



Vilma Aguiar

Ampliação e diversificação do acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010)

**CAMPINAS
2013**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Vilma Aguiar

**Ampliação e diversificação do acesso no ensino
superior: a formação do sistema de massa no setor
privado (1995-2010)**

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, para
obtenção do Título de Doutora em Ciências
Sociais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELA ALUNA VILMA AGUIAR, E ORIENTADA PELO PROF.DR.
VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA.
CPG, 01/07/2013

CAMPINAS
2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

Aguiar, Vilma, 1968-
Ag93a Ampliação e diversificação de acesso no ensino superior : a
formação do
sistema de massa no setor privado (1995-2010) / Vilma Aguiar. – Campinas, SP
:
[s.n.], 2013.
Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia
e Ciências Humanas.
1. Educação (Superior). 2. Políticas públicas. 3. Setor privado. I. Costa,
Valeriano Mendes Ferreira, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em inglês: Increase and diversification of access to higher education : the formation of the mass system in the private sector (1995-2010)

Palavras-chave em inglês:

Education (Higher)

Public policy

Private sector

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Adriano Nervo Codato

Paulo Roberto Corbucci

Gilda Gouvêa Figueiredo Portugal

Helena Sant'Ana Sampaio

Data de defesa: 01-07-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



Tese de Doutorado

Vilma Aguiar

Ampliação e diversificação do acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado (1995-2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 01/07/2013.

Comissão Julgadora:

Titulares

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof^a. Dr^a. Helena Maria Sant'Ana Sampaio Andery

Prof. Dr. Paulo Roberto Corbucci

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

Prof^a. Dr^a. Gilda Figueiredo Portugal Gouvea

Suplentes:

Prof^a. Dr^a. Rachel Meneguello

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Marco Antônio Teixeira Carvalho

Campinas
Julho de 2013

Agradecimentos

Esta tese é fruto de uma trajetória na qual se cruzam a experiência pessoal e a atuação profissional. Seu tema surgiu da necessidade de compreender o meio no qual tenho vivido nos últimos 25 anos.

Quando comecei meu curso de graduação em Ciências Sociais na USP, no já longínquo ano de 1988, tive a experiência radical do que pode fazer uma grande universidade na vida de uma estudante oriunda da escola pública do interior do Brasil dos anos 70 e 80. Foram duas experiências de educação pública profundamente diversas. Olhando em retrospecto, creio que esta foi a primeira grande diferença que começou a fornecer o combustível para pensar o problema sobre o qual me debruço neste estudo.

Posteriormente, comecei minha carreira docente na Universidade Federal do Paraná, como professora substituta. Era 1998 e as políticas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso para as universidades federais já se faziam sentir. O próprio posto de trabalho que ocupei era indiretamente decorrente destas, uma vez que os concursos para efetivos ficaram praticamente congelados durante todo o período e o número de professores substitutos cresceu significativamente.

Esta experiência, que se estendeu por 2 anos, começou a expor para mim uma parte dos problemas e dilemas internos e externos das universidades públicas federais.

No mesmo período ingressei no setor privado, atuando como professora e posteriormente gestora de uma instituição criada em 2000, no auge do crescimento deste setor, e que, em pouco mais de 10 anos, se tornou uma das maiores do país, principalmente por conta da educação a distância, na qual foi pioneira. Nesta experiência, o meio se tornou lentamente, mas inexoravelmente, o objeto.

Ao longo desta trajetória, muitas pessoas contribuíram de diferentes maneiras para que o presente estudo pudesse ter sido gestado e agora concluído. Agradeço

nominalmente algumas delas, mas sei que inúmeras outras têm sua parcela de contribuição e seu anonimato aqui deve ser perdoado. A estas agradeço igualmente.

Agradeço inicialmente ao prof. Valeriano Mendes Costa, meu caríssimo orientador, pelas contribuições teóricas, pelo apoio, pela confiança e pela liberdade que sempre me ofereceu.

Agradeço às professoras Gilda Portugal Gouvea e Helena Sampaio pelas generosas e fecundas contribuições dadas por ocasião do exame de qualificação.

Agradeço ao prof. João Defreitas, responsável direto por permitir que concluísse os créditos na Unicamp em condições privilegiadas. A ele igualmente devo uma parte considerável de minha carreira. Sua generosidade comigo sempre foi ilimitada.

Agradeço ao prof. Wilson Picler a confiança e o apoio institucional para a realização da pesquisa. Sua visão da educação como o maior bem social sempre o colocou numa vanguarda onde poucos empresários podem estar.

Lembro então que este estudo foi possível graças a dois períodos de licença, um parcial e outro integral, concedidos à autora pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER.

Agradeço aos meus queridos amigos de Curitiba que me dão a honra de compartilharmos há muitos anos as delícias e as agruras da vida, inclusive a universitária. Especialmente a Bel Limongi, Fernando Gil, Hanelise Wagner Rauth, Christiano Ferreira, Inge Suhr, meus interlocutores e incentivadores de todas as horas.

Agradeço a Adriano Codato, cujo apoio num momento crucial foi decisivo. Sua amizade e interlocução são privilégios com os quais sempre pude contar.

Agradeço aos amigos que tornaram minha vida alegre, estimulante e afetuosa ao longo dos últimos anos. Essa alegria e esse ambiente são o fermento que possibilitou a empreitada de um doutorado possível. Juliana Rego Leão, Fernanda Magalhães, Juliana Bergmann, João Rickli, Wagner Gabardo, Berenice Daher, Gustavo Lopes, Karla Gobo, André Peixoto, Giorgia Cecchinato, Marco Melo, Cristiane Silveira,

Maria Rita Cesar, André Duarte, Christine de Alencar Chaves, Nana Grando, Eugênio Vinci de Moraes.

Ao Wagner agradeço ainda ter cuidado de minha casa e dos meus gatinhos com desvelo e carinho no período que passei na Argentina.

Agradeço aos amigos e colegas do UNINTER que fizeram minha vida profissional um êxito e uma experiência da qual me orgulho. São tantas pessoas que seria difícil nominar as mais importantes sem deixar muitas de fora. Especialmente a Vanda Dolci Garcia e Hélio Rubens Lechinewski que contribuíram diretamente com a pesquisa. A Cleberson Marques e Kaciane Favero pela delicadeza e dedicação que sempre tiveram comigo.

Agradeço a Selma e ao Mauro o apoio que só a família é capaz de dar. Agradeço a meus pais, com os quais aprendi autoconfiança e liberdade.

Agradeço a Luiz Damon Moutinho. O feliz casamento que tivemos me ensinou minhas melhores qualidades e devo à sua generosidade comigo quase vinte anos de uma vida interessada, interessante. Sem isso, provavelmente jamais teria enveredado pelo caminho que me trouxe até esta tese.

Agradeço a Vinícius de Figueiredo e a Zé Szwako, meus amigos queridos, meus interlocutores mais constantes, que me suportaram, em ambos os sentidos, que me ajudaram a pensar, me ajudaram a seguir. A Vinícius agradeço ainda uma leitura rigorosa e instigante deste texto.

Agradeço a Horacio Martínez que me trouxe novas alegrias e novos horizontes nestes meses finais de redação; ensinou-me lucidez e inspiração. Sua presença me faz querer ser melhor do que sou.

Já será muito se este estudo cristalizar uma parte do bem que a presença dessas pessoas, e todas as outras não nominadas, me fazem. Porque, finalmente, teria de recorrer a Violeta Parra e dizer “gracias a la vida, que me ha dado tanto”.

RESUMO

Esta tese apresenta e desenvolve a hipótese de que nos dezesseis anos decorridos entre o começo do governo de Fernando Henrique Cardoso e o fim do governo Lula (1995-2010), o sistema de educação superior brasileiro sofreu uma mudança estrutural, passando de um sistema de acesso de elite para o de acesso de massa. A partir da perspectiva teórica estabelecida por Martin Trow, apresentada em 1973 e retomada em um artigo de 2005, foi possível ancorar a hipótese adicional de que, nesta passagem, o setor privado assumiu o atendimento preferencial da nova demanda de massa, caracterizada pela ampliação e diversificação do público-alvo da educação superior, mediante a incorporação de estudantes oriundos das camadas mais baixas da estratificação social. O argumento é desenvolvido por meio da análise das políticas públicas para o setor privado adotadas pelos dois governos do período em tela e da descrição e problematização do subsistema privado, a partir de onze dimensões de análise, que permitem enquadrar a atual fase de seu desenvolvimento dentro de um modelo em que se sobressaem sua morfologia, suas formas de atuação, seus interlocutores e atores. Isso representa um deslocamento em relação à maior parte da literatura sobre o campo, na medida em que o setor privado passa a ser um objeto a ser compreendido fora da equação qualidade de ensino e/ou mercantilização da educação. O estudo procura mostrar que a demanda de massa, amparada em políticas públicas favoráveis, transformou o ensino superior privado em um setor econômico altamente concorrencial, com seus corolários de financeirização e oligopolização crescentes.

Palavras-chave: sistemas de educação superior; setor privado de educação superior; políticas públicas para educação superior; sistema de educação superior de massa; instituições públicas e privadas de educação superior

ABSTRACT

This dissertation presents and develops the hypothesis that during the sixteen years between the beginning of Fernando Henrique Cardoso administration and the end of Lula administration (1995-2010) Brazilian higher education went through a structural change, moving from a system of elite access into mass access. From the theoretical perspective formulated by Martin Trow in 1973 and resumed in 2005, it was possible to add the hypothesis that, in this change, the private sector took over the preferential supply of the new mass demand. This new demand was characterized by the increase and diversification of the target group of higher education, through the incorporation of students coming from the lower classes. The argument is based on the analysis of public policies directed to the private sector adopted by both administrations in the period, and on the description and discussion of the private subsystem, using eleven analytical dimensions. The use of these dimensions allowed the framing of the current phase of Brazilian higher education development within a model that highlights its morphology, its *modus operandi*, its interlocutors and actors, etc. This type of analysis represents a change in relation to the most significant part of the literature on the field, insofar as it treats the private sector as an object to be comprehended outside the equation relating quality and/or the commoditization of education. The study seeks to demonstrate that mass demand, supported by favorable public policies, has transformed private higher education into an economic sector marked by high levels of concurrence, with its corollaries of growing financialization and oligopolization.

Key-words: higher education systems; higher education private sector; public policies for higher education; systems of mass higher education; private and public institutions of higher education.

“It's a long and winding road
it's a long way.”
(Caetano Veloso)

“[...]”
Você não é de bugre? – ele continuou.
Que sim, eu respondi.
Veja que bugre só pega por desvios, não anda em estradas
—
Pois é nos desvios que encontra as melhores surpresas e os
ariticuns maduros.
Há que apenas saber errar bem o seu idioma.”
(Manuel de Barros, Poesia Completa, p. 319)

A Horacio Martínez

Sumário

Agradecimentos	vii
RESUMO	xi
ABSTRACT	xiii
Lista de Siglas	xxi
Lista de quadros, gráficos e tabelas	xxiii
Introdução	29
Capítulo 1.....	51
O sistema de educação superior de massa: o setor privado	51
1. A dinâmica do desenvolvimento do subsistema privado de ensino superior	57
Capítulo 2.....	71
As políticas do governo Fernando Henrique Cardoso para a educação superior privada	71
1. O governo em ação	76
Capítulo 3.....	99
As políticas do governo Lula para a educação superior privada	99
1. A reforma que não houve: Reforma Universitária	106
2. A política de avaliação da educação superior: o SINAES	109
3. O Programa Universidade para Todos: política redistributiva?	117
Capítulo 4.....	127
O sistema por seus números (2001-2010)	127
1. Instituições e matrículas	132
2. Docentes	149
Capítulo 5.....	153
O aluno do setor privado	153
1. Perfil socioeconômico	157
2. Hábitos, perspectivas, expectativas.....	163
Capítulo 6.....	169
O setor privado de educação superior como sistema de massa	169
1. Posição de acesso; a “carreira” do estudante; políticas de acesso e seleção.....	170
2. Funções da educação superior	173
3. Currículos e formas de instrução	178
4. Diversidade institucional; padrões acadêmicos (qualidade).....	182

5. Locus de poder e tomada de decisão; formas de administração acadêmica; governança interna.....	190
6. Professores	194
Conclusão	201
O sistema de massa	201
ANEXO I.....	209
Roteiro das entrevistas semi-estruturadas	209
Referências Bibliográficas.....	211
Sites Consultados	221

Lista de Siglas

ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários
APIMEC - Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais
BASIs - Banco de Avaliadores do INEP
BM&F – Bolsa de Mercadoria e Futuros
BOVESPA – Bolsa de Valores do Estado de São Paulo
BSC - Balanced Scorecard
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEA - Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior
CEO – Chief Executive Office
CNE – Conselho Nacional de Educação
CFE – Conselho Federal de Educação
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CPC – Conceito Preliminar de Curso
CTAA - Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DOU – Diário Oficial da União
EAD – Educação a Distância
ENADE - Exame Nacional de Desempenho do Estudante
ENC – Exame Nacional de Cursos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FAI – Fundação de Apoio Institucional
FGEDUC - Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI – Fundo Monetário Internacional
GED- Gratificação de Estímulo à Docência
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IES – Instituição de Ensino Superior
IFES – Instituição Federal de Ensino Superior
IGC – Índice Geral de Cursos
INEP – Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Bases e Diretrizes da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura
MP – Medida Provisória
NUPES - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino Superior
PAIUB - do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PNE – Plano Nacional de Educação
PL – Projeto de Lei
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
ProUni – Programa Universidade para Todos
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PUC PR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PIB – Produto Interno Bruto
PT – Partido dos trabalhadores
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
S.A – Sociedade Anônima (empresa de capital aberto)
SEDIAE - Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
SEMESP – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SESu – Secretaria de Educação Superior
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
STE – Superior Tribunal Eleitoral
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
UFPR – Universidade Federal do Paraná
ULBRA – Universidade Luterana
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNIBAN – Universidade Bandeirantes
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNINTER – Centro Universitário Internacional
UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville
USP – Universidade de São Paulo

Lista de quadros, gráficos e tabelas

Quadro 1 – Fases da evolução dos sistemas de ensino superior e percentuais de taxa de matrícula líquida	52
Quadro 2 - Concepção de Trow para sistema de elite, massa e acesso universal em ensino superior.....	53
Tabela 1 - Previsão da relação aluno/docente.....	103
Tabela 2 - Balanço das ações de supervisão na ead.....	115
Tabela 3 – Número de bolsas ocupadas no ProUni (2005-2010).....	121
Tabela 4 – Evolução das taxas bruta e líquida	131
Tabela 5– Evolução do número de ingressos (todas as formas) por categoria administrativa – Brasil 2001-2010.....	133
Tabela 6 – Evolução do percentual de matrículas por categoria administrativa – Brasil 2001-2010	135
Tabela 7– Evolução do número de ingressos (todas as formas) por categoria administrativa – Brasil 2001-2010.....	136
Tabela 8 – Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa – Brasil – 1980-2010	138
Tabela 9. Razão entre número de matrículas de graduação e total de IES e distribuição de número de instituições por categoria administrativa, segundo faixas de quantidades de matrículas – Brasil 2010	140
Tabela 10 – Evolução do número de IES por organização acadêmica – Brasil 2001-2010.....	141
Tabela 11 – Evolução da participação percentual de matrículas de graduação por organização acadêmica – Brasil 2001-2010.....	143
Tabela 12 – Distribuição do número de matrículas por área geral de conhecimento – Brasil 2010.....	144
Tabela 13 – Evolução do número de matrículas por grau acadêmico – Brasil 2001-2010.....	145
Tabela 14 – Evolução da participação percentual da EAD nas matrículas – Brasil 2009.....	146

Tabela 15 – Distribuição do número de matrículas de graduação por grau acadêmico e modalidade de ensino – Brasil 2010.....	147
Tabela 16 – Perfil da função docente por categoria administrativa – Brasil 2010	150
Tabela 17 – Distribuição da população matriculada em IES privadas segundo faixa de renda (2004 e 2008).....	154
Tabela 18 - Classificação econômica dos alunos matriculados no setor privado de ensino superior, segundo o Critério Brasil.....	155
Tabela 19 – Perfil do aluno de graduação por modalidade de ensino – Brasil 2010.....	156
Gráfico 1 – Tipo de escola em que cursou o ensino médio (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	156
Tabela 20 – Tipo de curso em que concluiu o ensino médio (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	159
Tabela 21 - Tipo de escola em que cursou o ensino médio (graduação tecnológica a distância).....	159
Tabela 22 - Atividade profissional e contribuição ao orçamento doméstico (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	160
Tabela 23 Atividade profissional e contribuição ao orçamento doméstico (graduação tecnológica a distância).....	160
Gráfico 2 - Setor da economia exerce atividade profissional (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	161
Gráfico 3 - Carga horária aproximada de sua atividade remunerada (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	162
Tabela 24 - Carga horária aproximada de sua atividade remunerada (graduação tecnológica a distância).....	162
Gráfico 4 - Mídia que utiliza com mais frequência para se informar (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	163
Gráfico 5 - Mídia que utiliza com mais frequência para se informar (graduação tecnológica a distância).....	164
Tabela 25 - Principais opções de lazer (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	164

Tabela 26 --Principal motivo para ingressar em um curso superior (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	165
Tabela 27 --Principal motivo para ingressar em um curso superior (graduação tecnológica a distância).....	166
Gráfico 6 - Principal motivo que o levou a optar por um curso desta instituição (graduação presencial bacharelado/licenciatura).....	167
Tabela 28- Taxa da população com idade entre 18 e 24 anos, segundo o nível de escolaridade. Brasil – 2009.....	172
Quadro 3 - Adaptação da concepção de Trow para o sistema de massa no ensino superior brasileiro.....	199

“Vitória, é disso que se trata. Vencemos nossas dificuldades, a pouca fé dos que não acreditaram em nós e em nossa capacidade, o pouco dinheiro, o muito trabalho, a escassez de tempo para estudar. Demos o melhor de nós mesmos e fomos além.”
(Discurso de formatura de uma turma de Pedagogia de uma faculdade de Curitiba, 2010)

Introdução

Nos dezesseis anos que transcorreram entre a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o fim do segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil passou por uma série de mudanças estruturais, em quase todos os campos da vida socioeconômica.

A década perdida dos anos de 1980, cujo cenário foi a agonia da ditadura militar, a malograda campanha das diretas-já, a trágica morte do presidente jamais empossado Tancredo Neves e o governo de José Sarney, caracterizado pela recessão econômica, planos fracassados de combate à inflação e crise de legitimidade, fora de crises sucessivas e exaustivas.

Depois disso, os anos 90 apareciam como de esperança.

Pela primeira vez em quase 30 anos haveria eleições diretas para a presidência da República. Fernando Collor de Mello se apresentou como o salvador da pátria, a partir de um discurso construído pela ideia de modernizar o país, com os emblemas de ser o caçador de marajás e estar ao lado dos descamisados. Eleito, tomou medidas audaciosas e inconsequentes que nada mais alcançaram que agravar os problemas herdados dos 20 anos de regime militar e os 5 do primeiro governo civil.

Com as denúncias de corrupção e a perda de apoio popular, seu *impeachment*, cerca de dois anos depois de sua eleição, colocou a então jovem democracia brasileira na berlinda. O vice de Collor de Mello, Itamar Franco, pessoalmente considerado provinciano e aquém da estatura que o cargo exigia, teve seu governo jocosamente chamado de República do Pão de Queijo, e jamais foi respeitado pela grande imprensa e pela opinião pública, apesar de alguns sucessos expressivos obtidos. O maior deles, o controle da inflação, foi todo creditado ao então ministro da fazenda, o senador

Fernando Henrique Cardoso. Tanto que a eleição deste para a Presidência da República, em outubro de 1994, foi realizada já em primeiro turno¹.

Portanto, depois do turbulento início dos anos 90, a partir de 1994 o país, depois de muitos anos de inflação altíssima, modesto ou nulo crescimento econômico, histórico de recordes mundiais em desigualdade social etc. começa a vislumbrar outros horizontes. Para várias gerações que cresceram ouvindo o chavão de que o Brasil era o país do futuro, havia a esperança de que o futuro finalmente chegara.

O bônus oriundo da estabilidade econômica valeu a FHC a eleição para um segundo mandato, também alcançado em primeiro turno.

Entretanto, apesar do fim da hiperinflação e da relativa estabilidade da moeda, da criação de alguns programas sociais importantes, como o Bolsa-Escola, da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que conteve o endividamento de estados e municípios, da reforma do Estado, que em algumas áreas aumentou a eficiência de serviços públicos, vários indicadores econômicos e sociais deste governo deixaram a desejar. A taxa média de crescimento do PIB nos seus oito anos foi de apenas 2,3%².

¹ Fernando Henrique obteve 54,3% dos votos válidos, seguido por Luiz Inácio Lula da Silva, com 27,1%. Enéas Carneiro chegou em terceiro lugar, com 7,4% dos votos, à frente de tradicionais políticos nacionais, como Orestes Quéricia, que obteve 4,4%, e Leonel Brizola, com 3,2%. (Fonte: STE)

² Segundo TIEZZI, 2004, “O analfabetismo caiu para 12,8% em 2001 e a taxa de escolaridade atingiu 97% das crianças na faixa de 7 a 14 anos. Das crianças mais pobres, 92% estão hoje na escola contra 75% em 1992. A mortalidade infantil caiu para 28,4 por mil nascidos vivos contra 39,6 em 1994. Na área da reforma agrária, 465 mil famílias foram assentadas em oito anos, o que representa mais do que o dobro do total de famílias assentadas entre 1964 e 1994. Os esforços para erradicar o trabalho infantil tiraram 400 mil crianças e adolescentes de atividades penosas ou degradantes. A proporção de pobres no Brasil se reduziu de 43,9% para 31,9% e os indigentes, de 19,5% para 14,5%. A parcela de renda resultante das transferências de serviços governamentais – entre eles aposentadorias e programas de transferência direta de renda – subiu de 10,34% para 14,66%, em claro sinal da importância do papel do Estado no oferecimento das garantias sociais para a população. É o funcionamento da chamada rede de proteção social. Mesmo a desigualdade social, estagnada por mais de trinta anos, embora permaneça elevada, sofreu uma pequena redução e o Brasil melhora a cada ano sua posição no *ranking* de Desenvolvimento Humano, elaborado pelas Nações Unidas”.

Além das numerosas crises internacionais³ que, impulsionadas pelas medidas adotadas internamente, prejudicaram o desempenho da economia brasileira, o governo sofreu uma série de escândalos políticos que terminaram por solapar sua popularidade. Entre os principais destes podemos citar as denúncias de corrupção acerca da privatização, principalmente no setor de telecomunicações, a suspeita de compra de votos para a aprovação da emenda que lhe permitiu a reeleição, o escândalo dos bancos Marka e FonteCindam⁴, e finalmente a crise do Apagão, que resultou em racionamento de energia elétrica em quase todo o país⁵.

Os desgastes sofridos durante os dois mandatos culminaram na derrota do candidato do PSDB, o senador José Serra, à presidência da República e na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Principal líder da oposição, Lula concorria à presidência pela quarta vez. Foi eleito em outubro de 2002, em segundo turno, com 61,3% dos votos

³ Entre as diversas crises ocorridas em seu governo, podemos listar a crise financeira asiática de 1997, a crise econômica da Argentina (1999 a 2002), a crise russa de 1998, a crise econômica do México de 1994 e a desvalorização do real em 1999.

⁴ Em 29/03/2012, chegou-se a uma sentença no caso dos bancos Marka e FonteCindam. Segundo reportagem publicada no Jornal O Globo, “após um processo que já dura 13 anos, o juiz Ênio Laércio Chappuis, da 22 Vara Federal do Distrito Federal, condenou por improbidade administrativa e ao ressarcimento de uma soma bilionária aos cofres públicos os principais envolvidos no escândalo que ficou conhecido como “Marka e FonteCindam”. As condenações decorrem de duas ações civis, uma pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), e outra popular, e atingem sete pessoas, entre elas ex-dirigentes do Banco Central, como Francisco Lopes, Cláudio Mauch, Tereza Grossi e Demóstenes Madureira de Pinho Neto, e o ex-banqueiro Salvatore Cacciola, que já havia sido condenado criminalmente e cumpriu pena de prisão. As sentenças, proferidas no último dia 13, atingem também o Banco Central, a BM&F Bovespa, o BB Banco de Investimentos e o Marka, e determina que os réus terão de ressarcir danos ao erário de cerca de R\$ 895,8 milhões, em valores de fevereiro de 1999. O magistrado ainda declarou nula “a operação de socorro feita pelo Banco Central do Brasil ao banco Marka”. <http://oglobo.globo.com/economia/juiz-federal-condena-envolvidos-no-escandalo-marka-fontecindam-4441289>, acesso em 30/05/2012

⁵ Em matéria publicada em 15/07/2009 pelo Correio Brasiliense, afirma-se que “uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) divulgada nesta quarta-feira (15/07) mostrou que o apagão elétrico ocorrido em 2001 e 2002 gerou um prejuízo real em repasses tarifários e deduções no Tesouro de R\$ 45,2 bilhões, quando descontada a inflação no período.” http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2009/07/15/internas_economia,126861/index.shtml, acesso em 31/05/2012

válidos e reeleito em 2006, com 60% dos votos válidos, contra o também candidato do PSDB, Geraldo Alkmin.

O governo Lula, apesar de ter sido severamente criticado por setores da esquerda pela manutenção da política econômica do seu predecessor e ter sofrido uma série de escândalos políticos, inclusive o chamado Mensalão, terminou o governo com um índice de popularidade recorde. Segundo pesquisa CNT-Sensus, em maio de 2010, último ano de seu governo, Lula tinha a aprovação de 83,7% da população.

Os resultados econômicos do governo, em uma perspectiva histórica de longo prazo são polêmicos⁶, entretanto, alguns dados ajudam a esclarecer a percepção tão positiva obtida junto à população. Além de um crescimento médio de 4% do PIB no período de oito anos e a criação de mais de quinze milhões de empregos formais, outros indicadores são expressivos. Segundo afirma Ricardo Pinto, em artigo em que analisa as condições de competição na eleição presidencial de 2010, durante o governo Lula,

o PIB cresceu de 500 bilhões para 1,5 trilhões de dólares, as reservas cambiais aumentaram de 35 para 240 bilhões de dólares, o salário mínimo foi de 80 para 280 dólares, o índice de GINI – que mede a distribuição de renda – melhorou de 0,58 para 0,52; 30 milhões de pessoas migraram das classes pobres para a classe média; 10,6 milhões de pessoas saíram fisicamente das favelas. O nível de investimento na econômica aumentou. O Brasil adquiriu projeção mundial.⁷

Assim, apesar dos persistentes problemas de infraestrutura, saúde, habitação, juros elevados etc., o governo Lula conseguiu eleger seu sucessor e colocar o Brasil

⁶ Ver artigo do economista Reinaldo Gonçalves: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/analise_comparativa_do_governo_lula_resultados_e_metodologia_28_abril.pdf acesso em 31/05/2012.

⁷ Ver <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/guedes9.pdf>, acesso em 31/05/2012

em outro patamar em comparações internacionais⁸. Durante seu governo, o país deixou a 12ª posição no ranking das maiores economias mundiais, em 2002, e passou a ocupar a 8ª posição, em 2010⁹.

Sem entrar no mérito de cada um dos governos, o fato é que, quatro mandatos e dois presidentes depois, o Brasil passou por mudanças substantivas nestes dezesseis anos. Consolidou-se como uma das maiores economias capitalistas do mundo, com um enorme mercado consumidor, uma indústria competitiva em várias áreas, ainda que voltada principalmente para o consumo interno, um mercado financeiro e de trabalho diversificados e com níveis crescentes de sofisticação.

Essas mudanças estruturais da economia, aliadas às políticas públicas para a educação superior adotadas por ambos os governos, impulsionaram igualmente uma importante transformação no sistema federal de ensino superior brasileiro (composto pelas universidades federais e todo o setor privado). Essa transformação, no que diz respeito ao setor privado, é o tema geral desta tese.

Depois da estagnação econômica e da instabilidade política própria dos anos 80, já no começo dos anos 90, principalmente a partir do governo Itamar Franco, a questão da necessidade de expansão do sistema de educação superior, pensada sobretudo

⁸ O governo Lula foi aclamado pela imprensa mundial em diversas ocasiões. Em relação a seu novo padrão de desenvolvimento econômico, por exemplo, em 2009 a revista *The Economist* publicou um artigo chamado *Brazil takes off*. Neste podemos ler “in some ways, Brazil outclasses the other BRICs. Unlike China, it is a democracy. Unlike India, it has no insurgents, no ethnic and religious conflicts nor hostile neighbours. Unlike Russia, it exports more than oil and arms, and treats foreign investors with respect. Under the presidency of Luiz Inácio Lula da Silva, a former trade-union leader born in poverty, its government has moved to reduce the searing inequalities that have long disfigured it. Indeed, when it comes to smart social policy and boosting consumption at home, the developing world has much more to learn from Brazil than from China. In short, Brazil suddenly seems to have made an entrance onto the world stage. Its arrival was symbolically marked last month by the award of the 2016 Olympics to Rio de Janeiro; two years earlier, Brazil will host football’s World Cup.” <http://www.economist.com/node/14845197> . Acesso em 31/05/2012

⁹ Auxiliado por uma grave crise que assola a Europa nos últimos anos, apenas dois anos depois do fim do seu governo, o país avançou mais duas posições e hoje alcança o posto de 6ª maior economia do mundo.

como o aumento do número de matrículas, se colocou no horizonte político nacional. No início do governo FHC cerca de apenas 7% da população entre 18 e 24 anos estavam matriculados em um curso de nível superior, um dos índices mais baixos da América Latina. O projeto do governo e do então ministro Paulo Renato Souza era expandir esse percentual para algo como 30% dessa mesma população no período de 10 anos, meta que ficou cristalizada na Lei n. 10.172 de 09/01/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação. Essa expansão, que se iniciara fortemente a partir do segundo ano do governo FHC, foi anunciada pelo ministro como a democratização do sistema.

Entre 1995 e 2010, as matrículas totais passaram de cerca de um milhão e meio no começo do governo FHC para seis milhões e trezentos mil ao fim do governo Lula sendo que, destas, 74,2% estavam concentradas no setor privado. O número de instituições aumentou cerca de 180%, a maior parte destas, pequenas. A maioria dos novos alunos é da classe C. O que caracteriza uma ampliação efetiva de acesso, ainda que possamos reconhecer os problemas inerentes à qualidade deste e o fato de que este contingente de estudantes ainda representa uma elite dentro do sistema educacional brasileiro.

Dessa forma, não é sem razão que as análises mais recentes sobre o campo do ensino superior brasileiro têm usado termos correntes da literatura econômica. Apesar do setor privado de educação superior ser majoritário no Brasil desde os anos 1970, nos últimos dezoito anos este cresceu exponencialmente, tornando-se um negócio sem aspas, com mais de cinco milhões de clientes, se considerarmos apenas os alunos de graduação. Empresas de capital aberto, com parcerias internacionais, movimentam fusões e aquisições envolvendo cifras anuais de mais de um bilhão de reais¹⁰.

As razões econômicas deste crescimento são facilmente compreendidas. De um lado, um diploma de nível superior ainda é um bem relativamente escasso no Brasil.

¹⁰ A Anhanguera Educacional sozinha captou mais de oitocentos milhões de reais na Bolsa de Valores de São Paulo em 2010, com vistas a aquisições. Ver http://www.mzweb.com.br/anhanguera2011/web/arquivos/AEDU3_DFs_2011_PORT.pdf, acesso em 12/11/2011.

Nossa taxa de escolarização neste nível é uma das mais baixas da América Latina. Apesar de todo o esforço das duas últimas décadas, de acordo com os números oficiais, a taxa líquida de matrícula da população entre 18 e 24 anos é de cerca de 15%. Ou seja, mais de 10 anos depois do Plano Nacional de Educação, apenas metade da meta de 30% da coorte populacional foi alcançada¹¹. Ao lado disso, esse mesmo diploma representa um salário médio cerca de três vezes maior em relação aos trabalhadores que têm apenas o nível médio, e a taxa de desemprego para esta população também é relativamente menor¹². Um diploma historicamente propicia ainda bens intangíveis de altíssimo valor, como capital social, prestígio, posição hierárquica superior etc. Na perspectiva do mercado, o crescimento econômico dos últimos anos e a diversificação da economia brasileira têm gerado uma demanda crescente por mão de obra qualificada.

De outro lado, a timidez do crescimento do setor público empurrou cerca de 75% dos candidatos ao ensino superior para as vagas das instituições privadas, segundo dados do final do segundo governo Lula. As recentes políticas de alargamento do público-alvo das universidades públicas, tais como cotas para afrodescendentes e egressos de escolas públicas, têm resultado residual na modificação da realidade da competição por suas vagas. O fato é que as dimensões do sistema público não comportam a população disposta a ingressar no ensino superior, malgrado o tamanho relativamente reduzido desta última.

¹¹ Censo da Educação Superior 2010. INEP/MEC

¹² Segundo dados do IBGE, possuir um diploma universitário garante uma renda 167% maior ante o último ciclo do ensino obrigatório (ensino médio). Além disso, “só 12,5% da população ocupada brasileira tem curso superior concluído e a taxa de desemprego é de 3,8% ante os 6,7% da média da força de trabalho.” Ver <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,salario-pode-subir-ate-3-vezes-com-estudo,131593,0.htm> acesso em 11/12/2012

Entretanto, esta constatação é meramente empírica e não explica porque os sistemas público e privado assumiram historicamente sua configuração atual. Em diferentes países foi possível atender uma demanda crescente por ensino superior por meio das universidades públicas ou universidades mantidas por modelos mistos, em que instituições administradas por entidades privadas ou não estatais recebem recursos públicos. Exemplos notórios dessas possibilidades são o modelo francês e o britânico¹³. A composição de um campo dual (público/privado) e a predominância que o setor privado estrito senso alcançou no Brasil são explicadas por um amplo conjunto de fatores, que atuaram ao longo de mais de um século de história. Esta tese procurará mostrar as linhas gerais desse processo, em sua atualização mais recente, abordando os dezesseis anos decorridos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva e tentando demonstrar que a configuração atual do sistema o recria.

Neste sentido, apesar de todos os problemas destacados pela literatura nas políticas implementadas tanto pelo governo FHC quanto pelo de Lula, a ampliação quantitativa do sistema, em ambos os setores que o constituem, ainda que muito aquém dos padrões internacionais e das necessidades do país, representa por si só uma mudança estrutural, tanto maior se considerarmos os outros aspectos aí implicados. Em meados dos anos 1990, o sistema era composto de algumas poucas universidades (públicas e particulares, confessionais ou comunitárias) e uma rede de faculdades de pequeno porte. Estas instituições foram criadas principalmente na década de 1970, a partir de colégios de educação básica.

Se pensarmos na atuação do governo de FHC, qualquer que seja a avaliação que se adote das políticas executadas, este empreendeu a conformação de um novo arcabouço jurídico que possibilitou a ampliação do sistema privado. Ou seja, ao estabelecer os parâmetros de funcionamento e avaliação das instituições e os procedimentos burocráticos de tramitação de processos, permitiu que a imensa

¹³ Para uma breve exposição ver Magalhaes, M.A Padrões de desenvolvimento do ensino superior na Europa. http://paco.ua.pt/common/bin/Bolonha/Bolonha_PadreesDesenvES_ProfAntMagalhaes.pdf, acesso em 04/08/2012.

demanda reprimida por ensino superior (alavancada pela retomada do desenvolvimento econômico) criasse um mercado próspero, sendo este responsável pelos percentuais expressivos de crescimento do setor, sem que o governo tivesse que lançar mão de mecanismos específicos de incentivo ou financiamento para o setor privado.

O novo marco legal, suas regras e procedimentos, além do sistema de avaliação, permitiram uma ampliação do sistema em outros moldes que aqueles oriundos da reforma de 1968. Em linhas gerais, podemos apontar a diversificação dos formatos institucionais, com a criação das figuras da faculdade de tecnologia, oferecendo cursos superiores de curta duração (2 a 3 anos), dos centros universitários e a flexibilização das exigências para o credenciamento de universidades; as primeiras autorizações para oferta de cursos superiores na modalidade a distância (cujo crescimento foi exponencial durante o governo Lula)¹⁴ e finalmente, o surgimento de padrões de competição interinstitucional praticamente inexistentes no período anterior.

No segundo período estudado aqui, o do governo Lula, a mudança pela qual o sistema passou no governo FHC se aprofunda e seus contornos atingem a maturidade. Neste estudo, veremos que uma parte desta mudança, e principalmente sua consolidação, pode ser creditada às políticas adotadas (criação do SINAES e do ProUni, reformulação do FIES, incentivo à educação a distância, adoção do REUNI e a criação de novas universidades federais), mas outra parte, também substancial, se deve ao desenvolvimento autóctone do subsistema privado, ou seja, baseado em suas próprias premissas de funcionamento. A ideia de que o principal motor do desenvolvimento do setor privado são as condições econômicas nas quais opera é um dos postulados deste trabalho e será desenvolvido mais à frente. Além disso, temos um fato totalmente novo, que é a incorporação maciça de novos estratos sociais no sistema.

¹⁴ É preciso lembrar que a maior parte das “inovações” do governo FHC foi criada pela LDB de 1996 e por sua regulamentação posterior.

Em linhas bastante gerais, pode-se dizer que o governo de Fernando Henrique Cardoso deixou como herança a consolidação do modelo dual (público/privado) e um padrão de relacionamento com o setor privado que foi não modificado, mas aprofundado pelo governo Lula. Sobre esse ponto, há certo consenso na literatura. (cf. Dourado, 2009; Paula, 2009; Gomes, 2008; Sguissardi, 2008).

Entretanto, em relação ao setor público, houve uma alteração importante. Pois o governo Lula estabelece uma inflexão no movimento de congelamento e estrangulamento do setor público, ao criar uma série de novas universidades federais, além de expandir os *campi* de inúmeras dentre elas. Mas, assim como o governo FHC, o enfrentamento das questões mais prementes do setor público se fez por meio de medidas administrativas e orçamentárias, tais como o REUNI¹⁵.

No caso do setor privado, o modelo de expansão deste mantém a mesma lógica implementada pelo governo anterior, ainda que seu ritmo de crescimento tenha sofrido algum arrefecimento no período¹⁶. O aparato legal que amparava o processo de abertura e funcionamento das instituições de educação superior (IES) é reformado e consolidado.

Neste estudo apresentamos a tese de que, durante este período e no interior das mudanças ocorridas, formou-se no Brasil um sistema de educação superior de massa, quer no sentido de ser quantitativamente expressivo, quer no sentido de recrutar seus participantes fora das tradicionais elites sociais e econômicas. Como veremos, é possível sustentar a hipótese da passagem de um sistema de elite para um de massa também a partir de outras variáveis de análise.

A educação superior de massa é portanto um fenômeno recente no Brasil e uma questão pouco estudada e problematizada.

¹⁵ Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n. 6096 de 24/04/2007.

¹⁶ A respeito, ver capítulo 4.

Pois é importante salientar que no ensino superior, como topo de um sistema educacional particularmente excludente, o fato do número reduzido de vagas e de ingressantes só se tornou um problema social a partir dos anos de 1960¹⁷, sendo inclusive uma das questões relevantes na Reforma de 1968. Além de historicamente tardio, comparado a outros países, este problema quase nunca entrou na agenda de pesquisa das universidades brasileiras.

Apesar de vasta, a literatura sobre ensino superior no Brasil pouco tematizou a questão da abertura do acesso a este nível a estudantes oriundos das camadas mais baixas da população, bem como raramente se dedicou a compreender as características do setor privado e seu papel específico no conjunto do sistema.

Assim, é interessante notar que a maior parte dos intelectuais que se debruçou sobre o tema do ensino superior brasileiro se preocupou principalmente com as questões relativas à qualidade e ao financiamento das universidades públicas, e com a natureza das instituições privadas e o caráter do ensino oferecido aí, além da crítica à existência mesma destas, quase sempre vistas como uma excrescência dentro do ideal republicano de universidade pública, gratuita e de qualidade¹⁸. A questão da democratização, ou se se quiser ampliação e diversificação do acesso, começa a aparecer apenas nos escritos do final dos anos de 1990 e se intensifica nos anos 2010, na esteira da ampliação ocorrida de fato no sistema.

Entretanto, uma fração importante desses intelectuais ainda prefere defender a elitização do sistema. A posição de Cunha, 2004, um dos expoentes da literatura sobre o tema, ilustra a questão. Depois de mostrar a expansão ocorrida durante o octênio de

¹⁷ Ver Martins , 2009.

¹⁸ Segundo Martins, 2009 “O ensino superior privado que surgiu após a Reforma de 1968 tende a ser qualitativamente distinto, em termos de natureza e objetivos, do que existia no período precedente. Trata-se de outro sistema, estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional. Esse novo padrão, enquanto tendência, subverteu a concepção de ensino superior ancorada na busca da articulação entre ensino e pesquisa, na preservação da autonomia acadêmica do docente, no compromisso com o interesse público, convertendo sua clientela em consumidores educacionais”(Martins, 2009, p. 17)

FHC, em que havíamos alcançado em 2002 a cifra de três milhões e meio de estudantes, afirma, “o resultado de tão grande expansão é a desvalorização dos diplomas de ensino superior de graduação, em termos materiais e simbólicos, o que, ao invés de diminuir, aumenta a demanda deles e dos que se lhe seguem - o mestrado e o doutorado” (Cunha, 2004, p. 797). Note-se que a afirmação não se dá no registro da constatação, mas no da crítica. A esta, acrescenta outra, bastante contundente, à interiorização territorial do sistema:

o paroquialismo precisa ser enfrentado com coragem, tanto no setor público quanto no privado. O ensino superior só pode ser desenvolvido com recursos caros e raros, que não existem em qualquer lugar. A reconcentração das IES, inclusive na dimensão geográfica, é condição necessária para a melhoria da qualidade do ensino superior. Sem ela, todas as demais medidas serão inócuas. (Cunha, 2004, p. 813)

Sendo assim, o discurso sobre a necessária qualidade de ensino e a defesa do papel estratégico da universidade no desenvolvimento do país se tornou algumas vezes o bastião para as posições mais conservadoras, pois a qualidade passa a ser um fim em si mesmo. O que vemos então é que esta corrente, na qual Cunha não é uma voz isolada, parece ter se perguntado pouco a quem esta qualidade superior interessa, a quem ela atende e principalmente, como enfrentar o problema dos que estão de fora. Porque, ainda que no registro pretensamente republicano desta abordagem, os recursos caros e raros mobilizados na universidade fossem capital para a sociedade como um todo, em larga medida beneficia apenas os usuários daquela. Estes usuários são os permanentes (professores e funcionários estáveis) e os transitórios, ou seja, os estudantes que tiveram não mais que o “mérito” de conseguir um passaporte de entrada¹⁹.

Nas análises a respeito do ProUni, por exemplo, a maior parte da crítica refere-se à transferência de recursos públicos (impostos devidos) ao setor privado, incentivando a privatização do sistema de ensino superior, num ambiente de falta de controle público sobre a qualidade das instituições participantes e sobre as bolsas

¹⁹ São conhecidas as análises de Bourdieu sobre a vinculação do “mérito” à classe social a qual o sujeito pertence.

concedidas, e ao reforço da política discriminatória, que relega uma educação de baixa qualidade para a população mais carente, acompanhada de precárias políticas de manutenção no sistema do estudante atendido, à concentração de vagas nas regiões Sul e Sudeste etc.

Segundo Catani *et al*, 2006,

O Prouni é comumente visto como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente. (Catani *et al*, 2006, p. 16)

Do meu ponto de vista, essa crítica é exemplar do problema aqui mencionado de a literatura sobre a educação superior ter virado as costas à questão da ampliação do acesso. Pois ainda que correta do ponto de vista formal, uma vez que o ProUni de fato beneficiou as IES privadas ao desonerá-las de impostos devidos, deixa de lado aspectos importantes. Em primeiro lugar, é preciso considerar que os mais de setecentos mil estudantes beneficiados com bolsas do ProUni ao final do governo Lula dificilmente poderiam ser atendidos por vagas públicas, por razões várias. Desde geográficas até de perfil do público-alvo. Além disso, mesmo que se considerasse que a renúncia fiscal oriunda do programa deixasse de existir e que o governo investisse inteiramente os recursos em novas vagas no setor público, a criação destas certamente demandaria mais tempo que os dois ou quatro anos que um estudante universitário hoje passa nos bancos escolares de graduação. Prova disso é que, de fato, o governo Lula ampliou em 32% a rede de universidades federais e quase dobrou seu número de vagas, mas ainda assim, a participação relativa das matrículas destas no conjunto decresceu no período²⁰.

