

**ASPECTOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E
FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL**

Gildete Dutra Emerick

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Curso de
Ciência Política em
cumprimento parcial dos
requisitos para obtenção
do título de Mestre em
Ciência Política**

Orientador: Prof. Dr. Carlos M. Batista

Brasília 2006

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Carlos M. Batista – IPOL/UnB

Membro: Profa. Dra. Lúcia Mercês de Avelar – IPOL/UnB

Membro: Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro – IPEA/MPOG

Suplente: Prof. Dr. Antonio E. Brussi – IPOL/UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Carlos M. Batista, pela generosidade e delicadeza na orientação deste trabalho.

Agradeço aos colegas com quem trabalhei na SESu/MEC pelas informações e esclarecimentos prestados de maneira muito generosa, em perfeita conformidade com a sua conduta e com a compreensão que têm a respeito do trabalho que realizam.

Esta versão final do trabalho se beneficia das sugestões dos integrantes da banca examinadora dos quais agradeço a atenção e a cordialidade. No entanto, as opiniões professadas e os possíveis equívocos são de inteira responsabilidade da autora.

RESUMO

Análise das principais características do ensino superior brasileiro no período compreendido entre 1995 e 2002 e sua relação com a formação profissional. Parte-se de considerações sobre a expansão experimentada pelos níveis de ensino fundamental e médio a partir dos condicionantes legais definidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96. Importante aspecto da educação superior no período em questão diz respeito à concentração da oferta de vagas e cursos em instituições privadas como consequência, a um tempo, do aumento da pressão por ensino superior e da restrição da expansão da rede pública de instituições superiores de ensino, de acordo com os princípios preconizados pela Reforma do Aparelho do Estado, então em curso. Na comparação com períodos anteriores, sobressai a flexibilização dos controles burocráticos que respondem pela expansão da rede de instituições de ensino superior, o que resulta no favorecimento de formas mais diversificadas tanto de organização acadêmica quanto de cursos e programas, em oposição ao modelo de instituição voltada para atividade de pesquisa e caracterizada por contemplar as diferentes áreas do conhecimento. Este tipo de instituição, se não chegou a se constituir numericamente no segmento mais expressivo, se consolidou no sistema de ensino brasileiro como forma preferencial de organização acadêmica. No contexto de proliferação de instituições, cursos e vagas no ensino superior e sua concentração na rede privada, a questão da qualidade do ensino ministrado assume importância e visibilidade crescentes, sobretudo a partir da institucionalização do sistema de avaliação do ensino superior. Este sistema confere maior complexidade ao ensino superior brasileiro e dele fazem parte o Exame Nacional de Cursos e a Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, realizados pelo Ministério da Educação. Da relação entre ensino superior e formação profissional, por sua vez, cabe destacar a importância conferida às credenciais acadêmicas para acesso a privilégios e garantias profissionais no Brasil, o que tem como consequência e é a um tempo decorrência da atuação de entidades profissionais com vistas à restrição no acesso aos cursos que conduzem a suas profissões. Neste sentido, é analisado o curso de Direito, em função de algumas características exemplares que apresenta, quais sejam, sua antiga institucionalização, as relações que sua entidade profissional consolidou no aparelho do Estado e, sobretudo, pela enorme expansão experimentada em número de vagas e cursos, a despeito dos esforços de restrição e controle envidados por sua entidade representativa.

ABSTRACT

This text is an analysis of several prominent characteristics of Brazilian Higher Education between 1995 and 2002, and its relation with the forming professional. The present work begins its analysis by considering the expansion of Brazilian elementary and secondary levels of education according to legal conditions defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988 and the Brazilian Law of Educational Guidelines and Basis – Law 9.394/96. The expansion of vacancies and courses took place mainly in the private sector institutions as a result of both increasing demand for higher education and the restrictions placed on Brazilian public university expansion under the State Apparatus Reform. When comparing previous periods, the flexibilization of bureaucratic constraints which regulate the expansion of higher education institutions become quite obvious. As a result, the system of higher education assumed more pluralistic forms of institutions, programs and courses organization, contrasted to the research institutions which were characterized by contemplation of different areas of knowledge. Such institutions, even not considering themselves as the most expressive segment in the Brazilian higher educational system in numeric terms, turned out to be its main form of academic organization. In this superior education expansion context, considering the prominence of private sector, the quality of education offered by the private institutions emerges as the most important issue in the debate, especially after the institutionalization of the Brazilian higher system evaluation. This system engenders greater complexity to the educational system and is formed by National Evaluating of Courses and Evaluation of Teaching Conditions and are both made by the Brazilian Ministry of Education. About the relation between forming professional and superior education is important to highlight the significance given to graduation degrees and the academic credentials in order to access professional privileges and guaranties in Brazil. This can be seen as a consequence of the action of professional interest groups and their efforts to restrict its courses. Therefore, the law school course is analyzed in the present work due to some of its exemplary characteristics, such as its ancient institutionalization, its relations within the Brazilian State apparatus and especially its great expansion in number of availability and courses, despite the efforts made by its representative entity to restrict and control such expansion.

