinadas áreas do conhecimento provocou uma inevitável saturação de algumas carreiras profissionais. Em outras áreas, no entanto, o país ainda sofre com a falta de mão-de-obra qualificada. Um estudo realizado pelo INEP em 2003 revelou que o Brasil possuía, na época, uma carência de 250 mil professores com formação de nível superior em licenciatura. A falta de pessoal capacitado era mais grave nas áreas de Física e Química. Em 2003, o país necessitava de 110.000 professores com formação nessas duas áreas do conhecimento. Para atender essa demanda durante toda a década de 1990 formaram-se apenas 20775 físicos e químicos no Brasil. Na ocasião em que realizou a pesquisa, o INEP estimou que até 2010 o país só formará 39.500 novos professores, para fazer frente a uma crescente demanda de mão-de-obra qualificada nesses campos do saber (FALTAM, 2006, p.1).

No Censo da Educação Superior 2004 o INEP apresentou uma lista dos trinta cursos de graduação presenciais mais procurados no país. Nessa relação, o curso de Química apareceu na penúltima colocação, com 0,8% do total de matrículas. A licenciatura em Física sequer apareceu na listagem. Certamente o desprestígio do magistério no país tem contribuído para a baixa procura dos cursos de licenciatura. O Estado brasileiro, nesse sentido, é duplamente responsável pela situação. Por um lado porque historicamente vem achatando o salário dos professores da rede pública, por outro porque não possui uma política efetiva de avaliação das necessidades regionais em termos de formação de mão-de-obra qualificada.

No Projeto de Lei da Reforma Universitária há apenas uma menção superficial sobre a questão da habilitação profissional. O texto do projeto prevê um rol de exigências que devem ser atendidas para que as instituições de ensino superior cumpram com sua “*função social*”. Dentre elas, destaca-se a importância da “*inserção regional ou nacional, por intermédio da interação permanente com a sociedade e o mundo do trabalho, urbano ou rural*” (Art. 4º, Inciso X). No capítulo III, destinado às instituições públicas federais, foi incluído entre os

princípios e diretrizes a serem obedecidos a incumbência de zelar pela “*formação e qualificação de quadros profissionais, inclusive por programas de extensão universitária, cujas habilitações estejam especificamente direcionadas ao atendimento de necessidades do desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico regional, do mundo do trabalho, urbano e do campo*” (Art. 36º, Inciso V). Esses dois incisos são indicações de que existe uma preocupação com a integração entre educação e trabalho em nível nacional e regional, mas a ausência de critérios mais claros ou de uma conceituação mais objetiva do que realmente representa o *atendimento de necessidades do desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico*, pode tornar sem efeito o conteúdo da lei. Além disso, é preciso considerar que o projeto de reforma ainda prevê para os Centros Universitários, que em grande maioria são instituições privadas, o privilégio de poder criar cursos e programas de educação superior, bem como fixar o número de vagas, sem a prévia autorização do MEC. Essa flexibilidade causa distorções como a concentração de matrículas em áreas de maior prestígio social, como o Direito, e a carência em setores onde há defasagem na oferta de profissionais especializados.

No Decreto-ponte o mesmo tratamento é dado à questão da habilitação profissional. O texto prevê a elaboração de um plano de desenvolvimento institucional detalhado, mas não exige uma adaptação da instituição ao seu entorno social, oferecendo habilitações para as quais há maior carência de mão-de-obra qualificada. A grande novidade do Decreto 5773 é a exigência de que a criação de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, seja submetida à **manifestação** do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, antes da autorização pelo Ministério da Educação (Art. 28, § 2º). Independentemente do que possa significar a expressão “manifestação”, a introdução dessa exigência sinaliza uma preocupação no sentido de tornar o processo de abertura de novos cursos mais criterioso. Por outro lado, a participação das entidades profissionais pode colidir

com a autonomia universitária, além de propiciar a criação de uma reserva de mercado nessas áreas. A medida também pode ser questionada em relação aos seus limites, já que não prevê interferências de outras entidades de representação profissional, nem inclui todos os cursos da área de saúde, deixando de fora, por exemplo, os cursos de Enfermagem, Biomedicina, Fisioterapia e outros. Se a atividade exercida pelos conselhos for meramente consultiva, a medida pode ser positiva. O cruzamento dos dados recolhidos pelas avaliações do MEC com as informações levantadas pelas entidades profissionais pode ser útil no planejamento do sistema.

A criação de cursos superiores na área de tecnologia, cujo enfoque tem sido a formação para o mercado de trabalho, também recebeu nova regulamentação no Decreto-ponte. A partir de agora, somente os cursos que fazem parte do Catálogo de Cursos Superiores Tecnológicos do MEC receberão autorização para funcionamento. Outras modalidades poderão ser criadas pelas universidades e centros universitários, mas a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica pode, motivadamente, indeferir o reconhecimento dos novos cursos (Art. 44, Incisos I ao V).

A tentativa de regulação do sistema por parte do Estado, em parceria com os conselhos profissionais, pode ser uma forma de deixar a evolução do ensino superior no Brasil menos suscetível aos interesses do mercado. O atendimento de certas demandas exige a interferência do poder público, que pode arbitrar em favor dos interesses da sociedade. As instituições privadas, sobretudo as de caráter comercial, dificilmente assumirão um compromisso com a elaboração de um planejamento estratégico para o país. Na visão dos empresários da educação, toda forma de regulamentação é desnecessária e prejudicial ao sistema. Nesse sentido, criticam duramente o Decreto-ponte, que vêem como uma medida arbitrária e abusiva do governo Federal. Ao se referir a esse documento, Hermes Ferreira Figueiredo, presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP), afirma que “o local desse tipo de discussão é o Congresso

Nacional”, e que o Decreto-ponte nada mais é do que um “instrumento de burocratização do sistema” (DECRETO-PONTE, 2006, p. 1). Ou seja, deixa transparente o seu desejo de levar a discussão para o legislativo, onde a pressão das entidades que representam a iniciativa privada pode fazer a legislação retroceder.

Enfim, parece que a reforma universitária pode fazer muito pouco para diminuir o problema do desemprego entre a população jovem. Mesmo esse pouco, no entanto, não se concretizará facilmente, tendo em vista os interesses divergentes envolvidos no debate. Se aceitarmos como verdadeiro o pressuposto de que o desemprego não está (como muitos afirmam) relacionado com uma suposta falta de qualificação dos trabalhadores brasileiros, ficaremos convencidos de que a educação tem realmente um papel limitado a desempenhar na superação desse problema. Reconhecida essa limitação, “é um desafio bem-vindo o de pensar a educação não como antídoto da exclusão social, o que está além de seu alcance, e sim como formação de cidadãos ameaçados de exclusão, mas que podem dispor de recursos sociais e políticos para enfrentar a ameaça” (PAUL SINGER apud DI GIORGI, 2001, p. 55). Vejamos de que forma a legislação recentemente aprovada e o projeto de lei em discussão no Congresso Nacional poderão contribuir para suprir os estudantes brasileiros desses recursos.

5.2 OS IMPACTOS DO DECRETO-PONTE NAS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Além das relações entre o ensino superior e o mundo do trabalho, que passaram a fazer parte dos projetos de reforma colocados em pauta no período recente, outros elementos destacados por Dias Sobrinho (2005, p. 66), como *a flexibilidade curricular, o encurtamento da duração dos cursos e a ênfase no conhecimento útil*, alteraram o perfil das instituições de educação superior nos últimos anos. A opção por um enfoque mais pragmático e utilitarista pode ser entendida como uma resposta das instituições de ensino ao desejo da juventude de

adquirir conhecimentos de aplicação imediata no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo em que o sentido da educação superior foi se alterando, no entanto, as oportunidades de inserção profissional foram ficando mais escassas. Além disso, os processos de produção, em decorrência da tecnologia, simplificaram-se. O encurtamento dos cursos e o enfoque essencialmente prático, nesse sentido, acaba se transformando numa grande contradição. Muitos jovens egressos do ensino superior estão ameaçados de não conseguir uma vaga em sua área de formação (e muitas vezes sequer em outra), mesmo tendo obtido formação especializada. Ao mesmo tempo, estão desaparelhados para compreender e resistir a essa ameaça, já que a educação que receberam não proporcionou os elementos indispensáveis à crítica social. Uma compreensão mais ampla do papel que devem desempenhar na defesa de seus interesses exigirá, além da formação técnica, uma ampla e sólida formação humanista. Além da formação humanista, que oferecerá o subsídio necessário para que o jovem compreenda que deve se responsabilizar por suas ações, uma vez que delas depende o destino da sociedade, é preciso oferecer a todos, independentemente da origem social, a possibilidade de acesso a um ensino de qualidade. Alguns pontos do Decreto 5773 indicam que há uma certa disposição de se corrigir alguns rumos equivocados tomados pelo ensino superior na última década, como o crescimento acelerado sem o compromisso com um padrão mínimo de qualidade para todas as instituições. O Decreto 5773 incorpora o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e o utiliza como um dos parâmetros para os processos de reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos, além de reorganizar as competências internas do MEC, atribuindo responsabilidades específicas para cada setor⁶⁷.