²⁰ Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2010, em 2001 as universidades federais tinham 504.797 alunos matriculados, o que correspondia a 16,6% do total. Em 2010, o número de matriculados tinha saltado para 938.656 matriculados, mas isso representava apenas 14,7% do total.

Considero ainda que a crítica tem um caráter paternalista, pois supõe que os chamados pobres, inseridos precariamente por meio de instituições privadas, seriam incapazes de romper, mesmo no nível pessoal, a estratificação social vigente. Neste sentido, supõe que seria mais honesto com estes deixá-los onde estão, ou seja, privados de qualquer sorte de diploma. Porque a instituição que lhes confere este tipo de diploma de nível superior, privada e de pretensa má qualidade, se tornaria para estes não um distintivo mas um anátema, prova da sua incapacidade de realizar um curso em uma instituição respeitável. E paternalista ainda por crer que defende o interesse dos pobres ao defender que sua inserção devesse ser por meio de instituições de elite que, de resto, não pode nem quer recebê-los.

O fundo de minha objeção a essas posições reside no ponto de vista adotado, ou seja, o de que a melhor lente para analisar o sistema, quase sempre lançando mão da oposição entre público e privado, deva ser a qualidade. A partir da constatação inequívoca de que esta é superior no primeiro em relação ao segundo, a crítica pode assumir uma posição relativamente cômoda.

Talvez isso explique o quase silêncio em relação ao problema da inclusão e a naturalização da ideia de que os que não tiveram formação pregressa adequada *não deveriam* chegar ao ensino superior. Ideia cristalizada nas populares chacotas feitas ao iletrismo de muitos estudantes universitários. A conclusão lógica deste raciocínio, ou seja, a de que estes estariam de fato e de direito condenados absolutamente às posições sociais subalternas não é assumida por (quase) ninguém.

Outra crítica hegemônica neste campo refere-se à ideia de que a privatização do sistema²¹ põe em xeque a educação como direito e como elemento de emancipação pessoal, para subsumi-la à condição de mera mercadoria ou serviço; adestramento no lugar de educação reflexiva, para citar os termos usados por Marilena Chauí. O

²¹ Segundo meu ponto de vista, o termo “privatização do sistema” é conceitualmente equívoco. Privatização supõe um processo em que o sistema fosse público e deixasse de sê-lo. Ora, o sistema no Brasil é dual desde o seu início (Cf. Sampaio, 2000). Alternativamente, se poderia falar na hegemonização crescente do setor privado neste.

potencial libertário da criação de cidadãos se reduziria à formação de consumidores acríticos portadores de mão de obra barata para o capital²². Ou seja, tratar-se-ia de cidadãos de segunda classe. Sem entrar na discussão do conteúdo do conceito de cidadania, é possível supor que provavelmente os que buscam os bancos escolares de terceiro grau procuram a superação desta condição eminentemente subalterna, dentro de suas possibilidades e capacidades. Ainda que muitas vezes vejam a cidadania objetivada em melhores posições de trabalho e aumento de poder de consumo²³.

Do meu ponto de vista, essa crítica pode acertar o alvo das empresas educacionais do setor privado, mas negligencia o processo de empoderamento que a passagem pelo ensino superior representa para os sujeitos deste processo. Este empoderamento é tanto subjetivo, no sentido de que estes o vivem em termos de uma vitória pessoal ou familiar, quanto objetivo, no sentido de que efetivamente as estatísticas mostram que um grau acadêmico aumenta substantivamente renda e mobilidade social.

Sem desconsiderar os riscos de um hiper-realismo conformista, penso que, em termos sistêmicos, os principais problemas trazidos pela hegemonização crescente do setor privado não são tangenciados por essas críticas (a da qualidade e a da educação como direito).

A meu ver, estes são, de um lado, o seu próprio gigantismo e de outro, o entrincheiramento das instituições públicas em sua posição, em face de um subsistema de “segunda categoria”, mas crescente e influente.

²² Para este ponto de vista ver Dourado et al, 2003; Dourado 2008; Cunha 2007; Mancebo, 2004b, entre outros; e <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/2012/03/marilena-chaui-critica-neoliberalismo-sobre-a-educacao>. Acesso em 28/02/2013.

²³ Como lembra Guerón, o consumo pode ser inventivo, principalmente para os pobres que estão passando recentemente pelo processo de monetarização. Ver <http://uninomade.net/tenda/teocracia-fundamentalista-odio-aos-pobres-e-resistencia/>. Acesso em 04/04/2013

O primeiro torna o setor privado quase sempre escapável às medidas públicas de controle e cada vez mais permeável à exploração da educação como negócio forçosamente muito lucrativo, impondo uma lógica econômica, crescente e selvagemmente concorrencial, a uma parte enorme do sistema, deixando, conseqüentemente, mais e mais distantes o modelo e a concepção de educação superior presentes nas melhores instituições, quer públicas quer privadas²⁴.

As empresas de capital aberto talvez sejam o paroxismo disso, pois a exigência de gerar superávits que se convertam em dividendos a milhares de acionistas anônimos passa ser um imperativo que se sobrepõe a qualquer outro. Porque, no fundo, nem estes nem seus prepostos (os gestores do negócio) se sentem responsabilizados pela maneira como os tais dividendos são gerados. A escolha pelo “papel” é baseada unicamente em seu desempenho e rentabilidade. Os gestores, por sua vez, em sua maioria vindos do setor financeiro, podem voltar a ele a qualquer momento²⁵.

O gigantismo tornou o setor privado de educação superior um setor econômico²⁶. Enquanto tal, questões como privatização e mercantilização da educação

²⁴ Como veremos no capítulo 6, as taxas líquidas de lucro nas S.A. (empresas de capital aberto) têm estado em níveis muito mais altas que as taxas médias de outros setores.

²⁵ Para se ter ideia do que isso significa na prática, no mês de março de 2003, as ações da Anhanguera Educacional caíram 20%. Segundo especialistas, isso porque “o resultado do quarto trimestre de 2012, apresentado no dia 25 de março, todas as principais linhas do balanço da Anhanguera vieram abaixo do estimado pelos analistas. Um dos pontos que mais chamou atenção foi a receita líquida de 363,1 milhões de reais, apenas 3,8% superior ao mesmo período de 2011”. Ver <http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/conheca-a-aposta-mais-controversa-da-bolsa-em-abril>, acesso em 20/04/2013. Em 22/04/2013 foi anunciada sua incorporação pela Kroton Educacional, ainda sob avaliação do CADE.

²⁶ Como já salientavam Simon e Jacques Schwartzman em um já antigo texto de 2000. Cf. <http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v10n37/v10n37a02.pdf>, acesso em 02/03/2012

lhes são totalmente indiferentes. Igualmente não sensibilizaram dois governos de matizes ideológicos e atuação política bem distintos. No cálculo entre os problemas a serem enfrentados pelo país nesta área e as soluções possíveis, os benefícios sociais e econômicos do alargamento da cobertura, mesmo que de segunda linha, falou mais alto.

Como setor de massa de grandes dimensões, o setor se blindou pelo seu próprio peso e importância estratégica.

O segundo problema apontado acima impede uma verdadeira reflexão do setor público sobre seu papel institucional e histórico, sobre seus problemas internos, sua relação com a sociedade etc. Bastião da educação de qualidade e guardião desta como direito inalienável do ser humano pode, senão dormir, pelo menos, cochilar em berço esplêndido²⁷.

Ou seja, a universidade pública não conseguiu pensar em soluções para a necessária e urgente ampliação do setor público fora do seu próprio modelo e *status quo*. Fechou os olhos para a evidência de que um modelo de elite é incapaz de atender à demanda de massa.

Ambos os problemas têm conduzido a educação superior no Brasil a um déficit histórico tanto em relação a um papel robusto desta no desenvolvimento científico e tecnológico do país, quanto na manutenção de nossa enorme dívida social. Numa sociedade de massa como a que temos hoje, se as universidades públicas recusam-se a pensar como atender essa demanda crescente, em nome de ideais de qualidade pouco universalizáveis, abre caminho para que o setor privado o faça. Honestamente, é impossível não estabelecer esta correlação, ainda que ela não responda nem seja

²⁷ As atuais iniciativas de adoção de cotas, ampliação de cursos noturnos, criação de campus em cidades do interior vão, ao contrário, na direção da universidade pública assumir seu papel social e histórico. Mas são ainda iniciativas tímidas e recentes, como se estas, atropeladas pelos fatos e clamores sociais, estivessem finalmente começando a reagir positivamente.

responsável por tudo. Imaginar que, num estado democrático de direito, isso possa ser revertido por atos legais *ex nihilo* ou medidas policiais é simplesmente ingênuo²⁸.

Se a minha posição fizer algum sentido, vejo que há dois problemas na discussão sobre o ensino superior brasileiro que precisam ser tematizados. De um lado, o problema real enfrentado nas últimas duas décadas pelas políticas públicas de incluir milhões de estudantes em curto espaço de tempo, superando uma herança secular de exclusão, não pode portanto ser tratado apenas sob a ótica da superior qualidade das universidades públicas. De outro, o setor privado precisa antes ser conhecido que julgado. Inclusive porque o julgamento que tem sido feito pelos estudiosos, bem como as avaliações públicas empreendidas pelos distintos governos que o colocam na rabeira do sistema em termos de sua qualidade, não impediram seu crescimento ininterrupto há mais de um século. O conhecimento pode propiciar aos gestores públicos ferramentas mais efetivas de controle. Controle da expansão, controle da qualidade.

É preciso, portanto, fazer um retrato desse novo perfil do subsistema privado, considerando que este se forja a partir das exigências e oportunidades do mercado e também da força que o arcabouço de políticas, incluída aí a moldura legal cambiante, exerce sobre ele.

Neste trabalho vamos considerar que no período estudado a evolução do sistema tem duas balizas. O mercado (os novos demandantes, a concorrência interinstitucional, as fontes de financiamento) e o Estado e suas políticas. No caso de FHC basicamente apenas regulatórias e avaliativas. No caso de Lula, além dessas, mantidas em suas linhas gerais, também um sistema bem mais atuante de financiamento público.

²⁸ Aqui penso nas sugestões recorrentes de alguns críticos do sistema de que se deveria limitar o funcionamento e as prerrogativas das IES privadas, como solução para a hegemonia do setor. Ou ainda nas medidas de saneamento contra algumas instituições adotadas pelo governo Lula, usando o poder de polícia do Estado que, se pontualmente foram salutares corrigindo problemas evidentes, pouco modificaram o panorama geral do setor privado.

Por outro lado, o sistema tal como se apresenta hoje possui algumas características que necessitam de maior compreensão e também enfrenta alguns impasses que precisam ser tematizados.

Certamente o maior deles é o papel que o setor privado passou a desempenhar sobre o conjunto do sistema. O significado disso provavelmente só será conhecido no longo prazo, quando a perspectiva histórica nos permitir compreender se este setor deu conta do papel que o país espera dele, na formação de recursos humanos e no desenvolvimento de ciência e tecnologia. Por ora, precisamos compreender melhor as características do setor privado, influenciando o lugar reservado às instituições públicas e redefinindo inclusive, de modo mais amplo, o modelo e a função das instituições de educação superior.

Dessa forma, este fenômeno a que estamos chamando de mudança estrutural (a formação de um sistema de massa) diz respeito a dois aspectos principais. De um lado, temos alterações profundas na morfologia e no funcionamento do setor privado. Houve um expressivo aumento dos seus números globais, considerando instituições, alunos matriculados, egressos, cursos oferecidos, níveis de regionalização e interiorização da oferta, mas também apareceram novos tipos de instituições, modalidades de curso, política de preços e custos, modelos de gestão etc.

Essas mudanças na morfologia e no funcionamento alteraram uma referência antiga para o funcionamento das IES privadas: o modelo a ser seguido, com as adaptações necessárias, deixa de ser o das universidades públicas e passa a ser a política e os instrumentos de avaliação do Estado. Ou seja, a partir do marco regulatório, este estabelece muito mais claramente quais os requisitos necessários para o funcionamento adequado de uma instituição privada.

Paradoxalmente, o grau de generalidade das políticas e a especificidade dos instrumentos de avaliação, que se concentram especificamente nas questões por assim dizer "pedagógicas" do ensino, permitem que, do ponto de vista organizacional e de atuação no mercado, a mantenedora, ou seja, os donos do negócio passem a ter uma autonomia quase ilimitada. Efeito inverso ao teoricamente pretendido pelas

políticas avaliativas, se essas são pensadas como paradigmas de padrões de qualidade acadêmica, capazes de controlar a expansão desordenada e de manter um modelo clássico de instituição universitária.

Desse modo, na prática, as políticas avaliativas e as medidas pontuais de supervisão, ao se consolidarem como a única política pública de controle do sistema, em que pese sua importância, acabaram por corroborar a possibilidade da adoção de um modelo empresarial de atuação, inclusive na estrutura interna das IES²⁹.

O outro aspecto diz respeito à nova clientela. Pela primeira vez na história, vemos um número expressivo de alunos oriundos das classes C e D ingressando no sistema, principalmente por meio da criação do ProUni e da ampliação do FIES, além da adoção da educação a distância e da queda acentuada dos valores de mensalidade que o modelo altamente concorrencial das IES produz. Cursos superiores podem ser comprados no mercado com mensalidades menores que R\$ 200,00, ou seja, menos de um terço do salário mínimo. E este valor é hoje praticamente a única barreira de entrada, uma vez que as instituições aceitam alunos iletrados e a educação a distância chega aos menores e mais longínquos municípios brasileiros.

O ingresso destes alunos, cujo perfil social também é substancialmente distinto, uma vez que incorpora trabalhadores mais velhos e mulheres em sua maioria, cria necessidades intrínsecas e o setor tem de se adaptar a elas, e essa adaptação recoloca a questão da mudança. Pois este novo mercado exige ser abordado em seus próprios termos ao mesmo tempo em que os parâmetros “universais” do que se espera da educação de nível superior permanece no horizonte (dado que são estabelecidos pelos instrumentos de avaliação aos quais as IES estão submetidas). Mais que nunca a qualidade de cada instituição deixa de ser uma questão a ser resolvida entre a instituição e seus “clientes”, como o fora por décadas, e passa a ser uma questão de política pública.

²⁹ Este ponto será retomado no capítulo 6 e na conclusão deste trabalho.

Assim, neste período de dezesseis anos e dois presidentes, a questão da expansão mudou de paradigma, passando de uma crise de oferta, havida até o começo dos anos 1990, para uma crise de demanda, pelo menos nas instituições privadas, com um excesso de vagas ofertadas, a acirrada concorrência entre as IES e a redefinição do setor público, com abertura de cursos noturnos e *campi* universitários no interior do país. O modelo de expansão tem gerado ainda consequências sistêmicas, o que se convencionou chamar, na terminologia das consultorias que atuam no ramo, de consolidação do mercado.

Esta consolidação significa a formação de grandes conglomerados, por meio de aquisições ou fusões, e o consequente desaparecimento gradual de pequenas instituições, incapazes de sobreviver num ambiente de grande concorrência. Mas significa também a construção de um modelo hegemônico de gestão acadêmica e de processo de ensino e aprendizagem. Este inclui o apostilamento dos conteúdos, a precarização e proletarianização do trabalho docente e o controle crescente sobre este, a gestão voltada para atender às exigências legais muitas vezes por meio de manobras que maquiavam a realidade institucional etc.

Estamos portanto diante de uma mudança de grandes proporções. Conforme lembra Martins, 2002,

Na trajetória dessas transformações, forma-se um campo acadêmico extremamente complexo em virtude das diferentes posições ocupadas por essas instituições diante dos indicadores que comandam o funcionamento desse espaço social, como a qualidade do ensino oferecido, a titulação do corpo docente, a capacidade científica instalada, os formatos organizacionais desses estabelecimentos, o prestígio e o reconhecimento social e simbólico dos distintos estabelecimentos que o integram (Martins, 2002, p. 197).

A contribuição deste trabalho é avançar no entendimento dessas questões, a partir de alguns objetivos. Em primeiro lugar, categorizar o atual estágio do sistema federal de educação superior como tendo alcançado, depois de pouco mais de um século de história, o patamar de um sistema de massa. Em segundo lugar, elencar e analisar as principais políticas de ambos os governos em questão para o subsistema

privado, a partir da perspectiva de uma meta a ser alcançada, ou seja, a ampliação substantiva de acesso. Em terceiro lugar, a partir das dimensões que distinguem o sistema de acesso de massa daquele de elite, utilizando a perspectiva teórica de Martin Trow, qualificar as principais características deste subsistema.

Para o cumprimento do primeiro objetivo, vamos apresentar brevemente a análise de Trow sobre as etapas de desenvolvimento dos sistemas de ensino, realizada no primeiro capítulo. O segundo objetivo será contemplado pela discussão presente respectivamente nos capítulos dois e três, sobre os governos de FHC e de Lula.

O terceiro objetivo será abordado em três capítulos. No capítulo quatro apresentarei a estrutura do sistema federal a partir de seus números; no capítulo cinco, será abordado o perfil dos alunos do setor privado; no capítulo seis, a partir de pesquisa documental e empírica com sujeitos oriundos do setor privado, o foco será o funcionamento e o modo de atuação deste, segundo as dimensões de análise propostas por Trow.

O estudo será finalizado por uma retomada das características sistêmicas que permitirão caracterizá-lo como *de massa*, e sobre algumas das consequências sociais e políticas disso.

Capítulo 1

O sistema de educação superior de massa: o setor privado

Helena Sampaio, 2000, retomando o trabalho de Roger Geiger, **Hierarchy and diversity in american research universities**, apresenta a tese de que o setor privado de educação superior desempenha, no Brasil, o papel de setor de massa, estando em relação de complementaridade ao setor público, que seria responsável pelo atendimento de elite, no interior de um sistema dual.

Neste estudo, pretende-se aprofundar esta tese. Em primeiro lugar, precisar as variáveis segundo as quais se define a passagem de um sistema de elite para o sistema de massa; em segundo lugar, situar o momento histórico e as políticas públicas adotadas que lhe permitiram efetuar essa passagem; em terceiro lugar, delinear o perfil deste sistema de massa. Finalmente analisar alguns aspectos do setor privado que o diferenciam do setor público, que ainda permanece, em larga medida, como de elite.

Para o primeiro objetivo, vamos retomar a perspectiva teórica de Martin Trow, em trabalhos publicados em 1973 e posteriormente em 2005. Em 1973 o autor apresenta uma teoria da evolução dos sistemas de educação superior nas chamadas sociedades avançadas. Segundo ele, a partir de um padrão amplo de desenvolvimento, esta evolução apresentaria diferentes fases, transformando-se de sistema de elite, para sistema de massa e eventualmente chegaria a sistema de acesso universal. Subjacente a este padrão estão o ritmo de expansão e o volume de matrículas, como forças motrizes. Assim, para cada etapa, ele propõe um critério quantitativo, estabelecendo percentuais de taxa líquida de matrícula para a faixa etária de 18 a 24 anos.

Quadro 1 – Fases da evolução dos sistemas de ensino superior e percentuais de taxa de matrícula líquida

Elite (0-15%)	Massa (16-50%)	Universal (acima de 50%)
----------------------	-----------------------	---------------------------------

Entretanto, os critérios quantitativos são importantes apenas na medida em que estabelecem uma fronteira analítica entre as fases, pois se trata antes de pensar as questões oriundas do desenvolvimento dos sistemas. Dessa forma, o problema da expansão subjaz aos que emergem da transição que, via de regra, aconteceria em todas as sociedades desenvolvidas.

Para pensar esse padrão de desenvolvimento, o autor propõe dez dimensões a serem observadas na transição: 1) o tamanho do sistema; 2) as funções da educação superior; 3) o currículo e as formas de instrução; 4) a “carreira” do estudante no interior do sistema; 5) a diversificação institucional; 6) o **locus** de poder e de decisão; 7) os padrões acadêmicos (qualidade); 8) as políticas de acesso e seleção, 9) as formas de administração acadêmica e 10) a governança interna.

Em cada uma das dimensões, portanto, são enumeradas características que distinguiriam uma fase da outra e marcariam a eventual transição percorrida pelo sistema.

Em um texto de 2005, o autor cita e aprova a sistematização dessas dimensões propostas por ele, realizada por John Brennan no texto “The Social Role of the Contemporary University: Contradictions, Boundaries and Change,” de 2004, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 - Concepção de Trow para sistema de elite, massa e acesso universal em ensino superior

	Elite (0-15%)	Massa (16-50%)	Universal (acima de 50%)
<i>i) Posição de acesso</i>	Privilegio por nascimento ou talento ou ambos	Direito para alguns com certas qualificações	Obrigações para as classes médias e altas
<i>ii) Funções da educação superior</i>	Moldagem mental e de caráter da classe dominante; Preparação para os papéis de elite	Transmissão de habilidades e preparação de uma gama mais ampla de papéis de elite técnica e econômica	Adaptação de “toda a população” para rápidas mudanças sociais e tecnológicas
<i>iii) Currículos e formas de instrução</i>	Altamente estruturado em termos de concepções de conhecimento acadêmico ou profissional	Modular, flexível e semiestruturada sequência de cursos	Rompimento de limites e sequências; Rompimento de distinções entre aprendizagem e vida
<i>iv) A “carreira” do estudante</i>	Patrocinado depois do ensino médio; estuda ininterruptamente até receber o diploma	Atraso crescente na entrada; Mais abandono	Grande adiamento na entrada; diluição de limites entre educação formal e outros aspectos da vida; Trabalho em tempo parcial
<i>v) Diversidade Institucional</i>	Homogêneas com padrões elevados e comuns; Pequenas comunidades residenciais; Limites claros e impermeáveis	Inclusiva com padrões mais diversificados; “cidades do intelecto” misto de residência no campus e residência externa com acesso pelo transporte público Limites nebulosos e permeáveis	Grande diversidade sem padrões comuns; Agregados de pessoas inscritas, algumas das quais nunca estão no campus ou estão raramente nele; Limites fracos ou inexistentes
<i>vi) Locus de poder e tomada de decisão</i>	“O Ateneu”, pequeno grupo de elite, compartilhando	Processos ordinários de grupos de interesse e programas	Os “públicos de massa” questionam privilégios

	valores pressupostos	partidários	especiais e imunidades da academia
<i>vii) Padrões Acadêmicos (qualidade)</i>	Amplamente partilhado e relativamente elevado (na fase meritocrática)	Variável; sistema/instituição “se tornam empresas de holding para empreendimentos acadêmicos de tipos muitos diferentes.”	Critério muda de “padrões” para “valor agregado”
<i>viii) Políticas de Acesso e Seleção</i>	Resultados meritocráticos baseados em performance escolar	Meritocrática mais “programas compensatórios” para alcançar a equidade de oportunidade	Aberta, ênfase em acesso aberto, ênfase na igualdade de acesso/conquista grupala (de classe, étnica)
<i>ix) Formas de administração acadêmica</i>	Acadêmicos, “amadores em administração”, eleitos/nomeados por períodos limitados	Ex-acadêmicos agora administradores em tempo integral somado a uma burocracia crescente e ampla	Mais profissionais especialistas atuando em tempo integral; Técnicas gerenciais importadas de fora da academia.
<i>x) Governança interna</i>	Professores seniores	Professores e funcionários com influência crescentes de estudantes	Quebra do consenso institucional tornando a governança insolúvel; capacidade decisória migrando para as mãos da autoridade política

Fonte: Trow, 2005, p. 64

A partir deste quadro, podemos ver que as dimensões propostas dizem respeito ao modo como o sistema se configura e funciona em cada uma de suas fases de desenvolvimento. Assim, dizem respeito a quem é selecionado para ingresso, sob quais critérios é realizada a seleção, que tipo de formação é oferecido, como o selecionado é mantido dentro do sistema e, finalmente, a aspectos de funcionamento das próprias instituições, pensando-se em suas funções sociais, formas de administração e *locus* de poder, qualidade e controle. Além do tipo de interação que estas estabelecem com o Estado.

Resumidamente, o sistema de elite se caracteriza por receber alunos oriundos das camadas mais altas da sociedade, e sua principal função é reproduzir essa elite, preparando seus membros para o desempenho dos papéis de liderança condizentes com seu pertencimento à classe dominante. Estes alunos se dedicam inteiramente a seus cursos durante o período de formação e são submetidos a currículos tradicionais. Do ponto de vista das instituições, estas estão baseadas em critérios meritocráticos, têm concepções bastante consolidadas sobre o conhecimento oferecido, elevados padrões de qualidade acadêmica e são comandadas por seus professores, que se dedicam amadoristicamente às funções administrativas. Além disso, o sistema de elite oferece a seus membros a distinção e proteção da classe social, na medida em que os diferencia (Trow, 2005).

O sistema de acesso universal (acima de 50% de cobertura), pelo contrário, não é um privilégio das elites, mas uma obrigação para as classes média e alta. Sua principal função é preparar e adaptar a população “em geral”, para quem o acesso se torna flexível, para as mudanças sociais e tecnológicas que se tornaram cotidianas nas sociedades mais desenvolvidas onde este sistema usualmente ocorre. Dessa forma, ainda que ele comporte instituições de elite cujas características se mantêm em larga medida inalteradas, verifica-se a diversificação da origem social dos estudantes cuja passagem pelas instituições nem sempre está vinculada à busca de qualificação profissional e muitas vezes se dá por meio de educação a distância e educação continuada, o que é possível na medida em que são oferecidas formas curriculares flexíveis, que compreendem prazos igualmente flexíveis. Do ponto de vista institucional,

verifica-se a diluição dos limites da instituição (por exemplo, no caso da educação a distância), a administração desta passa a estar nas mãos de gestores profissionais que empregam técnicas gerenciais desenvolvidas pelas empresas e finalmente se verifica a mudança dos padrões de qualidade, com a introdução da ideia de valor agregado (Trow, 2005).

O sistema de massa, compreendendo um nível de cobertura entre 16% e 50% da faixa etária selecionada, diferentemente do que ocorre nas duas pontas do desenvolvimento, baseia-se na ideia da educação superior como um direito, para os que apresentarem as credenciais para reivindicá-lo. Ou seja, nem é privilégio distintivo nem obrigação ou instrumento de adaptação social. Os que detêm o direito, o devem a algumas competências ou qualificações que os tornam aptos no esquema meritocrático, que continua parcialmente operante, ou porque são alvo de políticas compensatórias direcionadas a grupos étnicos ou socioeconômicos. Aberto a este público mais variado, o sistema prepara seus egressos para os diversos papéis de uma elite ampliada, que compreende setores técnicos e econômicos, ou seja, setores médios. Para se adaptar a este público, os cursos se transformam, oferecendo currículos flexíveis em termos de prazo de conclusão, de organização de conteúdos e de metodologia, tendo em vista a preparação principalmente para o exercício profissional. Apesar disso, o ingresso muitas vezes é retardado e há maior nível de abandono. As instituições se diversificam em diferentes formatos e padrões de qualidade. Seus dirigentes apresentam níveis crescentes de especialização e profissionalização; há crescimento das estruturas burocráticas e democratização interna, com a inclusão de alunos e funcionários na governança das instituições.

Este esquema explicativo brevemente apresentado pode nos ajudar a compreender a mudança pela qual passou o sistema de educação superior brasileiro nas últimas duas décadas e também a qualificar o próprio subsistema privado. Por outro lado, nos parece claro que estas dimensões precisam ser aclimatadas à realidade brasileira, uma vez que algumas características propostas pelo autor para distinguir o sistema de massa do de acesso universal se encontram embaralhadas por aqui. Por isso, será necessário propor algumas alterações nas variáveis da tipologia.

Antes porém de iniciar a análise do sistema a partir destas ferramentas, é preciso o situarmos historicamente e pensarmos nos motores de seu desenvolvimento, focando sobretudo o objeto desta tese, que é o setor privado.

Assim, podemos começar pela forma como penso que o desenvolvimento deste deve ser abordado, depois apontarei brevemente em cada um dos governos em tela as políticas desenvolvidas para o ensino superior. O propósito desta análise é considerar o papel que as ações e programas estatais tiveram na configuração atual. Finalmente vou analisar as características próprias do sistema, a partir do modelo proposto pelo autor americano.

1. A dinâmica do desenvolvimento do subsistema privado de ensino superior

Antes de iniciar a exposição, convém esclarecer que tomo o sistema federal segundo a definição dada pelo artigo 2 do Decreto n. 5773 de 09/05/2006, segundo o qual “o sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.”³⁰

A partir desta definição operacional do sistema federal, para fins de clareza, vou reunir os tipos de instituição mencionados no decreto em duas categorias distintas (setor público e setor privado) e nomeá-las *subsistemas*. Isto porque, apesar de fazerem parte de um único sistema, tem configuração, modo de funcionamento, marcos regulatório etc., distintos.

³⁰ É preciso salientar ainda que o presente estudo deixa de fora uma parte importante do sistema de educação superior brasileiro, que são as universidades e instituições estaduais e municipais. Elas representam hoje cerca de 10% do total de matriculados e são responsáveis por uma fatia substancial da produção em ciência e tecnologia do país, principalmente se considerarmos a importância das universidades estaduais paulistas. Esta escolha se deve ao fato de que uma parte considerável das políticas federais não as atingem, dado seu elevado nível de autonomia.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação e suas autarquias, é o responsável pelo financiamento das instituições federais e pela regulação, controle e avaliação do setor privado. Além de formatar o conjunto do sistema a partir de uma ampla política regulatória.

A educação superior é aberta à iniciativa privada desde o início de seu desenvolvimento, no final do século XIX. A Constituição de 1988 reitera esse princípio em seu artigo 209, ressaltando que desde que observadas as condições de respeito às normas gerais da educação nacional e a autorização e a avaliação pelo poder público. A ideia da exploração comercial da atividade, como finalidade de obtenção de lucro, está apenas subjacente ainda que isso tenha de fato ocorrido sempre. A explicitação irá aparecer apenas quase 10 anos depois, por meio do Decreto n. 2.207 de 15 de abril de 1997. A partir dessa legislação e da que se lhe seguiu, as instituições privadas passaram a se classificar entre particulares, com ou sem fins lucrativos, confessionais ou comunitárias.

Esses dois subsistemas desempenharam, ao longo de mais de um século de convivência, papéis complementares. O setor público, dado suas dimensões bastante reduzidas e a consequente instituição de um exame seletivo de ingresso geralmente bastante competitivo e rigoroso, recebe tradicionalmente um público pequeno e academicamente mais bem preparado, ainda que em cursos menos procurados ou que ofereçam formação para profissões com pouco prestígio social, como as licenciaturas, possa haver um grande afluxo de estudantes saídos das camadas mais baixas da pirâmide social³¹. Da mesma forma, o setor privado não é homogêneo. Algumas poucas instituições, em sua maioria fundações ou de origem confessional, contêm ilhas de excelência acadêmica e abrigam alunos da elite econômica e social³². Mas ambos

³¹ A respeito do perfil do estudante das universidades públicas, ver [http://andifes.hospedagemdesites.ws/wpcontent/files/flutter/Valberes_Nascimento_\(Fonaprace\)_Pesquisa_do_perfil_socioeconomico_do_estudante_de_graduacao.pdf](http://andifes.hospedagemdesites.ws/wpcontent/files/flutter/Valberes_Nascimento_(Fonaprace)_Pesquisa_do_perfil_socioeconomico_do_estudante_de_graduacao.pdf). acesso em 23/01/2013

³² É preciso lembrar, entretanto, que nem todas as instituições que recebem alunos da elite fazem parte do primeiro time das instituições privadas. Alguns fatores como localização, carreiras oferecidas, capacidade de atração baseada em boas instalações e marketing agressivo etc. têm concorrido para a nuance crescente destas distinções.

os casos estão fora da curva. O grosso do setor privado é formado por instituições com padrões de qualidade distantes dos padrões alcançados pelas instituições públicas e tem como público-alvo os excluídos destas. Em um paradoxo largamente conhecido, são os mais pobres, oriundos das escolas públicas, os alunos que se prestam a pagar mensalidades nas instituições privadas.

Nesta relação complementar, conforme já vimos, cabe ao setor privado o papel de atender à demanda de massa, constituindo-se em um *mass private sector*, ideia apresentada por Geiser, 1986, e retomada por Sampaio, 2000. Para os autores, setor de massa significa aquele que atende dinamicamente a uma demanda emergente e crescente, heterogênea e pouco qualificada academicamente, portadora de expectativas muito distantes da ideia de uma carreira ligada às profissões liberais ou às aspirações de excelência acadêmica.

A existência de um setor de massa significa ainda ampliar a função tradicionalmente atribuída às universidades públicas, de garantir desenvolvimento científico e tecnológico, uma vez que a educação superior passa a ser um catalizador significativo para questões como a inclusão social, a diminuição de desigualdades regionais, étnicas e de gênero, a geração de emprego e renda, a mobilidade social.

Segundo Martins, 2004, o ensino superior tem experimentado um crescimento e diversificação de suas funções e raio de atuação. Além de desempenhar seus clássicos papéis de ensino e pesquisa, tem assumido em diversos países outras funções, tais como contribuir para o fortalecimento da competitividade da economia, fornecer treinamento especializado para atender as necessidades do mercado de trabalho, atender demandas de empresas privadas, formar quadros para as burocracias públicas, prestar serviços para o aparelho estatal etc. O autor enfatiza ainda que,

Em função dessas relações que o ensino superior passou a estabelecer com o ambiente externo, iniciou-se um gradativo processo de revisão de sua própria identidade institucional, até então calcada num modelo universitário humboltiano, que tendia a preservar sua autonomia

intelectual diante das demandas do mundo externo. (Martins, 2006, p. 1006)

Evidentemente, pensando no caso brasileiro, estes novos papéis não são oriundos da orientação ou da atuação direta do setor privado, mas são desafios sociais expressos no aumento da cobertura do parque universitário nacional.

Para Sampaio, 2000, que analisa todo o período de formação do setor privado brasileiro, remontando portanto ao final do século XIX, é um erro considerar que o Estado em algum momento tenha se retirado do ensino superior e promovido sua privatização. A convivência dos subsistemas é a nota dominante. O setor privado sempre foi muito importante no desenvolvimento da educação superior, com percentuais de participação nunca inferiores a 40%, desde os anos de 1930, quando o primeiro censo foi realizado. Considerando o período compreendido entre 1933 e 1965, a principal característica do sistema é a consolidação do setor privado e seu crescimento contínuo. Neste padrão de desenvolvimento, há duas características constantes, “a orientação para a formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema” (Sampaio, 2000). No final dos anos 60, o setor privado se tornou majoritário³³. A partir da década de 90 e especificamente a partir do governo FHC, a predominância se acelerou e continuou crescendo até 2008, quando o percentual de participação nas matrículas totais se estabilizou, embora em um alto patamar, tendo em vista a ampliação do parque das universidades federais ocorrida durante o governo Lula.

O estudo de Sampaio abrange os dados até 1997, entretanto, segundo me parece, suas conclusões podem ser estendidas para o período até 2010, ao final do governo Lula, uma vez não ter havido uma mudança de trajetória. Sua análise da evolução histórica do sistema mostra que a predominância estatística do setor privado se deve a dois fenômenos de natureza distinta. De um lado, as interações do setor privado com o Estado e o mercado e, de outro, a orientação de todas as políticas

³³ Para se ter uma ideia da evolução da participação relativa do setor privado, em 1933, quando foram elaboradas as primeiras estatísticas educacionais, este já respondia por 64,4% das instituições e 43,7% das matrículas. Em 1945, a participação chegava a quase 50% dos 40.000 estudantes matriculados. Já entre 1960 e 1980, segundo Sampaio, “as matrículas totais em ensino superior cresceram 480,3%, ao passo que as matrículas do setor privado aumentaram 843,7%”. (Sampaio, 2000, p. 45)

adotadas no período de preservar as universidades públicas da massificação, conformando sua vocação para o papel de conjugar ensino e pesquisa, prevista pela Reforma de 1968 e posteriormente ratificada pela Constituição de 1988, o que acabou redundando historicamente em sua elitização.

Dizer aqui que as universidades públicas constituem a elite do sistema é usar o termo em dois sentidos correntes. O primeiro é que elas atendem um grupo pequeno e seleto de estudantes. Ao final do governo Lula, apesar da significativa expansão das universidades federais, suas matrículas totais em 2010 representavam apenas 14,7% do conjunto. O segundo é que elas próprias representam o melhor do sistema federal de ensino superior, o que é demonstrado reiteradamente pelas avaliações oficiais desde a criação do Provão em 1995.

As razões históricas dessa elitização são complexas e fogem ao escopo deste estudo, entretanto, é possível afirmar que quando as pressões sociais pela ampliação da cobertura do ensino superior se fizeram sentir a partir principalmente do final dos anos 50, com a intensificação dos processos de urbanização e industrialização, o governo, as universidades e o setor privado, tão antigo no Brasil quanto o setor público, já tinham suas lógicas de atuação suficientemente consolidadas para que as escolhas realizadas pelos diferentes atores assim o fossem sem maiores embates nem solução de continuidade, vistas em perspectiva histórica.

Conforme Gomes e Moraes, 2012

por longo período, o crescimento do sistema não constituiu preocupação efetiva das autoridades responsáveis pela formulação e implementação das políticas de educação superior. As taxas de crescimento foram, digamos, vegetativas e tão inexpressivas por tão longo período que a expansão do sistema basicamente foi condicionada pelo discurso dominante de que a universidade era privilégio e, como tal, sua relação com a esfera econômica era plenamente ajustada a promover os interesses das elites dominantes. (Gomes e Moraes, 2012, p. 186)

De um lado, é interessante notar que as políticas oficiais de preservação das universidades públicas da massificação, diferentemente do que ocorreu em outros países da América Latina, malgrado haverem sido adotadas pelos governos nada ou

pouco democráticos que vigoraram no Brasil nos anos 60, 70 e 80, iam ao encontro do pensamento majoritário das elites universitárias sobre o papel e o modelo de universidade pública necessária ao país. Estas sempre se concentraram no problema da qualidade do ensino e da pesquisa científica e pouco se importaram com a dimensão da cobertura do sistema. Ainda hoje, parece haver um certo consenso na comunidade de que mais alunos, no âmbito de cada instituição, significa menos qualidade. E não apenas no sentido de que o professor não tem condições de desenvolver boas aulas e orientação adequada se tiver muitos estudantes em suas classes, mas também no sentido de que a ampliação do número de vagas permite a admissão de alunos desqualificados. Ou seja, a qualidade é também o apanágio da extrema competitividade dos processos seletivos públicos³⁴.

Simplificadamente, este pensamento está expresso nas palavras de ordem adotadas e repetidas nos últimos anos pelo movimento estudantil e docente: “universidade pública, gratuita e de qualidade”. Por décadas jamais ocorreu de algum destes atores acrescentar algo como “para todos” ou “inclusiva” a estas. Isto porque a universidade pública, pensada enquanto instituição, parece ter sempre visto o problema da inclusão social e portanto, do atendimento da demanda de massa, como algo alheio aos seus muros. Este problema é pensado, via de regra, como uma responsabilidade do governo ou do Estado, que poderia (deveria) destinar-lhe mais recursos para que esta, a partir disso, talvez pudesse ampliar seu atendimento, satisfeitos antes padrões de qualidade definidos internamente, no âmbito de cada instituição. Acresce-se a isso que a realidade destas foi vista e avaliada durante anos, por seus atores internos, como de penúria material e de recursos humanos. Ou seja, a maior parte dos clamores por maiores investimentos públicos se destinava meramente a manter um nível de excelência (ou chegar a ele), mantido igualmente o número de alunos já inseridos dentro do sistema.

³⁴ Ainda que em outro sentido, o atual debate sobre as cotas sociais e/ou raciais atualiza este problema da qualidade da universidade estar pretensamente atrelada à demonstração de “mérito” de seus ingressantes, ou seja, à capacidade destes de superar outros candidatos menos preparados na prova de obstáculo que são os processos seletivos, sejam os vestibulares ou, mais recentemente, o ENEM.

O fato é que a universidade pública federal corroborou, mesmo que parcialmente, a política de sua elitização, o que demonstra o fato de que seu modelo de organização e funcionamento jamais ter sido colocado em xeque internamente. Pois, geralmente, qualquer mudança que implicasse acréscimo de número de alunos, parecia significar queda de qualidade e conseqüentemente um ataque ao seu exitoso modelo.

Pensando no Estado, outro ator fundamental do jogo, é possível dizer que, nos anos de 1960, sob a égide do governo militar, o ambicioso projeto de desenvolvimento nacional exigia a existência de instituições universitárias de ponta, com pesquisa de nível internacional, o que explica em parte o sistema de pós-graduação criado durante os anos de 1970 e mantido em suas linhas gerais até hoje³⁵; de outro lado, porém, as universidades sempre foram vistas como focos de subversão e não interessava ao regime ampliar significativamente seus estudantes, apesar da existência de uma enorme demanda reprimida por ensino superior. Posteriormente, a crise de financiamento do Estado e, mais recentemente, a opção do governo FHC pelo congelamento do setor público sob a alegação de que este seria ineficiente e perdulário, igualando no discurso as universidades às empresas estatais, mantiveram o setor público em dimensões irrisórias diante da necessidade social existente e do sistema como um todo.

Finalmente, completando o tabuleiro deste xadrez, os interesses do setor privado já se encontravam de tal modo incrustados no aparelho do Estado desde antes dos anos de 1960, o que não mudou desde então, e seus atores representam para qualquer governo um apoio político tão importante que a manutenção de um certo *laissez-faire* historicamente fez parte da paisagem. Sem contar a eficiência e a rapidez com que o setor atende à demanda crescente, aplainando caminhos e suavizando pressões sociais indesejáveis.

³⁵ Lembramos que a Unicamp, uma das mais importantes universidades brasileiras desde sua criação, foi instituída em 1966, em plena ditadura militar, pelo governo estadual paulista, escolhido pelo governo federal e com apoio deste.

Assim, a confluência de políticas públicas com viés elitista para as universidades públicas e certa permissividade persistente para o setor privado, aliadas ao protagonismo econômico e social deste, teriam resultado na atual configuração do sistema. Mas aqui não se trata de mera confluência. Existe também um vetor. Conforme demonstra Sampaio, 2000, as estratégias internas de crescimento do setor privado não podem ser subestimadas como um elemento explicativo para o seu desenvolvimento e mesmo sua predominância no sistema.

Assim, se nosso foco são as duas últimas décadas, devemos olhar para trás e perceber que, em resumo, trata-se de uma história tão antiga quanto a República. Reduzir portanto seu crescimento recente a mero resultado direto das políticas públicas realizadas no período, é adotar um viés demasiado estreito porque perde de vista uma tendência secular³⁶.

Além disso, o setor privado é claramente também protagonista do seu desenvolvimento, e isso igualmente vem de longe.

Considerando esses aspectos, podemos dizer que o desenvolvimento do setor privado estaria ligado primeiramente às dinâmicas inerentes à sua capacidade de responder rapidamente às demandas do mercado de massa, se se constata que os períodos de pico de seu crescimento coincidem com bolhas de crescimento da taxa de conclusão do ensino médio ou equivalente ou ainda com períodos de crescimento econômico mais acelerado³⁷.

³⁶ Opto aqui por não realizar uma discussão sobre o conceito de política pública, apesar de tê-la em perspectiva e considerar as definições mais conhecidas da tradição. Assim, "Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". [...] para Laswell, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz." (Cf. Souza, 2006, p. 24). Utilizo uma definição instrumental de políticas públicas, segundo a qual, "governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real." (Souza, C. 2006, p. 26)

³⁷ Segundo Martins, a diminuição do ritmo de crescimento das matrículas no período entre 1980 e 1994, tanto no setor privado como no público, é resultante do fenômeno da retenção de conclusões nos níveis educacionais anteriores, em especial a ocorrida no ensino médio. "Apenas para se ter uma referência desse fenômeno, entre 1986 e 1993, o sistema manteve estável o número de matrículas em torno de 1,5

Conforme Sampaio, 2000,

De fato, o mercado é o principal motor das transformações que, desde os anos 60, vêm ocorrendo no setor privado. Tanto nos períodos de crescimento como nas fases de diminuição da demanda e, em consequência, de declínio das matrículas, o mercado sempre teve peso muito maior sobre o setor privado do que as regulamentações burocráticas do Estado. (Sampaio, 2000, p. 108)

Pensar o setor privado como coprotagonista do seu crescimento, por seu modo de funcionamento interno e não apenas como lobista de políticas públicas favoráveis, pode nos ajudar a compreender melhor a formação de um sistema de ensino superior verdadeiramente de massa, porque os papéis de diversificar os modelos institucionais e curriculares e de ser responsável pela inclusão de milhões de pessoas neste foram desempenhados predominantemente por ele, independentemente do julgamento de valor que se possa fazer dos significados sociais, educacionais ou políticos destes. Não obstante iniciativas recentes como a criação de novos *campi* e universidades federais fora dos grandes centros e adoção e/ou ampliação de políticas de cotas para estudantes oriundos de escolas públicas e das chamadas minorias étnicas, as universidades federais têm conseguido acolher um percentual decrescente de estudantes, se se considera a população matriculada.