SUMÁRIO

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Sumário	vi
Lista de Quadros	viii
Lista de Siglas	x
Introdução	12
Aspectos Metodológicos	15
Justificativa	15
Capítulo I – A Expansão Recente do Sistema de Ensino Brasileiro	18
1.1 – Aspectos Históricos e Legais	19
1.1.1 – O Movimento de Renovação da Educação	20
1.1.2 – O Período Posterior aos Anos 30	24
1.1.3 – A Assembléia Nacional Constituinte	29
1.2 – Educação Básica: Financiamento e Evolução Recente	31
1.2.1 – Ensino Fundamental	31
1.2.2 – Ensino Médio	36
1.3 – Conclusão	39
Capítulo II – O Ensino Superior Brasileiro	42
2.1 – Aspectos Históricos do Ensino Superior no Brasil	43
2.2 – A Reforma Francisco Campos – O Estatuto das Universidades Brasileiras	47
2.3 – O Movimento de Renovação da Educação e o Ensino Superior	49
2.4 – O Ensino Superior na Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Reforma Universitária de 1968	50
2.5 – O Conselho Nacional de Educação - CNE	55
2.6 – A Legislação Recente: Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases/96 e Plano Nacional de Educação	58
2.7 – Expansão e Diversificação do Ensino Superior Brasileiro	63
2.7.1 – Categoria Administrativa	64
2.7.2 – Organização Acadêmica	66
2.7.3 – Localização: Capital e Interior	69
2.7.4 – Matrículas e Cursos	71
2.7.5 – Funções Docentes e Funcionários Técnico-Administrativos	77
2.7.6 – Processos Seletivos	80
2.8 – Conclusão	82
Capítulo III – O Ensino Superior no Brasil: o Debate Recente	85
3.1. – Qualidade e Heterogeneidade: Alguns Elementos	88
3.1.1 – As Instituições Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas	97
3.1.2 – As Instituições Municipais e Estaduais	99
3.2 – A Concentração por Área de Conhecimento	102