O Decreto 5773 estabelece um roteiro minucioso para o credenciamento e reconhecimento de *instituições* de ensino superior e para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de *cursos* superiores. Para o processo de credenciamento o

⁶⁷ Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), Secretaria de Educação a Distância, Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

decreto exige a apresentação de um plano de desenvolvimento institucional (PDI), onde deverão aparecer detalhadas todas as informações importantes para a avaliação do mérito do pedido, como o projeto pedagógico, o perfil do corpo docente, os critérios de seleção e contratação de professores, o regime de trabalho, a organização administrativa, a infraestrutura física, as instalações acadêmicas, dentre outras (Art. 16, Incisos I ao X). Ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES as instituições deverão protocolar pedido de credenciamento. Nessa etapa, devem ser destacadas as mudanças ocorridas após o credenciamento, ficando sujeita a instituição à nova avaliação *in loco* pelo INEP (Artigos 20 a 22). Todo esse processo pode parecer um pouco burocrático, mas dificulta fraudes ou ações de má fé, como a contratação de professores com maior titulação somente na fase de credenciamento. A utilização do SINAES como referencial básico para a aprovação do pedido de credenciamento (Art. 22) valoriza o processo de avaliação realizado na instituição. O credenciamento provisório impõe à instituição a responsabilidade moral de apresentar alguma melhoria em cada fase de credenciamento. Esse, afinal, deve ser o objetivo de um processo avaliativo: acompanhar cada etapa do processo e oferecer condições e apoio para o aperfeiçoamento contínuo.

O Decreto 5773 também detalha minuciosamente o trâmite para autorização e reconhecimento dos *cursos* de nível superior. Os centros universitários possuem a mesma autonomia das universidades para abrirem novos cursos em suas unidades. A obrigatoriedade de passar pelo processo de reconhecimento, no entanto, é comum a todas as instituições. Esse processo é condição necessária para a validade dos diplomas em território nacional. O deferimento do pedido de reconhecimento tem como referencial básico os processos de avaliação do SINAES. Assim como a instituição como um todo deve passar por um processo de credenciamento, os cursos por ela ofertados devem obter a renovação do reconhecimento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES (Artigos 27 a 44).

Além de passarem, obrigatoriamente, por todas essas etapas, as instituições de ensino superior ficam sujeitas à supervisão constante das secretarias competentes, que podem “determinar a apresentação de documentos complementares ou a realização de auditoria” (Art. 45). A supervisão eventual poderá ser solicitada por alunos, professores e pelo pessoal técnico-administrativo, que através de seus respectivos órgãos de representação poderão solicitar a intervenção das secretarias competentes (Art. 45 e §). As instituições terão um prazo para sanar as deficiências diagnosticadas. Caso isso não ocorra, é instaurado um processo administrativo, cujo desdobramento final pode provocar a desativação de cursos e habilitações, a intervenção, a suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou o descredenciamento (Art. 52).

A grande inovação do Decreto-ponte foi a introdução de um mecanismo legal que forçará as instituições a buscar alternativas para superação de suas deficiências. “*A obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação enseja a celebração de **protocolo de compromisso** com a instituição de educação superior*”(Art. 60, grifo nosso).

“O protocolo de compromisso deverá conter:

- I) o diagnóstico objetivo das condições da instituição;*
- II) os encaminhamentos, **processos e ações a serem adotados** pela instituição com vistas à superação das dificuldades detectadas;*
- III) a indicação expressa de **metas** a serem cumpridas e, quando couber, a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;*
- IV) o **prazo** máximo para o seu cumprimento; e*
- V) a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso” (Art. 61, grifos nossos).*

O descumprimento do protocolo de compromisso enseja a instauração de processo administrativo, que pode reverter em *suspensão temporária da abertura de processo seletivo para cursos de graduação, cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos e advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior* (Art. 63).

O Decreto-ponte reúne regras para as etapas mais importantes do processo de regulação que deve ser exercido pelo Estado. O agrupamento dessas regras num decreto, no entanto, deixa dúvidas sobre as chances de perenidade dos indiscutíveis avanços, presentes nesse dispositivo legal, em matéria de regulação e avaliação das instituições de ensino superior. Um futuro governo poderá voltar a flexibilizar o sistema, publicando um novo decreto com conteúdo diverso que anule o atual. As mudanças introduzidas pelo Decreto 5773 poderiam assumir um caráter mais duradouro se fossem introduzidas por lei, caso, evidentemente, fosse possível a aprovação de uma lei com esse teor pelo nosso Congresso Nacional. De qualquer forma, o Decreto-ponte representa um avanço nos processos de regulação e avaliação do ensino superior. Embora mantenha alguns privilégios, como a excessiva autonomia dos centros universitários, de um modo geral pode ser considerado um instrumento eficiente para reduzir o ímpeto mercantilista de muitas instituições mantidas pela iniciativa privada. A introdução do protocolo de compromisso, ao exigir o estabelecimento de metas e impor prazos para a resolução dos problemas detectados pelo poder público, faz muito mais do que simplesmente punir atitudes que trazem prejuízo à qualidade do ensino. A proposta de avaliação permanente incentiva o aperfeiçoamento contínuo das atividades acadêmicas. A possibilidade das entidades de representação dos alunos, professores e funcionários se reportarem diretamente aos órgãos competentes do MEC, estimula a democracia e envolve todos os membros da comunidade acadêmica.

5.3 REFORMA UNIVERSITÁRIA E QUALIDADE DE ENSINO

Por se tratar de um ato do Poder Executivo, o decreto-ponte não enfrentou as mesmas interferências que a proposta de reforma universitária sofreu até finalmente se transformar em Projeto de Lei. Em razão das especificidades do processo, a versão do projeto de reforma que chegou ao Congresso Nacional é fruto da ambigüidade dos debates ocorridos nos últimos dois anos (2005-2006). Um tema com tal complexidade não poderia gerar confrontos moderados. Poucos pontos do projeto em discussão podem contribuir para uma melhoria efetiva da qualidade de ensino nas instituições de ensino superior brasileiras. Um dos aspectos positivos a serem destacados é o fato de que a lei regulará a educação em todo o sistema federal de ensino, aplicando-se às instituições públicas, comunitárias e particulares (Art. 2º). Esse caráter universal do projeto contribuirá para uma maior homogeneização do sistema.

Outro ponto que pode ser considerado positivo do projeto de lei é a definição clara das prerrogativas e atribuições das instituições de acordo a sua organização acadêmica. A subdivisão definida pelo Decreto 5.225⁶⁸, de 2004, é simplificada no artigo 9º do projeto de reforma, que classifica as instituições de ensino superior em apenas três categorias: universidades; centros universitários e faculdades. O texto atual mantém a exigência da indissociabilidade das esferas de ensino, pesquisa e extensão apenas para as instituições universitárias. Mais adiante trataremos desse tema de forma mais aprofundada. Antes, analisaremos os dados da tabela 26, que condensa as exigências do projeto de reforma em termos de condições de trabalho, tipos de cursos a serem ofertados e titulação do corpo docente.

⁶⁸ Vide capítulo 2.