Indo mais longe, se pode afirmar, em consonância com Helena Sampaio, que o Estado e suas políticas específicas para o setor privado são menos importantes do que se pode depreender da leitura da maior parte da literatura sobre o tema. Nesta, tudo se passa como se os organismos internacionais inspirassem políticas neoliberais aplicadas integralmente ou aclimatadas, conforme o analista, pelos diferentes governos e o setor privado pouco mais fosse que o mero beneficiário destas. Sua atuação se restringiria à luta política pela ampliação destes benefícios, já decididos de antemão

milhão de alunos e, em 1994 os dados indicavam que 20% do total das vagas oferecidas no ensino superior não tinham sido preenchidas em função do número de concluintes do ensino médio que produz a grande maioria dos candidatos.” (Martins, 2002, p 198.)

pelos governos de inspiração igualmente neoliberal, mesmo quando eleito com uma plataforma de esquerda, como foi o caso do governo Lula.

Esta leitura, reiterada, se tem a vantagem de fazer a genealogia das políticas adotadas, por outro lado, compreende pouco como o setor privado funciona e principalmente como o sistema como um todo tem evoluído nas últimas décadas. Exatamente porque desconsidera os atos dos atores envolvidos no jogo. Por isso, deixa de fazer a crítica de como seu elitismo foi naturalizado pela universidade pública federal, e trata o setor privado como mero fruto de políticas enviesadas de governos eivados de interesses espúrios, sensíveis a manobras lobistas de empresários ávidos por lucro a qualquer preço.

Ainda que reconheçamos as virtudes explicativas que esta literatura possui e a luz que ela lança sobre parte da questão, uma vez que insere uma série de políticas públicas adotadas internamente no contexto internacional, se propõe aqui outra perspectiva. Pensar o setor privado como um ator que possui mais de um interlocutor, pois além do Estado, que oferece um marco legal e políticas mais ou menos propícias ao seu desenvolvimento, conforme o governo de plantão, é preciso considerar que o setor privado é um ator econômico e como tal precisa se haver com o mercado, sem o qual simplesmente não pode sobreviver, pois nenhuma instituição privada recebe verbas ou benesses públicas em montante suficiente para sua manutenção, por maiores que estas às vezes possam ser.

Conforme Sampaio, 2000, temos de considerar as estratégias que ele desenvolve em face destes dois interlocutores privilegiados, que conformam sua sobrevivência e atuação. Essas estratégias podem ser classificadas em duas categorias, considerando a quem se dirigem. Elas são endógenas quando estão relacionadas diretamente com o mercado, este entendido tanto como o público consumidor, quanto como o conjunto dos diferentes competidores por esse público, ou seja, a concorrência; e exógenas quando dizem respeito à relação que cada instituição e o conjunto do setor, por meio de suas entidades de representação, estabelecem com o Estado, aqui entendido em sentido amplo, envolvendo tanto o executivo, por meio do

MEC e suas secretarias e autarquias, quanto o legislativo, quando aprova a moldura legal e ainda o judiciário, quando eventuais querelas surgidas nos atos de supervisão chegam à justiça.

Neste ponto é interessante notar que, embora ambas as categorias de estratégias estejam vinculadas entre si e, em alguns casos, em relação de subordinação, elas são bastante distintas. Em primeiro lugar, porque, é importante salientar, a principal característica do setor privado é sua heterogeneidade que, aliás, é crescente. Esta não diz respeito apenas às próprias instituições, mas também expressa “as desigualdades regionais, a diversidade da demanda de ensino superior, o preparo e as expectativas de seus consumidores, as características dos cursos oferecidos, a qualificação do corpo docente” (Sampaio, 2000). Assim, as instituições e seu contexto são essencialmente heterogêneos, o que significa que o setor privado não age nem tem condições estruturais de agir de forma monolítica. Ou seja, mesmo sendo possível mapear e agregar suas estratégias, no varejo do crescimento das instituições e do mercado, elas são múltiplas e conflitantes. Segundo Sampaio, 2000, “o setor privado só pode ser considerado como um bloco quando se pretende realçar sua relação complementar ao setor público”³⁸. Ainda que haja um solo comum genérico em torno de princípios como a livre iniciativa, a crítica à ingerência do Estado na gestão das instituições e à instabilidade dos processos avaliativos etc., no contexto da competição acirrada, grandes empresários têm interesses distintos de pequenos, proprietários de instituições que oferecem cursos presenciais estão nas antípodas dos que oferecem educação a distância etc., instituições confessionais tradicionais insistem em marcar suas diferenças em relação às suas congêneres do setor privado etc. Assim, tanto as interações com o Estado quanto as com o mercado são pautados e eivados por essas diversidades constitutivas.

³⁸ Para a autora, a complementaridade é um fenômeno recente, pois até os anos 60 ambos os subsistemas seriam paralelos, no sentido de desempenhar função análoga e atender o mesmo tipo de demanda. Helena Sampaio está pensando sobretudo nas instituições de origem confessional, que se espelhavam no setor público, mimetizando-o.

Ao longo da história, as estratégias que permitiram ao setor responder aos desafios do Estado e do mercado variaram bastante. Em seu estudo, Sampaio, 2000, mapeia as principais. Analisadas em conjunto, podemos apontar para a opção entre diferentes formatos institucionais (instituições isoladas, centros universitários ou universidades); ajustes no portfólio de cursos e no perfil destes, conforme diagnósticos de saturação ou de novas oportunidades de ampliação de mercado, com o aparecimento de novas profissões; adoção de ações agressivas de marketing, levando ao convencimento do consumidor de que investir em um curso superior é economicamente mais vantajoso que em um bem de consumo etc.; busca de novos públicos, com a desconcentração geográfica e criação de novas modalidades de oferta de cursos, como os tecnológicos e a educação a distância; a redução dos preços das mensalidades³⁹. Mais recentemente, tendo em vista as políticas avaliativas mais restritivas, também se encontram ajustes organizacionais e políticas de pessoal, de modo a atrair, fixar ou pelo menos manter o corpo docente necessário para que o empreendimento possa funcionar, dar lucro e atender às exigências legais.

Por outro lado, as interações com o Estado estão fortemente mediadas pelo processo legal e/ou avaliativo. O que significa que a margem de manobra e de criação, no âmbito de cada instituição ou segmento do setor, são mais reduzidas, uma vez que se trata basicamente de negociação com agentes públicos (a burocracia do Estado ou deputados e senadores) ou pares investidos de função pública transitória (no caso dos processos avaliativos *in loco*).

³⁹ Um exemplo dessas diferentes estratégias adotadas refere-se ao movimento de transformação de escolas isoladas e/ou federação de escolas em universidades particulares ocorrido no final da década de 1980, época de estagnação econômica e crise para o setor privado, objetivada pela diminuição de sua participação relativa no sistema. Segundo Sampaio, 2000, entre 1980 e 1996 o número de universidades quase quadruplicou, passando-se de vinte instituições em 1980 para 76 universidades privadas em 1996, a maioria delas comandadas de forma majoritária por uma iniciativa laica de perfil empresarial. Passar ao status universitário representa para cada instituição enormes vantagens competitivas, que vão desde maior liberdade em relação às amarras legais do Estado, representada pela figura da autonomia, até o maior prestígio social proporcionado a cada diploma expedido.

Neste capítulo, procurei estabelecer o terreno sobre o qual este estudo será desenvolvido. O atual estágio do sistema de educação superior no Brasil deverá ser tipificado como de massa, sendo o setor privado o responsável pelas características distintivas deste.

No capítulo seguinte, serão apresentadas e analisadas as políticas adotadas para o setor privado pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. No terceiro, o mesmo será feito para os governos de Luís Inácio Lula da Silva. A ideia é que a partir daí tenhamos um mapa e um campo para examinar o setor privado que emerge destas políticas e de todas as iniciativas desenvolvidas a partir das outras variáveis em jogo.

Capítulo 2

As políticas do governo Fernando Henrique Cardoso para a educação superior privada

“Avança, Brasil”
(slogan de campanha do governo FHC)

Em 2000, foi publicado um documento chamado **Ensino Superior** em que o então ministro Paulo Renato Souza faz um balanço de sua gestão à frente do Ministério da Educação. Segundo ele, o diagnóstico realizado quando de sua posse era o de que os principais problemas do ensino superior brasileiro poderiam ser agrupados em cinco áreas: 1) o tamanho do sistema, extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país; 2) o processo de credenciamento de novas instituições, burocrático e cartorial, que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade; 3) a falta de um sistema abrangente de avaliação da graduação; 4) o desafio de modernizar o ensino de graduação; 5) e, finalmente, a ineficiência no uso dos recursos públicos nas instituições federais, apesar de sua qualidade superior às demais e do seu papel relevante na pesquisa⁴⁰.

Esse diagnóstico parece provir de documentos escritos desde os anos de 1980 por intelectuais dedicados à questão do ensino superior que participaram da elaboração da proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ainda que não se possa atribuir a autoria das políticas públicas para a educação superior deste governo a esse grupo de intelectuais, é certo que as ideias de Eunice Durham, Simon Schwartzman e José Goldemberg, entre outros, reunidos desde 1988 no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES), inspiraram o ministro recém-

⁴⁰ Ver <http://www.fedepsp.org.br/superior/enfrentar%20e%20vencer%20desafios.pdf>, acesso em 04/06/2012.

nomeado⁴¹. O NUPES, ligado diretamente à Reitoria da Universidade de São Paulo, foi criado por Goldemberg quando este foi reitor da universidade e Eunice Durham era sua assessora⁴².

A partir desse diagnóstico abrangente, o ministério comandado por Paulo Renato realizou ações pontuais que se concentraram em alguns nós do sistema, tanto para o setor público quanto o privado (Cf. Sguissardi, 2006; Cunha, 2003; Cunha, 2004).

A descrição e avaliação dessas políticas e de seus resultados foram realizadas por extensa literatura.

A partir dela, é possível afirmar que existe um relativo consenso sobre os resultados das políticas implementadas, uma vez que os dados gerais do sistema de ensino superior ao final do período FHC são eloquentes em mostrar, de um lado, a estagnação no número de universidades federais, a gradativa compressão dos recursos destinados às universidades públicas, incluindo a diminuição de seu pessoal docente e não docente e, de outro, o crescimento expressivo do setor privado, bem como sua diversificação. O dissenso aparece quanto examinamos o posicionamento dos autores quanto à avaliação destes resultados e às motivações das políticas adotadas.

Para autores como Sguissard (2006) Barreto e Leher (2008), Oliveira (2009) estas se filiam diretamente ao Consenso de Washington (caracterizado como equilíbrio orçamentário, redução do déficit público e dos gastos nos setores sociais; abertura

⁴¹ Conforme relata Paulo Renato, a ideia do Provão foi trazida por ele e encontrou, de início, resistência em sua própria equipe (Souza, 2005, p. 49 a 51)

⁴² José Goldemberg, além de reitor da USP entre 1986 e 1990, foi Secretário de Ciência e Tecnologia no Governo Collor entre 1990-1991 e Ministro da Educação no mesmo governo, entre 1991-1992. Eunice Durham foi presidente interina da CAPES em 1995 e Secretária de Políticas Educacionais entre 1995 e 1997. Entre 1997 e 2001, foi membro do Conselho Nacional de Educação. Schwartzman foi presidente do IBGE entre 1994 e 1998 e membro de comissões governamentais. Conforme, Bairreyro e Rothen, p. 9)

comercial; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados domésticos; privatização de empresas de serviços públicos de energia, telecomunicações, saúde e educação) e aos documentos emanados nos anos 1980 e 1990 do Banco Mundial. Segundo Sguissardi, 2006,

O que se denomina de modernização conservadora, que se iniciou com o governo de Collor de Mello (1990-1991) e seguiu-se no de Itamar Franco (1992-1994), recrudescceu no de FHC (1995-2002). Neste período, em especial no governo FHC, efetivou-se uma série de ajustes estruturais e fiscais ou de reformas orientadas para o mercado. No octênio FHC, ocorreram as principais conducentes à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior. (Sguissardi, 2006, p. 1026).

Segundo esses autores, a política de FHC para a educação superior fundamenta-se nas três principais teses contidas nos documentos do Banco Mundial. São elas: 1) tese do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica que o dos investimentos em educação superior (*Financing education in developing countries – an exploration of policy options* – World Bank 1986 e *Higher education: the lessons of experience*, World Bank, 1994); 2) tese da universidade de ensino versus universidade de pesquisa, que redundava na ideia da necessidade de diferenciação institucional e no incentivo para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento; 3) tese do ensino superior como bem antes privado que público (*The financing and management of higher education – a status report on worldwide reforms* – Word Bank 1998). Inspirada na obra de Nicholas Barr, de 1993, *The economics of the Welfare State*, de acordo com essa última tese, a educação superior não poderia ser considerada como um bem estritamente público em razão de suas características intrínsecas, a saber: competitividade (oferta limitada), excludibilidade (pode-se obtê-la mediante pagamento) e recusa (não é requerida por todos).

Essas teses tinham como pano de fundo a crise fiscal do Estado, epidemia das décadas de 1980 e 1990 principalmente nos assim chamados à época países em desenvolvimento, e a conseqüente necessidade de reformá-lo, diminuindo suas áreas de atuação e aumentando sua eficiência e eficácia gerencial.

O governo FHC aderiu fortemente ao diagnóstico de que a reforma do Estado seria uma necessidade inadiável e, uma vez controlada a inflação, concentrou sua atuação nesta. Segundo Schwartzman, “o mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, foi talvez o último de uma sequência de governos “modernizadores” que vinha desde a década de 1930” (Schwartzman, 2006). Entenda-se governo modernizador como aquele que se ocupa prioritariamente em criar as condições macroeconômicas e institucionais para o desenvolvimento do capitalismo. Nesta perspectiva, a reforma do Estado incluía limpar o caminho para os investimentos do capital privado, oferecendo-lhe segurança jurídica e garantia de um mercado consumidor.

Assim, no caso específico da educação superior, é inegável que as políticas adotadas durante o governo FHC vão ao encontro dos postulados defendidos pelo Banco Mundial e pelo FMI. Para os autores que esquadriham a inspiração das políticas deste governo, a principal herança oriunda da aplicação ou, se se quiser, da aclimação das referidas teses ao contexto brasileiro pelo governo de FHC é a chamada privatização ou mercantilização do sistema de ensino superior brasileiro⁴³.

A questão da filiação das políticas de FHC, entretanto, é desconsiderada pelos autores mais alinhados com o governo de Cardoso. Para estes, a questão relevante é outra. De um lado, para estes, temos o que Durham e Schwartzman chamam de crise de financiamento do setor público e mesmo “esgotamento do modelo de financiamento do ensino superior público” (Durham, 1999). Segundo Durham, desde a gestão de Goldemberg, ainda no governo Collor, havia o diagnóstico de que seria necessário

rever todo o sistema de financiamento através de um conjunto integrado de medidas que incluía: uma sub-vinculação de recursos federais para a educação, que seria destinado ao financiamento das IFES, garantindo o investimento público no ensino superior; um orçamento global que, associado à autonomia administrativa, estimulasse uma racionalização da

⁴³ Ver Oliveira & Catani, 2002; Oliveira, Catani & Dourado, 2001; Cunha, 2000, 2003; Dourado, 2002; Gomes, 2003, 2008; Chaui, 2000; Sguissardi; Sguissardi & Silva Jr. 2001. Como veremos adiante, porém, o alcance explicativo desta gênese é limitado e serve pouco para compreendermos o que viria a ser o sistema que emergiu dessas políticas.

gestão; e um sistema de distribuição de recursos através de indicadores que contemplassem o número de alunos, a existência de pós-graduação e de pesquisa, a qualificação do corpo docente, isto é, promovesse uma associação entre custos e benefícios sociais e das próprias universidades. (Durham, 1999, 250)

Para Paulo Renato Souza, não se trata apenas da incapacidade do Estado brasileiro de ampliar seus investimentos nas universidades públicas, mas de uma distorção existente no próprio sistema. Segundo ele,

o gasto com pagamento de pessoal por aluno nas federais é equivalente a US\$ 12 mil. Incluídas as públicas estaduais e municipais, equivale a US\$ 8 mil. Nos Estados Unidos, o gasto é de US\$ 8,7 mil, na Espanha não chega a US\$ 3 mil e na França é de pouco menos de US\$ 4 mil. Quando se analisa a despesa total por aluno do ensino superior público, evidencia-se com maior nitidez que o Brasil tem um dos sistemas mais caros do mundo, comparado apenas ao norte-americano. Este exercício revela um quadro de profunda iniquidade no sistema educacional brasileiro. O Brasil coloca-se nos dois extremos: se, por um lado, apresenta os menores patamares de gasto por aluno na educação básica, por outro possui, junto com os Estados Unidos, o gasto mais elevado no ensino superior (Souza, 2000, p. 21)⁴⁴.

Este quadro é reforçado por Durham. Segundo ela, “é impossível deixar de reconhecer a iniquidade de um sistema no qual se gasta com 756.000 alunos do ensino superior, a metade do total que é despendido com os 31 milhões dos estudantes do ensino fundamental” (Durham, 1999, p. 248)⁴⁵.

⁴⁴ Os números apresentados por Paulo Renato são contestados por vários autores, mas há consenso de que o investimento global do Brasil em educação superior é comparável aos países mais desenvolvidos do mundo.

⁴⁵ Embora os números sejam verdadeiros, o argumento é refutado por especialistas. Segundo Corbucci, 2004, ainda que toda a verba utilizada para a manutenção das IFES (em 2003, 0,6% do PIB) fosse investida na educação básica ainda assim seriam insuficientes para assegurar as melhorias que se fazem necessárias. Conforme estimativas apresentadas no relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação, caso se queira cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), os gastos com a educação básica deverão elevar-se do patamar de 3,33% do PIB, em 2003, para 6,52%, em 2011.”

A questão do financiamento das universidades públicas seria a questão técnica que recobre os problemas do sistema operante no Brasil. E, para esses autores, em meados dos anos de 1990, este seria essencialmente elitista, iníquo e ineficiente. Assim, os principais desafios seriam “a democratização do acesso” e a “melhoria da qualidade de ensino” (Durham, 2010, p. 176). Para Paulo Renato, deve-se acrescentar ainda o aumento da eficiência no setor público e o fim dos cartórios no setor privado (Souza, 2000).

Temos aqui o grande divisor de águas entre uns e outros autores. Enquanto os primeiros defendem a manutenção do modelo até então existente, ainda que possam fazer reparos ao seu funcionamento, os segundos consideram que a crise do sistema é antes de tudo uma crise de modelo.

Para os fins deste capítulo vamos apresentar as grandes linhas das políticas desenvolvidas por FHC a partir do ponto de vista de um e outro grupo de autores.

1. O governo em ação

Como vimos, o Plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso parte de um diagnóstico amplo e bem informado sobre o sistema de educação superior brasileiro⁴⁶.

A partir deste diagnóstico, o primeiro passo seria reformar o próprio Ministério da Educação. Dentro do escopo da orientação política do governo, este precisaria

⁴⁶ Segundo Durham, 1999, “a política educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso se distinguiu pelo fato de se fundamentar num diagnóstico prévio e compreensivo da situação e dos principais problemas do sistema educacional. O diagnóstico permitiu o estabelecimento de prioridades e a definição dos instrumentos de atuação a serem utilizados.” (Durham, 1999, p. 233). Para Paulo Renato Souza, 2000, “alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualitativo, institucional e legal, o processo planejado de mudanças deflagrado a partir de 1995 orienta-se por cinco princípios gerais: expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. (Souza, 2000, p. 26)”

apresentar um perfil gerencial, alinhado com a ideia de reforma do Estado cujo mote era o de uma revolução administrativa, que perpassava todo o programa de governo⁴⁷. Assim, a proposta para o Ministério, apresentada em seu *Planejamento Político-Estratégico* (Brasil, 1995), era a de uma reestruturação ampla, transformando-o em um “organismo eficaz de formulação, coordenação, e acompanhamento de políticas públicas na área educacional” (Brasil, 1995). A ideia base do projeto de um novo MEC parece ter sido similar ao das inúmeras agências de regulação criadas ao longo da existência do governo FHC, para atuar em áreas onde antes o Estado agia diretamente, por meio das empresas estatais, posteriormente privatizadas. Uma agência regulatória *sui generis*, uma vez que ainda teria o papel de financiadora de uma parte substantiva do sistema, como responsável por fornecer os recursos globais para as instituições federais⁴⁸.

Realizado o diagnóstico e desenhados o perfil e o papel do MEC, este parece ter começado a agir no sentido de criar políticas gerais para o sistema (em que se destaca a questão da avaliação), e políticas setoriais para as universidades públicas.

Para essas, a proposta partiu da ideia de que seriam ineficientes⁴⁹. De acordo com Cunha 2003,

A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais.

⁴⁷ Ver Cardoso, 1994.

⁴⁸ Para Bairreyro e Rothen, 2009, o MEC acabará por não se tornar uma agência de regulação, na contramão do que foi feito em outros setores.

⁴⁹ Já em 2000, em um balanço de sua gestão: “A expansão do ensino superior pressupõe ainda uma melhoria da eficiência do sistema, particularmente das instituições públicas federais, que apresentam uma despesa por aluno muito elevada. A atual estrutura suporta, assim, um substancial incremento de vagas com a simples eliminação da capacidade ociosa dessas instituições” (Souza, 2000, p. 26).

Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários. (Cunha, 2003, p. 40)

Nos oito anos do governo FHC foram feitas duas tentativas de reformas administrativo-gerenciais no funcionamento das universidades públicas, a partir de propostas de regulamentação da autonomia. A primeira iniciativa foi a apresentação de um projeto de emenda constitucional em 1996 em que se propunha a regulamentação do artigo da Constituição de 1988 que previa a autonomia universitária⁵⁰. A emenda previa um sentido alargado para a autonomia, com a possibilidade de haver administrações universitárias, no âmbito das universidades federais, independentes umas das outras em vários itens que sempre foram considerados “pétreos” no serviço público. Entretanto, o governo não encontrou condições políticas para levar isso adiante.

A segunda foi em 1999, por meio de um projeto-de-lei baseado na LDB de 1996, que igualmente possibilitava a criação de planos de cargos e salários diferenciados entre as universidades, extinguindo a carreira unificada, bem como lhes dava a prerrogativa de admitirem e demitirem seu pessoal docente e técnico-administrativo, entre outras iniciativas.

Segundo Durham, ambas as iniciativas foram rejeitadas pela comunidade acadêmica e encontraram objeção também na área econômica do próprio governo, e acabaram sendo retirados do Congresso⁵¹.

⁵⁰ A Constituição Federal contempla, em seu art. 207, a autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

⁵¹ Segundo Durham 1999, “em abril de 1999, o MEC apresentou uma nova proposta de autonomia institucional para aquelas universidades, modificando significativamente sua proposta anterior de autonomia universitária. A maior novidade referia-se a um “contrato de desenvolvimento institucional” que poderia ampliar a autonomia da universidade, desde que esta fizesse opção pelo mesmo. Tal

Dessa forma, segundo Cunha, 2003, a redução de despesas das universidades federais só foi alcançada mediante a compressão dos salários e dos orçamentos, além da não reposição de pessoal⁵². A chamada “revolução administrativa” dentro da ala pública do sistema federal foi mitigada pelo governo FHC e este naufragou na tentativa de estabelecer os princípios de um Estado gerencial para o funcionamento das universidades públicas.

Este fracasso não significou apenas a incapacidade de modificar a estrutura de funcionamento e financiamento das universidades federais, mas terminou por implicar também a manutenção do tamanho do setor público dentro do sistema, uma vez que não se conseguiu aumentar significativamente o número de vagas com as medidas marginais que foram tomadas, como os incentivos para ampliar o número de aulas dadas por professor⁵³ e a abertura de cursos noturnos.

É importante salientar, entretanto, que, para os mentores das políticas adotadas pelo governo FHC, o sentido do conjunto das políticas adotadas e mesmo a verdadeira batalha que se travou “contra” a universidade pública, no sentido de modificar seu modelo, sua morfologia e sua atuação tinha como pressuposto resguardá-la da massificação. Para estes, o papel das universidades públicas no interior do sistema é claro:

É na pós-graduação [...] que as instituições públicas mais se distinguem. São elas que praticamente sustentam a qualificação de alto nível no país,

contrato encontraria, de acordo com o MEC, “plena afinidade” com a lei n.9637/98 “que dispõe sobre as organizações sociais”. Dessa vez, os protestos de entidades ligadas à comunidade acadêmica, especialmente os protestos da Andifes, levaram o governo a tirar de pauta a nova proposta.”

⁵² Sguissardi (2006), corrobora o argumento de Cunha apresentando dados de investimento: “Os recursos destinados às IFES no ano 1989 corresponderam a 0,97% do PIB. Em 1994, eles correspondiam a 0,91%. Oito anos passados, eles correspondiam a 0,64% e, no ano anterior, tinham correspondido a 0,61%, numa redução de cerca de 33% em relação ao início do *octênio* governamental. Caso fosse tomado como referência o total das despesas correntes do fundo público federal, a queda no índice se revelaria ainda mais acentuada: 44%.” (Sguissardi, 2006, p. 1030)

⁵³ Neste sentido, medidas como a adoção da GED (Gratificação de Estímulo à Docência) foram anuladas pelo grande número de professores que se aposentou precocemente devido a mudanças realizadas no regime de aposentadoria do funcionalismo público.

incluindo a formação de mestres e doutores para o ensino superior privado. Dos cem mil alunos de mestrado e doutorado, 83% estão no sistema público de ensino superior, com as instituições federais assegurando quase metade das matrículas. O sistema público funciona, portanto, como o grande centro irradiador de qualidade do ensino superior brasileiro. (Souza, 2000, p. 8)

Assim, diante da impossibilidade política de se reformar o setor público e da decisão de não ampliá-lo no modelo então vigente, o governo de FHC implicitamente assume que a tarefa da expansão da taxa de matrículas, do número de instituições, sua interiorização etc., inadiável, caberia prioritariamente ao setor privado. No Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001), a questão foi exposta da seguinte maneira,

A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação. É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino.

Assim, o principal objetivo na elaboração e implementação da política conduzida nos oito anos de governo FHC foi estabelecer parâmetros para a expansão do ensino superior privado, mediante o desenvolvimento de mecanismos de regulação e acompanhamento, a partir do diagnóstico de que tínhamos um sistema “sem competição e de baixa qualidade, com reservas de mercado que significavam enormes lucros para os empresários da educação” (Souza, 2000)⁵⁴. Para o então ministro,

⁵⁴ É interessante notar que no balanço que fez do governo FHC em 2010, Durham continua não aceitando a tese de que este governo tenha beneficiado o setor privado. Para ela, assim como para outros intelectuais ligados a esse governo, o crescimento do setor privado se deu devido a conjunturas econômicas e sociais. Segundo ela, “o crescimento do setor privado parece operar por ciclos que são em grande parte independentes de estímulos federais mas que dependem da demanda de mercado, o qual é condicionado pelo nível de renda da população e pelo número de egressos do ensino médio” (Durham, 2010, p. 160).

ao se expandir, o ensino superior deveria, ao mesmo tempo, qualificar o sistema como um todo e corrigir distorções históricas, especialmente do setor privado. Durante muitos anos, a criação de cursos particulares havia sido impulsionada por regras burocráticas e pouco referenciadas quanto à qualidade. A expansão possui um significado social que precisa estar refletido na política, e não deve ser percebida como resultado de uma pressão meramente comercial ou de interesse exclusivo de um ou outro agente privado. (Souza, 2000, p. 13)

Cunha, 2004, crítico das políticas de FHC, reconhece a dimensão regulatória nestas, no sentido da adoção de uma espécie de choque de capitalismo.

Na dimensão estritamente econômica da questão, a orientação impressa pelo Ministério da Educação foi no sentido de que a legislação do campo do ensino superior acabasse com o capitalismo patrimonial vigente desde a formação do Estado Nacional. O sentido das normas foi o de estabelecer um capitalismo concorrencial, no qual o investimento realizado em instituições de ensino deixasse de usufruir de condições acintosamente privilegiadas quando comparadas com as de qualquer outro setor econômico. Vale dizer, procurou-se estabelecer a equalização das condições da concorrência. Ou seja, uma instituição lucrativa não poderia estar isenta de impostos e contribuições que incidem sobre todas as outras. (Cunha, 2004, p. 808)

Para que isso fosse possível, o esforço foi no sentido de dotar o Ministério da Educação de instrumentos legais capazes de ajustar e controlar o mercado de educação superior. Conforme Durham, o governo federal quis controlar todo o sistema de ensino utilizando como instrumento privilegiado para promover mudanças o recurso a leis, normas e decretos de alcance nacional. O caminho para isso revelou-se, entretanto, sinuoso. Para Cunha, 2003, analogamente a outros temas que envolviam reformas constitucionais, a estratégia foi fazer com que os níveis mais baixos da legislação “atropelassem” os mais altos. Legislação ordinária, constituída não apenas de leis, mas de decretos, portarias, resoluções etc., criada “no varejo”, não contra, mas “por fora” de um texto amplo como seria uma Reforma Universitária ou uma emenda constitucional.

Assim, enquanto o projeto de uma nova LBD ainda tramitava no Congresso, foi aprovada a Lei n. 9.131 de 1995, que criava o Conselho Nacional de Educação (CNE)

e apresentava o primeiro ensaio de um aparato de avaliação e controle do conjunto do sistema, no qual se destaca o Exame Nacional de Cursos, o chamado Provão⁵⁵.

O CNE sucedeu o antigo Conselho Federal de Educação (CFE), que fora dissolvido durante o governo Itamar Franco por denúncias de corrupção⁵⁶. Segundo a literatura sobre a história do desenvolvimento da educação superior brasileira, o CFE funcionou, na maior parte de sua longa história, como uma arena onde os interesses privados prevaleceram, permitindo o crescimento e consolidação do maior setor de educação superior privado da América Latina⁵⁷. Para Cunha, 2003,

O poder do Conselho Federal de Educação [...] transformou-o num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, reconhecimento e credenciamento, de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho (Cunha, 2003, p. 47)

Extinto tal conselho, coube ao governo FHC criar uma nova instância de homologação das políticas do Ministério, por meio da Lei nº 9.131/95, já referida. Esta

⁵⁵ Esta lei foi criada a partir da aprovação de uma medida provisória que teve sucessivas reedições. Também chama a atenção o governo ter incluído assuntos tão diversos como a criação do Conselho Nacional de Educação e do Exame Nacional de Cursos numa mesma lei. O histórico da batalha pela criação do Provão e as razões dessa mistura são narrados por Paulo Renato Souza em *A revolução gerenciada* (2005).

⁵⁶ Segundo Martins, “entre as condições que tornaram possível a emergência do novo ensino privado, a existência do Conselho Federal de Educação (CFE) desempenhou um papel relevante. O CFE foi fortalecido pela aprovação da LDB, em 1961, quando deixou de ser um órgão de assessoramento sobre questões educacionais e passou a deliberar sobre abertura e funcionamento de instituições de ensino superior. Era composto majoritariamente por personalidades ligadas ao ensino privado, com disposição favorável para acolher os pedidos de abertura de novas instituições particulares. Entre 1968 e 1972, foram encaminhados ao CFE 938 pedidos de abertura de novos cursos, dos quais 759 obtiveram respostas positivas. A grande maioria dessas solicitações emanava da iniciativa privada não-confessional, que vinha atuando no ensino primário e secundário e fora comprimida, no final dos anos de 1960, em função do crescimento da rede pública” (MARTINS, 2009, p. 22).

⁵⁷ Conforme Durham e Sampaio, 2000.

instância foi denominada Conselho Nacional de Educação. Com algumas atribuições análogas às do antigo CFE, cabia a ele a palavra final no que se refere ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento e credenciamento periódico de universidades.⁵⁸ As principais novidades são a forma de indicação e composição do conselho, diminuindo em tese o poder das corporações, a criação de duas câmaras (a da educação básica e a da educação superior) e, principalmente, a periodicidade definida dos credenciamentos das instituições e do reconhecimento dos cursos, mediante processos avaliativos.

Apesar dessas salvaguardas, o CNE parece ter se tornado mais uma vez demasiado permeável aos interesses dos empresários da educação⁵⁹.

Na mesma lei é criado o Exame Nacional de Cursos (ENC)⁶⁰, como a primeira iniciativa de avaliação da graduação realizada na gestão do ministro Paulo Renato, ainda que a lei faça referência a "procedimentos e critérios abrangentes dos diversos

⁵⁸ Parte das atribuições do Conselho Nacional de Educação foi modificada pelo Decreto 5773/2006, já no governo Lula.

⁵⁹ Segundo Martins, 2003, "na primeira composição do CNE, isto é, a do início de 1996, seus membros foram indicados em dois turnos por entidades de finalidade científica, cultural e sindical. A análise da primeira fornada de conselheiros, nomeados todos entre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que eram em número significativo (ainda que não majoritário) os que se orientavam pela defesa do ensino público, algo inédito nessa instância do Estado, na qual prevaleceu a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria. Mas esse mecanismo de captação de indicações, [...] mostrou-se permeável ao privatismo [...] A guinada privatista na Câmara de Educação Superior do CNE tem uma explicação: a necessidade de manter uma base parlamentar garantidora dos votos capazes de aprovar os projetos do governo levou o presidente a trocar votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE – e foram os grupos privatistas que se beneficiaram nessa barganha.[...] Ao termo do longo Governo FHC, a Câmara de Educação Superior do CNE tornou-se tão desmoralizada quanto todo o CFE ao fim do curto mandato de Itamar Franco."

⁶⁰ Segundo Paulo Renato Souza, o "apelido" Provão foi dado pela UNE com o propósito de desmoralizar a ideia, mediante o slogan "O Provão não prova nada". Mas em sua estratégia de comunicação para "vender" a ideia do exame, o próprio ministério encampou o nome, passando a utilizá-lo em suas campanhas. (SOUZA, 2005)

fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão." ⁶¹

O debate sobre a necessidade de avaliação das universidades públicas já estava então relativamente consolidado no Brasil, embora a questão do modelo a ser adotado ainda enfrentasse muita controvérsia. A primeira experiência relevante foi o desenvolvimento, no início do governo Itamar Franco (1993-1994), do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB⁶². Este programa, ainda que nunca tenha sido formalmente abortado pelo governo FHC, foi negligenciado por este⁶³. A concepção presente no Provão representou uma ruptura não formal com este modelo de avaliação. Os princípios do PAIUB (globalidade, não comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, participação voluntária e legitimidade política⁶⁴) não se coadunavam com a ideia de avaliação como instrumento de política pública de controle do sistema de ensino superior, na medida em que estes princípios são “uma declaração de autonomia e, como tal, constituem uma proclamação anti-intervencionista por parte das universidades” (Gomes, 2003). Além disso, “elevam a auto-avaliação à abordagem central e única do processo de avaliação”

⁶¹ Além do Provão, foi criada Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, posteriormente denominada Avaliação das Condições de Ensino.

⁶² Segundo Gomes 2003, “é importante notar que o PAIUB era o único paradigma de política de avaliação que poderia (como o foi) ser usado para contra-atacar a ofensiva política do MEC. Este paradigma deve ser entendido em termos dos seus princípios, da autonomia acadêmica para formular e realizar o projeto de avaliação institucional e, principalmente, dos processos e mecanismos decisórios de formulação das políticas públicas. Em todos esses aspectos, e particularmente no contexto de implementação do ENC, eles não poderiam ser outra coisa senão duas políticas opostas.” Para uma análise do PAIUB, ver GOMES, 2003 e ZANDEVALLI, 2009.

⁶³ As universidades continuaram aderindo ao Programa, mesmo depois da implementação do ENC. Em 1997, já eram 136 inscritos (Gomes, 2003).

⁶⁴ Interessante notar que quase todos esses princípios foram adotados posteriormente pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior), Lei no. 10.861, de 18/04/2004.

(Gomes, 2003). Segundo o mesmo autor, no PAIUB, “o processo de formulação da política de avaliação pertencia às lideranças universitárias, às quais definiram os termos e as condições sob as quais a avaliação deveria ocorrer.”

O Provão, pelo contrário, pretendia ser um tipo de controle de qualidade exercido por agentes e agências externas às universidades, além de abranger também as instituições não universitárias e, dessa forma, o conjunto do sistema, incluindo o setor privado. Segundo Gomes, os "princípios" do ENC são os indicadores de resultados alcançados, a comparação entre os diferentes desempenhos institucionais, a realização de *ranking* dos cursos em forma de conceitos, além da participação compulsória dos estudantes.

Ainda que a comparação não seja de todo justa, uma vez que o PAIUB era um sistema de avaliação e o Provão apenas um instrumento isolado em um conjunto de ações e indicadores criado posteriormente⁶⁵, é importante salientar que um dos pressupostos mais importantes do ENC, e do modelo do qual ele faz parte, é o de que os resultados da avaliação e a publicação destes são tão úteis para o governo quanto para o mercado e a sociedade. Ainda segundo Gomes, 2003, para esta política,

a publicação dos resultados da avaliação deve engendrar uma reação "saudável" por parte dos agentes do mercado do ensino superior (estudantes-consumidores, pais e outros clientes) em relação às instituições de ensino superior (leia-se "qualidade dos serviços prestados") e, como consequência, deve gerar práticas modernas de competição entre as IES.

A ideia da capacidade do mercado de se autorregular e se autoajustar é aqui muito forte. Se para o governo os resultados permitem um diagnóstico das peças defeituosas do sistema (cursos sem qualidade que necessitam de intervenção), fornecem para o mercado os insumos com os quais ele pode se autorregular, a partir principalmente da concorrência. A competição entre as IES é tão importante quanto as políticas estatais e talvez mais efetivas. Instituições cujos resultados fossem

⁶⁵ O modelo foi criado pelo Decreto n. 2026/96, analisado logo a seguir.

sabidamente deficitários seriam punidas pelo mercado, e perderiam seus clientes (no caso, os alunos). Daí a importância dos rankings e da publicação destes⁶⁶. Esta autorregulação, além disso, parece se restringir quase que tão somente à interação entre os diferentes agentes do mercado (as instituições e seus clientes), mediada pela competição interinstitucional e pela decisão dos clientes, devidamente informados sobre a qualidade do produto oferecido⁶⁷. Nas palavras de Calderón *et al*, 2011, trata-se de tomar

a concorrência como elemento indutor da qualidade, a avaliação por resultados como referência para auferir a qualidade, a transparência das informações como elemento chave para o controle e atuação dos consumidores e a responsabilização das Instituições Educacionais pela melhoria da qualidade e pelo desempenho dos alunos.(Calderón et al, 2011, p. 820)

Apesar das críticas, vários autores importantes consideram que ele foi um marco na gestão educacional, pois colocou a avaliação na agenda educacional e da própria sociedade. (Cf. Polidori, 2009; Dias Sobrinho, 2010)

Criados o Conselho Nacional de Educação e o Exame Nacional de Cursos, os passos seguintes, um ano depois, foram aprovar uma nova LDB e, antes dela,

⁶⁶ Segundo SOUZA, “A demanda – medida pela relação candidato/vagas – por curso privados com conceitos A e B cresceu 41 por cento entre 1997 e 2002; por cursos com conceito D e E no exame diminuiu 18 por cento no mesmo período”. (Souza, 2005, pág. 165)

⁶⁷ Para autores críticos do exame ver Barreyro; Rothen, 2004; Brito, 2008; Dias Sobrinho, 2010. Para estes os *rankings* construídos a partir dos resultados da prova serviam para fins de *marketing*, “uma vez que uma boa situação no *ranking* produz uma imagem favorável no mercado, aumenta a atratividade e os benefícios econômicos” (Dias Sobrinho, 2010). Para o autor, como o Provão “não se preocupou em avaliar a complexidade do fenômeno educativo, nem mesmo a complexidade da aprendizagem, para as IES privadas tornou-se cômodo e conveniente moldar um currículo e um estilo de ensino que produzissem melhores resultados estudantis no exame nacional” (Dias Sobrinho, 2010, p. 207). Ou seja, o pressuposto do autor é que, para um exame simplificador, um ensino idem.

promulgar o Decreto n. 2.026 de 14/10/1996, que estabeleceu procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior⁶⁸.

O Decreto n. 2.026/96 criou um sistema amplo de avaliação, que compreendia os seguintes procedimentos:

I. análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

II. avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III. avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV. avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Assim, no mesmo ano em o primeiro Provão seria realizado, ele foi integrado dentro de um sistema e deixou de ser o único instrumento de avaliação proposto pelo Governo. Interessante notar que os procedimentos de avaliação apresentados neste decreto compreendem ações individualizadas em relação às IES e seus alunos e análise de dados macrossociais, tais como taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média de alunos por docente; tamanho médio das turmas; participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado; proporção

⁶⁸ Este sistema vigorou até 2004, quando, já no Governo Lula, foi criado o SINAES.

da despesa pública com a remuneração de professores. São os chamados indicadores globais de desempenho do sistema⁶⁹.

O Ministério pretendia, portanto, gerenciar o sistema por meio da produção, análise, verificação e utilização de seus indicadores, medindo a eficiência deste em termos de abrangência da população atingida, utilização de investimentos financeiros, incluindo verbas de custeio, e de produtividade. Esses resultados deveriam orientar não apenas a gestão dos recursos do ministério, mas também a formulação de políticas para o ensino superior⁷⁰.

Dessa forma, a avaliação, como instrumento principal das políticas públicas para a educação superior privada, passa a ocupar um papel central nas relações entre o Estado e o setor responsável pela sua oferta e se torna o molde segundo o qual o setor irá se organizar do ponto de vista de seu funcionamento estrutural. Como veremos mais adiante, os parâmetros regulatórios do Estado são mínimos e genéricos e se restringem tão somente a algumas questões estruturais como percentuais de professores mestres e doutores (sem distinguir entre uns e outros para a satisfação do percentual), regime de trabalho, respeito às diretrizes curriculares nacionais etc.

Alguns meses depois, outra questão importante na agenda do Ministério da Educação foi resolvida, com a aprovação da nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394 de 20/12/1996). No início do governo FHC, um projeto

⁶⁹ Segundo Durham 1999, “colocou-se [...] como prioridade, por constituir instrumento indispensável para a gestão do sistema educacional, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades do ensino” (Durham, 1999, p. 233).

⁷⁰ Como veremos mais adiante, a análise dos resultados desse sistema avaliativo indica claramente que uma parte considerável dele ficou parcialmente inoperante e que a fração mais visível ao público, o próprio Provão, atingiu diretamente o setor privado, que se viu exposto em algumas de suas fragilidades. De qualquer forma, os analistas ressaltam a fragmentação dos diferentes resultados, dificilmente compatibilizados pelos órgãos responsáveis, no caso a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE), a Secretaria de Ensino Superior (SESu) e o Conselho Nacional de Educação (CNE).

tramitava no Congresso havia 13 anos. Na avaliação de Paulo Renato Souza e sua equipe, este era “um desastre, pois refletia apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional” (SOUZA, 2005, pag. 46). Este projeto já fora aprovado na Câmara e estava em fase final de tramitação no Senado. O esforço do governo recém-empossado foi então para substituir o projeto, encampando o substitutivo do senador Darcy Ribeiro que já tramitava no Senado e que era, nas palavras de Paulo Renato Souza, “muito superior ao aprovado na Câmara. Desde logo não possuía nenhum ranço corporativista. Muito pelo contrário, era moderno e voltado para uma educação de qualidade”. (Souza, 2005, p. 47).

O projeto do senador Darcy Ribeiro, finalmente aprovado, recebeu inúmeras críticas de intelectuais ligados ao debate da educação. As mais recorrentes se referem à a flexibilização/fragmentação do sistema por meio da diversificação institucional e a expansão pela via do setor privado, acentuando a privatização deste nível de ensino. Cunha, 2003, ainda ressalta seu caráter “minimalista”, incapaz de estabelecer diretrizes e bases para a educação nacional. Para o autor, uma estratégia para permitir uma reforma universitária normatizada apenas no miúdo⁷¹. Do ponto de vista do governo, entretanto, essa aprovação significou uma ampla vitória. Afinal, para o então ministro, “a nova LDB deverá ser sintética e flexível, não cuidando de pormenores que coíbam a liberdade e ensejem a prática do controle burocrático” (Souza, 2005, pg. 48).