3.3 – Docentes: Titulação, Regime e Condições de Trabalho	104
3.4 – A Avaliação do Ensino Superior e o ‘Exame Nacional de Cursos’	110
3.5 – Financiamento do Ensino Superior Privado	119
3.6 – Desempenho Acadêmico e Heterogeneidade do Ensino Superior	122
3.7 – Controles Burocráticos	124
3.8 – Conclusão	128
Capítulo IV – Aspectos da Relação entre Ensino Superior e Formação Profissional	132
4.1 – Profissionalização	134
4.2 – O Caráter Credencialista do Ensino Superior Brasileiro	135
4.3 – Intermediação de Interesses e Formação Profissional	139
4.4 – O Processo de Profissionalização	143
4.5 – A Profissionalização da Advocacia no Brasil	145
4.6 – A Expansão Recente do Ensino de Direito	149
4.7 – Conclusão	155
V – Considerações Finais	158
VI – Referências Bibliográficas	163
VII – Anexos	
7.1 – Anexo 1	169
7.2 – Anexo 2	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Matrícula no Ensino Fundamental – Brasil e Regiões 1991-2002	33
Quadro 1.2 – Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental – Brasil e Regiões - 2002	34
Quadro 1.3 – SAEB – Percentual de estudantes conforme estágio de competência em Língua Portuguesa e Matemática para a 4ª série – Brasil e Regiões – 2001 e 2003	35
Quadro 1.4 – Matrícula no Ensino Médio – Brasil e Regiões – 1991-2002	37
Quadro 1.5 – Variação da Matrícula para os Níveis de Ensino Fundamental, Médio e Superior no período entre 1991 e 2002 – Brasil e Regiões	38
Quadro 2.1 – Número de Instituições de Ensino Superior por Categoria Administrativa, em números absolutos e percentuais – Brasil e Regiões – 1995 e 2002	64
Quadro 2.2 – Número de Instituições Privadas de Ensino Superior por Organização Acadêmica – Brasil – 1999 e 2002	69
Quadro 2.3 – Número de Instituições Privadas de Ensino Superior por Localização – Capital e Interior – em números absolutos e percentuais – Brasil 1999 e 2002	70
Quadro 2.4 – Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões – 1995 e 2002	71
Quadro 2.5 – Número de Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões – 1995 e 2002	73
Quadro 2.6 – Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento segundo a Categoria Administrativa em números absolutos e percentuais – Brasil 1995	74
Quadro 2.7 – Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento segundo a Categoria Administrativa em números absolutos e percentuais – Brasil - 2002	75
Quadro 2.8 – Número de Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento em números absolutos e percentuais – Brasil - 1995	75
Quadro 2.9 – Número de Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento em números absolutos e percentuais – Brasil 2002	76
Quadro 2.10 – Percentual de Matrícula Diurna em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões - 2002	76
Quadro 2.11 – Número Total de Funções Docentes em Exercício por Categoria Administrativa e Grau de Formação – Brasil – 1995 e 2002	77
Quadro 2.12 – Número Total de Funções Docentes por Regime de Trabalho e Categoria Administrativa – Brasil e Regiões – 1995 e 2002	78
Quadro 2.13 – Percentual de Funções Docentes Horistas por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões - 2002	79
Quadro 2.14 – Número Total de Funcionários Técnico-administrativos em Exercício por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões – 1995 e 2002	79
Quadro 2.15 – Total de Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos, Ingressos por Vestibular e Relação Candidato/Vaga e Percentual de Alunos Ingressos por	81

Vestibular por Categoria Administrativa – Brasil – 1995 e 2002

Quadro 4.1 – Número de Cursos e Total da Matrícula – Administração, Ciências Contábeis, Direito e Jornalismo – Brasil - 2002 151

Anexo 1

Quadro 1 - Distribuição Percentual de Conceitos por Dependência Administrativa e Cursos – Exame Nacional de Cursos – Brasil - 1996 169

Quadro 2 - Distribuição Percentual de Conceitos por Dependência Administrativa e Cursos – Exame Nacional de Cursos – Brasil - 2001 169

Anexo 2

Quadro 1 - Distribuição Percentual de Conceitos CMB (Condições Muito Boas) e CI (Condições Insuficientes) referentes à Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação por Categoria Administrativa – Brasil - 1998, 1999 e 2000 170

Quadro 2 - Distribuição Percentual de Conceitos CMB (Condições Muito Boas) e CI (Condições Insuficientes) referentes à Avaliação das Condições de Ensino por Categoria Administrativa – Brasil - 2002 173

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educadores
ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ACE – Avaliação das Condições de Ensino
ACO – Avaliação das Condições de Oferta
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEC – Associação de Educadores Católicos do Brasil
ANC – Assembléia Nacional Constituinte
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF – Caixa Econômica Federal
CFE – Conselho Federal de Educação
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNE – Conselho Nacional de Educação
CREDUC – Programa Crédito Educativo
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAU – Departamento de Assuntos Universitários
ENC – Exame Nacional de Cursos
FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MEC – Ministério da Educação

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OTN – Obrigações do Tesouro Nacional

PANF – Programa de Auxílio às Instituições não Federais

PCE – Programa de Crédito Educativo

PNE – Plano Nacional de Educação

PUC – Pontifícia Universidade Católica

SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico

SESu – Secretaria de Educação Superior

Aspectos da Política de Educação Superior e Formação Profissional no Brasil

Introdução

Verifica-se, hoje, na sociedade brasileira, grande esforço da população adulta por educação. Para o ensino superior esta mobilização resulta, em grande medida, das oportunidades econômicas e mesmo culturais que, se não garante, ao menos possibilita.

Os contornos do sistema de ensino brasileiro, embora mais antigos, podem ser buscados na Reforma de 1968 quando as instituições públicas passam a concentrar os programas de pós-graduação e a consolidar sua feição de ensino de elite. Ao mesmo tempo, a crescente demanda por ensino superior vai sendo atendida cada vez mais por instituições privadas do segmento não confessional.