TABELA 26 – Parâmetros Mínimos a Serem Observados para o Enquadramento das Instituições de Ensino Superior

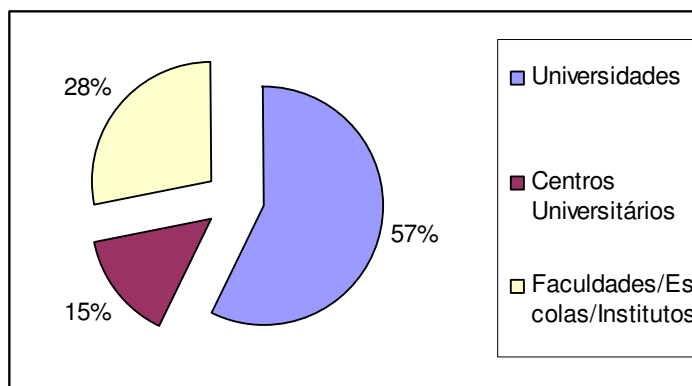
Parâmetros	Universidades	Centros Universitários	Faculdades
Nº de Cursos de Graduação	8	8	-
Nº de Cursos de Mestrado	3	-	-
Nº de Cursos de Doutorado	1	-	-
Proporção de Docentes em Regime de tempo Integral	33,3%	20,0%	-
Proporção de Docentes com Título de Mestre e Doutor	50,0%	33,3%	20,0%
Proporção de Doutores entre os Professores Titulados	50,0%	33,3%	-

Em relação às condições de trabalho do corpo docente o projeto de reforma não traz grandes inovações. Em seu artigo 11º, apenas faz menção à necessidade de implementação de um plano de carreira para o corpo docente e pessoal técnico administrativo. No inciso VI do mesmo artigo reforça a mesma idéia afirmando que as instituições devem assegurar “*condições dignas de trabalho*” para todos os seus colaboradores. Essas afirmações genéricas, embora não deixem de representar certo grau de preocupação dos legisladores com a questão, carecem de parâmetros mais objetivos para a efetiva fiscalização das condições de trabalho oferecidas por cada instituição. A não exigência da contratação de professores em regime de tempo integral, nas Faculdades, e a quota reduzida fixada para os centros universitários e universidades (20 e 33,3%, respectivamente), são fatores que continuarão contribuindo para a expansão desordenada e sem qualidade do sistema superior de ensino.

Em relação aos cursos a serem ofertados, merece destaque a proposta de desobrigar as faculdades e centros universitários de terem que ofertar cursos de mestrado e doutorado. Embora essa exigência seja coerente para as faculdades, para os centros universitários representa um excesso de liberdade. Os centros terão autonomia para criar novos cursos e fixar o número de vagas a serem ofertadas, mas não precisarão desenvolver programas de pós-graduação *strictu sensu*. Essa autonomia sem contrapartida, se for aprovada, condenará quase metade dos estudantes de nível superior do país a freqüentar instituições onde a pesquisa

científica será uma prática muito pouco comum. Em 2004, 43% das matrículas no ensino superior estavam concentradas em instituições isoladas (centros universitários, faculdades, escolas e institutos) (vide gráfico 20). Se considerarmos a tendência de crescimento dessas instituições verificada nos últimos anos, concluiremos que no futuro predominará um modelo de educação superior voltado exclusivamente para a atividade de ensino, com pouco ou quase nenhum compromisso com a produção do saber. O impacto na qualidade de ensino provocado pela proliferação de instituições que podem contratar a totalidade ou a maioria de seus professores pelo regime de hora-aula (quando não em condições mais precárias), e que podem prescindir da importante tarefa de produzir conhecimento, dispensa comentários.

GRÁFICO 20 – Distribuição das Instituições de Ensino Superior por Organização Acadêmica – Brasil – 2004



Condições dignas de trabalho parece ser um conceito utópico para alguns defensores da privatização do ensino superior. Além de postular formas mais flexíveis de contratação, muitos ainda defendem o aproveitamento máximo da capacidade de trabalho de seus professores. Na opinião da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, “nas disciplinas teóricas, a limitação de alunos por sala não se justifica. Tais critérios precisam ser eliminados, inclusive para diminuir os valores dos encargos educacionais” (ABMES, 2006).

Em relação à titulação do corpo docente, fator determinante da qualidade de ensino, é bastante tímida a proposta da Lei de Reforma. Para as faculdades, não há exigência da contratação de doutores. Essas instituições ficariam obrigadas a manterem em seus quadros

apenas 20% de professores com o título de mestre. Para os centros universitários, a exigência mínima é de 1/3 do corpo docente com título de mestre ou doutor e, para as universidades, 50%. A proporção de doutores entre os professores titulados é de 1/3 para os centros universitários e 50% para as universidades (vide tabela 26). Na opinião de Ribeiro (2005, p.2), esses números representam um avanço, mas não absorverão a longo prazo o crescente contingente de professores titulados que se formam todos os anos. Em 2003, o Brasil formou 27.630 mestres e 8.094 doutores. Como esses números sobem de 10% a 15% ao ano, seria perfeitamente possível estipular uma meta de “titular com doutorado a maioria esmagadora dos professores universitários em 15 anos” (Ibid). Nesse sentido, a lei poderia sinalizar para uma expansão crescente do número de professores titulados. Dessa forma, a oferta crescente de docentes com mestrado e doutorado seria acompanhada por metas progressivas de absorção pelo mercado.

Em relação à exigência de contratação de professores titulados, o projeto de reforma estabelece parâmetros bastante modestos. De qualquer forma, representa um avanço em comparação aos requisitos mínimos estabelecidos pela LDB. A Lei de Diretrizes, de 1996, determinava a obrigatoriedade, para as instituições universitárias, de possuir pelo menos um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. A redação do artigo que estipulava esse critério (LDB, Art. 52, Inciso II) permitia que as instituições atendessem a exigência mínima contratando apenas professores com mestrado. Aproveitando-se dessa brecha do texto legal muitas instituições começaram a demitir doutores para contratar mestres. Essa estratégia tornou-se prática comum e ganhou visibilidade inclusive na imprensa. Em março de 2005 o professor Renato Mezan (2005, p. 3), da PUC-SP, chamou a atenção dos leitores em matéria publicada pelo caderno *MAIS!* do jornal Folha de São Paulo para a caótica situação das faculdades particulares. Em linhas gerais, a notícia dava conta de que muitos doutores estariam omitindo sua titulação nas entrevistas de emprego. Situação semelhante estaria ocorrendo com os professores já contratados. Para

evitar a demissão, alguns doutores estariam se fazendo passar por especialistas, ou no máximo mestres.

Não há dúvidas de que professores mais qualificados elevariam o grau de exigência dos cursos de graduação. A experiência acumulada pela passagem em um curso de mestrado ou doutorado não pode ser considerada irrelevante, mesmo para as áreas onde a experiência prática ou profissional possui um peso superior. Em qualquer campo de atuação do ser humano a qualificação proporcionada pela formação educacional em graus elevados é um fator determinante para a qualidade do que se produz. Na área do conhecimento e na esfera educacional esse fator tem importância redobrada. Nesse sentido, a definição dos parâmetros que apresentamos de forma sistematizada na tabela 26 é um ponto essencial do debate da reforma universitária. Propostas de redução dos critérios definidos pelo projeto de lei representam um conservadorismo que repercutirá negativamente na qualidade de ensino, sobretudo das instituições mantidas pela iniciativa privada.

Além das condições de trabalho do corpo docente, da definição de parâmetros mínimos a serem obedecidos pelas instituições de ensino superior na contratação de docentes em tempo integral e da importante questão da titulação, outros temas abordados pelo projeto de lei da reforma, que também são mencionados na síntese de Dias Sobrinho (2005, p. 66), merecem uma análise mais detalhada. Na seqüência, abordaremos particularmente três deles: a questão da autonomia, do financiamento e da diversificação das fontes de financiamento.

5.4 AUTONOMIA PARA NEGOCIAR COM O MERCADO OU PARA PRODUZIR CONHECIMENTO COM LIBERDADE? A DELICADA QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

O tema educação sempre suscitou acalorados debates. Por se tratar de um fator tão importante para o desenvolvimento do país, sempre recebeu a atenção de políticos, empresários, trabalhadores, educadores, especialistas ou não na matéria. Paul Singer, que por sinal não é um especialista da área, resumiu bem essa atmosfera que envolve os debates em torno dos temas relacionados à educação, afirmando que “mais do que nunca, a educação está hoje em debate, no Brasil e em todo o mundo. O universo dos educadores, educandos, administradores de aparelhos educacionais, políticos e gestores públicos está dividido e polarizado em duas visões opostas dos fins da educação e de como atingi-los. Os dois lados são entusiásticos defensores da educação, que consideram importantíssima. Mas, além disso, quase nada têm em comum” (apud Di Giorgi, 2001, p. 53). Nenhuma afirmação poderia reproduzir com mais fidelidade o tom dos debates em torno das políticas educacionais do que essa. Com efeito, todas as opiniões e projetos sobre o assunto, por mais divergentes que pareçam, sempre apresentam como justificativa a necessidade de se melhorar a qualidade da educação formal. Em relação à questão do financiamento e da autonomia das instituições de educação superior, as coisas não são diferentes.