A partir de 1997, dois anos depois do início do governo, os principais marcos da nova “institucionalidade”⁷² estão construídos. Entretanto, havia ainda um grande

⁷¹ Ver ALMEIDA *et al.* Crise e Reforma do Sistema Universitário - Debate, Revista do CEBRAP, n. 46 1996, pag. 145. Ver ainda Chaves *et al.*, Reforma da educação Superior Brasileira: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf. Acesso em 01/12/2012

⁷² A expressão é de Paulo Renato Souza, para designar a reforma do marco legal empreendida durante sua gestão (SOUZA, 2005). No documento “Planejamento Político-Estratégico 1995-1998” o mesmo autor afirma que seria necessário fazer a revisão do “arcabouço normativo para incentivar a inovação” o que implicava: 1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional; 2) aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos,

gargalo para o desenvolvimento do sistema universitário, segundo a concepção daquele governo. Além de um novo CNE, da constituição de um amplo sistema de avaliação vinculado aos procedimentos periódicos de regulação e de uma nova LDB, a necessidade de diversificação das instituições era vista como uma alavanca para a expansão da educação superior.

Carlos Benedito Martins, 2000, lembra que a diversidade institucional e a diferenciação de funções acadêmico-profissionais é uma constante nos sistemas de educação superior dos países desenvolvidos. Segundo ele,

Nesses sistemas prevalece uma extensa hierarquia de instituições de ensino com perfis acadêmicos específicos, oferecendo cursos e programas para públicos com diferentes motivações e perspectivas profissionais, assim como procuram manter uma relação de sintonia com as amplas demandas provenientes da dinâmica das mudanças sociais vivenciadas por esses países. Esse processo de diferenciação ocorre não apenas no sentido vertical da oferta de formação acadêmico-profissional, mas no plano horizontal, a partir de uma pluralidade de objetivos e conteúdos educacionais, competências e prerrogativas típicas das instituições (Martins, 2000, p. 42).

O debate em torno da necessidade de diversificação do sistema por meio da criação de diferentes tipos de instituições sempre esteve presente no grupo de intelectuais que gravitou em torno da proposta de governo de FHC. A ideia de que o modelo único de instituição universitária, o da universidade que conjuga o tripé ensino, pesquisa e extensão, era um dos principais responsáveis pelo reduzido tamanho do sistema e a incapacidade deste de atender à demanda social e econômica por educação superior foi recorrente neste grupo. Para Durham, 1999, o impasse daí resultante pode ser resumido da seguinte maneira:

É impossível expandir o sistema no modelo atual, porque o custo relativo é muito alto. Para que o sistema volte a crescer para atender a demanda que se está acumulando é necessário não só a reforma das atuais universidades que associam ensino e pesquisa, como criar novas modalidades de curso e novos tipos de instituições, como fizeram todos

novos programas, novas modalidades; 3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; 4) modificar regulamentações para garantir maior autonomia da escola; 5) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados.

os países desenvolvidos. [...]. A outra alternativa seria muito pior - a universidade pública de massa, como ocorreu na Argentina e no México, com graves prejuízos tanto para a pesquisa como para a qualidade do ensino. Não se trata portanto de privatizar as universidades públicas, que são essenciais para a manutenção e elevação do nível de ensino e o desenvolvimento da pesquisa. Não se trata também, pelas mesmas razões, de massificá-las, transformando-as em escolões de 3^o grau. Mas há que se pensar e flexibilizar o sistema para democratizar o acesso ao ensino superior público. (Durham, 1999, p. 251)

Deste modo, de um lado, a ideia de que a formação profissional poderia ser obtida por meio de ensino divorciado da pesquisa e, de outro, a evidência de que isso já era realizado por ampla parcela do sistema levaram o governo a criar a figura do centro universitário. Este formalizaria a flexibilização que o sistema já comportava e que o governo perseguia como política pública.

Como o próprio Paulo Renato salienta, a prerrogativa da autonomia acadêmica, até então exclusiva das universidades, poderia ser estendida a instituições que demonstrassem excelência no ensino. Como irá salientar o Plano Nacional de Educação alguns anos mais tarde,

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.

Neste sentido, a edição do Decreto n. 2.207 de 15 de abril de 1997 foi um marco, ainda que bem pouco longo, uma vez que foi revogado no mesmo ano pelo Decreto n. 2306, de 19 de agosto de 1997⁷³. Além criar uma série de procedimentos para o funcionamento do sistema, apresenta uma nova tipologia para as instituições,

⁷³ O Decreto 2.207/97 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 nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. O Decreto 2.301/97 retoma a matéria do decreto 2207/97, ampliando-o em alguns pontos. Quanto à questão da organização acadêmica das IES, não há nenhuma alteração. Ele regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

segundo sua organização acadêmica⁷⁴. Em seu artigo 4º aparecem as figuras das universidades, dos centros universitários, das faculdades integradas, das faculdades e dos institutos e escolas superiores. A novidade está nos centros universitários, já que as faculdades, faculdades integradas e escolas ou institutos superiores não têm nenhuma diferenciação legal entre si e apenas formalizavam instituições e nomenclaturas já existentes. Já os centros universitários são um novo tipo de instituição⁷⁵. Segundo o decreto,

Art. 6º São centros universitários as 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 [...]

§ 1º Serão estendidas aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, previstos na Lei nº [9.394](#), de 1996.

No texto do Decreto n. 2306/97, que o sucedeu, há um acréscimo importante. Há um segundo inciso, segundo o qual os centros universitários “poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária”. A ideia parece ter sido a de que os centros universitários se tornariam as universidades de ensino, em relação às universidades de pesquisa, na outra ponta, o que ia ao encontro da defesa da diversificação do sistema realizada pelos mentores da política de FHC. Entretanto, diante da retração dos investimentos nas universidades públicas e da consequente estagnação do seu número, foi o setor privado o beneficiário do novo *status* universitário.

⁷⁴ Esta tipologia foi mantida pelo decreto que o sucedeu, neste, em seu artigo 8o.

⁷⁵ A partir da regulamentação da figura do centro universitário, houve uma corrida por parte das instituições privadas pela nova forma. Segundo Souza, entre 1997 e 1998 foram criados 20 centros universitários e no primeiro semestre de 1999, mais 13.

Há outro ponto importantíssimo neste decreto, que aparece logo em seu primeiro artigo. Segundo este, as entidades mantenedoras poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo art. 24 do Código Civil Brasileiro. Segundo Sampaio, 2011, o artigo permitia às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterar seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial (Sampaio, 2011, p. 31). Desde então as mantenedoras passaram a ser classificadas como entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular, em sentido estrito, com finalidade lucrativa.

Para se compreender a importância disso, é preciso lembrar que até 1997, todas as instituições eram consideradas sem fins lucrativos, uma vez que não havia a previsão legal para a geração de lucro na atividade educacional. Como entidades sem fins lucrativos, tinham isenção fiscal e podiam receber recursos públicos. Uma parte considerável das instituições de fato já atuava como empresas privadas e a forma de apropriação do excedente era muitas vezes escamoteada por meio de subterfúgios vários.

Dessa forma, a escolha entre uma ou outra personalidade jurídica muda radicalmente não apenas o regime de tributação, com isenção para as primeiras, como também seus deveres em relação ao Estado. A contrapartida da isenção passa a ser a sujeição a maior controle. As entidades com fins lucrativos, por outro lado, do ponto de vista legal e fiscal, tem estatuto semelhante a qualquer entidade comercial. Segundo Sampaio, 2011, os mantenedores reconheceram “o óbvio: a oportunidade de mudar a escala de seus rendimentos com a atividade educacional”.

Segundo dados de 2011, quase a metade (48%) de um total de 2.016 instituições privadas de ensino superior no Brasil têm finalidade lucrativa (Cf. Sampaio, 2011).

Em linhas bastante gerais, estas foram as principais medidas adotadas pelo governo FHC em relação ao setor privado, medidas estas que criaram um novo molde a partir do qual o sistema de educação superior no Brasil se desenvolveu nos anos seguintes.

Os resultados efetivos dessas políticas são largamente conhecidos. Conforme Corbucci, 2004, os dados de matrícula nos cursos de graduação mostram que, no período 1990/1997, a taxa de crescimento do setor público foi de 31,5%, ao passo que no privado se limitou a 23,4%. Porém, no biênio 1997/1998, o aumento das matrículas no setor privado já atingia 11,4%. Desse momento em diante, as taxas anuais de crescimento oscilaram entre 15,7% e 17,5%. Portanto, o incremento de matrículas, registrado em apenas um ano, aproximou-se daquele correspondente ao referido período de sete anos.

Desse modo, ampliou-se significativamente a participação da esfera privada no conjunto das matrículas nos cursos de graduação, invertendo a tendência identificada ao longo do período 1990/1994, cuja participação havia sofrido retração contínua (de 62,4% para 58,4%), de forma que, em 2002, o setor privado já respondia por cerca de 70% do total de matrículas. (Corbucci, 2004, p. 683)

Apesar desses números e por maiores que sejam as críticas ao governo FHC em relação ao ensino superior, é possível afirmar que as ações destes para o setor privado são quase inteiramente formais. De um lado, ao não investir na ampliação do setor público, deixou de atender uma parte da demanda social, ampliando o contingente potencial para a educação particular, de outro, ao criar regras e procedimentos garantiu a estabilidade e a segurança jurídica indispensáveis para os investimentos do capital privado. O sistema de avaliação criado, em tese o garantidor da qualidade, não logrou aplicar sanções efetivas a nenhuma instituição e toda sua potencial efetividade foi relegada à força da competição e à decisão racional dos

consumidores informados. Portanto, do ponto de vista do governo, suas políticas se realizaram tanto pelo que realizou quanto pelo que deixou de fazer⁷⁶.

Sendo assim, como então avaliar as políticas adotadas pelo governo FHC, bem como analisar o sistema que emergiu delas?

Para Sguissardi 2006, este governo introduziu uma série de “reformas pontuais”, que podem ser assim resumidas:

- a) a gradativa desresponsabilização do Estado com o financiamento e a manutenção da educação superior, embora mantendo sobre ela estrito e crescente controle, via sistemas de *avaliação*, regulação, controle e credenciamento;
- b) o estímulo e as facilidades para a criação e expansão de IES privadas sem e com fins lucrativos;
- c) a indução a que as IES públicas sejam organizadas e geridas à semelhança de empresas econômicas;
- d) a valorização da *qualidade* acadêmica em moldes administrativo-gerenciais e empresariais: produto, custo/benefício;
- e) o incentivo à competição intra e interinstitucional;
- f) a manutenção das IFES sem autonomia de gestão financeira e as tentativas de aprovação de instrumentos legais que instituíssem um modelo de autonomia distinto do constitucional, isto é, *autonomia financeira* em lugar da *autonomia de gestão financeira*;
- g) o implemento à diversificação das fontes de financiamento, mediante, entre outras medidas, a criação de FAIs, a cobrança de mensalidades, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultorias e doações da iniciativa privada;
- h) o implemento à diferenciação institucional – *universidades de ensino*, em especial –, além de carreira docente por instituição, salários individualizados por volume de aulas e de produção científica (vide GED). (Sguissardi, 2006, 1038)

⁷⁶ Conforme a definição política pública de Dye, segundo a qual “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ver Souza C., 2006, p.24.

O governo teria mantido, portanto, a coerência com seus princípios de Estado neoliberal, tanto no sentido de permitir e incentivar o acréscimo de participação relativa do setor privado no conjunto do sistema, quanto no de administrar a parte pública deste segundo os métodos e critérios oriundos do mercado. Com isso, procurou realizar uma reforma de grandes proporções na orientação das universidades públicas, ao tentar introduzir nestas conceitos de organização gerencial. Na impossibilidade de ganhar adesão a esse modelo, parece ter mantido com o setor público uma queda de braço via sufocamento orçamentário. Para o autor, no frígir dos ovos, os resultados foram a privatização do sistema e a fragilização das instituições públicas.

Em um artigo de 2003 em que realiza um balanço do governo FHC, Cunha, ainda que reconheça os esforços do governo FHC em regular o setor privado, retirando privilégios como a isenção de impostos que todas as instituições deste usufruía, por outro lado, afirma que ele empreendeu a aceleração da privatização do sistema, a despeito dos reconhecidos problemas com a qualidade:

o número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial na categoria universidades e na dos centros universitários, o que resultou na ampliação do alunado abrangido pelo setor. Tal crescimento fez-se com a complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas e até mesmo com o benefício do credenciamento acadêmico e do crédito financeiro. (Cunha, 2003, p. 57)

Indo mais longe, o autor tece críticas ao papel reservado às universidades públicas, mediante abandono das propostas apresentadas por Cardoso quando então candidato:

No que diz respeito à proposta de governo de 1994, relativa ao primeiro mandato do presidente FHC, ficou patente que a conexão entre o desenvolvimento científico e tecnológico (no qual a universidade teria papel estratégico), de um lado, e o desenvolvimento econômico, de outro, não foi estabelecida. Este, ao contrário, dependeu da importação de capital financeiro e de tecnologia embutida em equipamentos e em processos licenciados. (Cunha, 2003, p. 56)

No resumo da ópera, o autor estabelece uma conexão entre as políticas adotadas, afirmando que, numa visão de conjunto “as políticas do Governo FHC voltadas para as esferas pública e privada do ensino superior são distintas, mas compatíveis e convergentes” (Cunha, 2003). E arremata:

Se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam os benefícios visíveis, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? (Cunha 2003, p. 57)

Na outra ponta do debate, Eunice Durham defende uma ideia diversa sobre a relação do governo FHC com o setor privado. Para ela, o crescimento deste opera por ciclos que são em grande parte independentes de estímulos federais, mas que dependem da demanda do mercado, cuja dinâmica está condicionado pelo nível de renda da população e pelo número de egressos do ensino médio. A evolução do setor privado nos anos de 1980 demonstraria que em períodos de crise econômica este cresce muito pouco ou decresce, o que de fato ocorreu. Em períodos de desenvolvimento, ele aumenta vigorosamente. Além disso,

não houve nenhuma medida durante o governo Fernando Henrique que justifique a acusação que lhe tem sido feita de favorecimento ao setor privado. Pelo contrário, as duas medidas que afetaram este setor tiveram influência negativa. A primeira, paradoxalmente, consistiu no reconhecimento e na permissão de instituições privadas lucrativas. Isto desmascarou um segredo de Polichinelo: o fato de que instituições privadas de ensino superior estavam se tornando, de fato, negócios extremamente rendosos, utilizando falhas na legislação. O reconhecimento do caráter lucrativo retirou a isenção de impostos, da qual gozavam, o que as tornou muito menos rentáveis. A segunda envolveu o Provão, que, informando o público sobre o desempenho dos mesmos cursos em diferentes instituições, diminuiu a procura nos cursos mal avaliados e aumentou o número de candidatos naqueles mais bem avaliados. (Durham, 2010, p. 161)

Esta polarização marca o debate. Formalmente, ambos os lados têm dados para amparar suas análises. Os campos se opõem na medida em que se avaliam esses dados. Estamos então em um terreno de escolhas políticas. De um lado, intelectuais que defendem não apenas as universidades federais públicas mas também seu modelo, criticando o crescimento do setor privado, e de outro, autores que defendem a

ampliação do acesso à educação superior, mediante a necessidade de regular o mercado e reformar a universidade pública.

Como veremos no capítulo seguinte, a posição política destes últimos foi seguida e reforçada pelas políticas adotadas pelo governo Lula.

Capítulo 3

As políticas do governo Lula para a educação superior privada

“Brasil
Um país de todos”
(marca publicitária do governo Lula)

No programa de governo à presidência da República apresentado pelo PT em 2002, há o seguinte diagnóstico sobre a educação no Brasil: “As características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento, principalmente no nível superior, e a insuficiência global de recursos”. (Programa de Governo 2002 – Lula). No anexo “*Uma escola do tamanho do Brasil*”, em que o programa para a educação é detalhado, são apresentados dados referentes ao tamanho, à composição do sistema e ao seu financiamento que atestariam esse diagnóstico. Em seguida, afirma as linhas gerais do que se propõe:

Nosso governo vai empenhar-se para ampliar as vagas e matrículas na educação superior, em especial pública. Estimulará a qualidade do ensino, que também decorre da multiplicação dos investimentos no setor público, do respeito ao princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão e da permanente avaliação das IES públicas e privadas para a melhoria da gestão institucional e da qualidade acadêmica, com cumprimento de sua missão pública no âmbito local, regional ou nacional. (Coligação PT etc 2002)

Além dos compromissos citados, são apresentadas um conjunto de 25 propostas, algumas das quais já constantes do Plano Nacional de Educação de 2001, considerando a versão aprovada pelo Congresso Nacional, reincorporando portanto

artigos vetados pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso⁷⁷. Resumidamente, o candidato Lula, se comprometia a:

1. ampliar as matrículas de forma compatível com a meta do PNE de 30% da faixa etária até o ano 2011, sendo destas, 40% no setor público;
2. promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, incluindo a escolha dos dirigentes, colegiados democráticos, controle social e avaliação externa;
3. buscar sanar a desigualdade da oferta regional de vagas na graduação e pós-graduação e incentivar a oferta de cursos e vagas em áreas de conhecimento de acordo com às necessidades do projeto nacional de desenvolvimento;
4. modificar o sistema de seleção, ampliando o acesso das minorias raciais e socioeconômicas (por meio de cotas), além de atacar o problema da evasão;
5. substituir o sistema de avaliação então vigente (Provão), resgatando a experiência do PAIUB, e rever todos os mecanismos de regulação e supervisão do sistema;
6. revisar carreiras e matrizes salariais de docentes e funcionários técnico-administrativos das IFES;
7. implantar uma rede nacional de educação a distância;
8. criar um programa de bolsas universitárias para alunos carentes, baseado na ideia do programa de renda mínima.

Apesar de haver um certo consenso no PT sobre quais seriam os problemas da educação superior e da abrangência das propostas apresentadas no Plano de Governo, as primeiras iniciativas do governo Lula para a educação foram tão

⁷⁷ Segundo Corbucci, 2004, foram vetados, entre outros, “a meta do PNE que previa triplicar os investimentos públicos em pesquisa científica e tecnológica no prazo de 10 anos [...] e as metas que estabeleciam que a participação do setor público na oferta de vagas em cursos de graduação não deveria ser inferior a 40% do total e que o FIES deveria ser ampliado de modo que se atendesse 30% dos estudantes matriculados nas instituições privadas” (Corbucci, 2004, 697).

zigzagueantes quanto as mudanças no ministério. O primeiro ministro nomeado, Cristovam Buarque, manteve-se pouco mais de um ano no cargo e não foi capaz de imprimir uma direção para as políticas educacionais, tendo sido substituído por Tarso Genro em 27/01/2004. Entretanto, durante a chamada crise do mensalão, este foi chamado para presidir o Partido dos Trabalhadores e foi substituído por Fernando Haddad, então secretário executivo do MEC, em 29/07/2005. Fernando Haddad ficou no ministério até o final do governo Lula e deu a cara para as políticas efetivamente adotadas por este.

O ministro Cristovam Buarque, estabelecendo como uma das prioridades principais a alfabetização de adultos, e em meio a críticas ao caráter elitista das universidades públicas, além de declarações polêmicas sobre questões como a autonomia universitária, as cotas raciais e socioeconômicas, a gratuidade no sistema federal de ensino superior e a participação de capital estrangeiro nas instituições privadas, acabou por se desentender com o próprio presidente Lula, ao criticar publicamente o montante de verbas destinado ao Ministério da Educação⁷⁸. Num balanço de sua gestão, pode-se afirmar que não apresentou nenhum projeto relevante para a educação superior, principal área de responsabilidade do ministério, salvo a instalação da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada em 29 de abril, “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”. O relatório apresentado pela comissão em agosto do mesmo ano serviu de base para a elaboração posterior da lei que instituiu o SINAES, já na gestão de Tarso Genro.

⁷⁸ Para uma retomada das ações polêmicas e rumos incertos de Cristovam Buarque ver Cunha (2005). <http://www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br/index.php/contemporanea/article/view/16>. Acesso em 27/07/2012.

A impressão generalizada de uma gestão errática e sem projeto pode ser corroborada pela instituição, por iniciativa da Casa Civil, em outubro de 2003, por meio de um decreto presidencial, de um grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a situação das IFES e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização destas. O grupo era formado por dois representantes do Ministério da Educação, da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Fazenda⁷⁹. A principal atribuição era propor medidas para enfrentar rapidamente a crise então vivida pelas universidades públicas cujas verbas de custeio teriam diminuído cerca de 50% durante o governo FHC, segundo afirmação do relatório final do GTI.

Este, intitulado **Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira** é composto de quatro partes: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária.

O texto do relatório, depois de afirmar que a década anterior foi de “desarticulação do setor público brasileiro”, e que isso redundara em um quadro geral de crise para as universidades brasileiras, apresenta um diagnóstico genérico:

De um lado, as universidades governamentais sofreram consequências da crise fiscal do Estado que incidem sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento. De outro lado, a prioridade ao setor

⁷⁹ Assinaram o relatório final as seguintes autoridades: Cristovam Buarque e Carlos Antunes (Ministério da Educação), Kátia dos Santos Pereira e Edison Collares (Casa Civil), Luiz Tadeu Rigo e Luiz Soares Dulci (Secretaria Geral da Presidência da República), Marcelo Feitosa de Castro e Luiz Eduardo Alves (Ministério do Planejamento), Gustavo Sampaio e Jairo Celso Correia Marçal (Ministério da Fazenda), Hélio Barros e Wanderley Guilherme dos Santos (Ministério da Ciência e Tecnologia). Ver íntegra do documento em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm. Acesso em 23/07/2012.

privado em todas as áreas também chegou ao setor do ensino superior: as universidades privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos, chegando a responder, em 2002, por 63,5% do total de cursos de graduação e 70% das matrículas, encontram-se agora ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas⁸⁰ (Brasil, 2003).

A partir deste diagnóstico, o documento analisa rapidamente os números de matrículas e de docentes atuando no setor público, para apresentar a meta de dobrar a oferta de vagas em universidades públicas federais entre 2003 e 2007, passando de seiscentas mil para um milhão e duzentas mil⁸¹.

Essa ampliação se daria por meio do aumento do número médio de horas-aula por professor e pela adoção da educação a distância. Voltando então a um tema caro ao ex-ministro Paulo Renato Souza, inclusive quanto à proporção a ser atingida, afirma-se que seria preciso aumentar significativamente a relação alunos/docente para os próximos anos, conforme meta apresentada:

Tabela I - Previsão da relação aluno/docente

2003	2004	2005	2006	2007
11,9	12,5	14,5	16	18

Fonte: Brasil, 2003

⁸⁰ A heterogeneidade e a pouca especialização do grupo talvez seja responsável pela imprecisão conceitual do texto, imprecisão exemplificada pelo uso de expressões como “universidades governamentais”, para designar as públicas e “universidades privadas” para se referir ao setor privado (composto sobretudo por instituições não universitárias), além da inclusão de um comentário que demonstra preocupação com a saúde financeira e o prestígio do setor privado no âmbito de um documento destinado a oferecer propostas para o setor público.

⁸¹ Segundo dados do Censo de 2010, no último ano do governo Lula havia cerca de 938.000 alunos matriculados nas universidades federais. Isso apesar da abertura de 14 novas IFES e 124 novos campi universitários. O que demonstra o quanto a meta de um milhão e duzentas mil vagas em 2007 era irrealista.

Para alcançar ambas as metas e dessa forma respeitar a versão aprovada no Congresso do Plano Nacional de Educação (2001 a 2010), que previa a proporção de 40% das matrículas nas universidades públicas, seria preciso tomar medidas emergenciais. As medidas propostas se concentravam em equacionar e superar o endividamento das IFES com a elevação de repasses para verbas de custeio; preencher as vagas abertas de docentes, técnico-administrativos e substituição dos professores temporários por meio da abertura de concursos públicos; outorgar autonomia financeira e gerencial às universidades públicas, por meio de uma Reforma Universitária, e finalmente, ampliar o número de vagas para estudantes por meio do aumento do número de professores, com o expediente de concessão de bolsas para a reintegração de aposentados precocemente e para recém-doutores, a serem utilizados em programas de interiorização e regionalização.

Além dessas medidas emergenciais, o documento fala em investimentos em educação a distância, alcançando 500 mil alunos atendidos até 2007, prioridade para a formação de profissionais ligados ao “desenvolvimento inclusivo”, que inclui engenheiros, professores para a educação fundamental, sanitaristas e formuladores de políticas públicas⁸², entre outros e apresenta o embrião da política de avaliação adotada posteriormente pelo governo Lula. Menciona-se então o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, “que classificará as instituições e cursos conforme a qualidade que elas apresentam em suas funções acadêmicas e conforme o cumprimento de seus compromissos com a sociedade e o País”⁸³.

O tema da reforma universitária é o mais importante do documento. Por isso apresenta alguns aspectos que precisariam ser contemplados por essa, seus pressupostos e prazos. Na reforma, o ponto fundamental é a redefinição da autonomia,

⁸² Aqui é apresentada a ideia do **Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo**. Apesar das enormes diferenças existentes, algumas características da proposta serão retomadas pelo REUNI, como um novo fluxo de recursos assegurados mediante adesão a editais e metas claras de resultados, como a ampliação de vagas no período noturno.

⁸³ OTRANTO, 2006, analisa esse documento e correlaciona cada uma das propostas apresentadas pelo GTI a documentos emanados de organismos internacionais.

vista como a saída mais sólida e efetiva para a crise, uma vez que esta não está atrelada apenas à falta de recursos, mas “decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (BRASIL, 2003).

A questão da autonomia universitária é abordada sob três primas. O didático-científico, o administrativo e o de gestão financeira e patrimonial. E neste ponto, mais uma vez, o grupo retoma algumas das propostas mais polêmicas do governo FHC. O documento prevê a autonomia das universidades para “contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir servidores docentes e não docentes [...] respeitados os direitos dos trabalhadores” e “decidir seu plano de carreira”, eclodindo com os princípios da estabilidade e da carreira única.

Mas apesar de algumas propostas pontuais e projeções quanto a custos e investimentos envolvidos nestas, a maior parte jamais colocada em prática, podemos afirmar que o documento apresentado, em seu conjunto, ficou muito aquém de um plano de ação que visaria à reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFES. Ele é demasiadamente genérico, impreciso e irrealista⁸⁴. Pensando nas etapas da reforma universitária, por exemplo, afirma que esta deve ser aprovada ainda em 2004 e colocada em prática já em 2005⁸⁵.

Ou seja, um ano depois da posse de Lula, o documento produzido por um conjunto representativo de ministérios ainda se assemelha a um documento de campanha.

Em fins de janeiro de 2004, Cristovam Buarque é exonerado por Lula e Tarso Genro é escolhido. Este nomeou Fernando Haddad para a Secretaria Executiva do

⁸⁴ Neste ponto discordo de Otrano (2006), para quem o documento serviu de baliza para toda a política para a educação desenvolvida posteriormente pelo governo Lula.

⁸⁵ Lembrando que o projeto de reforma ainda tramita, quase uma década depois, no Congresso, conforme veremos mais à frente.

Ministério. As principais iniciativas do que foi realizado em sua gestão são idealizadas e/ou lideradas por aquele. Por isso, a passagem de uma gestão a outra não apresentou solução de continuidade e serão tratadas aqui conjuntamente.

Estas gestões parecem retomar o programa de governo do PT, pelo menos como uma agenda para as ações, uma vez que a quase totalidade das propostas deste são retomadas e desenvolvidas por meio de programas e políticas posteriormente adotadas.

Durante a gestão de Tarso Genro, as principais iniciativas do Ministério para o ensino superior estão concentradas em três áreas. A apresentação ao Congresso Nacional de um projeto de reforma universitária, a formulação de um novo modelo de avaliação em substituição ao Provão (SINAES) e um modelo de inclusão de estudantes oriundos das camadas mais pobres da população em instituições do setor privado (ProUni).

1. A reforma que não houve: Reforma Universitária

O tema da reforma é interessante por duas razões principais. De certo modo, o texto apresentado ao Congresso Nacional, cristaliza aquilo que se tornou o projeto possível do governo Lula para a questão universitária, uma vez que ele foi longamente discutido e negociado com agentes políticos e com a sociedade civil. Neste sentido, merece uma análise para quem estuda o governo do PT. Por outro lado, entretanto, como sua votação ficou para as calendas, denota também como ele era prescindível. Tanto para o governo como para o sistema. O enfrentamento, ou não, das questões implicadas aí se deu de forma diversa⁸⁶.

⁸⁶ Em 2009, Fernando Haddad defendeu a atualização do projeto, afirmando que este se tornara obsoleto. Ver <http://virgula.uol.com.br/ver/noticia/vestiba/2009/09/02/218943-haddad-defende-atualizacao-do-projeto-sobre-reforma-universitaria-> acesso em 11/08/2012

O tema da reforma universitária estava na pauta do ministério desde o governo FHC. No início do governo Lula, a necessidade de uma lei geral que regulasse o sistema federal de educação superior foi reposta. Havia questões consideradas fundamentais para o desenvolvimento do sistema que precisariam de uma regulação. Uma das principais era a autonomia universitária, assegurada pela Constituição de 1988, mas jamais regulamentada. Outra seria uma política mais estável para o setor privado e que pudesse oferecer um enquadramento para o emaranhado legal que se formara nos últimos anos. A discussão tomou um ano e meio e mobilizou cerca de duas centenas de organizações e atores sociais e foram apresentadas quatro versões de projetos de lei, sendo que a última, entregue em 2006 ao Congresso Nacional, ainda não foi votada⁸⁷.

Na exposição de motivos assinada pelos ministros Fernando Haddad, Guido Mantega, Sergio Machado Rezende e Paulo Bernardo Silva (demonstrando a articulação interna da proposta), afirma-se que

São três os principais eixos normativos do Projeto de Lei em questão: (i) constituir um sólido marco regulatório para a educação superior no País; (ii) assegurar a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição, tanto para o setor privado quanto para o setor público, preconizando um sistema de financiamento consistente e responsável para o parque universitário federal; e (iii) consolidar a responsabilidade social da educação superior, mediante princípios normativos e assistência estudantil.

Carlos Benedito Martins, 2006, apresenta uma análise bastante positiva do projeto, ao afirmar que este mantém sintonia com algumas tendências do cenário internacional, tais como “a democratização do acesso ao ensino superior, diversificação acadêmica e institucional dos centros de ensino, ampliação das funções do ensino superior, busca de uma maior pertinência social da atividade acadêmica etc.” Além

⁸⁷ O projeto segue tramitando no Congresso, mas sem qualquer tipo de prioridade, patina há muitos anos. Uma boa discussão sobre o tema e a trajetória da reforma universitária, a partir do governo FHC até 2006, se encontra em Sguissardi, 2006 e Silva Junior e Sguissardi, 2005.

disso, ele procuraria estabelecer um marco regulatório para assegurar a qualidade acadêmica das instituições.

De forma adequada, distancia-se de certas sugestões formuladas por organismos multilaterais, tais com a desregulamentação do ensino superior, transferência de fundos públicos da educação superior para outros níveis de ensino, diminuição da participação estatal no financiamento das universidades públicas etc. O projeto contém pontos relevantes na recuperação da dimensão estratégica da educação superior, no processo de modernização e democratização do país, da retomada de sua dimensão pública. Ao mesmo tempo, aponta para o fortalecimento do ensino público, apresenta avanços significativos quanto à recomposição da universidade federal, especialmente quanto ao seu financiamento (Martins, 2006, p. 1010).

Sguissardi, 2006, por outro lado, critica duramente o projeto. O autor chama atenção para o fato de que salvaguardas existentes das primeiras versões foram abandonadas na última, que teria passado pelo crivo do Ministério da Fazenda. Além disso, aponta para questões como o silêncio sobre o percentual de investimento do PIB nas IFES, apesar da necessidade de ampliação da cobertura da população atendida, tendo em vista a meta do PNE, a manutenção das fundações de apoio nas universidades públicas com um perfil privatizante, a incipiente política de avaliação da qualidade nas instituições privadas e a igual validade de diplomas concedidos por universidades e faculdades, apesar das exigências díspares entre umas e outras (Sguissardi, 2006, 1047).

Segundo me parece, uma parte importante do esforço do projeto está centrado em oferecer um enquadramento legal consolidado para situações e/ou procedimentos já existentes de fato mas amparados tão somente em decretos, resoluções ou portarias. Ou ainda simplesmente ocupar um vácuo legal até então existente, como o caso da limitação de participação de capital estrangeiro em IES privadas.

Ou seja, há bem poucas inovações no projeto apresentado, o que talvez explique o pouco interesse que ele despertou no Congresso Nacional. É o caso, por

exemplo, das exigências e prerrogativas conferidas às universidades, centros universitários e faculdades, que vão ao encontro do estabelecido no Decreto-Ponte n. 5.773 de 2006 e pelas demais resoluções e portarias emanadas logo no início da gestão de Haddad.

É interessante notar inclusive que a ausência da lei não causou nenhum embaraço nem para o setor público nem para o privado e, por isso, nenhum ator político importante manteve a luta por sua aprovação. O setor público, representado pelas universidades federais, expandiu-se como nunca antes e o setor privado manteve sua curva ascendente de crescimento, ainda que em menor velocidade. Para este último, apenas dois pontos que deixaram de ser normatizados poderiam ter potencialmente impacto sobre a dinâmica do setor. O primeiro é a exigência de que 70% do capital votante das mantenedoras estejam nas mãos de brasileiros natos ou naturalizados, tendo em vista o processo de internacionalização do setor, com a abertura de sociedades anônimas com participações de fundos de investimento estrangeiros; o outro é a composição majoritária de professores na composição dos colegiados superiores em universidades e centros universitários, numa tentativa de equilibrar o poder entre mantidas e mantenedoras. Mas, dificilmente ambas as exigências não seriam contornadas com os malabarismos administrativos para os quais o setor já tem traquejo.

Assim, apesar da amplitude do debate ocorrido e do forte engajamento dos diferentes atores, inclusive dos representantes do setor privado que chegaram a entregar uma versão própria de projeto de reforma⁸⁸, a tramitação no Congresso Nacional esvaziou o tema e ele foi abandonado por todos.

2. A política de avaliação da educação superior: o SINAES

⁸⁸ Ver <http://www.abmes.org.br/abmes/publicacao/detalhe/id/31#>, acesso em 12/08/2012.

O tema da avaliação da educação superior esteve na agenda da oposição ao governo de FHC desde a criação do Provão. As críticas mais comuns diziam respeito à simplificação conceitual embutida na ideia de reduzir a avaliação do sistema a uma prova realizada pelos alunos ao final do curso de graduação. Por isso, uma das primeiras iniciativas do ministro Tarso Genro foi a aprovação da lei do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior)⁸⁹. Este prevê que a avaliação esteja fundada no tripé constitutivo do ensino superior, ou seja, o aluno, o curso e a instituição. Para cada ponta, procedimentos avaliativos distintos em termos de instrumentos utilizados e temporalidade de aplicação.

Segundo Barreyros e Rothen, 2006,

o SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose. Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão. (Barreyros e Rothen, 2006, p. 971)

Os alunos seriam submetidos ao ENADE (Exame Nacional de Cursos), que se constituía numa prova realizada no primeiro ano do curso e outra no último ano deste, expressando uma tentativa de medir não apenas o nível de conhecimento adquirido pelo estudante (produto), mas também o nível de aporte que a passagem pela instituição propicia a este (processo). A partir destas duas notas, submetidas a ponderações estatísticas, o ENADE gera um conceito para cada curso envolvido. Além

⁸⁹ O SINAES foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e posteriormente regulamentado por extensa legislação. A mais importante é o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino; a Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006, que dispõe sobre o Banco de Avaliadores do SINAES/BASIs e a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação/CTAA; e a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no Sistema Federal de Educação.

disso, com a criação posterior do IDD (Índice de Diferença entre o Resultado Esperado e o Observado), buscou-se realizar um ajuste mais fino no instrumento, de modo a conhecer melhor o sistema e não punir injustamente instituições que recebem alunos pouco qualificados, uma vez que estas seriam comparadas entre si. Durante o processo de implementação e modificação do SINAES, o IDD passou a ter importância crescente no processo de regulação, superando inclusive o conceito ENADE⁹⁰.

A avaliação do curso se dá por duas variáveis: o desempenho de seus alunos no ENADE, ao qual é atribuído um conceito; e por uma visita *in loco* realizada por uma comissão *ad hoc* de especialistas. Esta avalia infraestrutura (instalações, laboratórios e biblioteca), qualificação e regime de trabalho do corpo docente e organização didático-pedagógica, que inclui a avaliação do projeto do curso e as condições de funcionamento operacional a ele oferecidas pela instituição, como a titulação e experiência do coordenador, a realização de eventos extracurriculares etc.

A última perna do tripé é a avaliação de cada instituição. Esta é realizada internamente a partir da criação de uma CPA (Comissão Própria de Avaliação) e no momento do seu credenciamento, também realizada por uma comissão *ad hoc* de especialistas, por meio de uma visita que tem o intuito de identificar o perfil institucional e a qualidade de sua atuação, considerando inserção regional, atividades, cursos, programas, projetos e setores etc.

Segundo autores como Barreyro; Rothen, 2009, e Dias Sobrinho, 2008, o SINAES representava uma mudança substancial na concepção de avaliação, pois teria como centro o desenvolvimento institucional por meio de um ciclo avaliativo e instrumentos de autoavaliação⁹¹.

⁹⁰ A aplicação do ENADE passou por algumas mudanças, nos últimos anos. Iniciou-se como amostral e depois passou a censitário. Em 2010, deixou de ser aplicado aos ingressantes, sendo substituído, para fins de cálculo do IDD, pelo desempenho do aluno no ENEM.

⁹¹ Os mesmos autores apontaram para o desvirtuamento do espírito da lei ocorrido ao longo de sua implementação e a restauração dos rankings como um dos instrumentos principais da efetividade desta, deixando de lado a avaliação processual, formativa, democrática e emancipatória.

O conjunto de avaliações que compõe o SINAES tornou-se expressamente o referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, para fins de emissão dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior.

A operação deste complexo sistema cabe à CONAES (Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior) e ao INEP (Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). A CONAES tem função consultiva para as diretrizes da política de avaliação e ao INEP cabe a elaboração dos instrumentos e a realização de todas as avaliações, além de realizar anualmente o Censo da Educação Superior.

A partir de 2008 foram criados novos índices que, na prática, passaram a ocupar uma parte do sistema avaliativo e mesmo substituí-lo. É o caso do Conceito Preliminar de Cursos (CPC)⁹² e do Índice Geral de Cursos (IGC)⁹³. Estes índices facilitaram a reinstauração dos rankings entre as instituições, prática comum quando o Provão (1996-2003) era aplicado. Segundo Calderón *et al*, 2011, a importância dos rankings se tornou tamanha como estímulo à concorrência para a melhoria da qualidade da educação superior que teriam ganhado consenso e legitimidade públicas, deixando inclusive de serem políticas cambiantes de governo “para se tornarem política do Estado Brasileiro com vigência de longo prazo, acima dos interesses dos grupos políticos que se alternam no poder” (Calderón *et al*, p. 2011, p. 820).

Este fenômeno pode ser constatado pelo fato de que a elaboração e divulgação de *rankings* (hierarquizando os melhores e os piores cursos de graduação) passaram a

⁹² O Conceito Preliminar de Cursos (CPC) é composto de alguns índices, calculados a partir de pesos diferenciados, a saber a) Desempenho dos concluintes no Enade; b) Desempenho dos ingressantes no Enade; c) Diferença entre os desempenhos esperados e observados; d) Titulação e regime de trabalho do corpo docente; e) Infraestrutura escolar e organização didático-pedagógica.

⁹³ É um indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e, em relação à pós-graduação, é usada a nota Capes. O resultado está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5).

serem feitos pelo próprio Ministério da Educação, que divulga os resultados em planilhas de Excel nas quais as notas das instituições aparecem em ordem decrescente.

Segundo Calderón et al, ocorre então algo semelhante ao que ocorreu na era FHC: a sobreposição e a primazia de um instrumento de avaliação sobre os demais.

Naquele governo, o “Provão” ganhava a mídia e ficavam no ostracismo os outros instrumentos: Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação Institucional. O fenômeno se repete no segundo mandato do governo Lula. O Enade ganha a mídia, enquanto a Avaliação Institucional e, principalmente, a Autoavaliação ficaram no ostracismo. Desta forma, o Provão e o Enade, que têm na sua essência a elaboração de *rankings* se constituem nos instrumentos indutores da qualidade por meio da concorrência, dinamizando o mercado educacional. (Calderón *et al*, p. 2011, p. 817)

Isso pode ser verdade, mas é preciso considerar que há uma diferença importante entre as políticas adotadas pelos respectivos governos. Pois enquanto no governo FHC, a divulgação da avaliação se constituía como a única “medida” tomada pelo governo em relação às instituições e aos cursos considerados deficientes a partir da avaliação, uma vez que expunha esta deficiência aos olhos da opinião pública, no governo Lula, pela primeira vez, foram realizadas ações efetivas de supervisão e punição por parte do MEC. Ou seja, o governo não deixou apenas ao mercado e aos consumidores a decisão sobre a continuidade ou o crescimento das instituições do sistema⁹⁴.

As ações de supervisão e punição foram possíveis a partir da promulgação do Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, depois de ter sido colocado à discussão pública durante o mês de fevereiro do mesmo ano, já na gestão de Fernando Haddad como ministro. Foi chamado pelo próprio Ministério de *decreto ponte*, e fez parte da “faxina legislativa”, empreendida pelo novo ministro. Ponte até a aprovação da reforma

⁹⁴ Para alguns autores, o governo Lula no seu segundo mandato adotou ou reeditou práticas do governo anterior: “*ranking* e mídia” (Barreyro; Rothen, 2009, p. 1), retomando medidas próprias do paradigma técnico-burocrático (Dias Sobrinho, 2008).

universitária, da qual adianta alguns pontos. Ele substituiu o Decreto n. 3.860/2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior e regulamentava a Lei n. 9.131/95 nos aspectos relativos aos procedimentos da avaliação.

Segundo Barreyros e Rothen, 2006,

Na sua estruturação, o decreto assume a tese defendida pela Comissão Especial de Avaliação na sua proposta, retomada na orientação das *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*, de que a regulação/avaliação ocorre em três momentos distintos: a) a regulação pelo poder público nas etapas iniciais da autorização e credenciamento; b) a avaliação e c) a aplicação pelo poder público dos efeitos regulatórios da avaliação.

Durante o governo Lula, foi realizada uma grande investida de ações de supervisão nos cursos superiores de direito e na educação a distância. Segundo dados oficiais, até março de 2010, 89 cursos passaram pela supervisão e cerca de 20.000 vagas foram suspensas. Dois cursos foram fechados⁹⁵. No caso da educação a distância, os números da supervisão, segundo dados de 2010 são os seguintes:

⁹⁵ Ver Qualidade da educação superior. MEC/ 2010

Tabela 2 - Balanço das ações de supervisão na ead

Instituições em supervisão	38
Termos de saneamento assinados	12
Descredenciamentos	1 ⁹⁶
Processos administrativos para descredenciamento	2
Polos de apoio presencial fechados	3.800
Número de ingressos suspensos	Mais de 20.000

Fonte: Qualidade da educação supervisão MEC/2010

Uma medida acessória mas importante para a política de avaliação do ensino superior foi a reformulação do Censo. Apesar de este ser realizado com alguma regularidade desde 1930, apenas em 2008, por meio do Decreto nº 6.425, ele se torna obrigatório. A partir de reformulações recentes, o Censo da Educação Superior levanta, por meio eletrônico, informações individualizadas sobre instituições, cursos, alunos e docentes, vagas, candidatos, ingressantes, matrícula, concluintes, docentes e extensão universitária. É realizado em parceria com as instituições de ensino superior, que alimentam anualmente o banco de dados em período pré-determinados. Os dados do censo potencialmente aumentam o controle sobre as instituições de ensino superior nos processos avaliativos, uma vez que permitem o cruzamento de informações indispensáveis a estes, como por exemplo, a titulação e o regime de trabalho de professores efetivamente vinculados a um determinado curso. Além disso, subsidiam o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral Curso (IGC).

Segundo dados oficiais, entre 2004 e 2009, foram realizadas 14.270 avaliações *in loco* de instituições de educação superior (IES) e de cursos de graduação.

⁹⁶ O descredenciamento foi o da Universidade de Tocantins (Unitins) ocorrido em 2009. Ver <http://www.cfess.org.br/arquivos/Portaria.pdf>, acesso em 12/07/2012.

Considerando aquilo que a nova legislação chama de atos de regulação e supervisão, são 15.312 atos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos⁹⁷.

O ENADE foi aplicado até 2008 de forma amostral aos estudantes nas áreas avaliadas anualmente e, a partir de 2009, passou a ser adotado para todos os estudantes ingressantes e concluintes, ampliando significativamente a participação na avaliação da educação superior. Em 2004, o Exame foi efetivamente aplicado a 140.340 estudantes e, em 2009, no formato censitário, foi feito por 802.534 estudantes. Em 2010, o ENADE foi realizado em 1.344 municípios, sendo disponibilizado pela primeira vez nos polos de educação a distância⁹⁸.