A partir do final da década de 80, com o ensino fundamental assegurado por determinação constitucional – embora não em qualidade, mas nos termos da cobertura da oferta – o grande debate ideológico da educação brasileira desloca-se para o ensino superior que passa a ser identificado como mecanismo privilegiado de superação ou consolidação das desigualdades sociais.

Em que pese a grande expansão ocorrida no período assinalado, o Brasil segue caracterizado no plano internacional por uma situação desfavorável no que diz respeito ao acesso de sua população ao ensino superior, mesmo quando comparado apenas aos demais países da América Latina. A parcela da população brasileira que tem acesso ao ensino superior representava, em 2002, 13% de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, muito distante de, por exemplo, Argentina (43%), Chile (38%) e Uruguai (34%).¹

Este estudo pretende a análise dos principais aspectos que caracterizaram a expansão do ensino superior brasileiro, no período compreendido entre os anos 1995 e 2002 e sua relação com a formação profissional. Cabe definir, portanto e em primeiro lugar, cada um dos termos que constituem o enunciado do seu objetivo.

O ensino superior, para efeito deste estudo, se restringe aos cursos de graduação presenciais que se caracterizam por: exigência de aprovação em processo seletivo, e

¹ Dados da UNESCO citados em PINTO, J. M. R. (2004).

duração média de quatro anos de ensino ministrado integralmente em caráter presencial. Esta distinção, que seria meramente formal até há poucos anos, assume importância crescente no contexto de diversificação dos cursos superiores facultada pela Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei 9.394/96), quando deixam pouco a pouco de ser sinônimos de ensino superior, embora permaneçam como seu segmento mais expressivo.

Sobre o período assinalado, inferior a uma década, importam também algumas considerações. Em primeiro lugar, o ano 1995 é o ano imediatamente anterior à promulgação da LDB e o período que se estende deste ano até 2002 compreende os dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo aspecto mais característico para o ensino superior foi a flexibilização dos controles burocráticos que respondem pela expansão da rede de instituições.

A oferta de cursos está relacionada, por certo, a um enorme contingente de alunos em condições de postular o ensino superior. Esta situação decorre, em grande medida, da ampliação da cobertura dos ensinos fundamental e médio e da procura por ensino superior por parte de pessoas que, concluintes do ensino médio há mais tempo e já inseridas no mercado de trabalho, procuram aumentar sua qualificação tendo em vista melhores oportunidades. O resultado combinado da flexibilização das normas e da restrição na expansão da rede pública, pelo lado do ensino superior e, da ampliação da matrícula no ensino básico, foi uma enorme expansão de matrículas, cursos e instituições por cuja oferta os estabelecimentos privados chegaram a responder por cerca de 80%.

Serão tratados neste trabalho, portanto, o aumento da cobertura do ensino fundamental a partir da determinação constitucional de sua obrigatoriedade e da criação de mecanismos de financiamento dos quais cabe destacar o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. A expansão do ensino fundamental e, conseqüentemente, do ensino médio, irão criar condições para a ampliação rápida da rede de estabelecimentos de ensino superior. Este é o principal aspecto abordado no capítulo primeiro.

O ensino superior, para além da expansão experimentada e da concentração da oferta em instituições privadas já mencionadas, passou a apresentar características que o distinguem em relação a períodos anteriores. Dentre estas características, as mais expressivas são a localização, a heterogeneidade das organizações assumidas pelas

instituições e a grande proliferação de cursos. Em relação à localização, o principal fenômeno assinalado diz respeito à interiorização das instituições que passam a atingir áreas até então marcadas por rara ou inexistente oferta de ensino superior. A heterogeneidade da organização acadêmica, facultada pela LDB/96, significou a superação da orientação preconizada pela Reforma de 68 segundo a qual os estabelecimentos de ensino superior organizar-se-iam, preferencialmente, em instituições universitárias. Embora a diversificação tenha havido, as universidades permanecem como o segmento de maior prestígio dentre as instituições de ensino superior. Uma terceira questão se refere à diversificação em suas habilitações ou ênfases, mantendo, contudo, a concentração da oferta na área de Ciências Humanas, sem novidades em relação a períodos anteriores, portanto. Estas são as questões abordadas no capítulo segundo, sobretudo com referência a dados de levantamentos nacionais da educação e, no que diz respeito aos aspectos normativos, na ênfase nas restrições impostas e nas possibilidades facultadas pela LDB/96.