Na visão liberal, o problema da carência de recursos está relacionado à falta de critérios de financiamento baseados em análises de custo/benefício e metas de desempenho. Simon Schwartzman, ex-presidente do IBGE e defensor da mesma tese, critica a forma de organização das instituições públicas, onde “quase todo o dinheiro é gasto em salários e aposentadorias pagos diretamente pelo governo federal, e professores e pessoal administrativo são funcionários públicos com estabilidade assegurada”⁶⁹. Ainda segundo Simon, o problema

⁶⁹ Fernando Haddad, que exerceu interinamente o cargo de Ministro da Educação em 2005, em esclarecimento publicado no Jornal O Estado de São Paulo do dia 02 de fevereiro do mesmo ano, acha estarrecedor que

é que “os salários são uniformes para todo o país, pelo princípio da isonomia, e as universidades não têm autonomia nem liberdade para pagar mais a um professor excepcional ou demitir o professor incompetente, ou de uma matéria para a qual não existem alunos” (2004, p. 1). Para que isso fosse viável, defende a implantação de um sistema de avaliação que produza indicadores claros e comparáveis da qualidade dos cursos, que sirvam de base para políticas de apoio e financiamento (Ibid., p. 2).

Além do financiamento atrelado à produtividade, outra proposta de impacto, também de matriz liberal, defende a autonomia apenas como estratégia para facilitar a captação de recursos externos. Essa opinião é bastante comum entre as entidades ligadas ao mundo da produção, como a Confederação Nacional da Indústria - CNI. Na visão da CNI, “é recomendável a flexibilização do uso de recursos próprios, gerados internamente, o que motivará o aumento da prestação de serviços à sociedade” (CNI, 2004, p. 19). Em documento produzido especialmente para discutir a reforma universitária, a CNI considera que “agilizar o registro de patentes no Brasil é fator crítico para que os dividendos oriundos das inovações produzidas nas instituições de educação superior, sob a forma de *royalties*, estimulem os pesquisadores responsáveis pelo seu desenvolvimento a produzirem pesquisas aplicadas, com potencial para alavancar as demandas de vários segmentos produtivos” (Ibid., p. 42).

A visão de autonomia dos segmentos que defendem a ampliação da universidade pública contrasta com as opiniões da vertente liberal. Para os primeiros, a autonomia não pode ser uma estratégia para redução dos investimentos públicos, e a avaliação deve ser uma etapa imprescindível do processo, na medida em que auxilia a sociedade a verificar se a universidade está cumprindo com suas missões acadêmicas e sociais. O financiamento público ou a autorização de funcionamento das escolas privadas devem ser justificados. No entanto, não se pode utilizar a avaliação como parâmetro para o *rankiamento* das instituições, muito menos como critério para a distribuição dos recursos públicos. Na opinião da

Schwartzman não saiba que “os vencimentos dos inativos das universidades federais, desde 1998, não oneram a vinculação de 18% dos impostos destinados à educação”

ANDES-SN - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, vincular avaliação e distribuição de recursos é uma medida que poderá ampliar ainda mais o fosso entre as instituições que já possuem recursos e pessoal altamente qualificado e as que ainda não possuem. Esse modelo, segundo a entidade, segue “o ideário de controle da Qualidade Total, concebido para a gestão empresarial, no qual se enfatizam a concorrência, a rentabilidade e a excelência individual, pressupondo a exclusão dos menos aptos” (ANDES, 2003, p. 14).

Entre os que se identificam com esse discurso, é consenso também a crítica em relação à subordinação da universidade à indústria, como condição para a arrecadação de fundos. Na opinião desse grupo, a universidade não pode perder o controle da agenda de pesquisa científica, por isso o financiamento público é imprescindível. A falta de recursos pode obrigar as IES a privatizarem suas funções. É necessário que haja um equilíbrio entre a pesquisa fundamental, sem interesse comercial imediato, e a pesquisa aplicada (SANTOS, 2004, p 65). Segundo dados da União das Organizações Educacionais, Científicas e Culturais das Nações Unidas – UNESCO, países como o Chile, que fizeram a opção pelo ensino superior privado, verificaram que o montante obtido pelas mensalidades não financia mais do que 25% de suas despesas. Nesse sentido, “o retorno social do investimento na universidade se dá indiretamente e a longo prazo, a fundo perdido para o investidor, o que não estimula a iniciativa privada e torna obrigatória a presença do Estado” (ANDES-SN, 2003, p. 15).

Em relação ao financiamento, o projeto de reforma prevê a aplicação nas instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação, anualmente, “nunca menos do equivalente a setenta e cinco por cento da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Para os representantes da ANDIFES⁷⁰ (2006), o texto encaminhado ao Congresso Nacional omitiu um ponto crucial, que havia sido previsto nas três versões anteriores do Projeto de Lei da Reforma. Trata-se da responsabilização das

⁷⁰ ANDIFES: Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

IFES pela manutenção e custeio dos hospitais universitários. A inclusão desse item no orçamento das reitorias pode representar um custo adicional, por ano, da ordem de 2 bilhões de reais. Esse dinheiro certamente fará falta, sobretudo quando for dividido com as novas instituições federais que estão sendo criadas. Apesar desses recursos representarem um rombo considerável no orçamento das federais, nem a área econômica e nem o Ministério da Saúde aceitam arcar com as despesas.

Quando o debate entra na esfera do financiamento impasses de difícil solução são criados. Grupos de interesses que lutam do mesmo lado e defendem praticamente os mesmos projetos, como os estudantes e dirigentes das instituições públicas, acabam entrando em confronto na disputa pelos recursos insuficientes disponibilizados pelo Estado. Nesse momento, começam a sofrer ameaças de corte as políticas de assistência estudantil.

5.5 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Durante muito tempo as instituições públicas de ensino superior acolheram alunos oriundos das classes mais elevadas. Em razão do perfil da clientela, nesse sentido, as políticas de assistência estudantil não eram tão importantes. Nos últimos anos, em virtude principalmente da pressão dos movimentos populares, o Estado brasileiro iniciou um lento mas contínuo processo de fomento às ações afirmativas e de inclusão social. Como esses projetos, com toda justiça, incluíram a meta de democratizar o acesso ao ensino superior, a necessidade de reformulação das políticas de assistência estudantil passou a fazer parte da pauta de negociações da reforma universitária. A preocupação recente com esse tema, com muita coerência, deriva do consenso de que o acesso só pode ser pensado junto com a permanência.

O Projeto de Lei da Reforma prevê, de forma genérica, a formulação e implantação de “medidas de democratização do acesso, (...) programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social”. Embora exista um relativo consenso em torno da necessidade de se promover a inclusão de grupos desfavorecidos, ainda são grandes as divergências em relação às cotas étnicas. Muitos analistas defendem que o problema da exclusão não tem um componente racial. Outros, como Santos (2004, p. 50), acreditam que “a discriminação racial ou étnica ocorre em conjunção com a discriminação de classe, mas não pode ser reduzida a esta e deve ser objeto de medidas específicas”. Embora não haja consenso sobre o assunto, o importante é que o Projeto de Reforma contemplou de certa forma o interesse dos excluídos, através do incentivo aos programas de ação e inclusão social dos estudantes egressos do ensino médio público, especialmente dos afrodescendentes e indígenas (Art. 46, § 1º). O ensino noturno nas IFES também pode ser regulamentado pelo projeto de lei. A proposta é de que essas instituições ofereçam pelo menos um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção dos cursos em turno integral (Art. 46, § 2º). O projeto ainda prevê inscrição gratuita nos processos seletivos para estudantes de baixa renda, bolsas de fomento à formação acadêmico-científica, moradia, restaurantes estudantis, inclusão digital, auxílio para transporte e assistência à saúde (Artigos 46, § 3º e 47, Incisos I ao IV). O aspecto mais polêmico do Projeto de Lei prevê que “as instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos nove por cento de sua verba de custeio, exceto pessoal, para implementar as medidas [de assistência estudantil] (Art. 47, § único).

As propostas de financiamento das instituições federais e assistência estudantil se contrapõem às determinações dos organismos multilaterais, discutidas no capítulo primeiro. Esse é um ponto positivo do projeto de reforma. Afinal, o aumento de recursos para as IFES e a ampliação dos programas de assistência estudantil são condições essenciais para o cumprimento das metas de democratização do acesso. Esse grande projeto, que por enquanto

ainda se encontra na esfera das intenções, dependerá de recursos e muita vontade política para ser concretizado.