⁹⁷ Cumpre notar que já durante o governo Dilma, ainda sob a gestão do ministro Fernando Haddad, essas medidas continuaram a ser tomadas. Em 2011, ocorreu o fechamento de 11.000 vagas em cursos de direito (Ver <http://www1.folha.uol.com.br/saber/924306-mec-suspende-11-mil-vagas-em-cursos-de-direito-mal-avaliados.shtml>, acesso em 05/11/2012.). Entre novembro e dezembro de 2011 foram cortadas 1.287 vagas em cursos de serviço social, fonoaudiologia e educação física. Além disso, o [corte de 2.794 vagas em cursos de biomedicina, fisioterapia e nutrição e de quase 4 mil vagas em cursos de enfermagem, farmácia e odontologia](#). A maior redução foi na área de enfermagem: menos 2.572 vagas. Vinte cursos de odontologia foram afetados totalizando uma redução de 307 vagas. Em farmácia, as medidas atingem 40 graduações e reduzem 1.107 vagas. Também foram cortadas [514 vagas de 16 cursos de medicina com CPC um e dois](#) (Ver <http://educacao.uol.com.br/noticias/2011/12/02/mec-corta-1287-vagas-em-cursos-de-servico-social-fonoaudiologia-e-educacao-fisica.htm> acesso em 05/11/2012 e, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17251). Em 2012, a Universidade São Marcos foi descredenciada e teve de encerrar suas atividades. (ver <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/03/mec-oficializa-descredenciamento-da-universidade-sao-marcos.html>, acesso em 01/10/2012)

⁹⁸ Ver [https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2 Educacao.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf), acesso em 31/10/2012.

3. O Programa Universidade para Todos: política redistributiva?

O ProUni foi uma das políticas mais polêmicas e populares do governo Lula. Pretendia de uma só vez atacar dois problemas estruturais do sistema de ensino superior. De um lado, a barreira socioeconômica que praticamente interditava a inclusão das camadas mais desfavorecidas no sistema, de outro o problema do enquadramento fiscal das instituições filantrópicas e sem fins lucrativos.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que malgrado toda expansão havida durante o governo FHC, em 2004, a escolaridade líquida da população de 18 a 24 anos ainda era de apenas de 10,4%, sistema classificado internacionalmente como de elite⁹⁹. Para compreender a dimensão desse elitismo, precisamos desagregar os dados por renda familiar *per capita* em salários mínimos nesta faixa etária. Segundo Carvalho, 2006, “observa-se que a proporção de alunos aumenta conforme as faixas de renda mais elevadas. Nas faixas acima de três salários mínimos, a proporção de estudantes é superior a 35%, ao passo que, com a renda de até um salário mínimo, apenas 1,5% frequenta a graduação” (Carvalho, 2006, p. 992). Segundo a mesma autora, utilizando dados de Castro (2005), 86% da população na faixa etária 18-24 anos enquadra-se nos níveis de renda de menos de três salários mínimos, público-alvo do PROUNI.

A situação é mais grave, pois a maior parte dessa população encontra-se em atraso escolar e, dessa forma, não pode ser atingida por qualquer política de estímulo à entrada no sistema. De acordo com os dados da PNAD (1999): 46% abandonaram os estudos antes de completar o ensino médio; 10% estudam, mas com distorção de idade-série; 19% terminaram o ensino médio e pararam de estudar; e apenas 25% frequentam o ensino médio ou superior. (Carvalho, 2006, p. 993)

⁹⁹ Cf. Carvalho (2006). Segundo o Censo 2010, a taxa líquida de escolarização ao final do governo Lula atingiu 14,4%.

Neste contexto não é de se admirar que o programa tenha tido o apoio de parte significativa da sociedade civil, de sindicatos e do movimento estudantil e dos movimentos sociais em prol das ações afirmativas, “bem como dos egressos do ensino médio público, por não se considerarem uma demanda potencial às instituições públicas frente às barreiras impostas pelos exames vestibulares” (Carvalho, 2006, p. 985).

O segundo problema a ser enfrentado pelo programa, o das entidades filantrópicas é assim descrito em uma publicação do MEC de 2008 intitulada Revista do ProUni, concebida para divulgar os números e pretensos benefícios sociais do programa:

Com atraso de 16 anos, foram reguladas pelo ProUni as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior. De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pela Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem nenhuma contrapartida. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 1991, tornou reconhecida a lacuna legislativa. Mas, por conta dessa omissão, garantia o gozo das isenções enquanto perdurasse a situação¹⁰⁰.

Segundo a publicação, até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudos, “mas eram elas que definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos.” Como resultado, raramente era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda e alto custo como medicina e engenharia. Desde modo, a isenção fiscal, já existente, não resultaria em uma ampliação do acesso ao ensino superior, além de ser discricionária. O ProUni, por outro lado, ao regulamentar a situação estabelece que as instituições beneficiadas por

¹⁰⁰ Não foi possível confirmar que as filantrópicas e comunitárias sem fins lucrativos responderiam de fato por 85% das vagas no setor privado na ocasião da aprovação do ProUni, conforme alegação do Ministério.

isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção¹⁰¹.

É preciso lembrar, conforme Carvalho, 2006, que o Estado brasileiro lança mão de política de incentivos e isenções fiscais para apoiar a atuação privada desde o final dos anos de 1960, quando o governo militar valeu-se desses instrumentos para impulsionar o projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando ampla gama de setores em diferentes áreas. Segundo a autora,

Em relação ao ensino superior, o mecanismo de renúncia fiscal tornou-se fator central no financiamento do segmento privado. A Lei n. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a CF/67, determinava a não incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, as organizações privadas de ensino superior gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida. [...] Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade fiscal, na prática, grande parte usufruiu deste benefício. (Carvalho, 2006)

A ideia da troca de bolsas de estudos para alunos carentes por isenções fiscais já havia sido cogitada desde os anos de 1990, sem sucesso. Segundo Gilda Gouvea, então assessora do ministro Paulo Renato, a ideia chegou a ser apresentada a ele, que teria avaliado que não havia condições políticas para tal. Tão logo chegou ao ministério, Fernando Haddad a retomou e obteve a pronta aprovação do presidente Lula. A negociação com os representantes do setor privado e posteriormente com o Congresso Nacional foi difícil e tortuosa. O projeto original sofreu inúmeras alterações antes de ser aprovado¹⁰², inclusive quanto aos percentuais de desconto concedido aos

¹⁰¹ Com a adoção do PROUNI, um número significativo de instituições filantrópicas ou comunitárias sem fins lucrativas mudaram de estatuto, tornando-se “com fins lucrativos”. O caso mais famoso é o da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, à época, filantrópica e maior instituição privada do país. Posteriormente inclusive abriu seu capital, tornando-se uma sociedade anônima. Ver <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16160.shtml>. Acesso em 09/09/2012

¹⁰² Para uma boa análise da transformação da proposta inicial do governo e do processo de implantação inicial do PROUNI, ver Catani *et al*, 2006.

alunos e ao número total de bolsas exigidas das instituições, que chegou à metade do proposto inicialmente no PL.

O presidente Lula parecia ter pressa na adoção do programa porque apesar de ter enviado ao Congresso um projeto de lei, logo depois editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213 que instituiu o Programa Universidade para Todos. Logo em seguida, o Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, regulamentou a MP e a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabeleceu os procedimentos para adesão das instituições privadas de educação superior ao ProUni. Mais recentemente, em 13 de janeiro de 2005, o Programa foi transformado em lei – Lei nº 11.096/05.

O ProUni concede a todas as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que aderem ao programa isenção de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. O aluno precisa comprovar sua condição socioeconômica e sua qualificação acadêmica e/ou profissional, atendendo alguns pré-requisitos: obter nota mínima de 450 pontos no ENEM; ter renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos, ter cursado o Ensino Médio completo em escola pública, ou o Ensino Médio completo em escola privada com bolsa integral, ou ser portador de deficiência, ou, ainda, ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, concorrendo a vagas em cursos de Licenciatura ou Pedagogia, sendo que, neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada.

Ao final do governo Lula, segundo balanço oficial, foram contabilizados 748 mil estudantes com bolsas do ProUni, sendo 69% com bolsas integrais. Desse total, 48% são afrodescendentes. Dentre esses, 5.194 estudantes receberam bolsa permanência, no valor de R\$ 300,00, destinada a alunos que realizam cursos de período integral (mais de 6 horas diárias). Os dados de 2010 indicavam que havia 462 mil bolsas em

utilização e 116 mil estudantes com a graduação concluída como bolsistas do ProUni¹⁰³.

Tabela 3 – Número de bolsas ocupadas no ProUni (2005-2010)

ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolsas ocupadas	95.608	204.625	310.186	434.750	596.077	748.788

Fonte: Catálogo de Séries Históricas (Governo Lula, Planejamento)

https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf

As críticas recebidas pelo programa foram variadas e compreendem diferentes vertentes. As mais comuns referem-se à transferência de recursos públicos (impostos devidos) ao setor privado, incentivando a privatização do sistema de ensino superior, à falta de controle público sobre a qualidade das instituições participantes e as bolsas concedidas¹⁰⁴, ao reforço da política discriminatória, que relega uma educação de baixa qualidade (privada) para a população mais carente, à precariedade das políticas de manutenção no sistema do estudante atendido¹⁰⁵.

Segundo Mancebo, 2004b,

(...) longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a

¹⁰³ Um dos últimos atos do ministro Fernando Haddad, já no governo Dilma, foi a comemoração pelas 1 milhão de bolsas concedidas, no início de 2012. Ver <http://blog.planalto.gov.br/prouni-ja-concedeu-1-milhao-de-bolsas-de-estudo-em-universidades-particulares/>, acesso em 12/08/2012.

¹⁰⁴ O ProUni é controlado, em âmbito nacional, pela Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (Conap) e, em âmbito regional, pelas comissões locais de acompanhamento e controle social, presentes onde cada instituição oferta seus cursos. Ver https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf, acesso em 01/11/2012.

¹⁰⁵ Uma crítica mais recente refere-se à concentração das vagas ofertadas no Sul e Sudeste, uma vez que estas são as regiões onde o setor privado é mais atuante.

aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas.” (Mancebo, 2004b, p. 13)

É preciso considerar, entretanto, que mecanismos de renúncia fiscal tem sido utilizados pelo Estado brasileiro desde muitas décadas, em diferentes contextos. A partir de 2008, por exemplo, foi largamente utilizado como instrumento da política econômica anticrise. A renúncia ao IPI dos automóveis, um exemplo comum, beneficia tanto a indústria automobilística e toda a sua cadeia produtiva quanto os consumidores das classes média e alta, que podem adquirir um carro. Neste sentido, o ProUni pode ser visto como uma política de redistribuição indireta de renda, na medida em que beneficia os estratos mais pobres. A maior parte dos alunos beneficiados se encontra estruturalmente excluída da rede pública, se considerarmos que esta, além de seu tamanho diminuto, se situa em grandes centros urbanos e oferece cerca de 70% de seus cursos em período diurno. De acordo com Corbucci, 2004, mesmo que os recursos renunciados “fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais” (Corbucci, 2004, p. 698).

Outra medida foi a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado ainda em 1999¹⁰⁶, em substituição ao antigo Programa de Crédito Educativo, herança do regime militar. As principais mudanças foram a disponibilização do FIES a fluxo contínuo, permitindo aos estudantes contratar o financiamento a qualquer tempo do curso. A carência foi ampliada para 18 meses e o prazo para pagamento dilatado para três vezes o tempo de utilização do financiamento. Os juros para todos os contratos passaram para 3,4% anuais e foi facultado aos estudantes dos cursos de medicina e licenciaturas ressarcirem o financiamento com

¹⁰⁶ O FIES foi instituído pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Foi reformulado pela Lei nº 11.552, de 19/11/2007, e regulamentado pela Portaria Normativa MEC no 1, de 22 de janeiro de 2010 e Portaria nº 10, de 30 de abril de 2010.

trabalho nas redes públicas de educação e saúde, amortizando 1% da dívida consolidada por mês de trabalho.

Foi lançado ainda o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), constituído com recursos do Tesouro Nacional e contribuições das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com o objetivo de prestar fiança aos estudantes matriculados em curso de licenciatura ou que possuam renda familiar mensal bruta *per capita* de até um salário mínimo e meio. Em 2010, até outubro, mais de 60 mil contratos foram firmados, no valor global superior a R\$ 2 bilhões¹⁰⁷.

A literatura sobre as políticas adotadas pelo governo Lula é quase tão crítica a este quanto o é em relação ao governo FHC. A esmagadora maioria dos intérpretes, apesar de reconhecer os avanços havidos em relação à ampliação do setor público, é crítica em relação à maneira como esta foi conduzida, apontando para a precariedade das novas universidades públicas e a manutenção da lógica privatizante nas políticas adotadas, tanto em relação ao setor privado quanto ao setor público, sendo que, para este último, as metas do REUNI seriam o exemplo mais evidente¹⁰⁸.

Em relação ao setor privado, as expectativas de controle da expansão e da qualidade das instituições, principalmente quando da aprovação do SINAES, foram

¹⁰⁷ Ver https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf, acesso em 01/07/2012

¹⁰⁸ Ver, por exemplo, autores como Dourado, 2009; Paula, 2009; Gomes, 2008; Sguissardi, 2008, entre outros.

frustradas. Ainda que os números do crescimento do setor privado tenha sofrido significativa queda, conforme veremos no próximo capítulo, este já é tal monta e relevância que as iniciativas do governo pareceram tímidas e paliativas¹⁰⁹.

Além disso, a adoção do ProUni é vista como o recrudescimento da chamada lógica mercantilista-privatizante já presente no governo anterior. Minto, 2011, aponta, por exemplo, que uma metamorfose ideológica-conceitual (transformando a educação de direito a bem público) permitiu ao governo Lula instituir os mecanismos do programa, uma vez que “o Estado garante a todos o *consumo* de um bem (*equidade*). Por isso não há impedimento para que as IES privadas recebam recursos estatais, já que se organizam para exercer uma função social de ‘interesse público’” (Minto, 2011, p. 260).

Neste sentido, o autor defende a ideia de um “adensamento privatista” da educação superior.

Adensamento, pois ele não inaugura a presença dos interesses privados no ensino superior, mas acarreta sua reestruturação, fazendo com que o adensamento seja, por um lado, absoluto (crescimento das IES privadas e de sua presença no campo da educação superior); e, por outro lado, relativo, também no interior das IES e nas suas formas de relação com a sociedade e o Estado. (Minto, 2011, p. 263)

Vemos assim que o teor das críticas ao governo Lula, pelo menos no que tange às políticas adotadas para o setor privado, se mantém inalterado em relação às feitas ao governo FHC. A principal diferença, ou agravante para esse governo, é a decepção daqueles que esperavam uma mudança de rumo mais acentuada.

¹⁰⁹ Exemplo disso seria a questão dos centros universitários, polêmica durante todo o governo Lula. No primeiro ano, foi editado o decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003, que vedava a criação de novos centros universitários e estabelecia para os existentes os mesmos pré-requisitos fixados na LDB para as universidades. Esta medida foi revogada pelo Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, que permitiu a criação destes, ampliando as exigências. Novas regras foram estabelecidas pelo Decreto nº 5.773, de 2006, e posteriormente reguladas pelo CNE, que editou a Resolução nº 1, de 20 de janeiro de 2010, publicada no DOU nº 14, Seção 1, em 21/1/2010.

No próximo capítulo, deixaremos as políticas públicas e vamos focar na descrição do subsistema privado, a partir da perspectiva da constituição de um sistema de ensino superior de massa.

Capítulo 4

O sistema por seus números (2001-2010)

Nos dois últimos capítulos procurei destacar as políticas para o setor privado de educação superior adotadas pelos sucessivos governos de FHC e de Lula.

Conforme vimos, as matrículas quadruplicaram-se em dezesseis anos, caracterizando uma expansão só comparável à ocorrida nos anos de 1970. A maior parte desta expansão deveu-se ao setor privado. É preciso salientar que este sempre contou com financiamentos públicos indiretos, quer por meio de renúncia fiscal quer por meio de financiamento subsidiado aos estudantes. Este padrão igualmente remonta à década de 1960. Deste ponto de vista, muito pouco de novo no *front*.

A novidade, do ponto de vista das políticas públicas, ficou por conta da introdução de novos papéis para o Estado. É possível dizer, *grosso modo*, que até o início do governo FHC o Estado brasileiro desempenhava as funções de regulador (se se quiser, modelador) e financiador parcial. A partir desse governo, a essas se juntam outras, a de avaliador e a de supervisor. No de Lula, essas funções se aprofundam e se consolidam. Sendo assim, para o caso específico das políticas para o subsistema privado, é possível afirmar que não há ruptura entre os dois governos, mas continuidade, pelo menos no que diz respeito à orientação daquelas. Esta continuidade se torna cada vez mais nítida, à medida que a implementação do SINAES vai deixando suas feições originais e se aproxima da concepção do Provão¹¹⁰.

¹¹⁰ Segundo Barreyro e Rothen (2006, p. 972), muitas das incongruências do SINAES “são resultado da tentativa de implantar uma sistemática de avaliação sem qualquer relação com a elaboração de um projeto de política de educação superior”.

Na expansão, essas macropolíticas certamente foram auxiliadas pelos grupos de interesse do setor privado que atuaram e continuam a atuar no Conselho Nacional de Educação, no Congresso Nacional e nas instâncias burocráticas do próprio MEC, responsáveis pela operação de uma cada vez mais complexa maquinaria. Essa atuação diz respeito tanto ao embate que redundou na modelagem mesma da política pública – como por exemplo no caso já apontado do ProUni – quanto ao varejo das relações de cada IES com os órgãos públicos. Entretanto, conforme já salientamos, o estudo de Helena Sampaio, publicado em 2000, não deixa dúvidas quanto ao papel predominante que a lógica interna do setor privado tem nesta expansão¹¹¹.

A partir desta base, os próximos três capítulos serão dedicados ao delineamento do perfil do subsistema privado e à análise de seu funcionamento à luz da hipótese de que ele desempenha o papel de setor de massa.

No presente capítulo, vou analisar os números do sistema de ensino superior brasileiro, em termos de matrículas, IES, cursos, docentes etc. Para algumas variáveis serão incluídos os dados dos subsistemas estadual e municipal. No capítulo 5, analisarei dados dos alunos. O capítulo 6 se dedica às instituições e a algumas de suas estratégias.

Antes de iniciar a análise dos números do sistema, é preciso, porém, fazer algumas ressalvas importantes. A primeira é que há um problema metodológico que não pode ser ignorado. Uma das perspectivas adotadas neste trabalho é a análise dos dados quantitativos do sistema. Os números deste nos ajudarão a entender sua configuração e aparecerão nas tabelas apresentadas a seguir. Nestas, encontrar-se-ão, de modo segmentado (federal, estadual, municipal), os dados do setor público. Entretanto, conforme já salientado, estamos analisando apenas o sistema federal de ensino superior, que agrega, no subsistema público, somente as instituições federais.

¹¹¹ Neste sentido, concordo apenas parcialmente com a afirmação de Gomes e Moraes, 2010, de que “foram as políticas de governo, dos dois governos, com clara linha de continuidade, que induziram o sistema a ingressar na fase da educação superior de massa” (Gomes e Moraes, 2010, p. 10).

Estas representam cerca de 60% do setor público nacional¹¹². Em termos de matrículas, as IFES representavam em 2010 cerca de 15% do total, enquanto as do setor privado quase 75% deste. Neste caso, a justificativa para usar os dados globais se ampara no fato de que o fundo da análise é o setor privado, sendo os números do setor público marginais nesta. Além disso, manter os números integrais do sistema em perspectiva nos ajuda a melhor situar a magnitude do setor privado neste.

Estes dados serão analisados do ponto de vista da evolução do sistema federal, principalmente no período de 2001 a 2010. A escolha do período se deve a três fatores. O primeiro é que as informações compiladas nos diversos censos da educação superior variam muito, sendo difícil manter séries históricas para muitos dados. O segundo deriva deste. O censo de 2010 realizou uma boa retrospectiva dos principais indicadores, retomando as informações da década. Finalmente, do ponto de vista das mutações sistêmicas, a maior parte dos resultados das políticas adotadas por FHC mostram seus resultados mais robustos nos dois últimos anos de governo.

Além disso, considerando-se a tipologia de Trow (2005), o final do governo FHC, em 2002, é justamente o momento de inflexão no sistema, em que este se torna “de massa”.

Outra ressalva diz respeito à necessidade de adaptar as variáveis da tipologia proposta por Trow. Uma parte disso se deve à hipótese sustentada neste estudo de que é o setor privado que desempenha no Brasil o papel de sistema de massa. Este setor tem se organizado de modo que uma parte das características atribuídas por Trow ao sistema de acesso universal, etapa em que este mais se distancia do de elite, já se encontra presente no caso brasileiro, mesmo este estando de fato, digamos, um passo atrás. Sendo assim, a aclimação se deve às diferenças e peculiaridades estruturais que o sistema brasileiro apresenta. Por isso, ela é inevitável e poderá nos fornecer uma ferramenta mais completa para a análise.

¹¹² Lembrando então que o setor público de educação superior engloba as estaduais e as municipais, mas, em termos legais, estas não fazem parte do sistema federal.

A primeira adaptação se refere já ao critério quantitativo de taxa líquida de matrícula na faixa etária de 18 a 24 anos. Lembramos que, para delimitar o sistema de massa, o autor propõe o percentual de 15% como linha de corte e 30% como sistema consolidado.

Segundo esse critério estrito, ainda estaríamos apenas no limiar da etapa de sistema de massa, pois, ao final do governo Lula, a taxa de matrícula líquida alcançou o patamar de 14,6% na coorte¹¹³.

Entretanto, a grande diferença existente entre as taxas de matrícula líquida e bruta indica haver grande distorção idade/série nos ingressantes no ensino superior, o que reflete a ocorrência nos níveis anteriores de ensino e também a trajetória particular de uma parte significativa dos estudantes brasileiros. No Brasil, o critério de taxa líquida na coorte, largamente utilizado na literatura internacional sobre o tema, indicaria apenas um tipo ideal de estudante universitário que está bem longe de nossa realidade. Pesquisa da Pnad/IBGE 2010, citada no relatório do Censo da Educação Superior/2010, informa que a escolaridade da população entre 18 e 24 anos atingiu em 2009 uma média de 9,4 anos de estudo para a faixa etária. Ou seja, os anos médios de estudo da coorte não alcançam sequer o fim da educação básica, que inclui o ensino médio.

Por isso, optamos por usar o referencial de taxa de matrícula bruta, ao invés da líquida¹¹⁴.

¹¹³ As taxas de matrícula são calculadas segundo as seguintes equações:

Taxa Líquida de Matrícula

$$\frac{\text{Número de alunos matriculados no ensino superior na faixa etária correspondente}}{\text{População na faixa etária correspondente}} \times 100$$

Taxa Bruta de Matrícula

$$\frac{\text{Número de alunos matriculados no ensino superior}}{\text{População na faixa etária correspondente}} \times 100$$

¹¹⁴ Gomes e Moraes, 2012, apresentam uma argumentação relevante para a defesa o uso da taxa de matrícula bruta na tipificação do sistema brasileiro.

Podemos acompanhar a evolução das taxas de matrícula líquida e bruta no período estudado na tabela abaixo:

Tabela 4 – Evolução das taxas bruta e líquida de matrícula entre 1995 e 2010

Ano	taxa bruta	taxa líquida
1995	9,3	5,9
1996	9,6	5,8
1997	9,9	6,3
1998	10,4	6,8
1999	11,3	7,4
2000	11,5	7,4
2001	13,2	8,9
2002	15,1	9,8
2003	16,6	10,6
2004	17,3	10,5
2005	18,2	11,2
2006	19,2	12,6
2007	22,6	13,1
2008	24,3	13,7
2009	25,5	13,9
2010	26,7	14,4
2011	27,8	14,6

Fonte: elaborada pela autora a partir dos relatórios anuais do Censo da Educação Superior INEP/MEC.

Se utilizarmos a taxa de matrícula bruta, em 2002, ao final do governo FHC, o sistema teria sofrido uma inflexão e poderia ser considerado de massa, ao ultrapassar o limiar do percentual definido como barreira. Segundo Gomes e Moraes, 2012,

considerando-se a relação entre população de 18 a 24 anos e MB, o sistema de ES pode ser caracterizado como 'sistema de elite' até por volta de 2002, porque, durante o período compreendido entre 1980 e 2002, a população matriculada passou de 8,6% para pouco mais de 15%. É somente em 2003 que o volume de matrículas atinge a casa dos 16%. [...] em número absoluto, o total de 3.887.022, o que representa quase três vezes o número de matrículas registradas em 1980. (Gomes e Moraes, 2012, p. 77)

Como veremos ao longo deste e dos próximos capítulos, a escolha da taxa de matrícula bruta, que nos permite situar o sistema como *de massa*, não deriva apenas do significativo crescimento no número de estudantes matriculados em um curto período de tempo, mas também nos fornece uma lente que permite ver todo o sistema dentro de parâmetros teóricos que estão muito próximos de sua realidade atual. Isso porque este crescimento trouxe consigo um processo de mudança e diferenciação interna que alteram significativamente suas características.

A partir deste pressuposto, podemos tratar de conhecer este novo status de *sistema de massa*.

Vamos a ele, então.

1. Instituições e matrículas

No esquema explicativo de Trow, o crescimento dos sistemas de educação superior pode ser captado e objetivado a partir de três variáveis principais: 1) a taxa de crescimento da matrícula; 2) o tamanho absoluto do sistema e das instituições individualmente; e 3) a proporção do grupo etário de 18 a 24 anos matriculado (Trow, 2005). Estas variáveis são importantes não apenas como instrumento metodológico para se aferir o estágio de desenvolvimento do sistema, mas também como marcadores de problemas que surgem durante esse desenvolvimento. No caso, brasileiro, por exemplo, o ritmo da expansão do sistema, expresso na taxa de crescimento da matrícula, produz efeitos na maneira como é realizada a adaptação das instituições à nova realidade e na maneira como o Estado se comporta como gestor público deste. Outro exemplo do impacto dessas variáveis se refere à presença de um grande percentual de alunos fora da faixa ideal no ensino superior de massa. Ou seja, uma parte importante dos alunos é composta por pessoas casadas, trabalhadoras e provedoras familiares, o que muda radicalmente o papel e o lugar do ensino superior na vida destas em relação ao “universitário tradicional”, se pudermos chamá-lo assim, e também tenderia a interferir na organização e no clima institucional, bem como na

estrutura curricular, promovendo um processo paulatino de diferenciação e diversificação institucional (Gomes e Moraes, 2012).

Sendo assim, inicio a exposição apontando a evolução e a estruturação do sistema a partir de seus números. Isso nos dará a estrutura material a partir do qual poderemos pensar seu funcionamento e sua dinâmica.

Em primeiro lugar, acompanhemos a evolução no número de matrículas, considerando as diversas categorias administrativas da educação superior. Na tabela abaixo, apresentamos dados a partir de 1980, para que o salto ocorrido a partir do primeiro governo FHC fique mais evidente.

Tabela 5 – Evolução do Número de Matrículas por Categoria Administrativa – Brasil – 1980-2010

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	918.204
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
1999					

2000					
2001	3.036.113	504.797	360.537	79.250	2.091.529
2002	3.520.627	543.598	437.927	104.459	2.434.650
2003	3.936.933	583.633	465.978	126.563	2.760.759
2004	4.223.344	592.705	489.529	132.083	3.009.027
2005	4.567.798	595.327	514.726	136.651	3.321.094
2006	4.883.852	607.180	502.826	141.359	3.632.487
2007	5.250.147	641.094	550.089	143.994	3.914.970
2008	5.808.017	698.319	710.175	144.459	4.255.064
2009	5.954.021	839.397	566.204	118.263	4.430.157
2010	6.379.299	938.656	601.112	103.530	4.736.001

Fonte: elaborada pela autora a partir dos relatórios anuais do Censo da Educação Superior MEC/Inep.

Segundo Gomes e Moraes, 2012, durante o Governo FHC, a taxa de crescimento de matrícula líquida (178%) é praticamente duas vezes o da bruta (97,7%) com média anual de 22,2%. De acordo com os autores, a expansão da matrícula líquida continua no governo Lula. Cumulativamente, até 2008, ela é de 26,4% , com média anual (4,4%), inferior ao crescimento da bruta (30,7%), com taxa anual de 5,1%. Este fenômeno possivelmente é explicado por algumas condições. A primeira é que houve diminuição no crescimento da população da coorte durante o governo Lula (cf. Gomes e Moraes, 2012, p. 77). A segunda provavelmente se deve à expansão da educação a distância, cujos estudantes são mais velhos, e ao advento do ProUni, que incluiu alunos com trajetórias individuais mais marcadamente fora da curva do estudante médio, incorporando igualmente estudantes mais velhos.

O crescimento das matrículas e no número de IES, entretanto, ocorre de modo diverso entre os setores público e privado. Conforme se pode verificar na tabela 4, há substancial diferença de ritmo entre estes. Ainda segundo Gomes e Moraes, 2012,

1) durante o Governo FHC, a matrícula do setor privado teve uma TCM de 129,3%, muito superior ao crescimento da matrícula do setor público (50,1%). O setor privado amplia sua participação no cômputo geral de matrícula de 60,2% para 69,8%, ao passo que o setor público encolhe de 39,8% para 30,2%; 2) em linha de continuidade, o setor privado (38,4%) mantém um ritmo de crescimento superior ao do setor público (12,1%)

durante o Governo Lula, que alcança 74,9%, e diminuição relativa da participação do setor público para 25,1%. (Gomes e Moraes, p. 2012, p.183)

Se pensarmos em termos de evolução dos subsistemas, entre 2001 e 2010, a participação das IFES no número total de matrículas caiu de 16,6% para 14,7%. Decréscimo semelhante ocorreu com as instituições estaduais e municipais. As primeiras passaram de 11,9% para 9,4% e as municipais de 2,6% para 1,6%, neste período de 10 anos. No mesmo intervalo de tempo, as IES privadas viram sua participação passar de 68,9% para 74,2% do total de matrículas em cursos superiores de graduação. A tabela abaixo demonstra as curvas invertidas da participação percentual no número de matrículas do setor público (separado por categoria administrativa) e privado.

Tabela 6 – Evolução do percentual de matrículas por categoria administrativa – Brasil 2001-2010

Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Privada (%)
2001	16,6	11,9	2,6	68,9
2002	15,4	12,4	3,0	69,2
2003	14,8	11,8	3,2	70,1
2004	14,0	11,6	3,1	71,2
2005	13,0	11,3	3,0	72,7
2006	12,4	10,3	2,9	74,4
2007	12,2	10,5	2,7	74,6
2008	12,0	12,2	2,5	73,3
2009	14,1	9,5	2,0	74,4
2010	14,7	9,4	1,6	74,2

FONTE: Censo da Educação Superior MEC/Inep 2010

Interessante notar que a diminuição da participação das IFES nas matrículas totais aconteceu a despeito dos esforços realizados pelo governo Lula no sentido da ampliação do parque de universidades federais¹¹⁵. Por outro lado, embora tenha caído

¹¹⁵ Segundo dados da retrospectiva publicada pelo governo, durante os oito anos de governo houve a implantação de 14 novas universidades federais e 134 novos *campi* universitários, distribuídos nas cinco regiões brasileiras. Ver **Fonte: Catálogo de Séries Históricas (Governo Lula, Planejamento)**

sua participação relativa, segundo dados do censo de 2010, entre 2001 e 2010, as categorias federal e estadual apresentaram expressivo crescimento de matrículas da ordem de 85,9% e 66,7%, respectivamente.

Estes números são corroborados se pensarmos em termos de ingressantes nas IFES, por toda forma de processo seletivo. Em 2003, foram 153.393 estudantes ingressantes. Este número subiu para 302.359 em 2010.

Isso pode ser constatado pela evolução no número de ingressantes, conforme tabela abaixo.

Tabela 7– Evolução do número de ingressos (todas as formas) por categoria administrativa – Brasil 2001-2010

Ano	Federal	(%)	Privada	(%)
2001	125.701	12,0	792.069	75,9
2002	148.843	10,4	1.097.823	76,7
2003	153.393	9,9	1.229.259	79,1
2004	165.685	10,1	1.281.767	77,9
2005	148.206	8,2	1.442.885	79,9
2006	177.272	9,0	1.596.920	81,3
2007	193.919	9,1	1.722.063	80,5
2008	211.183	9,0	1.798.425	77,0
2009	253.642	12,3	1.642.762	79,5
2010	302.359	13,9	1.706.345	78,2

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

[https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2 Educacao.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf)

De acordo com dados do Censo, entre 2001 e 2010, o crescimento do número de matrículas foi da ordem de 109,2% (tabela 2) mas, pela primeira vez desde o início do governo FHC, a taxa de crescimento do número de ingressantes das universidades federais foi maior que no setor privado. No período, o percentual de ingressantes do subsistema federal cresceu 140,5% e o do privado 115,4%. Conforme se pode constatar, a partir da segunda metade do primeiro mandato de Lula, o crescimento da participação das matrículas de ingressantes nas universidades federais cresceu mais que nas instituições privadas. Entre 2009 e 2010, o número de ingressantes nestas aumentou 19,2%; enquanto, por outro lado, a participação relativa do setor privado, entre 2006 e 2010, caiu de 81,3% para 78,2. Ainda que esta última continue alta, é a primeira vez que sofre queda, desde o início da década de 1990.

Estes números provavelmente estão ligados ao impacto das novas condições de mercado para o setor privado, caracterizado pela alta competição interinstitucional de um lado, e os resultados da política de ampliação das IFES do governo Lula, de outro.

Apesar desta pequena inflexão no número de ingressantes, assim como os percentuais de matrículas em cada subsistema, os dados sobre os concluintes no período mostram também um decréscimo no percentual de participação dos estudantes oriundos das instituições federais. Em 2003, estes representavam 16,1% dos concluintes, contra 67,5% dos oriundos do setor privado. Já em 2010, passaram a representar apenas 10,3%, enquanto os do setor privado, 80,4% destes. No caso das IFES, o mais baixo percentual de concluintes ocorreu em 2008, quando estes representaram apenas 9,7% do total. Contrariamente, no setor privado, o número de concluintes aumenta continuamente desde 2001.

Minha hipótese para explicar esse fenômeno é a eficácia dos programas de financiamento do estudante das IES privadas. A reformulação do FIES e a criação do ProUni, a partir de 2005, certamente colaboraram para a fixação maior deste estudante nas IES privadas. Entre 2005 e 2010, o aumento de participação de concluintes destas

no conjunto do sistema foi da ordem de 8%. Infelizmente, as edições recentes do censo não trazem dados sobre a evasão, o que poderia corroborar a hipótese¹¹⁶.

O crescimento de matrículas e de concluintes no setor privado é acompanhado de uma expansão ainda maior no número de instituições, conforme tabela abaixo.

Tabela 8 – Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa – Brasil – 1980-2010

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	614
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	638
1989	902	54	84	82	682
1990	918	55	83	84	696
1991	893	56	82	84	671
1992	893	57	82	88	666
1993	873	57	77	87	652
1994	851	57	73	88	633
1995	894	57	76	77	684

¹¹⁶ O Censo de 2008 fez uma projeção de percentual de sucesso, considerando-se um tempo médio de 4 anos de curso. “No ano de 2008, o percentual de concluintes em relação aos ingressantes de 2005 foi de 57,3% e a maior proporção foi observada entre os alunos das instituições federais (67%) seguidos pelos alunos das instituições estaduais (64,3%) e das municipais (61,2%). As instituições privadas, como nos últimos anos, apresentaram o menor percentual de conclusão nos cursos de graduação presencial em 2008, com 55,3% de concluintes” (Censo da Educação Superior 2008). É preciso fazer a ressalva, não realizada pelo relatório, de que no setor privado há um grande percentual de cursos cuja duração é menor que 4 anos, o que pode falsear os dados.

1996	922	57	74	80	711
1997	900	56	74	81	689
1998	973	57	74	78	764
1999	1097				905
2000	1180				1004
2001	1391	67	63	53	1208
2002	1637	73	65	57	1442
2003	1859	83	65	59	1652
2004	2013	87	75	62	1789
2005	2165	97	75	59	1934
2006	2270	105	83	60	2022
2007	2281	106	82	61	2032
2008	2252	93	82	61	2016
2009	2314	94	84	67	2069
2010	2378	99	108	71	2100

Fonte: elaborada pela autora a partir dos relatórios anuais do Censo da Educação Superior MEC/Inep.

Conforme se pode ver, embora o número total de IES privadas tenha mais que triplicado no período de 1995 a 2010, passando de 684 para 2.100, a participação relativa no número de IES cresceu pouco, pois houve também um incremento no setor público. Segundo dados do Censo de 2010, em 2001, as IES privadas respondiam por 86,8% do total. Em 2010, a participação passou para 88,3% deste. Por outro lado, apesar do significativo incremento no número de instituições federais, com a criação de 32 novas instituições em 10 anos (de 67 para 99), a participação relativa destas caiu (de 4,8% para 4,2%).

Considerando-se a razão entre número de IES *versus* o número de matrículas, em 2010, o tamanho médio de uma instituição privada é de 2.256,3 alunos matriculados, enquanto as universidades federais têm em média 9.481,4 alunos. Mas a média em ambos os subsistemas falseiam bastante a realidade, conforme se pode verificar na tabela abaixo.

Tabela 9. Razão entre número de matrículas de graduação e total de IES e distribuição de número de instituições por categoria administrativa, segundo faixas de quantidades de matrículas – Brasil 2010

Matrículas/IES e faixas de matrículas	Federal	Privada
Total	99	2099
Razão	9.481,4	2.256,3
Faixas de matrículas		
Até 1.000	14	1.356
De 1.001 a 2.000	14	303
2001 a 3.000	11	146
3.001 a 5.000	12	126
5001 a 7.000	9	44
7001 a 10.000	2	40
Acima de 10.000	37	84

FONTE: Censo da Educação Superior MEC/Inep 2010

Vemos aqui que mais de um terço das instituições federais têm mais de dez mil alunos matriculados, enquanto que no setor privado apenas 4% das instituições alcançam este patamar. Na outra ponta, cerca de 65% das IES privadas têm menos de mil alunos. A faixa de dois mil e um a três mil matrículas representa mais de 20% do total destas. Sendo assim, ainda que se encontre em curso um processo vigoroso de cartelização do setor, o retrato médio do setor privado é composto por pequenas e médias instituições.

Se considerarmos a organização acadêmica, verifica-se a predominância das faculdades. Estas, em 2010, representavam 85,2% das instituições do sistema federal. É interessante notar ainda que, em 2008, o número destas caiu em relação ao ano anterior, um fato inédito desde o início da década de 90. Isso coincide com o período em que várias instituição abriram o capital, como a Anhanguera e a Estácio, e começaram o processo de compra de instituições menores. Esta evolução pode ser acompanhada na tabela abaixo.

Tabela 10 – Evolução do número de IES por organização acadêmica – Brasil 2001-2010

Ano	Total	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%	IFs e Cefets	%
2001	1.391	156	11,2	66	4,7	1.143	82,2	26	1,9
2002	1.637	162	9,9	77	4,7	1.367	83,5	31	1,9
2003	1.859	163	8,8	81	4,4	1.576	84,8	39	2,1
2004	2.013	169	8,4	107	5,3	1.703	84,6	34	1,7
2005	2.165	176	8,1	114	5,3	1.842	85,1	33	1,5
2006	2.270	178	7,8	119	5,2	1.940	85,5	33	1,5
2007	2.281	183	8,0	120	5,3	1.945	85,3	33	1,4
2008	2.252	183	8,1	124	5,5	1.911	84,9	34	1,5
2009	2.314	186	8,0	127	5,5	1.966	85,0	35	1,5
2010	2.378	190	8,0	126	5,3	2.025	85,2	37	1,6

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

Se pensarmos em termos da morfologia do sistema, assinalo que, apesar da relativa corrida havida entre as instituições privadas nos últimos anos em busca de organizações acadêmicas com maiores níveis de autonomia (universidades e centros universitários), em termos percentuais, a participação destas no conjunto das instituições é relativamente pequena. Conforme se pode ver na tabela acima, em 2010,

as universidades respondiam por 8% do total de IES (considerando-se ainda que, das 190 listadas, 99 são federais) e os centros universitários por 5,3% deste. Em relação a estes últimos, é possível verificar que as concessões destes status foram bastante comedidas nos últimos anos do governo Lula. Nos últimos 4 anos de governo, apenas 7 instituições alcançaram a categoria de centro universitário e apenas uma instituição tornou-se universidade. Trata-se da Universidade Positivo, localizada em Curitiba, credenciada em 2008.

Por outro lado, entre 2007 e 2010, foram criadas 80 novas faculdades. O número pode parecer grande, mas precisa ser relativizado. No período anterior, ou seja, de 2001 a 2006, que inclui os dois últimos anos do governo FHC, foram criadas 803 faculdades.

Ou seja, no segundo mandato do presidente Lula, a expansão do sistema foi orientada muito mais para um crescimento “interno”, com aumento no número de cursos e de vagas em instituições já existentes.

Segundo meu ponto de vista, as duas matrizes de regulação do setor (a estatal e a do mercado) explicam satisfatoriamente o fenômeno. De um lado, ocorreu a saturação do mercado, expressa na cobertura quase nacional do sistema, na acirrada concorrência entre as IES e na ampliação do número de vagas ociosas, tornando o negócio de risco e inibindo novos investidores; de outro, o aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação e avaliação do Estado e a ampliação das exigências para a abertura e funcionamento das IES, igualmente tornaram o setor pouco atrativo para o capital de médio porte, que caracterizou a grande expansão havida principalmente durante os primeiros dois terços do governo FHC.

Por outro lado, nesta mesma linha morfológica, é preciso salientar outra característica importante, que diz respeito à maior concentração das matrículas em universidades e, em menor grau, centros universitários. As universidades, apesar de representarem menos de 10% do total de instituições, tinham, em 2010, 54,3% das

matrículas, enquanto os centros universitários possuíam 13,1% destas¹¹⁷. As faculdades, por sua vez, apesar de concentrarem cerca de 85% do total das IES, detinham apenas 31,2% das matrículas.

Tabela 11 – Evolução da participação percentual de matrículas de graduação por organização acadêmica – Brasil 2001-2010

Ano	Universidades (%)	Centros Universitários (%)	Faculdades (%)	IFs e Cefets (%)
2001	64,6	11,1	23,6	0,7
2002	62,1	12,3	24,8	0,7
2003	59,9	12,8	27,4	0,9
2004	57,3	14,6	27,3	0,8
2005	56,1	14,9	28,4	0,6
2006	54,2	15,2	30,0	0,6
2007	55,8	13,4	30,1	0,7
2008	56,3	13,0	29,9	0,8
2009	55,5	13,4	30,0	1,1
2010	54,3	13,1	31,2	1,4

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

O panorama da composição do sistema avança com duas outras informações relevantes. Considerando-se o número de cursos oferecidos, 1.744 IES, públicas e

¹¹⁷ É preciso ressaltar, entretanto, que as universidades perderam dez pontos percentuais de participação no total de matrículas no período de 2001 a 2010.

privadas, ou seja, 73,4% do total, possuíam em 2010 menos de 10 ofertas. Destas, 771 têm apenas um ou dois cursos. Outros 13%, ou seja, 310 IES tinham entre 10 e 20 cursos no portfólio. (Censo da Educação Superior 2010).

Ainda no que diz respeito ao perfil do sistema, das 2.378 instituições existentes em 2010, tomando todas as organizações acadêmicas e categorias administrativas, 800, quase um terço, atuavam em apenas uma área do conhecimento, sendo que, destas, 394 na área de ciências sociais, negócios e direito e 175 de educação. Se considerarmos os percentuais de matrículas, a concentração do sistema é ainda mais expressiva. Conforme se lê na tabela doze, as duas áreas respondiam neste ano por mais de 60% das matrículas globais.

Além da concentração nas áreas, há significativa concentração em alguns cursos. Na educação presencial, os cursos de administração (18,5%), Direito (10,9%) e Pedagogia (9,6%) dominam a cena. Juntos representam 39% das matrículas. Na EAD a concentração é ainda maior. O curso de pedagogia (34,2%) e administração (27,3%) sozinhos respondem por 61,5% das matrículas. Lembramos então aqui que a EAD é um fenômeno novo, cuja relevância em termos percentuais é contemporânea do segundo governo Lula.