Dentro do quadro de flexibilização das normas para o ensino privado e de restrições de natureza orçamentária para as instituições públicas, as considerações sobre a qualidade do ensino superior privado, aferida por diferentes critérios, dominam o debate ao qual relacionam-se, ainda, as formas de financiamento e mecanismos de avaliação do ensino superior brasileiro. Estes elementos constituem o tema do capítulo terceiro.

Iniciado no ensino fundamental, este trabalho conclui-se, com o último capítulo, por meio da análise da relação que se estabelece entre ensino superior e credenciamento profissional. No Brasil, as credenciais conferidas pelo ensino superior são, desde o início, importante elemento de acesso a privilégios sociais estabelecidos, em grande medida, como resultado de ação das corporações profissionais. Neste sentido, destacam-se o papel central conferido aos diplomas dos cursos de graduação e as pressões exercidas por meio de entidades profissionais no intuito de restringir a proliferação de cursos e vagas que conduzem a suas profissões. A expansão das oportunidades educacionais no nível superior associada à questão da qualidade propõe algumas considerações a respeito da entrada de segmentos até então alijados deste nível de ensino, nos termos de Pierre Bourdieu, ‘fracos utilizadores’ da escola em suas estratégias de melhoria ou manutenção de posições sociais².

² BOURDIEU, P. (1975).

Aspectos Metodológicos:

A feição do ensino superior neste trabalho foi elaborada a partir de dados dos levantamentos estatísticos da educação realizados pelo INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação, enquanto os aspectos históricos referem-se quase exclusivamente à história da educação brasileira, com referência a outros assuntos apenas na medida do estritamente necessário à compreensão do texto. Os aspectos de natureza histórica são referidos, sobretudo, a partir de documentos legais que respondem pela estruturação do sistema de educação brasileiro em cada período e os processos políticos a eles relacionados. Quanto aos agentes institucionais, foram considerados, em particular, aqueles que são parte do sistema de educação brasileiro no âmbito nacional³, quais sejam, a Secretaria de Educação Superior – SESu do Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação – CNE, ambos pertencentes ao poder executivo federal, a despeito da consolidação e do reconhecimento de muitas organizações representativas dos diferentes segmentos das instituições de ensino superior.⁴

Ainda uma consideração sobre a elaboração deste trabalho diz respeito à conformação de um quadro de análise nacional, do qual são assinaladas as diferenças regionais, mas sem se deter na análise de nenhuma situação localmente delimitada.

Justificativa

O servidor público, de maneira voluntária ou involuntária, entra em contato com os resultados da atuação ou da negligência do Estado nas áreas afetas à sua atividade. As observações que deram origem a este estudo foram realizadas a partir de experiência de trabalho na Secretaria da Educação Superior – SESu do Ministério da Educação, no período compreendido entre dezembro de 2001 a setembro do ano seguinte. A importância do estudo do ensino superior brasileiro justifica-se em virtude do aspecto de formação profissional que este nível de ensino oferece, do volume de recursos financeiros que movimenta e da natureza das relações entre os diferentes agentes e instituições que enseja,

³ Conforme determinação da LDB/96, artigo 8º § 1º.

dentro e fora do Estado. Reveste-se, ainda, de particular importância não apenas pela magnitude da população atingida, mas também pelas expectativas mais ou menos realistas da sociedade em relação ao papel que cabe ao ensino superior desempenhar, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento do país quanto ao que se refere a oportunidades de melhores condições para a população.

No entanto, é preciso que seja dito que, então, o aspecto de maior relevância à época da elaboração do projeto que deu origem a este trabalho dizia respeito justamente aos efeitos não esperados ou ao menos não desejados da expansão a que se dava curso, conforme observado durante o período de trabalho no Ministério da Educação. Estes efeitos apareceram sobretudo em irregularidades praticadas pelas instituições que, sob formas variadas, resultavam lesivas aos alunos. Adquiriram, ainda, grande visibilidade com considerável espaço na imprensa, dada a magnitude que assumia a rede de instituições de ensino superior e o correspondente debate realizado pelos educadores cuja atenção esteve voltada para a questão da qualidade do ensino superior brasileiro.