Um outro aspecto relacionado à democratização do acesso diz respeito às incompatibilidades existentes entre a política de cotas e a qualidade da educação pública de nível médio e fundamental. Muitos professores de instituições federais temem pela queda na qualidade de seus cursos que poderia ocorrer em função da admissão de estudantes com formação mais precária. Esse é um tema delicado, para o qual o Projeto de Lei prevê ações de nivelamento educacional, apoiadas por bolsas especiais e com supervisão docente (Art. 45, § único). Ainda que o texto legal tenha se ocupado dessa questão, e que as críticas ao ensino fundamental já tenham se tornado um lugar comum, vale novamente ressaltar a ausência no projeto de lei de uma medida específica direcionada à melhoria da escola pública. Essa medida poderia ser de incentivo aos cursos de licenciatura, como já mencionamos anteriormente, ou de apoio à pesquisa na área educacional.

Invariavelmente, as propostas positivas do projeto de reforma da educação superior esbarram na questão do financiamento. Promover a inclusão social, implementar políticas afirmativas, melhorar a qualidade do corpo docente e da infra-estrutura das instituições, são metas que dependem de investimentos cada vez maiores do governo federal na educação superior. Por essa razão, algumas tendências identificadas ao longo desse trabalho como características que marcaram os últimos quinze anos de história da educação superior brasileira foram mantidas pelo projeto de reforma. Dentre elas, destacamos a constituição de um sistema diversificado de educação superior, composto por instituições heterogêneas sobretudo em relação ao compromisso com o desenvolvimento da pesquisa científica. Algumas relações importantes devem ser estabelecidas entre o projeto atualmente em votação no Congresso Nacional e a questão da diversificação institucional. Na seqüência discutiremos algumas dessas relações.

5.6 A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA DIVERSIFICADO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Gerhard Malnic (2006, p. 1), professor titular da universidade de São Paulo, enviou sua contribuição ao debate da reforma através da publicação de um pequeno artigo, onde afirmou que a função das universidades

“não é somente a formação de profissionais de nível superior, mas também a criação de conhecimento, principalmente porque essa criação mantém os professores atualizados e capazes tanto de efetuar a transmissão do conhecimento quanto dar uma verdadeira formação aos seus alunos. Dessa forma, os alunos podem adquirir não somente conhecimentos livrescos mas também uma criatividade que poderão aplicar, por exemplo, nas atividades profissionais em empresas, levando à criação de inovação científica e também de inovação tecnológica, tão essencial para nosso desenvolvimento econômico”.

Com essa afirmação, Malnic resumiu bem o sentimento daqueles que se posicionam contra a constituição de um modelo diversificado, com sistemas de pós-graduação e pesquisa concentrados numa pequena minoria de universidades. Para esse grupo, a idéia de uma educação de nível superior dissociada da produção de novos conhecimentos não faz o menor sentido. A instituição assim organizada, segundo essa vertente, constituiria apenas um prolongamento do ensino médio, estranho ao verdadeiro sentido da formação universitária.

Entre os defensores da diversificação estão os adeptos do Estado mínimo, os organismos multilaterais, algumas entidades ligadas ao empresariado e boa parte da iniciativa privada que possui “negócios” no ensino superior. Para a Confederação Nacional da Indústria, para citar um exemplo, “a diversificação do sistema de educação superior deve prosseguir com o estímulo à criação e à valorização de estabelecimentos não-universitários que ofereçam educação de qualidade para atender demandas específicas de formação: tecnológica, profissionais liberais, magistérios e profissões emergentes”. Para essa entidade, a “flexibilização da obrigatoriedade da universidade aplicar-se ao ensino, pesquisa e extensão [permite que ela] se dedique àquelas funções mais ligadas à sua vocação, recursos e necessidades regionais” (CNI, 2004, p. 19).

Em relação ao tema da diversificação, o Projeto de Reforma está muito mais inclinado para a consolidação do modelo que ganhou força a partir da década de 1990 do que para a

construção a longo prazo de um sistema mais homogêneo. Nessa perspectiva, o texto legal reafirma no Artigo 5º o apoio às iniciativas de educação a distância, em nível de graduação e pós-graduação; mantém nos artigos 16 e 17 a autonomia dos centros universitários para abrir novos cursos; exime essas instituições, além das faculdades, da obrigação de desenvolver pesquisa científica e permanece enquadrando na categoria de “educação superior” os cursos seqüenciais e de formação tecnológica (Art. 44).

Ao estimular o processo de diversificação das instituições a legislação contribui para a constituição de um sistema cada vez mais heterogêneo, que torna as propostas de democratização do acesso um fato a ser relativizado. Ora, o que está em vias de ser viabilizado não é o acesso a um sistema homogêneo de educação superior. As oportunidades oferecidas não podem ser consideradas iguais se sob o ponto de vista da qualidade de ensino há instituições tão desiguais. Como a educação superior vem se transformando num negócio lucrativo, o clima entre as várias instituições é mais de competição do que de colaboração. As empresas estrangeiras, por exemplo, que desejam ganhar uma fatia do mercado brasileiro de educação superior, estão muito mais interessadas em competir e auferir lucros do que em estabelecer parcerias de cooperação com as instituições nacionais. Ideologicamente, no entanto, continuam ressaltando como justificativa para os seus projetos a inocente intenção de promover o intercâmbio cultural entre os povos. Se o sentido do intercâmbio internacional fosse realmente o da cooperação, a limitação em 30% do capital estrangeiro nas instituições nacionais (Art. 7, § 4º), no Projeto de Reforma, não teria sido alvo de críticas pelos defensores da globalização do ensino superior.

Na visão da ANDES-SN (2003), a distância entre as instituições que compõem o sistema de educação superior brasileiro diminuiria um pouco se o Projeto de Lei em discussão no Congresso Nacional fosse mais ousado em alguns aspectos. Não, obviamente, com a intenção de impor normas inexecutáveis para implantação imediata, mas com o propósito de oferecer metas pontuais a serem alcançadas gradualmente. Na concepção da ANDES-SN,

“a adoção [de] um padrão unitário de qualidade da universidade brasileira como meta a ser alcançada não significa a busca da homogeneização das instituições. A diversidade necessária para se atender às diferentes demandas sociais deve ser respeitada. Trata-se da elevação geral do padrão de qualidade das universidades de maneira, inclusive, a contribuir para a superação das diferenças regionais do desenvolvimento econômico e social. É um princípio que se contrapõe à concepção de um padrão de qualidade desigual para o ensino superior que admite a coexistência de ‘centros de excelência’, dedicados à transmissão e à produção do conhecimento, formadores das elites, e ‘instituições periféricas’ que se ocupam apenas da reprodução do conhecimento destinado à profissionalização das classes menos favorecidas” (p. 13-14).

O plano unitário de qualidade proposto pela ANDES-SN deveria se fundamentar nos seguintes princípios:

- A. *“ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos;*
- B. *autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira (inclusive das instituições privadas em relação às suas mantenedoras);*
- C. *democratização interna e liberdade de organização do corpo discente e docente;*
- D. *indissociabilidade das esferas de ensino, pesquisa e extensão;*
- E. *condições dignas de trabalho aos docentes (carreira unificada, isonomia salarial, estabilidade no emprego, política de capacitação docente, plano de carreira e estabilidade no emprego)”* (p. 15-16).

Ainda que as propostas enumeradas acima pareçam utópicas, é preciso concordar que um padrão mínimo de qualidade é necessário para a construção de um sistema mais cooperativo. A falta de recursos, em geral, leva à busca de soluções particulares para problemas que muitas vezes afetam todo o sistema. Se a autonomia das instituições de ensino privadas em relação às mantenedoras, o ensino público universal ou a indissociabilidade das esferas de ensino e pesquisa são pedidos difíceis de serem atendidos, não há nenhum exagero na exigência de condições dignas de trabalho para todos os professores. Muitos docentes, atualmente, são contratados como mão-de-obra temporária, para ofertar disciplinas em módulo, ao término das quais possuem seus contratos rescindidos, sem direito a qualquer benefício ou assistência. Certamente essa matéria diz mais respeito ao Direito do Trabalho do que à legislação educacional. De todo modo, se a dignidade do professor universitário não

pode ser resgatada em outras esferas, cabe à legislação específica (no caso ao Projeto de Reforma) prever parâmetros mínimos para a contratação de professores.

À comunidade acadêmica também compete o compromisso de fiscalizar as condições de trabalho das instituições de que fazem parte. Pelo Projeto de Lei em discussão, as instituições devem divulgar, no início de cada período letivo, dentre outras informações, a qualificação dos docentes contratados (Art. 47, § 1º). As informações publicadas nesse momento devem ser obrigatoriamente cumpridas durante todo o calendário escolar. Se não for suprimido, esse dispositivo será uma ferramenta de controle útil, que estará sempre à disposição dos estudantes.