Tabela 12 – Distribuição do número de matrículas por área geral de conhecimento – Brasil 2010

Área geral do conhecimento	%
Ciências Sociais, Negócios e Direito	41,5
Educação	21,2
Saúde e Bem Estar Social	14,0
Engenharia, Produção e Construção	9,9
Ciências, Matemática e Computação	6,5
Humanidades e Artes	2,3

Agricultura e Veterinária	2,3
Serviços	2,2

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

Outro dado que mostra uma mudança no perfil do ensino superior é o crescimento da participação dos cursos tecnológicos. Em dez anos, este grau acadêmico teve um incremento de mais de 1.000 por cento, passando de 69.797 matriculados em 2001 para 781.609 em 2010. Ainda assim, representa pouco mais de 10% das matrículas totais, o que demonstra que a pretendida diversificação das carreiras proposta pela LDB de 1996, ainda tem resultados relativamente incipientes.

Tabela 13 – Evolução do número de matrículas por grau acadêmico – Brasil 2001-2010

Ano	Total	Bacharelado	Bacharelado e Licenciatura	Licenciatura	Tecnológico
2001	3.036.113	2.036.724	239.356	648.666	69.797
2002	3.520.627	2.340.407	306.465	789.575	81.348
2003	3.936.933	2.600.193	332.885	885.384	114.770
2004	4.223.344	2.788.406	344.570	928.599	158.916
2005	4.567.798	3.001.095	356.605	970.331	237.066
2006	4.883.852	3.172.626	361.093	1.023.582	325.901
2007	5.250.147	3.419.495	345.778	1.062.073	414.822
2008	5.808.017	3.772.939	333.024	1.159.750	539.651
2009	5.954.021	3.867.551	214.028	1.191.763	680.679
2010	6.379.299	4.226.717	---	1.354.989	781.609

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

No quesito diversificação, outro elemento importante diz respeito à modalidade dos cursos. O crescimento da educação a distância tem sido bastante acentuado principalmente a partir de 2001. Houve um salto em 2007 e um pequeno arrefecimento entre 2009 e 2010, conforme se pode ver na tabela seguinte.

Tabela 14 – Evolução da participação percentual da EAD nas matrículas – Brasil 2009

Ano	Participação (%)
2001	0,2
2002	1,2
2003	1,3
2004	1,4
2005	2,5
2006	4,2
2007	7,0
2008	12,5
2009	14,1
2010	14,6

Fonte: Censo da Educação Superior 2009/2010 – MEC/Inep

É importante salientar que o crescimento da EAD acentuou ainda mais a lógica da predominância do setor privado no sistema. Segundo o Censo de 2010, das 930.179 matrículas então existentes, 80,5% estão neste setor. Lembrando que a média geral da participação em ambas as modalidades neste mesmo ano foi de 74,2%.

Com relação ao grau acadêmico, a EAD tem perfil bastante distinto da educação presencial. Nesta, há acentuada predominância dos cursos tecnológicos e de licenciatura. Juntos, representam 71% das matrículas, enquanto que, no presencial, pelo contrário, o bacharelado responde por 73% destas. Em relação aos cursos de tecnologia, a explicação provavelmente está ligada às estratégias das instituições de oferecer nesta modalidade cursos de menor duração, diminuindo o risco de evasão e reduzindo os custos. A predominância dos cursos de licenciatura (46% de todas as matrículas na modalidade), notadamente de pedagogia (34,2%), vincula-se ao reduzido mercado de trabalho para profissionais com ensino superior em cidades menores, onde está situada importante parte da rede de polos da EAD no país. Além disso, a obrigatoriedade da formação superior para os professores da educação fundamental, estabelecida pela LDB, criou um enorme e pulverizado mercado para os cursos de licenciatura.

Tabela 15 – Distribuição do número de matrículas de graduação por grau acadêmico e modalidade de ensino – Brasil 2010

Grau acadêmico	Bacharelado (%)	Licenciatura (%)	Tecnológico (%)
Presencial	73	17	10
A distância	29	46	25

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

Em relação aos cursos presenciais, outra característica a ser notada é a questão dos turnos de oferta. Nas universidades federais, apesar de todo o esforço realizado pelo governo Lula, por meio do REUNI, no sentido do aumento dos cursos noturnos, nestas, em dez anos, a participação destes no total de matrículas avançou pouco. Passou de 23,1% para 28,4% do total, enquanto os cursos diurnos caíram de 76,9% para 71,6%. Proporção inversa ocorre no setor privado. Ali, em 2010, os cursos noturnos respondiam por 72,8% do total e os diurnos por apenas 27,2%. Estes números corroboram a tese do elitismo das universidades federais, uma vez que a

reduzida oferta de cursos noturnos acaba por afugentar uma parcela significativa de alunos que precisa trabalhar¹¹⁸.

Para o setor privado, um dado importante diz respeito ao financiamento dos seus alunos. Segundo o Censo de 2009, 30% destes possuíam algum tipo de financiamento, sendo 82,5% de programas reembolsáveis (FIES, bolsas da própria IES etc.) e 17,5% não reembolsáveis (ProUni, bolsas da própria IES etc.). O FIES é de longe o maior programa de financiamento reembolsável, representando em 2009, 64% destes. No caso dos programas não reembolsáveis, os programas de bolsas das próprias IES respondem por 44% do total, seguidos pelo ProUni, com 25% dos alunos beneficiários com bolsas integrais e 11% parciais. Em relação aos programas não reembolsáveis, é preciso salientar que a informação do Censo de 2009 menciona “bolsas de estudo”, sem especificar percentuais de desconto. Assim, programas de pequenos descontos das IES privadas para alunos transferidos, parentes na mesma instituição, funcionários etc., são contabilizados como bolsas da própria IES, o que talvez explique o elevado percentual de 44%.

De qualquer forma, estes números mostram que o montante de estudantes que recebem financiamento e/ou subvenção é relativamente pequeno. O que significa que a maior parte dos recursos que financiam o setor é oriunda diretamente do pagamento das mensalidades. Mesmo se considerarmos que os cerca de 10% alunos financiados pelo ProUni representam uma desoneração fiscal, e consequentemente um “aporte” indireto de recursos, maior que o percentual de alunos bolsistas.

Permanece portanto o fato da enorme dependência econômica das instituições em relação a seus “clientes” e aos humores do mercado; essa certamente é uma das chaves que explicam a razão pela qual são estes últimos os grandes maestros do setor. Pois os dados analisados até aqui mostram como o setor privado é relativamente

¹¹⁸ Interessante notar que há significativa diferença de perfil das instituições estaduais em relação às federais neste quesito. Segundo o Censo 2010, nestas a proporção foi de 45,8% de cursos noturnos e 54,2% de diurnos. Ou seja, uma proporção de oferta bem mais equilibrada.

frágil, se pensarmos do ponto de vista de sua composição. Ele é formado majoritariamente por pequenas instituições, com uma grande base de IES com até 1.000 alunos, oferecendo poucos cursos, concentrados em uma ou duas áreas do conhecimento.

Obviamente este retrato destoa da imagem de um setor poderoso e agressivo, que se alimenta de recursos públicos e da omissão do Estado, e se aproveita de estudantes carentes que buscam um diploma a preço módico. Creio que este retrato não seja menos verdadeiro, mas é certamente parcial.

2. Docentes

Infelizmente as informações sobre os docentes nas edições do censo da educação superior são pobres e se concentram em dados sobre a titulação e o regime de trabalho. Além disso, a maior parte das informações é apresentada de forma agregada para o conjunto do sistema.

Segundo o Censo de 2010, neste ano havia 300.078 docentes em atividade e 345.335 funções docentes¹¹⁹. Mas não há a quantificação de docentes atuando especificamente no setor privado.

A evolução do período entre 2001 a 2010 mostra um crescimento expressivo das titulações de mestre e doutor (99,6% e 123,1% respectivamente). Esse incremento, entretanto, se distribui de maneira desigual entre os setores público e privado, uma vez que o aumento dos níveis de titulação entre 2001 e 2010 foi bem mais modesto neste último. Em 2001, nas IES privadas, 35,4% das funções docentes eram desempenhadas por mestres. Esse número cresceu para 43,1% em 2010. Ou seja, um crescimento de menos de oito pontos percentuais em dez anos. O crescimento do número de doutores nas IES privadas é ainda menor. Estes passaram de 12,1% para

¹¹⁹ Função docente se refere ao vínculo do professor com a IES. O número maior de funções docentes significa que muitos têm mais de um emprego.

15,4% das funções docentes, no período. Sendo assim, há um enorme hiato entre as IES públicas e privadas neste quesito. Nas primeiras, o número de doutores é três vezes maior que nas últimas.

Curva invertida semelhante ocorre em relação ao regime de trabalho. Em 2010, enquanto 80,2% dos docentes das IES públicas trabalhavam em regime de tempo integral, apenas 24% dos professores das IES privadas tinham essa condição. O quadro de predominância de professores horistas nestas últimas pouco mudou no período de 10 anos.

A tabela abaixo mostra o perfil médio dos docentes de ambos os setores, segundo o Censo de 2010.

Tabela 16 – Perfil da função docente por categoria administrativa – Brasil 2010

Atributo	Categoria	
	Pública	Privada
Sexo	Masculino	Masculino
Idade	45	33
Escolarização/titulação	Doutor	Mestre
Regime de trabalho	Tempo Integral	Horista

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

Se tomarmos as variáveis “doutor” e “trabalho em tempo integral” como marcadores de qualidade, tal como aparece nos instrumentos estatais de avaliação, o perfil do corpo docente do setor privado e sua pequena evolução no período de 10 anos é um dos elementos que demonstram a eficácia relativa das políticas públicas

adotadas para controlar a qualidade do setor privado, apesar do aumento e da intensificação do aparato avaliativo.

Minha hipótese para isso se concentra no fato de que este aparato buscou antes de tudo estabelecer uma classificação entre as IES e seus cursos. Mantendo os percentuais de titulação e regime de trabalho definidos pela LDB mas definindo-os como meramente “suficientes”, os instrumentos derivados do SINAES criaram patamares extras para o que seria o inaceitável e o excelente.

No varejo do setor privado, há instituições em todas as posições desta escala. Na lógica do mercado, essa diversificação muitas vezes não é percebida pelos “clientes”, perdidos entre uma avalanche publicitária das instituições e as informações conflitantes oriundas das diferentes avaliações realizadas pelo MEC. Na prática, a IES escolhe divulgar a avaliação que lhe é mais favorável, isto quando há uma que lhe seja favorável, uma vez que não há essa obrigatoriedade. Ou seja, se seus resultados nas avaliações *in loco* são melhores que os do ENADE ou IGC, o que é comum, normalmente divulga estes. Se ambos são ruins, opta por falar da empregabilidade de seus alunos, de seus vínculos com o mercado de trabalho, de suas boas instalações físicas etc.

Na ótica do “cliente”, o conceito de instituição de qualidade, no mais das vezes, ou não coincide com a visão do poder público ou simplesmente não é um fator decisivo para a escolha, como veremos no próximo capítulo. No vasto mercado dos postos de trabalho intermediários (encarregados, supervisores, gerentes) ou de prestadores de serviços (incluindo aí os profissionais liberais, os professores e as novas profissões), o diploma muitas vezes vale por si só, não importando muito a instituição que o outorga. Para uma multidão de alunos que são os primeiros de sua classe social a chegar ao ensino superior, a relação custo-benefício de onde e como obter seu diploma possui critérios próprios de análise e não menos defensáveis. Ou seja, a racionalidade da decisão destes “consumidores” é irreprochável, mas passa ao largo das políticas públicas que esperavam, como defendia o ministro Paulo Renato, que o mercado daria cabo das piores instituições.

Além disso, em termos globais o setor privado já se encontra acima do que seria aceitável em termos do que foi estabelecido pela LDB em relação ao corpo docente¹²⁰. Ou seja, as inúmeras iniciativas adotadas para melhorar os instrumentos de avaliação a partir da lei do SINAES foram praticamente inócuas em relação àquilo que é reconhecidamente o cerne da qualidade de ensino.

A partir deste retrato do sistema em suas linhas gerais, vou refinar a análise a partir do reagrupamento das dimensões propostas por Trow para a tipificação dos sistemas. Nos capítulos seguintes o foco será o aluno e depois a maneira como as instituições reagem a essa nova condição de partícipes de um sistema de massa.

¹²⁰ Segundo o artigo 52 da LDB/96, as universidades devem ter um terço de seu corpo docente formado por mestres e doutores e igual percentual trabalhando em regime de tempo integral.

Capítulo 5

O aluno do setor privado

Conforme já salientamos em outros momentos deste estudo, o setor privado é essencialmente heterogêneo, em vários sentidos. Entretanto, há consenso de que a maior parte deste atende os alunos dos estratos mais baixos da classificação social. Alunos que, por sua formação deficiente, não logram obter uma vaga numa instituição pública, cuja concorrência é substancialmente maior. Ou ainda trabalhadores que só podem dedicar-se a cursos noturnos ou que habitam cidades situadas fora dos grandes centros.

Em um estudo realizado em 2008, a Hoper Educação, Consultoria e Estudos de Mercado aferiu a renda bruta familiar média do estudante universitário brasileiro nos diversos cursos superiores do setor privado. A partir de uma amostra com mais de 370 instituições de ensino nas cinco regiões do país e do confronto destes resultados com os obtidos pelo INEP por meio dos questionários socioeconômico respondidos pelos participantes dos ENADEs de 2006 a 2008, foi possível apresentar uma distribuição da população matriculada nas IES privadas segundo a faixa de renda, e sua evolução no período de 2004 a 2008, conforme se pode ver na tabela 17.

Os dados chamam atenção pelo grande crescimento registrado nos últimos anos das faixas de renda mais baixas - até três salários mínimos. Como já salientado, a criação do ProUni, a ampliação do FIES e a diminuição do valor médio das mensalidades certamente impulsionaram esse crescimento. Em outras palavras, trata-se de fato de uma ampliação de acesso e diversificação do perfil dos alunos, uma vez que 45% dos estudantes matriculados têm renda familiar bruta de até cinco salários mínimos. Além disso, vem caindo a participação dos segmentos mais altos.

Tabela 17 – Distribuição da população matriculada em IES privadas segundo faixa de renda (2004 e 2008)

Perfil de Renda do Estudante do Ensino Superior Privado no Brasil					
Renda Familiar	2004		2008		
	Percentual	Total de Alunos	Percentual	Total de Alunos	Crescimento 2004/2008
Até 3 SM	13,6%	406.015	19,7%	749.228	84,5%
De 3 a 5 SM	21,2%	632.906	25,4%	966.009	52,6%
De 5 a 10 SM	24,3%	725.453	24,1%	916.568	26,3%
De 10 a 20 SM	24,9%	743.366	19,2%	730.212	-1,8%
De 20 a 30 SM	9,7%	289.584	7,1%	270.026	-6,8%
Acima de 30 SM	6,3%	188.081	4,5%	171.143	-9,0%
Total	100,0%	2.985.405	100,0%	3.803.187	27,4%

Fonte: Hoper Educação, Consultoria e Estudos de Mercado - 2008

Se pensarmos em termos de classes econômicas, segundo a mesma pesquisa, o foco de atendimento do setor privado está migrando da classe B e B1 para os estratos mais baixos. Em apenas 4 anos, o crescimento do segmento C1 foi de 48,5%; o C2 de 69,9%; o D 95,3% e o E de 176%. Estatisticamente a participação das classes D e E é marginal no sistema, mas a da classe C é grande. Ainda de acordo com a mesma pesquisa, dois terços de todos os alunos desta são atendidos por IES privadas (Hoper, 2008, p.1)¹²¹. Estudo realizado pelo DataPopular em 2012, corrobora estas conclusões.

¹²¹ Aqui é utilizado o chamado “Critério Brasil” de classificação econômica. O sistema utiliza uma série de variáveis, como posse de determinados bens de consumo, grau de instrução do chefe da família e faixa de renda. Em 2010, pertenciam à classe C pessoas que somavam determinados números de pontos e tinham renda bruta familiar média entre R\$ 1024,00 e R 1.541. Cf. <http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=301>, acesso em 17/04/2013.

Nos últimos dez anos, o número de universitários no País cresceu 77,1% e, hoje, 67,7% desses estudantes são oriundos da classe C – percentual semelhante ao número de universitários que trabalham ao mesmo tempo que estudam¹²².

Tabela 18 - Classificação econômica dos alunos matriculados no setor privado de ensino superior, segundo o Critério Brasil.

Critério Brasil para a Classificação Econômica do Estudante do Ensino Superior Privado no Brasil					
	2004		2008		
	Percentual	Total de Alunos	Percentual	Total de Alunos	Crescimento 2004/2008
A1	8,9%	265.701	6,8%	258.617	-2,7%
A2	21,1%	629.920	16,5%	627.526	-0,4%
B1	27,4%	818.001	26,4%	1.004.041	22,7%
B2	20,6%	614.993	22,3%	848.111	37,9%
C1	14,5%	432.884	16,9%	642.739	48,5%
C2	3,9%	116.431	5,2%	197.766	69,9%
D	3,0%	89.562	4,6%	174.947	95,3%
E	0,6%	17.912	1,3%	49.441	176,0%
Total	100,0%	2.985.405	100,0%	3.803.187	27,4%

Fonte: Hoper Educação, Consultoria e Estudos de Mercado - 2008

Aqui não se trata apenas de uma ampliação do sistema, mas também de uma significativa alteração na composição social de seu público-alvo. Quanto mais descemos na escala social, mais diversificadas são as exigências para o atendimento deste novo aluno. Não é possível ignorar, portanto, o tipo e o tamanho da pressão que a recepção destes alunos exerce sobre o sistema.

O Censo da Educação Superior de 2010 traçou um perfil médio do estudante universitário brasileiro, considerando o volume total das matrículas e separando as modalidades de ensino. De acordo com esse perfil, a moda (medida de posição que identifica o atributo com maior frequência na distribuição dos aspectos selecionados.)

¹²² cf <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/universitarios-brasileiros-assumem-perfil-independente-e-empresendedor-diz-estudo/>

do estudante do ensino superior presencial é uma mulher, que ingressa aos 18 anos e se gradua aos 23, realizando um curso noturno de bacharelado em uma instituição privada. Nos cursos a distância, a maioria feminina se mantém, mas o perfil é de uma estudante que ingressa com 28 anos e se gradua aos 31 em um curso de licenciatura, igualmente em uma instituição privada.

Tabela 19 – Perfil do aluno de graduação por modalidade de ensino – Brasil 2010

Atributo	Modalidade de Ensino	
	Presencial	A Distância
Sexo	Feminino	Feminino
Categoria administrativa	Privada	Privada
Grau Acadêmico	Bacharelado	Licenciatura
Turno	Noturno	----
Idade (matrícula)	21	29
Idade (ingresso)	19	28
Idade (concluente)	23	31

Fonte: Censo da Educação Superior 2010 – MEC/Inep

Em relação ao perfil do estudante universitário, a predominância das mulheres tem se mantido estável desde o começo da década. Segundo dados do censo de 2010, neste ano, elas respondiam por 57% das matrículas e 60,9% dos concluintes.

Para conhecer melhor quem são esses estudantes, obtivemos dados de pesquisas de perfil socioeconômico de alunos matriculados de duas IES diferentes,

ambas localizadas em Curitiba. Uma atuando em cursos presenciais de graduação, bacharelado e licenciatura. Os dados foram recolhidos entre 26 de março a 19 de abril de 2010, com 470 alunos, que representaram 71,5% do total de ingressantes no semestre. Esses dados foram escolhidos por conta do ano, mas tive acesso a 10 relatórios realizados pela CPA (Comissão Própria de Avaliação) da instituição. Isso representa 5 anos seguidos de análise, em relatórios semestrais. Pode-se constatar relativa homogeneidade de resultados.

Além desses, foram obtidos dados de outra IES que tem atuação nacional por meio da educação a distância, e concentra sua oferta em cursos superiores de tecnologia, na área de gestão. Os dados foram recolhidos também em 2010, a partir de um universo de 10.116, ou seja, 77,4% dos ingressantes no semestre.

Nas entrevistas realizadas por mim na pesquisa de campo, alguns desses resultados foram apresentados a gestores de outras IES. Segundo essas, os dados são representativos do aluno médio das IES privadas que atuam com os alunos dos estratos sociais mais baixos, considerando a especificidade da modalidade.

1. Perfil socioeconômico

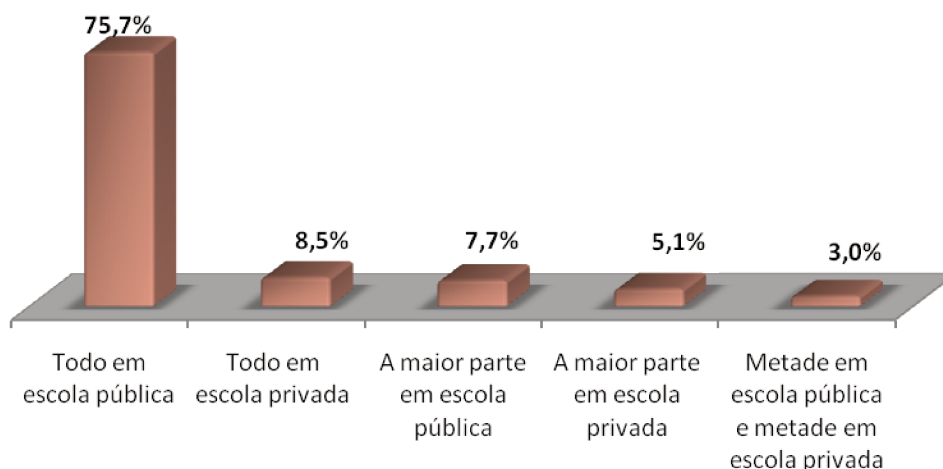
Apresento primeiramente os dados de perfil socioeconômico e posteriormente alguns outros relativos a hábitos e perspectivas. Quando houver informações, serão apresentados tabelas ou gráficos das duas modalidades e graus acadêmicos dos ingressantes.

Em relação à idade de ingresso, os dados coincidem com os do censo, tanto para a educação presencial quanto para a EAD. Ou seja, há uma significativa discrepância entre as idades de ingressos nas duas modalidades. Os alunos da EAD são significativamente mais velhos. Em nossa amostra, cerca de 15% dos alunos matriculados têm mais de 40 anos de idade. Isto significa que, do ponto de vista da inclusão social, a modalidade representa um avanço.

Em relação ao grau de escolaridade da mãe dos alunos ingressantes do presencial, cerca de 23% destes têm mães que não passaram da 4ª série e apenas 25% concluíram o ensino fundamental. Cerca de 32% destas concluíram o ensino médio (o que está dentro da média nacional de conclusão nesta faixa de ensino) e 14% terminaram um curso de graduação. Na educação a distância, acompanhando a tendência de alunos oriundos de estratos sociais mais baixos, a escolaridade é ainda menor. Nesta, apenas 9% dos ingressantes têm mães que concluíram um curso superior e mais de 40% das mães não terminaram o ensino fundamental.

Outra informação relevante para a determinação do perfil é o tipo de escola onde o ingressante realizou o ensino médio. Nos gráficos abaixo podemos ler a origem escolar desses alunos.

Gráfico 1 – Tipo de escola em que cursou o ensino médio (graduação presencial bacharelado/licenciatura)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

A esmagadora maioria dos alunos (75,7%) são oriundos de escolas públicas e uma parte dos que concluíram o ensino médio em escolas privadas realizou cursos de educação de jovens e adultos ou profissionalizantes.

Tabela 20 – Tipo de curso em que concluiu o ensino médio (graduação presencial bacharelado/licenciatura)

TIPO DE CURSO DE ENSINO MÉDIO QUE CONCLUIU	Freq.	%
Regular ou de educação geral	381	81,2%
Profissionalizante técnico	37	7,9%
Profissionalizante magistério de 1 ^a . a 4 ^a . Série	12	2,6%
Educação de Jovens e Adultos - EJA (Supletivo)	33	7,0%
Outro	6	1,3%
Total	469	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

No caso da EAD há uma pequena variação, com maior percentual de estudantes que realizou o ensino médio em escolas particulares. Considerando o perfil dos alunos e o fato de que 70% da rede de polos da IES se encontra em cidades com até cem mil habitantes, é de se supor que majoritariamente também se trata de educação de jovens e adultos.

Tabela 21 - Tipo de escola em que cursou o ensino médio (graduação tecnológica a distância)

TIPO DE ESCOLA CURSOU O ENSINO MÉDIO	Freq.	%
Todo em escola pública	6739	66,7%
Todo em escola privada (particular)	1097	10,9%
A maior parte em escola pública	1179	11,7%
A maior parte em escola privada (particular)	505	5,0%
Metade em escola pública e metade em escola privada (particular)	586	5,8%
TOTAL	10106	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Em relação à atividade profissional, apenas 17,1% dos alunos do presencial não trabalham. Todos os demais exercem atividade profissional. Cerca de 19% se

sustentam sozinhos e 27% ajudam no sustento da família ou é o principal responsável por ele. Na média nacional, cerca de 70% dos estudantes trabalham.

Tabela 22 - Atividade profissional e contribuição ao orçamento doméstico (graduação presencial bacharelado/licenciatura)

SUSTENTABILIDADE	Freq.	%
Não trabalho e meus gastos são financiados pela família	80	17,1%
Trabalho e recebo ajuda da família	115	24,5%
Trabalho e me sustento	93	19,8%
Trabalho e contribuo com o sustento da família	148	31,6%
Trabalho e sou o principal responsável pelo sustento da família	33	7,0%
Total	469	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Na educação a distância o percentual de alunos que é responsável direto pelo sustento da família é ainda maior, representando 29,1% dos ingressantes. Na modalidade, apenas 5,5% destes não trabalham.

Tabela 23 Atividade profissional e contribuição ao orçamento doméstico (graduação tecnológica a distância)

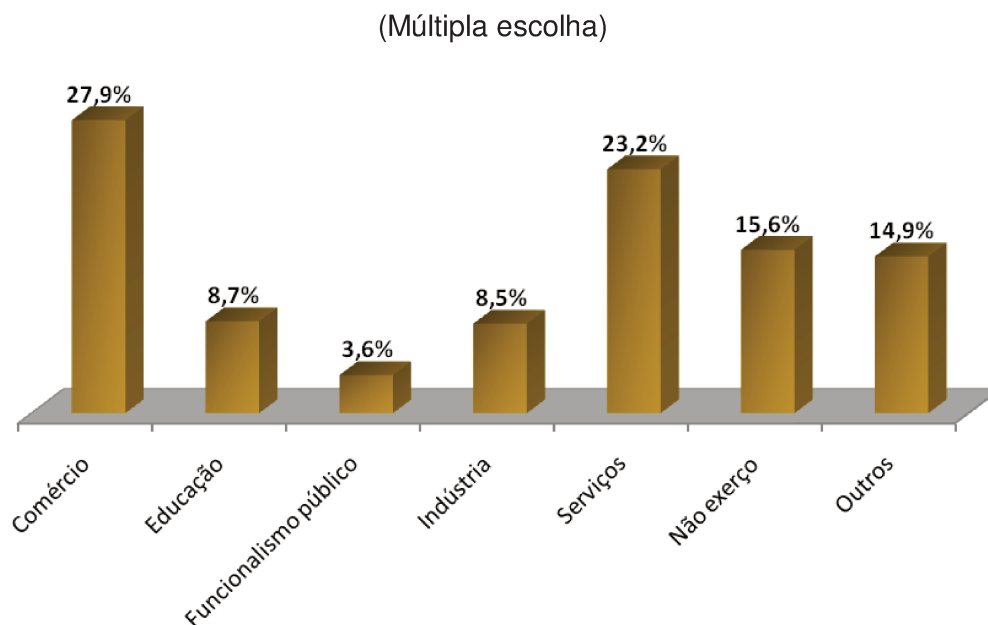
SUSTENTABILIDADE	Freq.	%
Não trabalho e meus gastos são financiados pela família.	556	5,5%
Trabalho e recebo ajuda da família.	895	8,9%
Trabalho e me sustento.	1892	18,7%
Trabalho e contribuo com o sustento da família.	3822	37,8%
Trabalho e sou o principal responsável pelo sustento da família.	2941	29,1%
TOTAL	10106	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Ainda em relação à atividade profissional, temos cerca de 60% dos ingressantes do presencial trabalhando no comércio ou no setor de serviços, o que acompanha em

linhas gerais o perfil da economia brasileira. Neste caso, os dados da EAD apresentam diferença irrelevante.

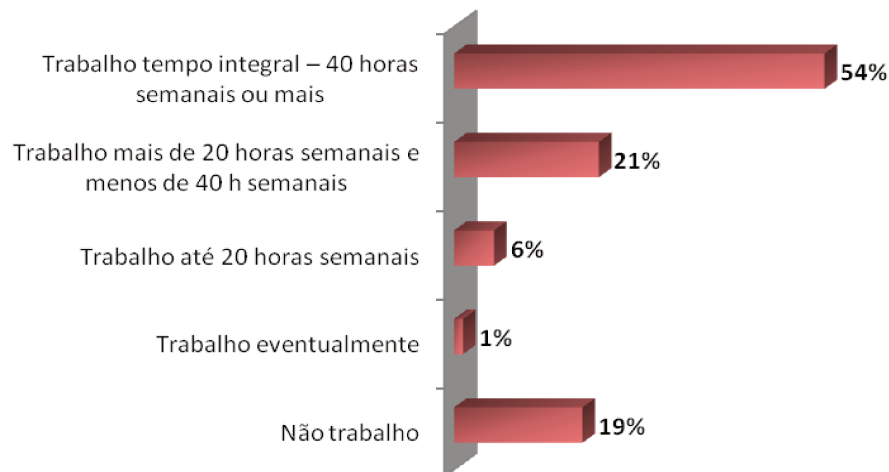
Gráfico 2 - Setor da economia exerce atividade profissional (graduação presencial bacharelado/licenciatura)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Por fim, em relação ao mundo do trabalho, temos a carga horária semanal da atividade. Na educação presencial, 54% trabalham pelo menos 40 horas semanais e 21% acima de 20 horas. O que representa uma carga de trabalho alta para pessoas que ainda precisam se dedicar aos estudos.

Gráfico 3 - Carga horária aproximada de sua atividade remunerada (graduação presencial bacharelado/licenciatura)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

No caso da EAD o percentual de estudantes que trabalha acima de 40 horas semanais é ainda maior. Estes representam 73,5% do total. Os que têm carga horária intermediária, entre 20 e 40 horas somam mais 15,5%. Ou seja, quase 90% dos estudantes da EAD têm de desempenhar pesadas jornadas de trabalho e conciliá-las com os estudos.

Tabela 24 - Carga horária aproximada de sua atividade remunerada (graduação tecnológica a distância)

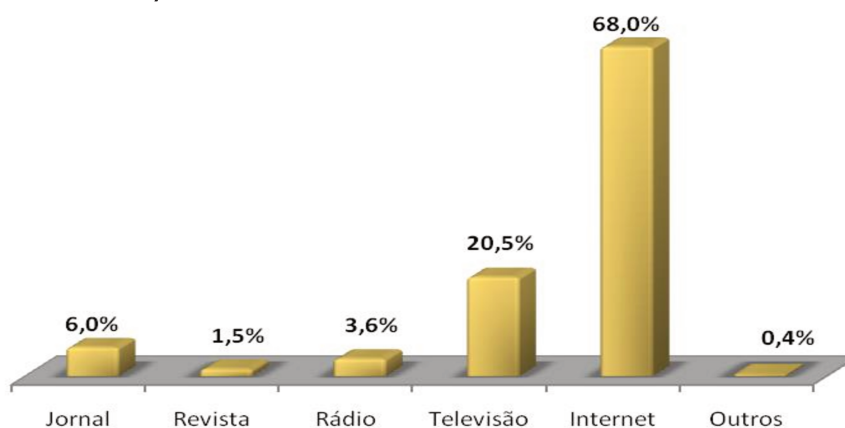
CARGA HORÁRIA APROXIMADA DE ATIVIDADE REMUNERADA	Freq.	%
Não trabalho	580	5,7%
Trabalho eventualmente.	203	2,0%
Trabalho até 20 horas semanais.	334	3,3%
Trabalho mais de 20 horas semanais e menos de 40 horas semanais.	1566	15,5%
Trabalho tempo integral – 40 horas semanais ou mais.	7423	73,5%
TOTAL	10106	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

2. Hábitos, perspectivas, expectativas

Em relação ao uso da internet os dados de 2010 já demonstravam a grande penetração desta como o meio de informação mais usado pelos alunos. Na educação presencial 68% deles a utilizavam como principal meio, contra apenas 20,5% que utilizavam a TV.

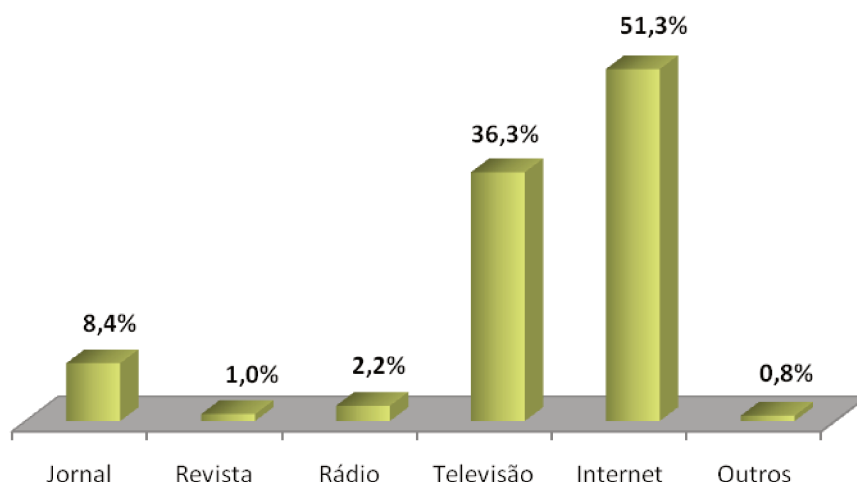
Gráfico 4 - Mídia que utiliza com mais frequência para se informar (graduação presencial bacharelado/licenciatura)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Na EAD, por outro lado, o percentual era bem menor, representando 51,3% do total, contra 36,3% de uso da TV com principal meio, num aparente paradoxo. O fato se explica pelo fato de que a maior parte dos alunos da EAD está em pequenas cidades do país, onde os recursos tecnológicos são mais escassos.

Gráfico 5 - Mídia que utiliza com mais frequência para se informar (graduação tecnológica a distância)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

A importância crescente da internet aparece em outra questão, relativa a atividades de lazer. Juntamente com “assistir TV, DVD, vídeo” e “encontrar familiares e amigos”, é a opção que mais aparece na preferência dos estudantes. É interessante notar que a atividade da leitura sequer é mencionada, provavelmente porque para estes estudantes ela está ligada não à ideia de lazer, mas de obrigação.

Tabela 25 - Principais opções de lazer (graduação presencial bacharelado/licenciatura)

PRINCIPAIS OPÇÕES DE LAZER (Múltipla Escolha)	Freq.	%
Assistir TV, DVD, vídeo	252	53,7%
Encontrar familiares e amigos	248	52,9%
Bares, restaurantes	101	21,5%
Parques	79	16,8%
Shopping center	94	20,0%
Show, teatro, cinema	108	23,0%
Navegar na internet	201	42,9%
Praticar esportes	86	18,3%
Viajar	97	20,7%
Total	1266	-

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Pelo que pudemos ver até aqui, o estudante do setor privado, principalmente se pensamos nos estudantes incluídos nos últimos anos pela ampliação da oferta, é um pouco mais velho que a faixa etária ideal (18 a 24 anos), é responsável ou corresponsável pelo sustento da família, tem elevada carga horária de trabalho, usa a internet para se informar e possui escassas opções de lazer, considerando renda e tempo disponíveis.

Com esse panorama, os próximos dados fazem todo sentido. Eles dizem respeito às motivações e escolhas dos alunos em relação a seu curso e à instituição na qual estudam. No caso dos alunos de cursos presenciais, perguntados sobre o principal motivo que os levou a fazer um curso superior, 61% mencionam razões que se relacionam com o mundo do trabalho e com expectativas de ascensão profissional. Questões mais subjetivas como “aumentar conhecimento/cultura geral, realização pessoal) respondem por apenas 36% das escolhas, conforme se lê na tabela abaixo.

Tabela 26 —Principal motivo para ingressar em um curso superior (graduação presencial bacharelado/licenciatura)

PRINCIPAL MOTIVO PARA INGRESSAR EM UM CURSO SUPERIOR	Freq.	%
Aumentar a chance de conseguir emprego	73	15,6%
Aumentar conhecimento e cultura geral / realização pessoal	169	36,0%
Complementar formação profissional	106	22,6%
Conseguir promoção / melhorar salário	64	13,6%
Formação teórica voltada à pesquisa	3	0,6%
Qualificação para negócio próprio	43	9,2%
Outros	11	2,3%
Total	469	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

No caso da EAD, o papel do curso superior na vida dos estudantes parece ainda mais instrumental, uma vez que quase 72% deles mencionam motivos relacionados ao mundo do trabalho.

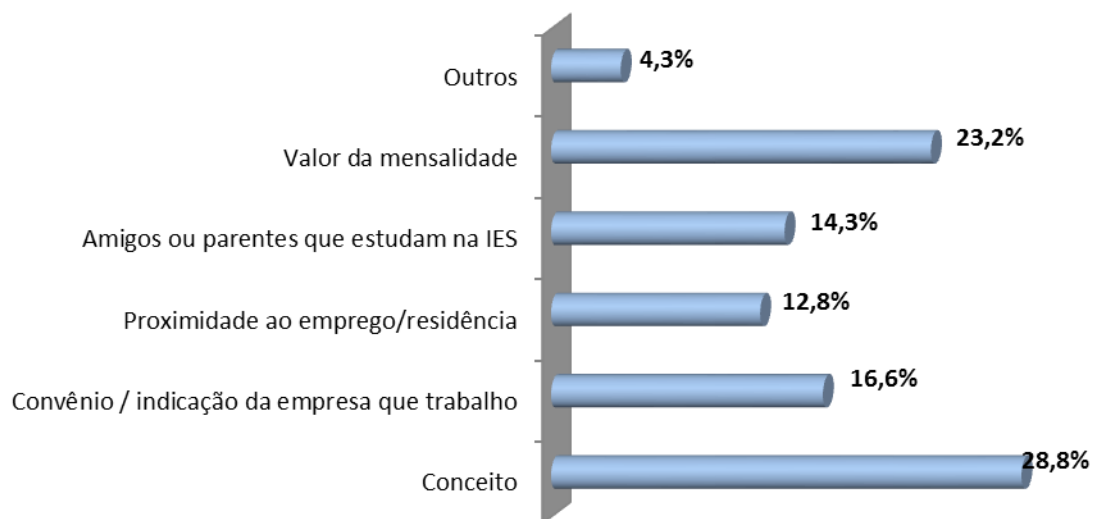
Tabela 27 —Principal motivo para ingressar em um curso superior (graduação tecnológica a distância)

PRINCIPAL MOTIVO PARA FAZER UM CURSO SUPERIOR	Freq.	%
Aumentar a chance de conseguir emprego	1156	11,4%
Aumentar conhecimento e cultura geral / realização pessoal	2657	26,3%
Complementar formação profissional	2841	28,1%
Conseguir uma promoção / melhorar salário	2617	25,9%
Formação teórica voltada à pesquisa	19	0,2%
Qualificação para negócio próprio	643	6,4%
Outros	173	1,7%
TOTAL	10106	100,0%

Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

O pragmatismo desse estudante pode ser confirmado na questão relativa à razão da escolha da instituição em que se matriculou. No caso dos estudantes presenciais, que teoricamente têm mais opções à sua disposição, apenas 28% dos ingressantes indicam como fator determinante o “conceito”, a reputação de qualidade da instituição. Por outro lado, quase 40% escolhem a instituição por variáveis diretamente econômicas, ou seja, o valor da mensalidade e a existência de convênio entre a empresa em que trabalha e a IES, o que na prática significa desconto na mensalidade. Conveniências pessoais como ter amigos ou parentes que aí estudam ou esta estar próxima do lugar de residência ou de trabalho, respondem por outros 27%. Os números dos estudantes da EAD são muito similares.

Gráfico 6 - Principal motivo que o levou a optar por um curso desta instituição (graduação presencial bacharelado/licenciatura)



Fonte: Pesquisa realizada pela CPA/2010

Pelo que pudemos ver aqui, o estudante incluído nos últimos anos está imerso no mundo do trabalho. A realização de um curso superior se liga a demandas oriundas preferencialmente deste universo. Tanto as objetivas, na medida em que percebe que melhores postos de trabalho e possibilidades de ascensão profissional estão ligados à posse de um diploma, quanto subjetivas, surgidas da necessidade de expandir seus horizontes e se diferenciar em sua família ou classe social. Este estudante, em grande medida, é consciente de suas limitações de tempo e possibilidade de dedicação ao curso e por isso tem objetivos claros e pragmáticos.

Capítulo 6

O setor privado de educação superior como sistema de massa

Conforme já vimos, este estudo sustenta duas hipóteses. A primeira é a de que o sistema brasileiro de educação superior pode ser tecnicamente considerado como de massa a partir de 2002, se tivermos que marcar uma data, quando as matrículas totais alcançaram cerca de três milhões de estudantes, representando 15% da matrícula bruta da população na faixa de 18 a 24 anos. A segunda hipótese é a de que, considerando a dualidade estrutural do sistema de educação superior brasileiro, é o setor privado que apresenta marcadamente as características de sistema de massa, segundo as dimensões estabelecidas por Trow, 2005. Isso porque, excetuando os aspectos quantitativos que incluem todos no mesmo balaio, as universidades públicas, notadamente as federais, ainda mantêm características que as aproximam muito mais do modelo de elite ao qual sempre pertenceram.

Depois de ter descrito a ossatura do sistema no capítulo quatro e procurado delinear um perfil de aluno específico do segmento de massa no capítulo cinco, vou tratar de pensar as instituições, a maneira como elas agem e reagem, no novo ambiente criado pela massificação crescente.

Aqui vou me orientar por entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores de diferentes tipos e tamanhos de instituições. Foram realizadas entrevistas pessoais, por telefone e por chat, a partir de uma rede de relacionamentos profissionais baseada no site LinkedIn e em um fórum nacional de gestores de IES no qual fui palestrante em duas ocasiões¹²³. Além disso, foi utilizada alguma literatura “sobre gestão” que grassa nos sites de consultorias e de entidades de representação de mantenedoras.

¹²³

http://www.linkedin.com/profile/view?id=92690669&trk=hb_tab_pro_top
http://www.informagroup.com.br/site/hotsite_ibc.asp?idevento=110&menu=673

e

Infelizmente não foi possível criar uma amostra representativa das diferentes regiões do país, nem da estratificação atual do setor em termos de tamanho de IES e organização acadêmica¹²⁴. Os dados obtidos são exploratórios e procuram delinear um esboço de um retrato que, para ser mais exato, teria de contar com uma equipe de pesquisadores e um grande volume de recursos. Entretanto, creio que é possível avançar significativamente na senda de um desvendamento de como o setor se vê e como entende o momento atual. Isso nos permitirá conhecê-lo melhor e talvez abrir novos campos para a pesquisa.

Para fins de clareza, organizei os tópicos de acordo com a tipologia de Trow, 2005. Como já vimos, o autor aponta dez dimensões a partir das quais é possível detectar a evolução dos sistemas. Entretanto, como algumas dentre elas têm grande parentesco de temas, às vezes estão apresentados de forma agrupada, o que é apontado oportunamente.

1. Posição de acesso; a “carreira” do estudante; políticas de acesso e seleção

Neste item, reúno as dimensões de Trow que dizem respeito aos alunos, mas na perspectiva da relação destes com as instituições, tema deste capítulo.

Para o autor, no sistema de massa, a educação superior deixa de ser um privilégio social e passa a ser uma espécie de direito seletivo, aberto a quem possui algumas qualificações específicas¹²⁵. No caso brasileiro, ainda que marginalmente estudantes das classes menos abastadas pudessem chegar ao nível universitário por

¹²⁴ Foram realizadas 16 entrevistas com gestores em cargos de direção de IES de diferentes tamanhos. Com a seguinte distribuição: 4 da região Sul; 7 da Sudeste; 3 do Nordeste e 2 do Centro Oeste e 1 da região Norte. O roteiro das entrevistas encontra-se no Anexo 1. Nem todos os gestores responderam a todas as perguntas. Alguns alegaram que se tratava de perguntas que exporiam a estratégia comercial da IES.

¹²⁵ No sistema de elite, “A **privilege** of birth or talent or both” e, no de massa, “A **right** for those with certain qualifications” (Trow, 2005, p. 64). Neste capítulo, optei por fazer as citações dos termos em inglês, mas lembro que se encontram traduzidos nas páginas 51 e 52 deste estudo.

talento ou persistência singulares, o grosso da população matriculada era composta por oriundos da elite econômica e/ou intelectual. Para comprovar isso, basta ver as taxas de matrícula bruta e líquida, na coorte 18 a 24 anos, bem como a taxa de escolarização da população em geral, presentes no sistema brasileiro por todo o século XX.