A realização do trabalho de levantamento dos dados e, mais ainda, do mapeamento do debate acerca das principais discussões a respeito do ensino superior no Brasil permitiu algumas constatações que auxiliam na compreensão do movimento de expansão e nas avaliações feitas sobre as características assumidas pela rede de instituições de ensino superior dos que postulam opiniões divergentes sobre este nível de ensino. Embora com percepções diferenciadas em relação a alguns aspectos, pode-se afirmar a existência de duas visões acerca das questões referentes ao ensino superior, em alguns casos antagônicas e, em alguns outros, passíveis de serem conciliadas, entre os que defendem uma visão mais liberalizante em relação à atuação do setor privado e os que postulam a atuação exclusiva do Estado na oferta de ensino nos três níveis.

Desta forma, pode-se compreender que a defesa da atuação do Estado no ensino superior não pode ser reduzida ao antigo debate ideológico na educação brasileira, do qual o papel da escola pública e o financiamento com recursos do Estado sempre foram as grandes questões. Isto porque o ensino superior, por diversas razões de ordem social e individual, não pode ser entendido como direito público na mesma medida do ensino fundamental ou mesmo o ensino médio, o que por si torna menos realista a expectativa de

⁴ Levantamento e análise destas organizações encontram-se em Sampaio, H. (2000), capítulo 4.

sua oferta em bases universais por parte do poder público, com suas correspondentes implicações de natureza material. Neste sentido, a expansão das oportunidades de escolarização superior para uma parcela maior da população pode, ainda com os problemas de que se fez acompanhar decorrentes da baixa capacidade de regulação e fiscalização do poder central e da fragilidade do arcabouço normativo que as sustenta, ser percebido como fator de democratização do ensino se não como realidade concreta, ao menos como possibilidade passível de ser apropriada. Para tanto, basta lembrar que no Brasil é alta a correlação positiva entre rendimento e escolarização.

Capítulo 1 - A Expansão Recente do Sistema de Ensino brasileiro

O ensino superior se constitui no último segmento do sistema formal de educação. Sua expansão requer, dentre outros fatores, o aumento no número de alunos em condições de postular uma vaga neste nível de ensino, o que significa alunos que tenham concluído as etapas do ensino fundamental e médio que constituem a educação básica, conforme definição legal dada pelo art. 21 da Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Portanto, a primeira abordagem à expansão do ensino superior será feita neste capítulo por meio da evolução do ensino nos níveis fundamental e médio a partir de dados referentes à matrícula e aos mecanismos institucionais sobre os quais se apoiou a recente expansão, sobretudo, suas fontes de financiamento.

O sistema de ensino brasileiro como um todo experimentou significativa expansão nas últimas décadas e em particular, na década de 90. Este movimento decorre, em grande medida, das condições estabelecidas pelos novos marcos legais definidos pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O texto final da Constituição de 88 reconheceu o dever do Estado em garantir a obrigatoriedade do ensino fundamental e a progressiva expansão da obrigatoriedade do ensino médio, determinou o regime de colaboração entre os sistemas de ensino mantidos pelos três entes federados, estabeleceu a vinculação de parcela fixa do orçamento para financiamento dos sistemas de ensino e a efetivação de programas suplementares de assistência ao estudante a serem estabelecidos por meio de legislação específica.

O regime de colaboração entre os diferentes níveis do poder público significa a atribuição de responsabilidade de atuação prioritária para cada ente federado definida da seguinte forma: cabe aos municípios atuar prioritariamente na oferta de ensino fundamental e na educação infantil e os estados e Distrito Federal, no ensino fundamental e médio. À União cabe exercer função redistributiva e supletiva em matéria de educação de modo a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, além de financiar as instituições públicas federais⁵.

⁵ Artigo 211, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal.

A primeira Constituição brasileira a estabelecer parcela mínima de impostos para a educação foi a de 1946, que assegurava que a União destinaria 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam destinar nunca menos de 20% destes mesmos recursos, conforme definição do artigo 169. A Constituição de 1967 estabelecia a destinação de recursos para o ensino obrigatório apenas para os municípios, que deveriam destinar 20% de suas receitas à manutenção e expansão de suas redes de ensino.

1.1 - Aspectos Históricos e Legais

No período colonial a educação era ministrada pelos jesuítas, até sua expulsão pelo Marquês de Pombal em 1757. Nessa época, o Estado assume pela primeira vez os encargos com a educação, tendo a Coroa criado um imposto especial, o subsídio literário, para sustentar o ensino promovido pelo Estado⁶. Com os jesuítas, a continuidade nos estudos estava restrita aos que ingressariam no sacerdócio.