Apesar de modesto em muitos aspectos, o Projeto de Lei da Reforma abre espaço para uma participação mais efetiva da comunidade acadêmica na gestão universitária. Como já mencionamos anteriormente, professores, alunos e pessoal técnico administrativo podem solicitar, através dos seus órgãos de representação, a intervenção eventual do MEC para fiscalizar possíveis irregularidades. O credenciamento e a renovação de credenciamento das instituições, bem como o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos, também podem ser considerados estímulos à participação, já que são processos que envolvem toda a comunidade universitária, direta ou indiretamente. O Artigo 51 do Projeto ainda prevê a realização, a cada quatro anos, de uma Conferência Nacional da Educação Superior. Nesse evento, os critérios utilizados para efeito de classificação das instituições, como a titulação e o regime de trabalho do corpo docente, a obrigatoriedade da oferta de vagas de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, entre outros, poderão ser atualizados (Inciso I). Essa flexibilidade do Projeto de Lei permitirá que o debate não se encerre com a publicação da nova lei.

Para os entusiasmados ou decepcionados com o curso da reforma, é bom lembrar que a legislação analisada nesse capítulo possui prazos bem definidos para a execução de todos os procedimentos. Isso significa que o MEC não terá poder para desativar cursos ou descredenciar instituições ao seu bel prazer. Nos procedimentos de supervisão, por exemplo,

as IES possuem um prazo máximo de doze meses para o saneamento das deficiências (Decreto 5773, Art. 48, § 3º). No Projeto de Reforma consta que as instituições terão um prazo de 24 meses, contados de 1º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação da lei, para se adaptar às novas disposições (Projeto de Lei, Art. 48). Como a nova lei dificilmente será aprovada em 2006, em virtude da sucessão presidencial, os efeitos práticos das mudanças implementadas só passariam a vigor a partir de 2010. Em relação à exigência das universidades oferecerem no mínimo três cursos de mestrado e um de doutorado, os prazos previstos pela lei são de seis e oito anos, respectivamente. Ou seja, estamos apenas no início da caminhada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao eleger a educação superior como campo de estudo, justamente num momento de aceleradas transformações, assumimos o risco e o desafio de investigar questões polêmicas, atuais e controvertidas, em relação às quais o debate acadêmico ainda está numa fase de amadurecimento. As principais tendências do período⁷¹, como a expansão quantitativa do sistema, a multiplicação e diversificação das instituições, o aumento expressivo do setor privado, a redução dos gastos públicos, a diversificação das fontes de financiamento e o aumento dos vínculos com o setor produtivo, representam mudanças que se identificam pelo ineditismo, pela amplitude e pelo fato de estarem ocorrendo de forma concomitante. Como somos todos contemporâneos desse cenário, e a ele estamos diretamente ligados, na posição de alunos, docentes ou cidadãos, freqüentemente temos a sensação de estar caminhando por um terreno acidentado e movediço.

O acompanhamento e a análise dos fatos recentes, a partir das mais variadas fontes, levaram-nos à conclusão de que estamos no ápice de um processo de transição, por isso convivemos com a sensação de estar caminhando sobre um terreno em movimento. Ainda que as instituições não universitárias (ou isoladas) tenham feito parte da história do ensino superior brasileiro nos últimos cinquenta anos, nunca a diversificação das instituições e das fontes de financiamento foi tão estimulada. O estímulo à implementação de medidas em ambos os sentidos contribuiu para o incremento da privatização direta e indireta do sistema. Diretamente, observamos ao longo dos últimos anos a privatização “por dentro” das instituições públicas, através de parcerias com o setor produtivo e a prestação de serviços à comunidade. As fundações de apoio, criadas para esse fim, cresceram 129% no período de 1995 a 2001, passando de 42 para 96 em apenas seis anos (AMARAL, 2003, p. 200). Indiretamente, observamos o crescimento exponencial das instituições particulares, que em

⁷¹ Para uma síntese das principais mudanças ocorridas a partir dos anos de 1990, ver CATANI, 2000.

2004 já dominavam quase 90% do “mercado”. Todo esse crescimento foi possível graças à flexibilização da legislação e aos incentivos financeiros proporcionados pelo governo federal.

O sistema particular também soube aproveitar as oportunidades oferecidas pela conjuntura histórica. O aumento do desemprego juvenil na década de 1990 criou uma enorme demanda por cursos de curta duração, focados na formação profissional. A necessidade de se capacitar para entrar no mercado de trabalho fez muitos jovens se sentirem atraídos por essas novas modalidades de organização acadêmica. Por outro lado, tivemos no mesmo período um crescimento expressivo do ensino médio, fator que contribuiu substancialmente para o incremento da demanda por educação superior. Segundo dados do INEP, a Taxa de Escolarização Líquida para o nível médio de ensino cresceu de 24.1, em 1996, para 43.1 em 2003. É claro que a matrícula não pressupõe a permanência, a progressão, a conclusão do curso e a opção pela continuidade dos estudos em níveis mais elevados, mas ainda assim os números divulgados podem ser tomados como indicadores da ampliação da demanda por educação superior.

O grande dilema que emerge do cenário delineado a partir dos anos 90, caracterizado pelo desprestígio das instituições públicas e pelo crescimento dos estabelecimentos não universitários, é a supremacia dos projetos individuais, que cada vez mais se desvinculam das demandas da coletividade. A expansão de cursos mais curtos e pragmáticos, e de instituições sem afinidade com a pesquisa, lentamente vão mudando o caráter da educação superior no país. As dificuldades de inserção profissional, cada vez mais acentuadas pela ausência de crescimento econômico, e o subaproveitamento das qualificações adquiridas no processo educativo⁷², em razão da simplificação das rotinas e da falta de oportunidades de trabalho com maior exigência técnica, só têm contribuído para o acirramento de um clima de competição e individualismo.

⁷² Segundo dados do Instituto de Pesquisa Observatório Universitário, 53% dos trabalhadores de nível superior do país trabalham fora de suas áreas de formação (GOIS, 2006, p. 1).

Quando o Banco Mundial defende a tese de que os recursos devem ser distribuídos de acordo com critérios de produtividade, esquecendo-se de que as desigualdades entre as instituições foram construídas historicamente, está reforçando os ideais liberais e estimulando a competição. Esse discurso fatalmente acaba sendo incorporado por professores e alunos, que para garantir a sobrevivência dos programas de ensino dos quais fazem parte lançam-se numa disputa nem sempre leal por recursos e apoio das entidades de financiamento, públicas ou privadas. O ideário liberal “sempre foi radicalmente contrário à busca de um maior grau de igualdade entre os indivíduos e grupos sociais”, sempre defendeu de forma intransigente o individualismo, criticou a intervenção do estado e apoiou a circulação livre dos capitais privados (FIORI, 1997, p. 212). Nas reformas recentes promovidas na educação superior, e nas que ainda estão em debate, percebemos nitidamente a influência dessas idéias, sobretudo nas iniciativas que partiram do Estado e da iniciativa privada. Esta última, sempre procurou dificultar o desenvolvimento das políticas de regulação. O Estado brasileiro, por sua vez, tratou de garantir a entrada e expansão dos capitais privados no ensino superior, flexibilizando por decreto as amarras que dificultavam esse processo.

O apoio dado pelo governo nos últimos anos à iniciativa privada também serviu para desobrigar o poder público de custear a expansão e manutenção do sistema. O ensino superior esteve desde o início na mira dos neoliberais, em razão da amplitude dos gastos destinados a esta área. Em um minucioso estudo realizado sobre o financiamento das IFES, Amaral (2003, p. 80) compara o percentual médio de investimentos nesse segmento, em relação ao PIB, com outras áreas atendidas pelo governo federal. Segundo os cálculos desse autor, de 1990 a 2005 a União investiu mais em educação superior (0,62%) do que em proteção ao trabalhador (0,60%), segurança pública (0,12%), habitação, urbanismo e saneamento (0,07%). O montante de recursos investidos na educação superior não foi pequeno, mas as críticas sempre esqueceram de mencionar os diversos benefícios proporcionados pelas IFES à sociedade, como os hospitais universitários, as escolas técnicas,

as rádios e televisões educativas, os museus, bibliotecas, os cursos fornecidos à comunidade, entre outros.