A mudança desta realidade ainda está em curso, e concorre para ela um conjunto de fenômenos, dentre os quais podemos citar a melhoria da renda do trabalhador, a mudança de perspectiva econômica para o país, a interiorização e a periferização das instituições, as flexibilizações curriculares, a diminuição acentuada do valor das mensalidades, oriunda da acirrada concorrência, a criação de novas carreiras, mais próximas das novas oportunidades de mercado e do horizonte profissional dos jovens da chamada nova classe média¹²⁶, entre outros.

Além desses, também podemos considerar que as ainda embrionárias políticas de cotas, adotadas no final do governo Lula, e as cotas inseridas nos critérios do ProUni abriram as portas da educação superior para algumas centenas de milhares de pessoas até então excluídas. Atualmente as maiores catracas de retenção dos estudantes ainda são, de um lado, a econômica e, de outro, a fragilidade da educação básica que, muitas vezes, é incapaz de permitir que o estudante percorra todas as séries e chegue ao fim do ensino médio; ou entrega neste estágio um analfabeto funcional para quem um curso superior é uma miragem. Lembramos aqui que, segundo informações do documento Síntese de Indicadores Sociais/IBGE baseado em dados coletados na PNAD/2009, apenas cerca de 40% das pessoas entre 18 e 24 anos economicamente ativas terminam o ensino médio e somente 15,2% desta população alcança mais de 11 anos de estudo (qualificação técnica ou ensino superior). Em 1999, eram apenas 7,9%.¹²⁷

¹²⁶ Para uma análise da “Nova classe média” ver http://www.cps.fgv.br/cps/classe_media/ e <http://oglobo.globo.com/economia/nova-classe-media-tem-trabalho-precario-pouca-instrucao-moradia-inadequada-7914148> acesso em 01/04/2013.

¹²⁷ Ver <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ensino-medio-o-gargalo-da-educacao-no-brasil>

Na população em geral, os números são ainda piores, segundo dados de 2009:

Tabela 28 - Taxa da população com idade entre 18 e 24 anos, segundo o nível de escolaridade. Brasil – 2009

Situação escolar	%
Não concluiu o ensino fundamental	21%
Concluiu apenas o ensino fundamental	27%
Concluiu o ensino médio	33%
Tiveram acesso ao superior	19%
TOTAL	100%

Fonte: PNAD/IBGE 2009.

Ou seja, a seletividade do direito ao ensino superior está muito mais ligada a fatores estruturais da sociedade brasileira que ao fato de que o Estado tenha negligenciado a educação superior pública, ainda que isto de fato tenha ocorrido. Trata-se portanto de uma dívida histórica com os direitos sociais, que transcende o território específico das universidades federais.

Ainda assim, se não perdermos de vista nossas variáveis, as mudanças apontadas acima transformaram a educação superior em um direito para os que conseguiram vencer a corrida de obstáculo imposta pelas condições sociais desfavoráveis. Dessa forma, a questão do mérito para a entrada e permanência no sistema continua presente, tal como no sistema de elite, embora tenha outro conteúdo. Não se trata apenas de mérito acadêmico, ainda que este seja um pressuposto, mas de estudantes que souberam aproveitar as oportunidades que o momento histórico lhes ofereceu.

Além disso, considerando ainda a tipologia de Trow, programas como o ProUni e o FIES, que oferece financiamentos com juros subsidiados, podem ser vistos como compensatórios, uma vez que permitem a inclusão de grupos até então estruturalmente alijados do direito à educação superior. Neste ponto é preciso lembrar que o ProUni exige uma pontuação mínima no ENEM para que o aluno se habilite a concorrer a uma

vaga no setor privado. Dessa forma, permite uma maior abertura do sistema, mantendo o princípio do mérito acadêmico¹²⁸.

Se pensarmos em outra dimensão proposta pelo autor, no sistema de massa brasileiro a “carreira” dos estudantes está longe da realidade dos que são “‘sponsored’ after secondary school”, característica do sistema de elite (Trow, 2005, p. 64), ou seja, a dos estudantes que permanecem dedicados integralmente aos estudos até a conclusão destes. Pelo contrário, formam uma categoria em que, muitas vezes, há o “increasing numbers delay entry; more drop out” (Trow, 2005, p. 64).

A maioria dos alunos do setor privado estuda em cursos noturnos e são trabalhadores, ainda que muitos continuem a receber ajuda financeira de seus pais. E obviamente esta dupla condição de estudante e trabalhador é um fator de dificuldade para a realização dos cursos. Segundo vários gestores ouvidos, de acordo com pesquisas internas realizadas pelas instituições para sondar as causas da evasão, a principal causa de abandono ou trancamento do curso está ligada a necessidades oriundas do mundo do trabalho, designada pela alcunha geral de “dificuldade de conciliar trabalho e estudo”. No miúdo, são citadas a necessidade de fazer hora-extra, mudanças de cargos que implicam maior dedicação, transferências de cidades, viagens constantes etc. Ou seja, são fatores econômicos, mas não necessariamente diretamente financeiros.

2. Funções da educação superior

A maior parte da literatura sobre educação superior no Brasil tem insistido no estatuto da universidade como baluarte da defesa o direito à educação e nos papéis ligados à criação e manutenção de um projeto de desenvolvimento nacional não subordinado ao capital, quer o nacional quer o internacional¹²⁹. Quando aborda a

¹²⁸ Para o autor, os critérios de acesso e seleção dos alunos ao sistema de ensino superior são “Meritocratic achievement based on school performance” no sistema de elite e “Meritocratic plus ‘compensatory programs’ to achieve equality of opportunity”, no sistema de massa (Trow, 2005, p. 64)

¹²⁹ Sobre essa literatura ver Dourado, 2009; Paula, 2009; Gomes, 2008; Sguissardi, 2008, entre outros.

questão da formação profissional, essa é vista quase como secundária, subsumida à ideia de uma ampla formação humanística, cujo principal foco é a criação de cidadãos críticos e autônomos.

Ou seja, salvo raras exceções, não há ênfase na ideia de que a educação superior, em regime de privilégio ou “direito restrito” que foi a nota dominante no Brasil por décadas, é responsável também pela reprodução intelectual da elite dominante. Pois, como salienta Trow o sistema de elite, tem como funções “shaping the mind and character of a ruling class; preparation for elite roles” (Trow, 2005, p. 64).

Nesta literatura americana, talvez mais operacional, pelo contrário a ênfase está na finalidade imediata da educação superior. Ora, se é verdade que essa visada talvez empobreça o debate, por outro lado, tem a vantagem de descortinar o óbvio. Ou seja, a educação superior faz parte das engrenagens da dominação capitalista. Mesmo se oferecida na perspectiva crítica.

Eu acrescentaria ainda que a educação superior, em seu registro de elite, reproduz intelectual e materialmente esta dominação. Nas sociedades de capitalismo avançado, a elite não é formada apenas pelos proprietários dos meios de produção, para usar o jargão marxista. Ela inclui os chamados formadores de opinião, o que no Brasil se convencionou chamar de classe média¹³⁰. Esta utiliza seus títulos universitários para garantir seus rendimentos oriundos de profissões liberais, cargos públicos etc.

¹³⁰ Em uma entrevista recente, o sociólogo Jessé Souza coloca bem a questão. Falando sobre as classes do topo da estratificação social brasileira, afirma que temos “a (classe) alta, que tem capital econômico. Tem a classe média, que não é tão privilegiada quanto a alta, mas se apropria de um capital cultural valorizado, saber científico, pós-graduação, línguas estrangeiras, um conhecimento que tem valor econômico. Essas duas são as classes do privilégio. Para a classe alta, o mais importante é o capital econômico, embora o capital cultural tenha uma função. E, para a classe média, o que prevalece é o capital cultural, embora algum capital econômico também seja necessário”. Ver <http://oglobo.globo.com/economia/para-classe-media-que-prevalece-o-capital-cultural-7914177>, acesso em 08/04/2013.

Assim, do ponto de vista desta finalidade imediata, no sistema de massa as funções da educação superior se ampliam, juntamente com a expansão do sistema. Neste, suas funções precípuas passam a ser a “transmission of skills and preparation for a broader range of technical and economic elite roles”. (Trow, 2005, p. 64). Ou seja, ainda se trata de um sistema de formação de quadros para a elite, mas numa sociedade de massas, esta é, ela mesma, ampliada.

Segundo a pesquisa empírica, este foco é unânime no setor privado de educação superior. O discurso de que este prepara “para o mercado de trabalho” é um lugar comum tanto nas falas dos gestores quanto no material publicitário que se encarrega de vender seus cursos e produtos. Todas as outras funções são subsidiárias e muitas vezes são apresentadas apenas para “cumprir as determinações emanadas do MEC”, na opinião de mais de um entrevistado. A ideia da formação para o mercado de trabalho traz subjacente a de que os mais bem preparados “chegam lá”, ou seja, passam a fazer parte de uma elite ampliada, mas não menos importante ou influente¹³¹. Preparar para o mercado passa a significar preparar para o êxito profissional.

Esta ênfase na formação profissional aparece de diferentes maneiras. Desde o destaque dado ao corpo docente “atuante no mercado”, em contraposição a “professores-pesquisadores das federais” que teoricamente ignoram a “realidade” do mercado de trabalho, até a ênfase em laboratórios “de última geração” para profissões ligadas a técnicas mais específicas, como as da área de informática, publicidade e fotografia, fisioterapia etc. Conforme vimos no capítulo anterior, essa perspectiva vai ao encontro do que pensam e esperam os alunos que procuram essas instituições.

Há aqui uma mudança no que se pode considerar, portanto, um curso de qualidade¹³². Este é o que oferece as melhores condições para uma inserção

¹³¹ Em 2011, uma peça publicitária de uma universidade de Curitiba dizia basicamente que seus cursos são “referência para quem é referência”. Nos cartazes, profissionais de sucesso (publicitários, chefs de cozinha, médicos) eram os garotos-propaganda.

¹³² Para uma discussão sobre o conceito de qualidade nas avaliações realizadas pelo MEC, ver Bertolin, 2008; Cabrito, 2009.

profissional de seus egressos nesta elite ampliada. O que prepara o aluno para ser o gerente do banco e não o que permite meramente que este seja seu caixa. Ainda assim, muitos destes alunos estão trocando a perspectiva de ser caixa do mercado do bairro pela de ser um funcionário de uma empresa nacional ou internacional, mesmo que em cargos subalternos. As dimensões, por assim dizer, formativas de um curso superior são marginais no produto que as instituições querem ou podem fornecer e nos anseios dos seus alunos.

Esse descolamento do conceito de qualidade, que de resto é amplamente aceito e praticado por quase 75% do conjunto do sistema de educação superior no Brasil, tem ainda a consequência de subverter completamente o preceito de que o ensino superior deve conjugar ensino, pesquisa e extensão¹³³.

As instituições encontram inúmeros subterfúgios para atender formalmente à norma, passando longe da prática efetiva desta. A extensão é travestida de cursos de curta duração, pagos e igualmente voltados ao mercado, ou de prestação mínima de serviços, no caso dos cursos em que a “relação com a comunidade” faz parte das diretrizes curriculares, como é o caso dos escritórios modelos ou, se se quiser, núcleos de práticas jurídicas, para os cursos de direito, por exemplo.

A pesquisa, por sua vez, salvo no caso de instituições que oferecem cursos de mestrado e/ou doutorado, em que alguma se realiza, é entendida em sentido *lato*. Ou seja, a pesquisa é uma atividade em que professores consultores desenvolvem “soluções para o mercado”, quase sempre sob encomenda, mediada por “empresas juniores”, laboratórios, incubadoras etc. Outras vezes se traveste em grupos de estudo conduzidos por professores mestres, que orientam alunos de graduação. Estas formas de “pesquisa” foram indicadas por vários atores, além de constar de relatórios de

¹³³ Para uma discussão sobre o estado da arte da aplicação do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no sistema brasileiro, ver <http://www.anped11.uerj.br/Indissociabilidade.pdf>, acesso em 08/04/2013.

avaliação de curso aos quais tive acesso. No mais das vezes, isso foi considerado entre suficiente e ótimo nestes.

Este problema de como o setor privado entende e realiza as atividades de pesquisa e extensão é corroborado pelo marco regulatório e pelas políticas adotadas pelos dois governos aqui enfocados. A contradição existente entre a legislação (que não exige pesquisa e extensão das faculdades e centros universitários) e os instrumentos de avaliação que penalizam qualquer IES que não apresente essas atividades¹³⁴, tem levado, na prática, à criação desses simulacros que acabam, pela universalidade e recorrência, por serem aceitos pela comunidade acadêmica¹³⁵. Dessa maneira, perde-se uma oportunidade de repensar o papel das instituições de ensino e o lugar e as condições de possibilidade do ensino sem pesquisa e extensão. E ainda um conceito de qualidade específico para instituições que se dedicam apenas à formação de recursos humanos.

A distância entre o que ocorre na prática e o que está, contraditória mas formalmente, estabelecido cria um faz de conta que parece satisfazer a (quase) todos. Assim, pode-se dizer que, à brasileira, o problema é “resolvido” sem ser enfrentado.

O fato remanescente é que o setor privado tem desempenhado a função de formar uma elite ampliada e se concebe principalmente com essa finalidade. Para as instituições, essa é melhor reputação possível e a marca a ser buscada, numa boa gestão acadêmica e adequada estratégia de marketing. Ou seja, nisso não há vergonha, sem dissimulações desnecessárias.

¹³⁴ No site do INEP é possível acessar todos os instrumentos disponíveis. <http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-manuais>

¹³⁵ Considerando-se que a partir do governo Lula, a participação de docentes oriundos das universidades públicas, principalmente doutores, nas comissões *ad hoc* de avaliação cresceu substantivamente.

3. Currículos e formas de instrução

A liberdade curricular é um dos fundamentos da LDB/96. Entretanto, salvo algumas iniciativas isoladas de reforma da lógica curricular tradicional¹³⁶, a maioria das IFES mantêm seus currículos “highly structured in terms of academic or professional conceptions of knowledge”, típicos do sistema de elite, na tipologia de Trow, 2005.

Diferentemente, no setor privado, cada vez mais se verifica um currículo “modular, flexible and semi structured sequence of courses” (Trow, 2005, p. 64). Segundo as entrevistas realizadas, esse fenômeno se intensificou a partir do início deste século, quando a concorrência e o fluxo de alunos vindos dos estratos mais baixos aumentaram substantivamente. Em suas instituições, esse tipo de organização curricular responde a diferentes necessidades e estratégias.

Em primeiro lugar, vai ao encontro do perfil de aluno cuja trajetória é muitas vezes marcada pela dificuldade de acompanhar um curso tradicional, com aulas de segunda a sexta em período diurno ou integral e em sequências rígidas. Segundo a opinião de gestores ouvidos, o aluno dos cursos noturnos muitas vezes chega atrasado às suas aulas e dispõe de pouco tempo extraclasse para estudar. Sendo assim, as aulas precisam ser pensadas como um dos poucos momentos, se não o único, em que o estudante está concentrado em seus estudos. Consequentemente, o currículo precisa ser organizado como algo que dê conta de uma formação mínima, sem poder contar com as horas de atividades de leitura e realização de exercícios comuns nos cursos diurnos ou dirigidos a alunos “em tempo integral”.

Outras instituições, pelo contrário, buscam flexibilizar a própria existência das aulas. São cada vez mais comuns instituições que oferecem “sexta-feira free”, ou parte

¹³⁶ É o caso das experiências da USP Leste e dos bacharelados interdisciplinares, implantado no UFBA. Ver http://pt.wikipedia.org/wiki/USP_Leste e <http://www.lupa.facom.ufba.br/2009/11/alunos-dos-bis-apoiam-mudancas-na-universidade/>. acesso em 04/04/2013.

do conteúdo a distância, eximindo seus alunos de comparecerem à IES todos os dias. Na prática, o mercado tem buscado nuançar as fronteiras entre cursos presenciais e a distância, como estratégia para captar alunos que, por razões várias, não podem ou não querem participar do esquema tradicional. Muitas têm insistido em criar a modalidade “semipresencial”, mesmo que tal figura contrarie a legislação¹³⁷.

Outra característica do setor é que seu aluno médio precisa ser seduzido pelo seu curso, uma vez que o hábito de estudar e o interesse intelectual pelo conhecimento muitas vezes não fizeram parte de seu universo familiar ou social. O “investimento” no curso concorre com outros desejos de consumo e se a expectativa de que o retorno daquele não se torna palpável, o aluno pode optar por trocar a parcela da faculdade por uma de um carro, por exemplo. Na visão das instituições, o curso será tão mais atrativo quanto mais prático e técnico for e isso inclui oferecer contato com a profissão escolhida logo no início deste. Dessa forma, disciplinas profissionalizantes são estrategicamente colocadas no início dos cursos, mesmo que, segundo o cânone, isso não seja a melhor opção, uma vez que lhes faltaria a chamada “base teórica”.

Para superar essa dificuldade conceitual, as IES têm investido em engenharias curriculares que incluem cursos parcial ou inteiramente modulares. Essa engenharia pretende também dar conta dos chamados “pré-requisitos”. Ao fazer isso, ao mesmo tempo mitigam outro problema recorrente. A elevada evasão, que segundo dados do INEP e das próprias IES, é superior a 40%, faz com que as turmas vão se esvaziando à medida que avançam, chegando ao final do curso pequenas e deficitárias, do ponto de vista do negócio. Cursos modulares permitem fusões de turmas de diferentes períodos mantendo um número médio de alunos.

¹³⁷ Em 14/10/2010, a revista *VEJA* publicou matéria que reportava uma ação judicial do Ministério Público Federal contra o Grupo Anhanguera, acusado de “propaganda enganosa” por anunciar a existência de uma IES que não existe e de cursos a distância como presenciais, sob a designação “presencial interativo”. Ver <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/grupo-anhanguera-podera-pagar-6-8-milhoes-propaganda-enganosa> acesso em 08/04/2013

Obviamente essas manobras são vistas como aberrações pela pedagogia e provas inequívocas do total desprezo do setor privado pelo compromisso com a qualidade de ensino¹³⁸.

Outro ponto igualmente importante é a questão da “forma de instrução” pensada do ponto de vista de como o conhecimento é transmitido pelo professor e apreendido pelo estudante do sistema de massa.

Neste ponto o setor privado vive uma contradição. De um lado quer prioritariamente um “profissional de mercado” como professor. Ou seja, alguém que trabalhe num escritório de contabilidade durante o dia e “dê aulas” à noite. Alguém que conheça como “as coisas funcionam” na prática. Em suma, um corpo docente que entregue ao final do curso um egresso capaz das atividades técnicas rotineiras em uma empresa sem que essa precise dispendir recursos adicionais na capacitação de seus funcionários¹³⁹. Considerando que, segundo dados do IBGE e do Ministério do Trabalho e do Emprego, o maior empregador no Brasil são as micro, pequenas e médias empresas, poucas estão realmente interessadas em funcionários cujas principais características sejam a capacidade de aprender ou de pensar criticamente processos internos e externos, mas cuja capacitação técnica-operacional seja limitada.

De outro lado, porém, esses, por assim dizer, professores “trabalhadores” raramente dispõem de dotes didáticos, de capacidade de lidar com a complexidade de uma sala de aula com seus conflitos explícitos ou latentes, com a necessidade de continuarem ininterruptamente sua formação etc. Dessa forma, vários gestores insistiram que uma “coordenação pedagógica”, ou outro nome que se dê ao setor responsável pelo acompanhamento e capacitação do corpo docente tem se tornado uma necessidade inelutável. Nas palavras de um diretor de faculdade ouvido, a IES

¹³⁸ Conforme bibliografia já apresentada e discutida em outros capítulos.

¹³⁹ Não é sem razão a grande convergência de interesses existente entre as IES privadas e os empregadores de seus alunos.

está sempre “investindo no professor”. Ou seja, ainda que muitos desses professores, por força das políticas públicas que exigem níveis crescentes de titulação, realizem cursos de especialização e mesmo mestrado, poucos têm formação docente¹⁴⁰.

Isto se torna ainda mais necessário na medida em que avança a prática do apostilamento dos conteúdos. Os chamados “sistemas de ensino” já fazem sucesso na educação básica há muito tempo e fizeram a fortuna de grandes grupos nacionais¹⁴¹. Na educação a distancia a uniformidade e institucionalização do material é uma exigência formal dos instrumentos de avaliação e das diretrizes de qualidade¹⁴². Na educação presencial, os grandes grupos, principalmente empresas de capital aberto na bolsa de valores, usam a prática como forma de “controlar” a qualidade de ensino oferecida. Seria a garantia da existência de um padrão nacional da marca. Ou seja, em tese, um aluno da Estácio do Rio de Janeiro recebe o mesmo curso que um que esteja numa pequena cidade do interior de Goiás. Além disso, a ideia de que o material didático está incluído na mensalidade, ou é gratuito, como costumam propagar, funciona como um chamariz para o mercado. O aluno sabe de antemão o custo para

¹⁴⁰ A partir dos instrumentos de avaliação de 2008, o grau mínimo de formação de um professor universitário é a especialização.

¹⁴¹ Segundo Minto, 2011, “a padronização de métodos, materiais didáticos e recursos tecnológicos que os acompanham, é o que dá suporte a um dos principais nichos do atual mercado do ensino na área da educação: a comercialização de “sistemas de ensino”. Vários grupos brasileiros atuam nesse ramo, que vem sendo disputado também por grandes grupos internacionais” Segundo o mesmo autor, “associada a esta tendência, nota-se que o ramo editorial tem sido utilizado como “ponte” para a entrada do capital estrangeiro nas atividades do ensino, haja vista estratégias como a da compra da editora Moderna pelo grupo Santillana (braço editorial do grupo espanhol Prisa), em 2001, interessado no promissor ramo de negócios com o Estado brasileiro. Em 2007, a Moderna foi a editora que mais vendeu livros para o governo federal, representando 32,75% dos pedidos, num mercado que movimentou R\$ 840 milhões naquele ano. (MEC..., 2007). Outras duas negociações recentes foram: a venda do “Método COC” de ensino para o grupo inglês Pearson, também atuante no ramo editorial. O negócio foi fechado por R\$ 613 milhões, conforme noticiou o jornal *Folha de S. Paulo* (“Método”..., 2010); e a aquisição do Anglo pelo Grupo Abril, proprietário das editoras Ática e Scipione e de um faturamento acima de R\$ 500 milhões. (Abril..., 2010)” (Minto, 2011).

¹⁴²

Ver

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf acesso em 21/04/2013

permanecer no curso, sem a surpresa de uma conta de livreria ao início de cada semestre. Além disso, para um estudante que na média vem de uma formação pregressa precária, a ideia de que tudo o que tem a aprender está condensado num livro de 200 páginas pode ser tranquilizante.

Passando ao largo das óbvias críticas ao engessamento e simplificação do conhecimento que tais apostilas e “métodos pedagógicos” implicam, esta prática tem se disseminado enormemente, mesmo em instituições tradicionais¹⁴³. Entretanto, ela também sofre resistência do corpo docente. Professores ouvidos pela pesquisa veem isso como cerceamento de sua liberdade de cátedra, criação de “linhas de montagem” nas quais eles se tornam meros operários etc.¹⁴⁴

4. Diversidade institucional; padrões acadêmicos (qualidade)

A partir deste ponto a análise enfoca mais diretamente a forma como as instituições se organizam internamente e em conjunto fornecem as características sistêmicas do setor privado. Por essa razão, as peculiaridades brasileiras se fazem sentir mais claramente. Trow elabora sua tipologia tendo como parâmetro as realidades europeia e norte americana, ambas muito distintas das nossas. Dessa maneira, pôde pensar as instituições de elite nos modelos de universidades “homogenous with high and common standards” e formadas por “small residential communities” (Trow, 2005, p.65).

¹⁴³ É o caso, a título de ilustração, dos cursos tecnológicos da PUCPR.

¹⁴⁴ À questão dos professores retornaremos no penúltimo item deste capítulo.

Sabemos que, mesmo nas universidades brasileiras mais seletivas, dado o alto índice de competição por suas vagas, como as estaduais paulistas USP e UNICAMP, essas características não se aplicam.

Entretanto, uma parte das variáveis apontadas no sistema de massa pode ser vista no setor privado. Segundo o autor, nesta etapa este comporta instituições “comprehensive with more diverse standards” e suas fronteiras são “fuzzy and permeable” (Trow, 2005, p.65).

Do ponto de vista formal, desde o marco regulatório criado a partir de 1997 pelo governo FHC, as IES brasileiras podem assumir as categorias de faculdades, centros universitários e universidades. Essa ossatura legal, que organiza o sistema, também define prerrogativas e deveres para cada tipo de instituição.

Por outro lado, ela esconde um universo de formas distintas de como as instituições se inserem no mercado, como atuam, como definem suas estratégias de expansão, como veem seu público alvo etc. Nesta parte do estudo exploro algumas destas características institucionais assumidas.

Existem grandes linhas que separam as instituições e as caracterizam. As primeiras dizem respeito a seu estatuto legal, pois as IES privadas podem ser particulares em sentido estrito, ou seja, instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas de direito privado, constituindo-se em entidades de caráter comercial; ou comunitárias e/ou filantrópicas. Neste caso, são mantidas por entidades sem fins lucrativos, podendo ser laicas ou confessionais.

Conforme já vimos no capítulo dois, a possibilidade de adoção do caráter “particular em sentido estrito”, ou seja, uma entidade com fins explicitamente lucrativos foi criada em 1997. Os dados de 2011 mostram que, até essa data, cerca de pouco menos da metade do sistema assumiu essa feição. Portanto, o grupo de instituições sem fins lucrativos ainda é majoritário no sistema. Este é também muito heterogêneo e agrega tanto grandes universidades confessionais (como as pontifícias católicas, as

luteranas etc.) ou comunitárias (como a Univille), quanto médias e pequenas instituições.

É interessante notar que a maior parte da literatura crítica sobre o ensino superior parece esquecer esse detalhe quando fala, de modo genérico, na mercantilização promovida pelo setor privado. Pois, se é verdade que todo ele cobra mensalidades de seus alunos, apenas pouco menos da metade tem fins lucrativos. Na outra metade, o resultado da operação é reinvestido nas instituições¹⁴⁵ e não há a figura típica do “dono do negócio” ou, pelo menos, este não é uma pessoa física. Ou seja, seria necessário matizar o teor da crítica, para que ela possa ser mais precisa.

A separação entre instituições com e sem fins lucrativos é importantíssima para a identidade das IES que se mantêm na rama “comunitária ou filantrópica”. Pois estas se sentem atingidas pelas críticas feitas ao setor privado ao mesmo tempo em que não se reconhecem neste inteiramente, pois não têm a “mácula” da busca do lucro.

Entretanto, ainda que as diferenças de estatuto jurídico criem condições específicas, é fácil constatar que igualdade na fonte de financiamento (majoritariamente as mensalidades cobradas dos estudantes) as submete à mesma lógica concorrencial de suas congêneres particulares. Várias práticas daquelas são igualmente encontradas nestas. Posso citar as mais comuns: “vestibulares” agendados, dado a crise de demanda, redução de mensalidades, fechamento de cursos deficitários, precarização dos contratos de trabalho dos docentes, bem como demissões rotineiras, adoção de “material didático” próprio, leia-se apostilas, profissionalização da gestão, maciços investimentos em marketing etc.¹⁴⁶

¹⁴⁵ É preciso lembrar também que, com o advento do ProUni, é possível que a carreira das instituições que usavam a filantropia como fachada para ter isenção de impostos tenha diminuído sensivelmente, pois hoje qualquer IES pode desfrutar desta, mesmo sendo “com fins lucrativos”, bastando para isso que adira ao programa e destine uma pequena parcela de suas vagas a este.

¹⁴⁶ Como exemplo disso, em 2012, a PUC SP, considerada uma das melhores universidades do país, fechou 400 disciplinas de cinco cursos sob alegação de que teriam menos de 25 alunos matriculados e, em 2013, fechou cinco cursos (habilitações de língua estrangeira no curso de letras e a licenciatura em Filosofia). Ver <http://www.mundodastribos.com/puc-fecha-cinco-cursos-em->

Para o conjunto do sistema, segundo a pesquisa de campo realizada, não foi possível mapear especificamente a composição deste segmento e sua diferenciação interna. Há poucos dados disponíveis e a amostra de entrevistas realizadas não deu conta de sua complexidade.

O que se pode afirmar é que, em termos de características institucionais, houve no subsistema privado um considerável aumento da diversificação e flexibilização de padrões nos últimos anos. Como exemplo mais óbvio disso posso apontar a criação da figura do centro universitário, as IES tecnológicas (fatecs), criadas especificamente para ofertar cursos de curta duração e com perfil mais técnico e as instituições que estão se especializando na oferta de educação a distância. Essa diversificação foi permitida explicitamente pela legislação e é posterior à LDB/1996.

Mas há outras questões em jogo. Uma que se tornou patente nas entrevistas é a necessidade do estabelecimento de nichos de atuação ou de cobertura. No mar de instituições que competem pelo mesmo aluno, é preciso não atirar para todos os lados, sob risco de perda de munição. Algumas IES investem na diferenciação por qualidade reconhecida, outras em custo mais acessível, outras em áreas específicas do conhecimento (dedicadas a cursos de saúde, por exemplo), outras ainda em localização centro/periferia etc. Quanto maior for a concorrência e menos tradicional for a instituição mais essa preocupação quanto ao nicho se torna vital. É curioso notar que essa estratégia de captura de alunos condiciona a própria maneira como a instituição concebe sua inserção social e sua missão educacional¹⁴⁷. Algumas instituições já

2013.html&ei=9BRnUbzSNou29gTi9ID4Dw&usg=AFQjCNH93YrNmjfO66UpKOwR9YHQBlvylw&sig2=SvJacBBR3aiaLJqR_3EL5g, acesso em 11/04/2013. Outro exemplo conhecido é o da ULBRA (Universidade Luterana) sediada em Canoas/RS. A instituição tem mais de 40 anos e em 2011 estava renegociando dívidas de cerca de 4 bilhões. Ver http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/51295_A+OPERACAO+DE+GUERRA+DA+ULBRA, acesso em 11/04/2013.

¹⁴⁷ A Universidade Positivo, credenciada em 2008, localizada em Curitiba e considerada pelo mercado uma instituição de elite, cita seus “diferenciais” na primeira página de seu site: “referência na formação”, “reconhecimento do mercado”, “localização privilegiada”. Cf. <http://www.up.com.br/>, acesso em 11/04/2013

nascer com a identidade previamente escolhida. O INSPER foi criado para atender a uma demanda de elite em cursos de gestão, competindo diretamente com a FGV. Outras tiveram de se adaptar à medida que percebiam que não tinham condições de atuar de forma mais ampla.

Isso reverbera também na organização acadêmica pretendida. A trilha ascendente faculdade - centro universitário – universidade não é uma aspiração de todos. Muitas instituições não querem uma mudança de organização. Porque, se as categorias de centro universitário e universidade têm direitos que as faculdades não têm, por outro lado, também têm deveres. A abertura de cursos de mestrado e doutorado ou o aumento da titulação dos professores, por exemplo, não são comportados por todas as instituições. Quer por conta da localização (IES situadas fora dos grandes centros) quer por conta de altos investimentos requeridos, ou outras razões, como dissenso entre sócios.

Igualmente, crescimento exacerbado também está fora do horizonte de muitas dentre elas. Como vimos, uma grande parte do setor ainda é composto de pequenas faculdades, administradas de maneira familiar. Muitas dessas famílias não têm condições de se profissionalizar nem querem perder o controle do negócio para gestores especializados.

Na outra ponta, está em curso o processo de oligopolização do setor, mediante a criação de grandes conglomerados por meio de empresas de capital aberto. Este processo teve início em 2007, com a criação da Anhanguera Educacional Participações. Atualmente, as maiores são a Kroton Educacional, líder do mercado, a própria Anhanguera, cuja incorporação em abril de 2013 pela Kroton ainda está sob avaliação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e a Estácio Participações. A SEB que abriu o capital em 2008, o fechou posteriormente em 2010, quando foi comprada pelo grupo britânico Person¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Ver <http://m.folha.uol.com.br/mercado/770743-britanicos-compram-coc-e-pueri-domus-por-r-613-mihoes.html>, acesso em 08/04/2013.

Segundo os documentos públicos consultados, as estratégias dessas companhias são similares¹⁴⁹. A partir do diagnóstico de que a compra de instituições em funcionamento é melhor forma de expansão, pois permite agilidade e fuga dos “procedimentos burocráticos” para a abertura de novas, as empresas elencam características comuns. O que é mais recorrente é a ideia de ganhos em escala com a centralização, unificação e homogeneização de formas de gestão acadêmica e administrativa, e adoção de projetos pedagógicos comuns à rede (que inclui cursos com as mesmas estruturas curriculares, confecção de material didático próprio e treinamento dos professores); além disso, se destaca a capilaridade de cobertura, com interiorização e regionalização¹⁵⁰.

A qualidade da educação oferecida é apresentada como uma meta entre outras e está objetivada no atingimento de índices satisfatórios nas avaliações externas realizadas pelo MEC. Ou seja, a qualidade é perseguida apenas na medida em que mantém a operação em regime de normalidade, sem que as mantenedoras precisem mobilizar recursos materiais e humanos adicionais para dar conta de alguma situação emergencial, como uma nota 2 em um ENADE, por exemplo. Além disso, uma reputação de boa qualidade está referida à maior rentabilidade, provavelmente porque pode ajudar a captar e manter os alunos, com menores investimentos.

Neste processo, de um lado, temos o esmagamento das identidades institucionais individuais das IES adquiridas em favor de um modelo nacional imposto por cada mantenedora. De outro, esses modelos concorrem entre si, no sentido de que

149

Ver

<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=17973&idioma=pt-br>, acesso em 12/02/2010;
<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=18961&idioma=pt-br>, acesso em 15/02/2010;
<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=21016&idioma=pt-br>, acesso em 18/02/2010

¹⁵⁰ Para uma análise da atuação das S.A ver Oliveira, R, 2009 e Chaves, 2010. O primeiro fala da “mercadoria oligopolizada” (Oliveira, R., 2009, p. 752) e a segunda da “formação de oligopólios no ensino superior privado” (Chaves 2010, p. 491).

cada S.A. precisa mostrar resultados econômicos, em tese derivados daqueles, para competir na bolsa de valores pelos acionistas¹⁵¹.

À medida que este segmento cresce, é possível ver também sua influencia crescente sobre o conjunto do subsistema privado, no sentido de que seus valores e estratégias começam a ser mimetizados por outras instituições, ao se transformarem em *cases* a serem copiados.

Como é possível depreender da breve descrição desse panorama, estamos longe aqui do modelo relativamente estável e homogêneo das universidades federais. Nas palavras de Trow, “system/institution ‘become holding companies for quite different kinds of academic enterprises’” (Trow, 2005, p. 64).

Em termos específicos de padrões sistêmicos de qualidade, esta é definida pelo poder público quando determina instrumentos, realiza avaliações institucionais e aplica exames aos estudantes. Entretanto quer pela complexidade do modelo vigente, que apresenta resultados diferentes e muitas vezes conflitantes para um mesmo curso ou instituição, quer porque estes resultados mesmos sejam muito controversos, há uma margem muito grande para o que se pode considerar como padrão de qualidade¹⁵².

Pode-se dizer que a diversidade de padrões estava prevista na lei que instituiu o SINAES, quando esta reconhece o respeito às identidades institucionais e teoricamente

¹⁵¹ Na apresentação à APIMEC (Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais) em 2010, a Kroton Educacional estimava que seu lucro bruto (antes de juros, taxas impostos, depreciações e amortizações) para o período de 2012 e 2013 seria de 22 a 23%. Na apresentação de final de 2013 afirma que todas as metas foram superadas, e que este atingiu 28%. O lucro líquido no terceiro trimestre de 2012 foi de 21,3%. Certamente uma das maiores rentabilidades obtidas a partir de uma atividade comercial. Cf. <http://www.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/ArquivoComCabecalho.asp?motivo=&protocolo=356502&funcao=visualizar&site=B>, acesso em 11/04/2013.

¹⁵² Uma crítica conhecida é a impossibilidade de comparabilidade entre os resultados dos diferentes cursos. Por exemplo, um conceito 5 em um curso não tem o mesmo significado que o mesmo conceito para outro. Cf. <http://www.schwartzman.org.br/simon/prelim.pdf> acesso em 01/03/2013.

refere a qualidade de cada uma delas às suas características e possibilidades, sua “missão”. A ideia da auto avaliação cristalizou esse preceito, embora na prática esta esteja cada vez mais desacreditada como elemento a ser considerado¹⁵³. Dessa forma, o setor privado apresenta padrões de qualidade muito variáveis.

Além disso, à medida que o chamado capitalismo acadêmico¹⁵⁴ avança, a distância entre mantidas e mantenedoras se torna nebulosa. Nas consultorias que atuam na área, nos eventos, nos órgãos de representação de classe fica cada vez mais claro o discurso da necessidade de convergência entre as administrações acadêmica e empresarial. E a lógica da última termina se impondo à primeira. Um bom desempenho nas avaliações empreendidas pelo MEC faz parte de um rol de indicadores bem mais amplo. Buscam-se antes de tudo a eficiência e a eficácia econômicas do empreendimento.

Nas entrevistas realizadas com gestores, foi recorrente a ideia de que as avaliações públicas são importantes de um ponto de vista formal, uma vez que condicionam o processo regulatório de cada IES. Mas a qualidade buscada é o reconhecimento do mercado (leia-se empregadores, alunos e egressos) de que a instituição prepara bem para o exercício profissional.

¹⁵³ Ainda que até hoje o relatório anual da CPA (Comissão Própria de Avaliação) de cada IES tenha de ser postado no site do INEP em datas específicas, as instituições não recebem qualquer tipo de *feed back* dele.

¹⁵⁴ O conceito foi desenvolvido em 1997 por Sheila Slaughter y Larry Leslie, *Academic Capitalism* (1997). Tem para os autores um sentido geral de dar “cuenta de la reestructuración de la educación superior en el contexto de la globalización, implicando cambios organizativos sustanciales que han conducido a la adopción de nuevas formas de organización; cambios asociados a la asignación interna de recursos, que se refleja, por ejemplo, en la apertura, cierre o reorganización de departamentos y unidades académicas; cambios sustantivos en la división del trabajo académico con respecto a la docencia y la investigación y, en consecuencia, en la modificación de la naturaleza, contenido y organización del trabajo académico y su control; en fin, cambios que inciden en el establecimiento de proyectos conjuntos con el gobierno y el sector empresarial, tales como las incubadoras de empresa, los parques industriales y los contratos de servicio.” (Colado, 2003, p. 1060).

5. Locus de poder e tomada de decisão; formas de administração acadêmica; governança interna

No setor público, desde a reforma de 1968, as universidades são formadas por escolas, faculdades, institutos, setores ou centros e, dentro destes, departamentos normalmente ligados a um curso específico. Internamente geralmente existe relativa autonomia e os gestores são os próprios professores, que se dividem e se revezam nas tarefas administrativas. É um modelo de autogestão pelos pares. Em todas as IFES, os diretores de faculdade ou congêneres e o reitor são eleitos pela comunidade. A formação do colégio eleitoral varia. Desde modelos de absoluta paridade entre professores, alunos e funcionários até outros em que há pesos variados para cada subcategoria.

Ou seja, aquilo que Trow classifica como “‘The Athenaeum’ – small elite group, shared values and assumptions” (Trow, 2005, p. 64), não se verifica no Brasil de maneira completa. Aqui não há nada parecido com um colegiado de cientistas de alto nível dirigindo as universidades. A reitoria é antes um caminho político que de excelência acadêmica. Os processos são mais democráticos e permeáveis a grupos de interesse, mesmo que internos¹⁵⁵. Ou seja, nesta dimensão talvez até pudéssemos aplicar às IFES a definição utilizada pelo autor para o sistema de massa, ou seja, “ordinary political processes of interest groups and party programs” (Trow, 2005, p. 64).

No setor privado, as questões de *locus* de poder e tomada de decisão têm características próprias. Exceto em grandes universidades confessionais ou comunitárias que guardam alguma similaridade com as formas de gestão das IFES, o poder é centralizado e se exerce de forma autocrática. Além disso, os principais gestores são os próprios donos do negócio ou pessoas diretamente escolhidas por eles. Ainda que formalmente haja a constituição de conselhos com representantes da

¹⁵⁵ Como exemplo, na UFPR os funcionários, por acordo interno, cumprem jornadas de trabalho de 6 horas diárias enquanto que, por seus contratos formais, deveriam trabalhar 8 horas. Seus votos têm grande peso na eleição dos dirigentes da universidade.

comunidade interna e externa, estes são comumente inoperantes e servem apenas para referendar decisões tomadas fora de seus âmbitos. Neste sentido, é preciso lembrar que os regimentos e estatutos das IES devem ser aprovados por instâncias do MEC, o que explica a existência protocolar daqueles.

Além disso, o SINAES reserva especificamente à organização e gestão da instituição uma das dimensões de avaliação. Nesta, são avaliados os “meios de gestão para cumprir os objetivos e projetos institucionais, a qualidade da gestão democrática, em especial nos órgãos colegiados, as relações de poder entre estruturas acadêmicas e administrativas e a participação nas políticas de desenvolvimento e expansão institucional.”¹⁵⁶

Ou seja, os esforços da legislação para fomentar a democratização das instâncias decisórias são em grande medida inócuos num ambiente em que as pessoas não têm estabilidade empregatícia. Vale aqui o conhecido ditado popular, “manda quem pode, obedece quem tem juízo.” A relação de poder existente entre professores, funcionários e mantenedores é demasiado assimétrica para configurar mesmo um esboço de democracia real.¹⁵⁷

É possível detectar, por outro lado, um intenso movimento no sentido da chamada profissionalização da gestão, ou seja, os antigos professores que dirigiam as instituições cedem espaço para “full-time administrators” constituindo uma “plus large and growing bureaucracy” (Trow, 2005, p. 64). Na medida em que as escolas passam a ter de demonstrar desempenho empresarial, os gestores precisam se especializar e se dedicar inteiramente à suas tarefas administrativas.

¹⁵⁶ Ver o instrumento de avaliação para credenciamento institucional. http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliacao_institucional_externa_credenciamento.pdf, acesso em 09/04/2013

¹⁵⁷ Segundo as entrevistas realizadas, raramente os membros destes conselhos são escolhidos por seus pares. Na maior parte dos casos, são indicados diretamente pelos dirigentes. Ainda assim, na maior parte das vezes cumprem apenas o papel de manter a fachada da gestão participativa e democrática.

No caso das grandes instituições esta exigência vai além. Já se verifica uma característica que o autor atribuiu apenas ao sistema de acesso universal, ou seja “managerial techniques imported from outside academe” (Trow, 2005, p. 64). A título de exemplo, na apresentação que a Anhanguera Educacional faz anualmente para a APIMEC reserva um item para mostrar seus gestores. O título do slide é “Administração Qualificada: Administradores experientes e comprometidos com a entrega de resultados”. Apresenta então a experiência prévia destes. Na versão de 2010, todos tinham passado por grandes empresas nacionais, multinacionais ou do mercado financeiro. Aparecem na lista Univeler, DiretTV, Pátria Investimentos, Sacks Goldman, Pepsi, Bradesco, CitiBank, Sky, Claro, Unibanco etc. Apenas no caso da vice-presidência acadêmica a dirigente indica apenas a passagem por outra instituição de ensino¹⁵⁸.

Neste ponto, retomo então uma das hipóteses que sustenta esse trabalho. O tamanho adquirido pelo setor privado e sua consequente importância econômica mudaram completamente o que era a paisagem deste até o começo dos anos de 1990. As questões relativas às formas de administração acadêmica e à governança interna talvez sejam sua melhor ilustração. Isto é, ainda que uma parte importante do setor privado já fosse de fato empresarial antes de poder sê-lo de direito (na passagem de instituições sem para com fins lucrativos), uma gestão conformada a esse perfil era exceção no setor. A maior parte das instituições era formada e administrada por “professores empreendedores”, que transformaram escolas secundárias em faculdades. Sua gestão podia então ser rudimentar porque havia relativa estabilidade de demanda. Como negócio familiar doméstico, sua administração era em grande medida amadora.

À medida que o setor se expande, se financeiriza e se oligopoliza, tornando a educação superior privada um pujante e milionário setor econômico¹⁵⁹, sua gestão se

¹⁵⁸ Cf. http://www.projup.com.br/arq/121/arq_121_219990.pdf, acesso em 01/04/2013

¹⁵⁹ Segundo Minto, 2011, “numa rápida conta, chega-se a números muito evidentes. Segundo os resultados divulgados por três das maiores IES privadas do país (Anhanguera, Faculdade Pitágoras e

insere nesta lógica e então a figura do diretor “professor” cede cada vez mais espaço para a do executivo. Este é regimento pago e será avaliado pela “entrega de resultados”, notadamente econômicos. Quanto maior for a profissionalização, mais a gestão está balizada por metas quantificáveis. O emprego desses executivos depende do êxito em alcançá-las. Este movimento é ascendente e não se restringe ao caso dos maiores grupos. A necessidade da profissionalização tornou-se um mantra no setor e é vista como questão de sobrevivência para muitas IES.

A distância entre mantidas e mantenedoras nunca foi grande no Brasil, no sentido de que os dirigentes acumulavam funções. Ou seja, usualmente o dono do negócio era também o diretor da faculdade. A proximidade se manteve, mas tem outro significado. Neste movimento de substituição dos antigos diretores por executivos contratados no mercado, a fusão entre mantida e mantenedora deixa de estar encarnada numa pessoa e passa a ser objetivada por uma estrutura hierárquica vigorosa, por “sinergias” (para usar um termo corrente entre esses executivos) entre as equipes, por processos rígidos de controle e “produção”, por valores e por práticas que são ditadas de forma vertical e com um único sentido. Estes se tornam onipresentes e onipotentes. É o preço da eficiência e da eficácia. Ou seja, a instituição tem de funcionar como uma engrenagem azeitada para poder alcançar resultados tão precisos e ambiciosos. O potencial de tensão entre o poder empresarial e o acadêmico desaparece. Este último é inteiramente absorvido pela lógica do primeiro, cristalizado nas figuras dos presidentes, superintendentes, chanceleres, *CEO* etc. (os nomes seguem pomposos), que raramente têm familiaridade com a atividade fim.

Aqui acontece então o contrário do previsto por Trow, segundo o qual no sistema de massa haveria maior participação de professores juniores e estudantes na gestão. Pelo contrário, a gestão torna-se cada vez mais centralizada e fechada à influência da

Estácio de Sá), referentes ao primeiro trimestre de 2011, o número total de matrículas nessas instituições, entre graduação e pós-graduação (presencial e EàD), atinge cerca de 617 mil. Acrescido do número anunciado de matrículas da Universidade Paulista (Unip), em 2009, de cerca de 200 mil, chega-se a um universo de 817.679 matrículas. A título de comparação, o número total de matrículas nas IFES, em 2009, era de 839.397.” (Minto, 2011, p. 267)

comunidade acadêmica. Entregue aos especialistas, ela se torna, de certo modo, impenetrável.

Este fenômeno pode ser observado inclusive fora da abordagem estrita da administração das empresas. A Kroton Educacional, proprietária da marca Faculdade Pitágoras, por exemplo, afirma que seu modelo acadêmico foi formado a partir de um BSC (Balanced Scorecard), metodologia de medição e gestão de desempenho, largamente utilizado nas empresas. Este, por sua vez, orienta a concepção e desenvolvimento dos projetos de cursos¹⁶⁰.

6. Professores

Há uma dimensão importantíssima no ensino superior não contemplado inteiramente nas dimensões propostas por Trow. Trata-se da nova inserção dos professores e de suas condições de trabalho. No estudo, o autor aborda apenas a mudança da relação entre professores e alunos na passagem entre o sistema de elite para o de massa (Trow, 2005, p. 12) Provavelmente porque nos contextos com os quais o autor trabalhou não houvesse grande diferença entre os estatutos e carreiras do corpo docente nas diferentes etapas de desenvolvimento dos sistemas.

No Brasil, este é um aspecto crucial da gestão das instituições e das preocupações das políticas públicas. No capítulo 4, já foram apresentados os números do corpo docente e suas características gerais. Aqui vou abordar especificamente as novas condições de trabalho criadas pelo sistema de massa.

Como já apontei antes, as exigências legais quanto à titulação e regime de trabalho dos docentes das IES privadas estabelecidas pela LDB/96 foram mantidas até

¹⁶⁰

Cf.

<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoInformacoesRelevantes.aspx?codigoCvm=17973&idioma=pt-br>, acesso em 12/04/2013

hoje. A lei previu patamares mínimos apenas para as universidades¹⁶¹. Para a titulação estabeleceu um terço de professores mestres OU doutores e um terço de professores trabalhando em regime de tempo integral, sem especificar a titulação destes.

Esses limites mínimos talvez pudessem ser explicados pelo tamanho relativamente pequeno da pós-graduação *stricto sensu* brasileira à época e à desigual distribuição de profissionais pelo território nacional. Na prática, como já salientado anteriormente, os instrumentos de avaliação penalizam instituições que apresentem apenas esse teto. Mas muitas vezes, outras dimensões da avaliação compensam essa falha e a IES se sai bem mesmo tendo apenas o menor patamar. Ou seja, as instituições podem manter um número mínimo de doutores em seu quadro e ainda assim ser bem avaliada¹⁶².

Mas esta é apenas uma parte da questão. Pois, com o considerável aumento nos programas de pós-graduação e consequente oferta de professores titulados, as instituições têm adotado nos últimos anos a prática de baixar sistematicamente os níveis de remuneração. A maior parte dos gestores ouvidos confirma que hoje um ingressante na carreira recebe entre 30 a 50% a menos do que um docente que está trabalhando na mesma IES há mais de 10 anos. Os patamares de remuneração sofreram uma queda acentuada, acompanhando talvez a baixa havida no ticket médio das mensalidades. Ou seja, nas demissões não se busca apenas trocar professores mestres e doutores por especialistas, mas contratar doutores por valores que antes se pagava a um professor mestre e mestres com o que se pagava a um especialista. Ou menos.

¹⁶¹ A figura do centro universitário foi criada posteriormente. O Decreto nº 2.207, de 1997, no art. 4º criou mais os seguintes tipos de IES, além de universidades e centros universitários: faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Atualmente, os centros universitários precisam apresentar os mesmos percentuais de titulação de professores das universidades e 20% do corpo docente em regime de tempo integral.

¹⁶² No final de 2011, após adquirir a Uniban, a Anhanguera Educacional demitiu 900 professores apenas no estado de São Paulo. Segundo o sindicato dos professores, cerca de 80% eram mestres ou doutores e foram substituídos por professores especialistas. Cf. <http://www.sinprocampinas.org.br/?q=node/8586>, acesso em 12/04/2013

Além disso, os instrumentos de avaliação quando tratam do regime de trabalho, estabelecem patamares para professores em regime de tempo integral OU parcial. Parcial corresponde ao mínimo de 12 horas semanais, destas reservadas 25% em atividades fora de sala de aula. Ou seja, nos instrumentos, um professor 40 horas ou um professor com 12 horas satisfazem igualmente o critério. Nos primeiros instrumentos de avaliação surgidos ainda no governo FHC, tempo parcial correspondia a 20 horas de trabalho.

Neste sentido, estamos assistindo a um processo de proletarização dos professores do ensino superior. Mas os problemas relativos à instabilidade funcional, baixa remuneração e excesso de atividades em sala de aula não são todos.

Segundo Minto, 2011, essas novas condições implicam que

este professor passa a trabalhar sob condições que: a) limitam a sua capacidade autônoma de controlar o processo de ensino (seu processo de trabalho), subjugado aos métodos prontos que é obrigado a adotar e que, do ponto de vista das empresas do ensino, barateiam os custos de operação e, principalmente, de remuneração da força de trabalho; b) amplia-se a densidade tecnológica presente nas atividades didáticas, com a substituição de parcela dos currículos acadêmicos pelas atividades de EAD e mesmo pela expansão da *modalidade* ensino a distância, criando-se um quase *mecanismo* automatizado de ensino que subjugam o professor; c) subordinado às duas tendências anteriores, desse professor exige-se cada vez menos formação (que não se confunde com titulação), tornando-o facilmente substituível com a expansão da certificação de nível superior em massa. (Minto, 2011, p. 283)

Segundo o mesmo autor, citando a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, a precarização avança. Esta aponta para

“um grande enxugamento do quadro acadêmico com eliminação de coordenações e horas-aulas com implantação de Gerências Executivas sem qualificação acadêmica adequada”; a “adoção de procedimentos pedagógicos como a modularização (extinção de pré-requisitos sem critério algum), a otimização das disciplinas (oferecimento de disciplinas comuns para alunos de diferentes cursos, sem atender às suas especificidades)” (Minto, 2011, p. 285).

Vemos aqui que, em grande medida o ônus da massificação do ensino superior recaiu sobre os professores do setor privado. São eles, em última instância, que estão sustentando o processo de barateamento das mensalidades, de acessibilidade do conhecimento para alunos com má formação pregressa, de absorção em larga escala de ferramentas tecnológicas etc. E sobre a questão dos professores, nenhuma medida pública de proteção foi tomada. Nem por FHC, nem por Lula; nem por Dilma, há que se acrescentar. Aqui vemos um silêncio absoluto.

Neste capítulo procurei mostrar as principais características do setor privado, segundo a perspectiva de que este se constituiu em um sistema de educação superior de massa. As dimensões apontadas por Trow para tipificar o estágio de massa no desenvolvimento dos sistemas me ofereceu um bom instrumento de análise, no sentido de sistematizar algumas das principais características daquele.

Entretanto, é necessário considerar as particularidades sistêmicas brasileiras. Pois, ao mesmo tempo em que se realiza a transição de um sistema de elite para um de massa, o setor privado se transforma em um setor econômico no sentido forte. Ou seja, não se trata apenas de uma atividade que movimenta um considerável volume de recursos financeiros. Ao se expandir e atender uma demanda reprimida de grandes proporções, cria-se um mercado. Assim, no estágio atual, suas instituições estão

submetidas aos princípios que regem mercados altamente concorrenciais, incluindo desempenho empresarial e necessidade de gerar superávits crescentes¹⁶³.

Para apreender este fenômeno, a partir dos dados empíricos e das características próprias do modelo brasileiro, surgiu portanto a necessidade de aclimatar as características usadas por Trow para qualificar o sistema. Desta forma, as análises sistêmicas realizadas nos capítulos quatro, cinco e seis deste estudo procuraram adequar o referencial teórico à nossa realidade, mantendo-o antes como uma bússola que uma camisa de força.

Para apresentar então de forma bastante resumida e didática as características do sistema de educação superior de massa brasileiro, usando as dimensões de Trow como guia, proponho um novo quadro, com as características que o tipifica.

¹⁶³ No processo de fusão da Anhanguera com a Kroton, os números são vultuosos. A primeira, mediante resultados crescentes em 2012, pôde absorver a segunda. “No quarto trimestre, a Kroton viu a receita líquida disparar 85% ante igual etapa de 2011, para 365 milhões de reais, após as aquisições da Unopar e da Uniasselvi. Para 2013, a empresa estimou antes da incorporação da Anhanguera receita líquida de 1,75 bilhão de reais, 24,5% acima do ano passado. [...] Juntas, as empresa têm mais de 800 unidades de ensino superior e 810 escolas associadas em todos os Estados do país, somando cerca de 1 milhão de alunos nos segmentos de educação superior, educação profissional e outras atividades associadas à educação.
<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=1365575&tit=Kroton-vai-incorporar-Anhanguera-em-acordo-com-acoes>

Quadro 3 - Adaptação da concepção de Trow para o sistema de massa no ensino superior brasileiro

Dimensões de análise	Características do setor privado
<i>i) Posição de acesso</i>	Direito seletivo para os que chegaram ao final do ensino médio com condições sociais, intelectuais e financeiras de realizar um curso superior.
<i>ii) Funções da educação superior</i>	Formação profissional para o mercado de trabalho, tendo em vista a preparação de uma gama mais ampla de papéis de elite técnica e econômica; proporcionar maiores chances de ascensão social por meio da qualificação profissional.
<i>iii) Currículos e formas de instrução</i>	Organizações curriculares modulares e flexíveis, muitas vezes sem a existência de pré-requisitos; cursos com caráter técnico e de curta duração; criação de novas carreiras; ampliação da educação a distância; material didático apostilado; inserção de TICs como meios de transmissão e facilitação da aquisição do conhecimento.
<i>iv) A “carreira” do estudante</i>	Estudantes trabalhadores que conciliam trabalho e estudo; cursos realizados no período noturno; idade de ingresso no sistema um pouco atrasada em relação ao padrão; alto índice de abandono nos cursos.
<i>v) Diversidade Institucional</i>	Modelos e formatos institucionais diversificados; foco na demanda de massa e organização voltada a esse público-alvo; investimentos crescentes em estrutura física e TICs. Elevada concorrência interinstitucional.
<i>vi) Locus de poder e tomada de decisão</i>	Poder autocrático; processos decisórios centralizados com pequena ou nenhuma participação da comunidade acadêmica; conselhos e colegiados meramente formais; marco legal como moldura formal.
<i>vii) Padrões Acadêmicos (qualidade)</i>	Definição de qualidade fornecida e aferida pelo mercado; busca de eficiência e eficácia administrativa se sobrepujando a padrões acadêmicos de excelência; resultados acadêmicos referidos aos resultados financeiros; ensino desassociado de pesquisa e extensão; marco legal como moldura formal.
<i>viii) Políticas de Acesso e Seleção</i>	Seleção baseada em critérios meritocráticos e de capacidade econômica, inclusive “programas compensatórios”, por meio de políticas públicas de ampliação de acesso.

<i>ix) Formas de administração acadêmica</i>	Especialistas e executivos substituindo a velha geração dos “professores-diretores”; gestão altamente profissional com recrutamento de executivos vindos de outros setores da economia, notadamente empresas multinacionais e do setor financeiro.
<i>x) Governança interna</i>	Estrutura hierárquica vigorosa, processos rígidos de controle e “produção”, valores e práticas ditados de forma vertical.
<i>XI) Professores</i>	Importância decrescente do professor na medida em que o processo de ensino-aprendizagem deixa a fase artesanal de construção e passa para a produção e utilização em massa de conteúdos pré-definidos em apostilas ou livros didáticos e a tecnologia permite sua replicação; rebaixamento de salários, aumento de carga de trabalho braçal em detrimento do intelectual.

Estas características são exploratórias e procuram configurar apenas um marco geral do que podemos chamar de sistema de educação superior de massa, considerando que no Brasil este tem a particularidade de ser formado pelo setor privado.

Conclusão

O sistema de massa

Este trabalho procurou demonstrar que durante os dezesseis anos decorridos entre o início do governo FHC e o fim do governo Lula, o sistema federal de ensino superior passou por mudanças estruturais que permitem classificá-lo, a partir de 2002, como um sistema de acesso de massa, dentro de uma perspectiva teórica que tipifica em diferentes etapas o desenvolvimento dos sistemas nos países desenvolvidos. Além disso, procurou delinear o estágio no qual se encontra o sistema brasileiro, conferindo as características assumidas por ele.

A análise me levou à hipótese adicional de que, se do ponto de vista geral, o sistema em seu conjunto atingiu o estágio de acesso de massa, a partir da perspectiva da operação de cada um dos subsistemas que o compõem, é o setor privado que apresenta as características de sistema de massa. A porção pública do sistema federal conserva ainda, em grandes traços, as características próprias daquele de elite. Isso não é contraditório com a perspectiva de Trow, uma vez que este prevê que em todos os estágios de desenvolvimento dos sistemas de ensino, uma parte de suas instituições é de elite (Trow, 2005, p. 27). O que diferencia o caso brasileiro é a grande hegemonia adquirida pelo setor privado no conjunto do sistema e o corte de atendimento de massa que este assumiu.

Obviamente não esqueço as instituições privadas que se direcionam à demanda de elite. Mas, além de serem poucas dentro do contexto geral, ainda se organizam, em grande medida, no molde específico do setor privado. E, como vimos até aqui, o tipo de demanda é apenas uma das características que diferenciam as instituições de elite das de acesso de massa.

Para atingir os objetivos propostos, lancei mão de diferentes estratégias analíticas. Em primeiro lugar, nos capítulos dois e três, analisei historicamente as políticas públicas adotadas para o setor privado pelos dois governos que atuaram no período, segundo a perspectiva de que forjaram as condições institucionais e os incentivos legais e/ou financeiros para que o setor privado pudesse se expandir, atendendo a uma demanda de massa até então reprimida. A partir desta infraestrutura normativa (um arcabouço jurídico sólido e claro) e financeira (mediante concessão de renúncia fiscal e financiamentos a juros subsidiados), o setor privado de educação superior pôde se desenvolver enormemente, acentuando a tendência já presente desde a década de 1970 de se constituir em um setor econômico de grandes proporções e de caráter altamente concorrencial.

No capítulo quatro foram apresentados os números estruturantes do sistema nacional de educação superior, e analisados os específicos do setor privado. O capítulo cinco abordou o perfil dos alunos deste, procurando delinear quem são e o que esperam de um curso superior.

O capítulo seis, retomando a perspectiva de Trow, procurou mostrar os grandes traços que caracterizam o setor privado como de acesso de massa.

O presente estudo apresenta a hipótese de que a predominância expressiva do setor privado e sua transformação recente em *sistema de massa* têm consequências estruturais. A primeira delas é a transformação do setor privado em um mercado econômico de grandes dimensões e de importância financeira crescente. Os atuais movimentos das chamadas empresas consolidadoras (as de capital aberto, com ações na bolsa de valores) de ampliarem o foco das aquisições e fusões é um exemplo evidente disso. Aqui, sobreviver é expandir-se. Quem não engole o concorrente pode ser engolido por ele amanhã. Rodrigo Galindo, presidente da maior empresa do setor, a Kroton Educacional, que em abril de 2013 incorporou a Anhanguera, então segunda mais importante, formando uma empresa de valor estimado em doze bilhões de reais,

se refere a seu setor como “indústria”¹⁶⁴. Não se trata de uma mera metáfora. O setor tem adquirido características que se lhe assemelham.

Neste sentido, assistimos ao rompimento com o modelo de educação superior que vigorou no Brasil por mais de um século. As instituições do setor privado deixaram de se espelhar nas públicas. Cada vez mais, a empresa universitária particular se distancia da morfologia, do funcionamento, dos valores e das finalidades das universidades públicas, apesar da longa convivência entre os setores público e privado, e da importância da regulação estatal para modelar o sistema.

Este distanciamento se reflete tanto no modelo de gestão altamente profissionalizado, característico da indústria, em que a obtenção de resultados econômicos expressivos é condição de possibilidade para a sobrevivência do negócio, quanto no próprio entendimento dos fins sociais de sua atividade. Tanto na literatura quando nos dispositivos legais como a LDB/96, vamos encontrar como finalidades da educação superior as atividades de pesquisa e extensão, as dimensões culturais e científicas do conhecimento, o desenvolvimento do pensamento reflexivo e crítico, a valorização do patrimônio artístico da humanidade etc.

Ora, se procurarmos nas instituições do setor privado a prática e mesmo a busca destas finalidades pouco vamos encontrar. As IES estão focadas em outros valores e procuram outros resultados.

A análise das frases que apresentam suas missões institucionais mostra que, cada vez mais, a clareza quanto a esses valores e esses resultados tem ocupado o lugar da grandiloquência e da evocação a temas universais, que caracterizavam a auto apresentação destas, até muito recentemente. Frases como “Melhorar a vida das pessoas por meio da educação responsável”; “Formar cidadãos e prepará-los para o mercado de trabalho” etc. dão o tom das novas empresas universitárias.

Talvez nenhuma seja tão exemplar dessa nova era quanto a da Anhanguera Educacional: “realizar o projeto de vida do jovem trabalhador, promovendo crescimento

¹⁶⁴ Cf. <http://www.youtube.com/watch?v=OEcyvU8QXbY>, acesso em 24/04/2013

e ascensão profissional, por meio da educação de qualidade” (Anhanguera Educacional, 2010).

Aqui está explicitada sem retoques a forma como o setor privado se posiciona em relação a seus fins imediatos. Ele está inteiramente voltado a satisfazer o seu cliente, ou pelo menos a oferecer uma promessa consistente disso. A ascensão profissional deste, com todos os corolários pessoais e sociais que o atingimento desta meta significa, é o mote a partir do qual tudo se organiza. Pois o êxito no projeto de vida dos seus clientes, os jovens trabalhadores, baseado na busca da mobilidade social, é o que garante o sucesso e, conseqüentemente, os lucros que permitem a manutenção e crescimento do negócio. Neste sentido, fornecedores e clientes parecem estar igualmente satisfeitos.

A equação “satisfação do cliente = melhores resultados econômicos” é avassaladora no setor privado. Constitui uma lógica que se impõe estruturalmente. Todos os atores e processos estão intrinsecamente presos a ela. Considerações externas sobre o quão reducionista é esta concepção de educação superior não atingem a ampla ancoragem social que ela conseguiu.

Conforme vimos, vários estudos mostram claramente para onde o sistema tem se expandido. Hoje sete em cada dez estudantes universitários brasileiros trabalham e cerca de 1,2 milhões destes se consideram chefes de família. Trata-se de um movimento de longo prazo, pois o investimento no ensino superior é visto por estes estudantes como uma forma de transformar a recente melhora de renda e de perspectiva em algo permanente, fugindo do efeito bolha que êxitos econômicos transitórios poderia criar¹⁶⁵.

Por isso, é possível afirmar que temos hoje uma situação paradoxal. De um lado, nunca o Estado brasileiro foi tão atuante no sentido de moldar, controlar e avaliar o sistema. Afirma o que se espera da educação superior e os meios de alcançá-lo. Cria instrumentos para medir os resultados. Estabelece procedimentos e normas para punir

¹⁶⁵ Cf. <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/universitarios-brasileiros-assumem-perfil-independente-e-empendedor-diz-estudo/>, acesso em 24/04/2013.

condutas desviantes. Apesar de tudo isso, é igualmente possível verificar que o setor privado nunca teve um nível de autonomia sistêmica como a que tem hoje. Pois o motor de seu desenvolvimento, sua direção e a forma como se organiza é dado por este amplo mercado de massa.

Isso não significa que setor privado, mesmo do ponto de vista de sua própria ótica, prescindia do Estado. Pelo contrário, este garante o fluxo de alunos (pois é o grande provedor da educação básica), o financiamento a uma parte significativa da operação (com o FIES e o ProUni), as condições mínimas de igualdade de condições para a concorrência etc. O Estado fornece a infraestrutura, as regras do jogo e mesmo prepara seus clientes potenciais, mas é impotente para impor ao setor privado outra forma de atuar ou de funcionar. Para isso, teria de ampliar de forma descomunal o setor público e mudar a maneira como este funciona, suas prioridades e finalidades. E isso só poderia ser conseguido a longo prazo e mediante um alto custo político.

Apesar dos enormes problemas encontrados no setor privado, não é o caso de considerar que tudo está perdido e que a educação superior no Brasil se transformou inelutavelmente em uma mercadoria barata que condena o país ao subdesenvolvimento permanente. De um lado, porque é preciso considerar o potencial criador e de ampliação de exigência que a ascensão social desta parcela da população brasileira pode trazer. Historicamente sabemos que pais mais escolarizados elevam a escolaridade dos filhos. Numa segunda geração, é possível que os níveis de qualidade exigidos pelos “clientes” se ampliem. É possível que os não cidadãos e não consumidores elevados à categoria de consumidores nos últimos anos podem vir a se tornar cidadãos efetivamente. A educação emancipa. Abre portas que levam a caminhos que ninguém pode controlar de antemão. Não temos razões para subestimar essas pessoas *a priori*.

De outro lado, temos toda a questão do regime de complementaridade dos dois subsistemas que compõem o federal, as IFES e as IES privadas. Em larga medida, considerando a divisão social do trabalho e dos fins institucionais, estes se alimentam e podem manter suas identidades por oposição e por similitude. Por similitude, uma vez que os títulos atribuídos por ambas as categorias de instituições têm o mesmo valor

legal, e, neste sentido, pode haver trânsito entre elas. Por oposição, no sentido de que, ao se diferenciarem, criam as condições de possibilidade para que o conjunto do sistema atenda às demandas da moderna sociedade capitalista brasileira.

Esta simbiose manteve até aqui a estabilidade do sistema, por mais desequilibrado que este possa parecer com seus mais de 70% de alunos matriculados em instituições privadas. Pois, como vimos, a demanda de massa implica mais que um grande número de demandantes a serem atendidos num curto espaço de tempo. Implica um número excessivo de alunos com expectativas e possibilidades incompatíveis com o modelo de universidade de elite presente na estrutura brasileira.

Fazendo um balanço do que apresentei neste trabalho, creio poder afirmar que, do ponto de vista das políticas públicas, não se pode dizer que o Estado brasileiro, representado no período estudado pelos governos FHC e Lula, tenha sido negligente em relação ao crescimento e expansão do setor privado. Nem que suas políticas sejam “privatistas” no sentido de intencionalmente beneficiar o setor privado como mero lobista de interesses particularistas. Ainda que o governo FHC pudesse ter feito mais pelas universidades públicas e o de Lula ter planejado e executado melhor a ampliação destas.

Talvez seja mais correto dizer que o peso do *status quo* tenha falado mais alto. Do lado das universidades públicas, a resistência à mudança de seu modelo que a necessidade de incluir milhões de pessoas implicaria e, no caso do setor privado, o respeito à livre iniciativa permitiu que ele atendesse à demanda de massa com agilidade suficiente para silenciar possíveis pressões sociais insuportáveis. Deste modo, diante do problema concreto da exigência inadiável da expansão, uma solução de curto prazo barata e aparentemente satisfatória.

Segundo me parece esta solução é exatamente isso. De curto prazo. A longo prazo, os subsistemas terão de ser redesenhados. O setor público já foi parcialmente modificado pela introdução dos institutos federais de educação e pela abertura de novas universidades fora dos grandes centros. Além disso, com a nova lei de cotas,

terá de lidar com um nível de diversidade étnica e socioeconômica até então inédito. O corte elite-massa dos subsistemas terá de ser ressignificado.

O setor privado, por sua vez, terá de lidar com os problemas da oligopolização e financeirização, da inviabilidade das pequenas instituições, com os limites da educação a distância, com o esgotamento das estratégias de corte de custo, com a insatisfação do corpo docente etc.

Por isso, a provisoriedade da situação atual tem um significado mais amplo do que o que se atribui normalmente a qualquer momento histórico. Nos próximos anos, quando os frutos das escolhas feitas nas últimas duas décadas se tornarem mais evidentes, a educação superior no Brasil certamente passará por novas mudanças estruturais.

Por isso a importância de compreendermos esta que se nos apresentou. Espero ter contribuído para ampliar um pouco esta compreensão.

ANEXO I

Roteiro das entrevistas semi-estruturadas

1. Segundo a concepção de sua IES, qual deve ser o papel de um curso superior?
2. A IES adotou nos últimos anos alguma mudança na forma como os cursos são organizados e desenvolvidos (currículos, metodologias de ensino-aprendizagem, capacitação de professores etc.)? Se sim, quais as principais razões?
3. Nos últimos anos, é possível assinalar alguma mudança no perfil dos alunos e na forma como eles encaram a experiência de fazer um curso superior? Se sim, quais seriam essas mudanças? Como a instituição lida com elas?
4. Como a IES se posiciona estrategicamente no mercado? (nicho de cursos, localização, preço etc). Tem planos de expansão?
5. Como são definidas as prioridades de investimentos? Quais são estas no momento?
6. Qual é o padrão de qualidade perseguido por sua IES? O que ela entende como qualidade?
7. De que maneira os padrões de qualidade impostos pelos instrumentos estatais de avaliação influenciam a administração da IES?
8. Acredita que pode caracterizar a administração de sua ies como profissionalizada? Em sua opinião, o que diferencia uma administração familiar de uma profissionalizada?
9. Os gestores são especialistas ou professores adaptados? Passaram por processo formal de capacitação? Como vê a participação de professores nos colegiados da instituição?
10. Em que medida a mantenedora influencia a mantida? É possível afirmar que existe um poder acadêmico distinto do poder da mantenedora? Por que?

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M.H.T; RONCA, A.C. DURHAM, E.R; CUNHA, L.A. MORAIS, M.C. Crise e Reforma do Sistema Universitário - Debate, *Revista do CEBRAP*, n. 46 São Paulo, 1996.

ARAUJO. M.A.D; PINHEIRO, H.D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Vol.18, n. 69 Rio de Janeiro, 2010.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas?. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO 32., 2009, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2009.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 2, 2004.

BARREYRO G.B.; ROTHEN J.C. O Nupes e a avaliação da educação superior. Concepções, propostas e posicionamentos públicos
<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT11-6258--Int.pdf>, acesso em 14/05/2012.

BERTOLIN, J.C.G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério de Educação e do Desporto. *Planejamento político-estratégico: 1995/1998*. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Casa Civil. Plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES.
<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>, acesso em 08/07/2012.

BRASIL. Qualidade da educação superior. MEC/ 2010.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 25 nov.1995.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 11 out. 1996 (revogado pelo Decreto nº 3.860 de 9/7/2001).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996a., p.27894.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 878, jun.1997.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e os arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 jul. 1997 (revogado pelo Decreto nº 3.860 de 9/7/2001).

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 2001. (Alterada pela Lei n. 11.552, de 19 de novembro de 2007, publicada no *Diário Oficial da União*, em 31 maio 2007; Ed. Extra).

BRASIL. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CABRITO, B. G. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? avaliar como? avaliar para quê? *Cad. Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, maio/ago. 2009.

CALDERÓN, A.I; POLTRONIERI, H; BORGES, R. M. Os rankings na educação brasileira: políticas de Estado ou de governo? *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, out./dez. 2011

CARDOSO, F.H. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: sde, 1994.

CAIXETA, N. Educação. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002.

CARVALHO, C.A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno o acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, 2006.

CASTRO, M.H.G. Educação para o século XXI. O desafio da qualidade e da equidade. Brasília: INEP. 1999.

CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. ProUni: Democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, jul. /dez. 2006.

CHAVES, V.L.J. Crise e privatização da universidade pública: de Fernando Henrique a Lula da Silva. *Universidade & Sociedade*, Brasília, DF, n. 38, 2006.

CHAVES, V.L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios, *Educação & Sociedade*, Campinas, 2010.

CHAVES, V.L.J; LIMA, R.N.; MEDEIROS, L.M. Reforma da educação Superior Brasileira: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. Disponível em: <http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Ro_sangela.pdf> . Acesso em 01/12/2012.

CM CONSULTORIA. *Estudos e projeções: panorama e propostas*. Apresentado no IV Congresso Brasileira da Educação Superior Particular. Salvador, BA: CM Consultoria, 2011. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/documentos/visualizar/id/48>>. Acesso em 05/01/2013.

COLADO, E. I. Capitalismo académico y globalización: l a universidad reinventada. *Educação & Sociedade* . vol.24 no.84 Campinas, Set. 2003

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. *Análise da conjuntura educacional brasileira*. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/documentos/>>. Acesso em 03/01/2013

CONGRESSO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR, IV, 2011, Salvador. *Carta de Salvador*. Disponível em: <www.anup.com.br>. Acesso em 03/01/2013

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer CNE/CP 29, de 3 de dezembro de 2002. Diretrizes curriculares nacionais gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. Brasília, DF, 13 dez. 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/cp.29.pdf>>. Acesso em 20/09/2008.

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

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, abr. 2003.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004.

CUNHA, L.A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, 1997. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

CUNHA, L.A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira: entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

CUNHA, L.A. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá autonomia universitária? *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 55, ago. 1996.

CUNHA, L.A. Política para o ensino superior: do geres à LDB. *Sociedade & Estado*, Brasília, v. 12, n. 1, jan./jun. 1997.

CUNHA, L.A. O público e o privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? *Avaliação*, Campinas, v. 2, n. 4, dez. 1997.

CUNHA, L.A. A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. In: TRINDADE, H.; BLANQUER, J.-M. (Org.). *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, C.R.J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, jul. 1997.

CURY, C. R. J. *Educação Superior: setor público e iniciativa privada*. In: MORHY, L. (Org.). *Universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, p. 473-486.

DELFIM NETTO, A. O Brasil pede pouco. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 01 nov. 2006. Seção Opinião.

DELFIM NETTO, A. O quase bem público essencial. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 ago. 2006[a]. Seção Opinião.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da Educação Superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas, v. 15, n. 1, 2010.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M. Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil. In: _____. *Políticas e gestão da Educação Superior*. São Paulo: Xamã, 2003.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, out. 2008.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília, DF: INEP, 2007.

DURHAM, E.R. Subsídios para discussão de uma nova política para o ensino superior brasileiro. *Infocapes*, Brasília, v. 4, n. 4, 1996a.

DURHAM, E.R. Subsídios para discussão da avaliação do ensino superior. *Infocapes*, Brasília, v. 4, n. 4, 1996b.

DURHAM, E.R. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 23, out. 1993.

DURHAM, E.R. A Política Educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma versão comparada. *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, 2010.

EDUCAÇÃO: Ananguera compra rede e será líder do setor. *Nilnews@Kimindas Atualidades*, 8 out. 2008 [online]. Disponível em <http://kiminda.wordpress.com/2008/10/08/educacao-anhangueracompra-rede-e-sera-lider-do-setor/>. Acesso em 20/03/2009.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

ERTHAL, J.M.; PEROSIM, L. O ensino vai à Bolsa. *Carta Capital*, São Paulo, n. 466 – especial, 17 out. 2007.

A EXPANSÃO do ensino privado. *O Estado de S. Paulo* [online], São Paulo, Opinião, 30 jul. 2007. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20070730/not_imp26931,0.php. Acesso em 20/04/2009.

GONÇALVES, R. Análise comparativa do governo Lula: resultados e metodologia. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/analise_comparativa_do_governo_lula_resultados_e_metodologia_28_abril.pdf Acesso em 31/05/2012

Guerón. R. Teocracia fundamentalista, ódio aos pobres e resistência. Disponível em: <http://uninomade.net/tenda/teocracia-fundamentalista-odio-aos-pobres-e-resistencia/>. Acesso em 15/04/2013

IWASSO, S. Crise breca fusões e aquisições no ensino superior. *O Estado de S. Paulo* [online], São Paulo, 27 abr. 2009. Disponível em

<http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090427/not_imp360-930,0.php>. Acesso em 22/05/2009.

FÁVERO, M. L. A.; SEGENREICH, S. C. D. Universidades e centros universitários pós LDB/96: tendências e questões. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.) *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008.

FAVERO, M. L. A. (Org.). *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez, 2004.

GOMES, A. M. Estado, mercado e Educação Superior no Brasil: um modelo analítico. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003.

GOMES, A.M. O exame nacional de cursos como política de avaliação do ensino superior: origens, contrastes e sua importância na política estatal de regulação do ensino superior. In: REUNIAO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, 2001.

Gomes, A.M.; MORAES, K.M. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, jan.-mar. 2012

HÖFLING, E. M. P. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, vol. 21, n. 55. Campinas, 2001.

HOPER Consultoria e Estudos de Mercado. Perfil Socioeconômico do Aluno do Ensino Superior Brasileiro. s/ed. Paraná, 2008.

MACIEL, A. S.; Mazzilli, S. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/Indissociabilidade.pdf>> Acesso em 08/04/2013.

MAGALHÃES, M. A. Padrões de desenvolvimento do ensino superior na Europa. Disponível em <http://paco.ua.pt/common/bin/Bolonha/Bolonha_PadroesDesenvES_ProfAntMagalhaes.pdf> Acesso em 03/11/2012

MANCERO, D.; SILVA JR., J.R. A reforma universitária no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações. *Universidade & Sociedade*, Brasília, ano XIV, n. 33, jun. 2004.

MANCERO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004a.

MANCERO, D. "Universidade para todos": a privatização em questão. *Pro-Posições*, Campinas, v. 15, n. 3, set./dez. 2004b.

MARINHO, L. PROUNI é passo para democratizar o ensino. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 28 fev. 2005. Opinião, p. 3.

MARTINS, C. B. Novo ensino superior privado no Brasil 1964-1980. In: MARTINS, C. B. (org). *O ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30. n. 106. 2009

MARTINS, C. B. O ensino brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 14 (1) 2000.

MINTO, L. W. A educação da “miséria”: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Unicamp. 2011.

OLIVEIRA, J.F.; DOURADO, L.F. Educação superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

OS NÚMEROS da mercantilização da educação superior. *CONTEE Notícias [online]*, Brasília, DF, 19 out. 2007. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/contee/nco6asp>>. Acesso em: 10/03/2009.

OTRANTO, C.R. Universidades corporativas: subsídios para o debate. *Universidade & Sociedade*, Brasília, DF, v. 7, n. 41, 2008.

OTRANTO, C.R. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. *Universidade & Sociedade*, Brasília, Ano XVI, n. 38, jun. 2006.

PAULA, M.F. Reforma da educação superior do Governo Lula: as políticas de democratização do acesso em foco. *Revista Argentina de Educacion Superior*, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 152-172, nov. 2009. Disponível em: <www.untref.edu.ar/raes>. Acesso em 15/01/ 2009.

PINTO, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004.

PEREIRA, L.C.B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34 ; Brasília: ENAP, 1998.

PINTO, R.G.F. *Eleições presidenciais 2010: ruptura ou consolidação do pacto social?* Disponível em < <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/guedes9.pdf> > Acesso em 31/05/2012

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da Educação Superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros Índices. *Avaliação*, Campinas, v. 14, n. 2, 2009.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. Introdução: A educação superior no Brasil: panorama geral. _____. (Org.). Educação superior brasileira 1991- 2004. Brasília, DF: INEP, 2006.

SAMPAIO, H. O ensino superior no Brasil: o setor privado. Editora Hucitec. São Paulo, 2000.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior*, 2011. Disponível em <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>>. Acesso em 20/12/2012.

SAMPAIO, H. ; LIMONGI, F. TORRES, H. Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro. Documento de trabalho. Disponível em <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0001.pdf>>. Acesso em 03/12/2012.

SCHWARTZMAN, J; SCHWARTZMAN, S. O ensino superior privado como setor econômico. Disponível em <<http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v10n37/v10n37a02.pdf>> Acesso em 02/03/2012

SCHWARTZMAN, S.. “Políticas de ensino superior no Brasil na década de 90”. *Documento de trabalho do Nupes*. São Paulo, USP, n.3, 1996.

SCHWARTZMAN, S.. “O ensino superior no Brasil – 1996”. *Textos para Discussão*. Brasília, Inep/MEC, n.6, 1999.

SCHWARTZMAN, Brasil: oportunidade e crise no ensino superior. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/oportun.pdf>> Acesso em 04/09/2012

SEGENREICH, S. C. D. Relação ensino de graduação e pesquisa: políticas públicas e realidades institucionais. In: SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. R. (Org.). *Educação superior: análise e perspectivas*. São Paulo: Xamã, 2001.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR., J.R. A nova lei de educação superior: Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, out. 2006

SGUISSARDI, V. Fundações privadas na universidade pública – a quem interessam? *Avaliação*, Campinas, v. 7, n. 4, dez. 2002b.

SGUISSARDI, V. Privatização da educação superior no Brasil 1995- 2001. *Revista de la Educación Superior*, México, v. 31 (3), n. 123, jul./set. 2002a.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M.L.A. *Universidade – políticas, avaliação e trabalho docente*. S. Paulo: Cortez, 2004.

SGUISSARDI, V. La universidad brasileña en tiempos de Lula. *Revista de La Educación Superior*, México, v. 33 (2), n. 134, abr./jun. 2005a.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, jan./abr. 2005b.

SGUISSARDI, V. Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 3, n. 7, set./dez. 2002b.

SOUZA, C. Políticas Públicas, uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. Pearson Prentice Hall, São Paulo, 2005.

SOUZA.P.R. Ensino Superior (2000). Disponível em <<http://www.fedesp.org.br/superior/enfrentar%20e%20vencer%20desafios.pdf>> Acesso em 04/05/2012.

THE ECONOMIST. Brazil takes off. Disponível em <<http://www.economist.com/node/14845197>>. Acesso em 31/05/2012

TIEZZI, S. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva*, vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004.

TROW, M. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education, 1973.

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>>. Acesso em 01/04/2012.

VANDERBERGHE, V. Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? In: NARODOWSKI, M. et al. (Orgs.). *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, 2002.

WORLD BANK. *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*. Washington, DC: World Bank, 1986.

WORLD BANK. Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária. Washington, DC: World Bank, 2003.

Sites Consultados

<http://blog.planalto.gov.br/prouni-ja-concedeu-1-milhao-de-bolsas-de-estudo-em-universidades-particulares/> Acesso em 12/08/2012.

http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliacao_institucional_externa_recredenciamento.pdf Acesso em 09/04/2013

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf Acesso em 21/04/2013

<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,salario-pode-subir-ate-3-vezes-com-estudo,131593,0.htm> Acesso em 12/11/2011

<http://educacao.uol.com.br/noticias/2011/12/02/mec-corta-1287-vagas-em-cursos-de-servico-social-fonoaudiologia-e-educacao-fisica.htm> Acesso em 05/11/2012

<http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/conheca-a-aposta-mais-controversa-da-bolsa-em-abril> Acesso em 20/04/2013

<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/03/mec-oficializa-descredenciamento-da-universidade-sao-marcos.html> Acesso em 01/10/2012

<http://m.folha.uol.com.br/mercado/770743-britanicos-compram-coc-e-pueri-domus-por-r-613-mihoes.html> Acesso em 08/04/2013

<http://oglobo.globo.com/economia/nova-classe-media-tem-trabalho-precario-pouca-instrucao-moradia-inadequada-7914148> Acesso em 01/04/2013

<http://oglobo.globo.com/economia/para-classe-media-que-prevalece-o-capital-cultural-7914177> Acesso em 08/04/2013

<http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-manuais>

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17251 Acesso em 05/11/2012

http://pt.wikipedia.org/wiki/USP_Leste Acesso em 04/04/2013

http://semesp1.tempsite.ws/semesp_beta/

<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ensino-medio-o-gargalo-da-educacao-no-brasil>
Acesso em 08/04/2013

<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/grupo-anhanguera-podera-pagar-6-8-milhoes-propaganda-enganosa> Acesso em 08/04/2013

<http://virgula.uol.com.br/ver/noticia/vestiba/2009/09/02/218943-haddad-defende-atualizacao-do-projeto-sobre-reforma-universitaria>. - Acesso em 11/08/2012

<http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=301> Acesso em 17/04/2013.
<http://www.abmes.org.br/abmes/>

<http://www.abmes.org.br/abmes/publicacao/detalhe/id/31#>. Acesso em 12/08/2012

<http://www.anaceu.org.br/>

<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=17973&idioma=pt-br>, Acesso em 12/02/2010

<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=18961&idioma=pt-br>, Acesso em 15/02/2010

<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=21016&idioma=pt-br>, Acesso em 18/02/2010

<http://www.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/ArquivoComCabecalho.asp?motivo=&protocolo=356502&funcao=visualizar&site=B> Acesso em 11/04/2013

<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/universitarios-brasileiros-assumem-perfil-independente-e-empreendedor-diz-estudo/>, Acesso em 24/04/2013

<http://www.cfess.org.br/arquivos/Portaria.pdf> Acesso em 12/07/2012.

http://www.cps.fgv.br/cps/classe_media/

<http://www.gestaouniversitaria.com.br/>

http://www.informagroup.com.br/site/hotsite_ibc.asp?idevento=110&menu=673

http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/51295_A+OPERACAO+DE+GUERRA+DA+ULBRA Acesso em 11/04/2013.

http://www.linkedin.com/profile/view?id=92690669&trk=hb_tab_pro_top

<http://www.lupa.facom.ufba.br/2009/11/alunos-dos-bis-apoiam-mudancas-na-universidade/> Acesso em 04/04/2013.

http://www.mundodastribos.com/puc-fecha-cinco-cursos-em-2013.html&ei=9BRnUbzSNou29gTi9ID4Dw&usg=AFQjCNH93YrNmjfO66UpKOwR9YHQBlyvlw&sig2=SvJacBB3aiaLJqR_3EL5g Acesso em 11/04/2013

http://www.mzweb.com.br/anhanguera2011/web/arquivos/AEDU3_DFs_2011_PORT.pdf Acesso em 12/11/2011

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm. Acesso em 23/07/2012.

<http://www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br/index.php/contemporanea/article/view/16>. Acesso em 27/07/2012.

<http://www.schwartzman.org.br/simon/prelim.pdf> Acesso em 01/03/2013

<http://www.sinprocampinas.org.br/?q=node/8586> Acesso em 12/04/2013

<http://www.up.com.br/> Acesso em 11/04/2013

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16160.shtml> Acesso em 09/09/2012

<http://www1.folha.uol.com.br/saber/924306-mec-suspende-11-mil-vagas-em-cursos-de-direito-mal-avaliados.shtml>. Acesso em 05/11/2012

[https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2 Educacao.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf). Acesso em 31/10/2012

<http://www.youtube.com/watch?v=OEcYvU8QXbY>, acesso em 24/04/2013