A falta de recursos, e a necessidade de compensar a baixíssima taxa de escolarização da população brasileira, serviram nos últimos vinte anos para justificar as políticas de diversificação das instituições e das fontes de financiamento. O exemplo de nações adiantadas, inclusive do continente europeu, ajuda a reforçar o argumento de que o momento exige a implementação de medidas nesse sentido. Contudo, não se considera o fato de que a educação superior, nesses países, já atingiu níveis de massificação muito superiores ao do Brasil. É como se sempre chegássemos ao final da festa. Enquanto outras nações, sobretudo do continente europeu, expandiram seus sistemas majoritariamente com recursos públicos, fomos obrigados a concordar com a tese hegemônica de que a expansão não ocorrerá sem uma radical diferenciação dos cursos e instituições.

Ao longo de todo o texto ressaltamos o inconformismo de autores que assumiram uma postura crítica em relação às políticas de diversificação e privatização. Embora existam posicionamentos radicais sobre esse processo, que condenam taxativa e veementemente a participação da iniciativa privada na área educacional, consideramos mais realistas as análises que procuram criticar as experiências realizadas a partir de uma perspectiva mais ponderada. Nesse sentido, não criticamos os cursos de curta duração, a proliferação de instituições voltadas exclusivamente para o ensino e a educação a distância em si, mas a utilização desses mecanismos para facilitar a expansão de cursos com enfoques cada vez mais utilitaristas e pragmáticos. Acreditamos que instituições sérias e comprometidas com a educação possam ofertar cursos diversificados de qualidade. Também reconhecemos a importância do trabalho realizado pelos profissionais de nível técnico, que muitas vezes dominam conhecimentos ignorados até por especialistas titulados. Tampouco somos indiferentes aos fantásticos recursos tecnológicos colocados à disposição da educação.

Se novas atividades e oportunidades de negócio são criadas a cada dia, é natural que as instituições de ensino se adaptem para fornecer mão-de-obra qualificada e especializada no mesmo ritmo. A diversificação do ensino superior, no entanto, que responde ao desenvolvimento do próprio mercado de trabalho, não pode ocorrer em prejuízo da formação humana integral. Educar para a vida profissional deve ser apenas uma das funções da educação superior, e se queremos construir uma sociedade melhor, não necessariamente a mais importante. O ensino superior, para fazer jus ao próprio nome, deve também assumir a importante tarefa de produzir e difundir a alta cultura. Com isso não estamos afirmando que o aluno que ingressa na graduação, por menores que tenham sido suas oportunidades ao longo da vida, não seja portador de cultura. Como nos lembra Coêlho (2006, p. 53), ele possui a denominada cultura “popular, reconhecidamente válida, nem pior nem melhor que a chamada alta cultura”. No entanto, cabe ao ensino superior a tarefa de ampliar os referenciais culturais de cada indivíduo para além de seu próprio meio social. Não para substituir valores ou impor outras visões de mundo, mas para articular a cultura individual com todo o patrimônio construído pela humanidade ao longo dos séculos (Ibid). A pretexto de respeitar as individualidades, não se pode negar o acesso à cultura erudita. O acesso à linguagem culta encurta a distância entre as pessoas e permite o exercício da cidadania.

Para cumprir seu papel de difusor da alta cultura o ensino superior deve estimular a superação do “mundo da aparência, da imagem, do mutável, da opinião, da crença, das paixões, das emoções, da ideologia, bem como os limites estreitos e ingênuos do positivismo, da razão instrumental.” Deve incitar a dúvida e a interrogação, estimular o cultivo do pensamento, a leitura dos autores clássicos, a descoberta do sentido dos termos e dos conceitos (Ibid). Deve promover a discussão e buscar alternativas para a resolução dos grandes problemas que afligem a sociedade. Ao discutir conceitos, não pode deixar de abordar termos conhecidos, mas para muitos vazios de significado, como a democracia, a cidadania, a ecologia e a solidariedade. Ao incitar a dúvida, deve direcionar para a pesquisa.

Mas não para a pesquisa cujos resultados serão apropriados apenas por uma minoria. Não para a pesquisa aplicada, de interesse industrial ou comercial. Os segmentos desfavorecidos da sociedade, e também mais onerados pelos impostos, ajudam a financiar as instituições públicas, e delas esperam um comprometimento maior com o desenvolvimento de pesquisas que contribuam para a resolução dos nossos crônicos problemas sociais nas áreas de saneamento, habitação, produção de alimentos e saúde pública. Em cada área, em todos os cursos e disciplinas, é preciso que os alunos adquiram, além de boa formação técnica, a consciência de que todas as profissões só existem em função dos interesses do próprio homem. Ou seja, nada faz sentido se não servir para melhorar as condições de vida de toda a humanidade. Também é preciso adquirir consciência sobre os conflitos de interesses, problema característico das sociedades apoiadas no individualismo e na competição. Os interesses divergentes estão na origem das ideologias, que dificultam a compreensão de mundo daqueles que não tiveram a oportunidade de desenvolver o senso crítico, através da escola ou de outros espaços de difusão da cultura.

Todas essas responsabilidades, no entanto, só podem ser assumidas por instituições que aceitem o compromisso de tratar a educação como um bem público. Que sejam capazes de dar contribuições a toda sociedade, e não apenas aos seus alunos. Esse espírito de cooperação, que na essência contraria os pressupostos do livre mercado, deve ser incorporado por instituições públicas e privadas. Em troca de todo sacrifício que a sociedade faz para manter e expandir o ensino superior no país, temos a obrigação de impedir que o sistema continue se desenvolvendo apoiado em valores como o da competição e do individualismo. Mais do que uma questão de reconhecimento, a necessidade de dar uma contribuição à sociedade é um fator de sobrevivência e justiça social. Ao se isolar, a universidade perde legitimidade e fortalece o argumento dos grupos que defendem a privatização. Nossa omissão, nesse sentido, é um grande incentivo para que o ensino superior público continue perdendo espaço para o crescimento de instituições geridas por grupos econômicos e homens de

negócio, que irresponsavelmente vêm na educação apenas uma oportunidade de investimento.

7 REFERÊNCIAS

- ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br>> Acesso em: 08 jul. 2006.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. 3. ed. Atualizada e Revisada. **Cadernos Andes**, Brasília, n. 2 out. 2003.
- ANDES-SN - Notas preliminares da Diretoria. **Versão definitiva do anteprojeto de lei da educação superior consolida a opção privatista e o desfinanciamento das públicas**. Disponível em: <<http://www.andes.org.br>> Acesso em: 27 out. 2005.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-39.
- ANDIFES. **Propostas de emendas da ANDIFES**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/reforma>> Acesso em: 1 ago. 2006.
- Anteprojeto de Lei da Reforma Universitária**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br> Acesso em: 27 out. 2005.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – Banco Mundial, 1995. p.115.
- BORON, Atílio A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los ‘desempeños’ de la democracia em América Latina. In: _____. et. al. **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-67.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 21. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 jan. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 2207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 jan. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 2306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no Art. 10 da Medida Provisória n. 1477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 jan. 2006.

- BRASIL. Decreto n. 3860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 jan. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 4914, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto n. 3860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 15 de jun. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 5786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 15 de jun. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 5773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em : <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 01 de jul. 2006.
- BRASIL. Projeto de Lei da Reforma Universitária. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9394, de 20 de dezembro de 1994; 9504, de 30 de setembro de 1997; 9870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01 de jul. 2006.
- CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Revista Portuguesa de Educação**. Portugal, v. 13, n. 2, p. 29-52. 2000.
- CHAHAD, José Paulo Zeetano. Tendências recentes no mercado de trabalho: pesquisa de emprego e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 1-16. 2003.
- CHAUÍ, Marilena. A Universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélió (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 211-222.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Contribuição da indústria para a reforma da educação superior**. Brasília, CNI/SESI/SENAI/IEL, 2004. 48 p.
- COÊLHO, Ildeu M. **Universidade e formação de professores**. In: GUIMARÃES, Valter Soares (org.). *Formar para o mercado ou para a autonomia? O papel da universidade*. Campinas, 2006, p. 43-63.
- COELHO, Rubia Helena Naspolini. **A avaliação no contexto das políticas para a Educação Superior: prioridades e estratégias definidas pelo Banco Mundial e pela UNESCO a partir da década de 1990**. In: ____. *As políticas de avaliação da educação superior brasileira no contexto da reforma do Estado: 1995-2002*. Curitiba, 2005, p. 65-113. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma**. Educ. Soc., out. 2004, v.25, nº 88, p. 677-701.

DECRETO-PONTE para preparar a reforma do ensino superior. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 16 mar. 2006. Disponível na Internet: <<http://www.mec.gov.br/reforma>> Acesso em 05 jun. 2006.

DEMO, Pedro. **A nova LDB: ranços e avanços**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: In: TRINDADE, Hégio (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 61-72.

_____. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: OLIVEIRA, João Ferreira de et al. **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 97-116.

_____. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005, p. 258.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Conferência Mundial Sobre a Educação Superior: a longa jornada de uma utopia para uma realidade. In: **UFPR. A UNESCO e o futuro do ensino superior: documentos da Conferência Mundial sobre a Educação Superior**. Curitiba, 1998, p. 47-64.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001.

DI GIORGI, Cristiano Garboggini. A 'crise da educação', as reformas educacionais e a formação de professores: entre produtivismo e formação cidadã. In: SANTOS, Gislene A. (org.). **Universidade, formação, cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 51-63.

Diretoria do ANDES-SN. **Educação a distância, abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro e ampliação espúria da educação superior: uma crítica à política de EAD do governo Lula da Silva**. Disponível em: <http://www.andes.org.br> Acesso em: 27 out. 2005.

Disponível na Internet: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em 15 abr. 2006.

Disponível na Internet: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em 15 abr. 2006

FALTAM 250 mil professores no país, diz MEC. **O Globo**, Rio de Janeiro, RJ, 28 mai. 2003. Disponível na Internet: <<http://www.mec.gov.br/reforma>> Acesso em 05 jun. 2006.

FARIA, José Henrique de. **Debate realizado na rádio CBN-Curitiba**. Curitiba, 29 jan. 2005.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a educação superior. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. p. 55-74.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; MANCEBO; Deise (orgs). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 303.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

- GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 76-99.
- GIANETTI, Eduardo. Felicidade: diálogos sobre o bem-estar na civilização. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GISI, Maria Lourdes. Políticas públicas, educação e cidadania. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular, 2003. p. 91-111.
- GOERGEN, Pedro. Prefácio. In: DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005. p. 11-19.
- GOIS, Antônio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2006. Disponível na Internet: <<http://www1.folha.uol.com.br>> Acesso em 12 set. 2006.
- GRAMSCI, Antônio. **Caderno 12 (Intelectuais)**. 1932.
- HADDAD, Fernando. Esclarecimento ao jornal o Estado de São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 fev. de 2005.
- HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX – Parte II. In:____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. p. 117-184.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2004.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas seis regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa mensal de emprego do IBGE**. Comparação 2003/2004/2005. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>> Acesso em: 27 jun. 2006.
- INEP. **Censo da Educação Superior 2004**. Versão preliminar sem revisão. Brasília, DF, dez. 2005.
- JOSPIN, Lionel. Discurso de Abertura da Conferência Mundial Sobre o Ensino Superior. In: **UFPR. A UNESCO e o futuro do ensino superior: documentos da Conferência Mundial sobre a Educação Superior**. Curitiba, 1998, p. 37-42.
- KLEIN, Lúgia Regina. Trabalho, educação e linguagem. **Educar**, Curitiba: Editora da UFPR, p. 15-42, 2003. Especial.
- LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Ed. Planta, 2004, 324 p.

- LEHER, Roberto. **Reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das Lutas antineoliberais.** Disponível em: <http://www.andes.org.br> Acesso em: 27 out. 2005a.
- _____. Palestra realizada no Teatro da Reitoria, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Outubro de 2005b.
- LIMA, José Edmilson de Souza. Cidadania, competitividade e equilíbrio sócio-ambiental: uma proposta interdisciplinar de ensino superior. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 51-69, jan./abr. 2000.
- MACEDO, Arthur Roquete de. et al. **Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro: jan./jun. 2005, v. 13, n. 47, p. 1-15.
- MALNIC, Gerhard. **O futuro da universidade pública.** Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/reforma>> Acesso em: 1 ago. 2006.
- MANCEBO, Deise. **“Universidade para todos”: a privatização em questão.** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reformauniversitaria.doc>> Acesso em: 20 dez. 2004.
- MARTINS, Carlos Benedito. A formação de um sistema de ensino superior de massa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 48, p. 197-2003, fevereiro/2002.
- MARTINS, Rubens de Oliveira. **Cursos seqüenciais: entendendo a formação superior de curta duração.** Bauru, SP: Edusc, 2004.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Livro I. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- MENEGHEL, Stela Maria. A função da universidade na sociedade: elementos para repensar a organização universitária brasileira. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs). **Políticas e gestão da educação superior.** Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular, 2003. p. 223-247.
- MEC/Inep/Deaes. **Relatório estatístico sobre a educação superior no Paraná.** Brasília, DF, 2005.
- MEZAN, Renato. O escândalo dos doutores. **Folha de São Paulo**, 20 mar. 2005. Caderno Mais!, p. 3.
- MORAES, Flávio Fava de. In: ROLLEMBERG, Marcello. **Universidade: formação e transformação.** São Paulo: Edusp, 2005. p. 205-215. Entrevista.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 133-152.
- _____. Legislação e planejamento no processo de privatização da educação superior. In: _____. (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002, p.

- OLIVEN, Arabela Campos. A marca da origem: comparando *colleges* norte-americanos e faculdades brasileiras. **Cadernos de Pesquisa.**, São Paulo, v. 35, n. 125, p. 1-18, mai./ago.2005.
- PANIZZI, Wrana Maria. A democratização do acesso à Universidade pública. In: PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda (org.). **Universidade e democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à Universidade pública brasileira.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 61-69.
- PENIN, Sonia Teresinha de Sousa. Universidade e formação de profissionais. In: ROLLEMBERG, Marcello. **Universidade: formação e transformação.** São Paulo: Edusp, 2005. p.
- POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 1-13, mai./ago.2004.
- RIBEIRO, Renato Janine. Muito além de Porto Velho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 de jun. de 2005.
- SANCHIS, Enric. **Da escola ao desemprego.** Rio de Janeiro: Agir, 1997.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade.** Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/reforma/saibamais.shtm>> Acesso em: 6 abr. 2005.
- SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, Celso João. et al. **Novas Tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.** Rio de Janeiro: Vozes, 1994. p. 151-168.
- SCHWARTZMAN, Simon. **A nova reforma universitária.** Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/reforma>> Acesso em: 1 ago. 2006.
- SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. O papel dos cursos seqüenciais e diferenciação do ensino superior. In: SGUISSARDI, Valdemar. **Educação superior: velhos e novos desafios.** São Paulo: Xamã, 2000. p. 131-154.
- SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Reestruturação nos bancos no Brasil: desemprego, subcontratação e intensificação do trabalho. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, p. 1-19, ago. 1999.
- _____. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 1-19. 2000.
- SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056.
- _____. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; MANCEBO; Deise (orgs). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente.** São Paulo: Cortez, 2004. p. 33-52.

- _____. Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria de Lourdes. **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 195-222.
- _____. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **ANPED – GT Política de Educação Superior. 23º Reunião Anual, Caxambu, MG, 24-28 set. 2000, 22 p.**
- _____. Autonomia Universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. p. 29-45.
- SHIROMA, Eneida Oto. A política da diversidade no ensino superior. **Avaliação**, Campinas, v. 5, n. 4, p. 13-19, dez. 2000.
- SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. Brasília: SESU, 2003.
- SIQUEIRA, Angela Carvalho de. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Reforma universitária do governo Lula: Reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 47-72.
- SOARES, Pedro. Renda dos mais instruídos cai 12% em 4 anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 de maio, 2006.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e ensino superior: estrutura e funcionamento**. São Paulo: Pioneira, 1997.
- TANGUY, Lucie. Do sistema educativo ao emprego. Formação: um bem universal? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, p. 1-14, ago.1999.
- TRINDADE, Hélió. UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina. In: TRINDADE, Hélió (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 117-125.
- _____. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88 especial, out. 2004.
- UNESCO. *Declaracion mundial sobre la educacion superior em el siglo XXI: vision y accion*. Documento presentado en la Conferencia Mundial Sobre La Educación Superior, París, 5-9 de octubre de 1998a.
- UNESCO. *Marco de accion prioritária para el cambio y el desarrollo de la educacion superior*. Documento presentado en la Conferencia Mundial Sobre La Educación Superior, París, 5-9 de octubre de 1998b.
- YARZÁBAL, Luis. La educacion superior contemporanea em America Latina. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria de Lourdes. **Políticas e Gestão da Educação Superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 19-44.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; COELHO, Rúbia Helena Napolini. Os fundamentos das reformas de Estado e da Avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 10, n. 4, p. 41-60, dez. 2005.