Durante o Império, a ausência de uma rede organizada de ensino por parte das províncias resultou na oferta gratuita apenas do ensino primário sendo o ensino secundário oferecido pelos estabelecimentos privados de caráter confessional. A primeira Constituição Republicana, promulgada em 1891, determinou o caráter leigo do ensino nos estabelecimentos oficiais, ficando o ensino religioso restrito às escolas privadas confessionais. Essa busca de intervenção no ensino por parte da Igreja, em disputa com ensino leigo de orientação republicana e liberal, permanece em toda a história da educação brasileira e, conseqüentemente, na sua legislação⁷.

⁶ FAUSTO, B. (1998).

⁷ A este respeito, ver a nova redação dada ao artigo 33 da LDB que, em sua primeira versão estabelecia: “O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, sem ônus para os cofres públicos (...)”, passou a vigorar, a partir de 22/07/1997 com o seguinte texto: “O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o direito ao respeito e à diversidade religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo”. (Lei nº 9.475)

1.1.1 - O Movimento de Renovação da Educação

A década de 1930 assinala a um período de transformações políticas importantes, expressas na ascensão de Getúlio Vargas ao poder central e a ruptura com as oligarquias agrárias. A substituição de uma matriz agrário-exportadora por uma economia baseada na industrialização impulsionou grandes deslocamentos da população do meio rural para o urbano, onde predominam as atividades que requerem, ao menos, a escolaridade elementar, tornando a educação uma demanda também dos segmentos populares.

A reorganização em bases nacionais do ensino foi dada pela primeira vez pelo Decreto 11.530 de 18 de março de 1915, apenas para os níveis secundário e superior. O Decreto é um documento extenso e detalhado, com definições sobre a organização administrativa das instituições e didático-acadêmica dos cursos, formas de acesso, atribuições e composição das diferentes instâncias escolares, regimento escolar, ‘polícia acadêmica’, e as disciplinas de que se constituíam cada curso. A referência ao ensino secundário diz respeito, sobretudo, ao Colégio Pedro II. Um aspecto importante do documento é a existência de vários artigos destinados a regulamentar a destinação dos recursos provenientes das taxas de matrícula, frequência e exames cobradas nos estabelecimentos públicos de ensino.

Na década de 20, foram realizadas reformas educacionais em vários estados, por iniciativa das elites locais⁸. As reformas da Bahia e do Distrito Federal foram realizadas respectivamente por Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, que vieram a ser os dois principais nomes do movimento renovador em âmbito nacional. No intuito de promover grandes transformações na educação brasileira, este grupo cria, em 1924 no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Educação – ABE.

As principais influências do movimento provinham de princípios organizadores da educação vigentes nos Estados Unidos e em países da Europa, bem como de transformações ocorridas nos sistemas educacionais de países da América Latina. Esse

⁸ Em São Paulo, a reforma teve por objetivo a alfabetização e integração dos imigrantes e foi promovida por Sampaio Dória; no Ceará, a partir de 1922, por Lourenço Filho; Anísio Teixeira na Bahia em 1924; Minas Gerais e Distrito Federal em 1927 pela ação de Mário Cassassanta e Fernando de Azevedo, respectivamente. Todos estes educadores assinaram o Manifesto em 1932. FAUSTO, B. (1998:337).

movimento irá culminar com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, importante documento que virá a influenciar as futuras Constituições brasileiras.

Apesar das alterações políticas advindas com a Revolução de 1930, a orientação do Estado face às responsabilidades com educação adquire caráter ambíguo, ora em favor de aspectos identificados com as correntes mais liberais e modernas, ora em claro favorecimento de interesses conservadores, como os que então eram defendidos pela Igreja Católica⁹.

Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública por Getúlio Vargas em 1930, a educação passa a seguir a orientação geral do governo de centralização das decisões. Esta é uma clara diferença em relação ao período anterior em que as iniciativas de reforma do ensino tinham caráter estadual, em conformidade com a feição marcadamente federalista da Primeira República. São dois os princípios da Constituição republicana de 1891 subvertidos com a política de Vargas na educação: o caráter leigo do ensino nos estabelecimentos oficiais e a descentralização política própria do modelo federalista, sendo a centralização das ações políticas e econômicas um traço distintivo do Governo Vargas.

Nesse período, foi empreendida a nova reforma do ensino em bases nacionais e que ficou conhecida como ‘Reforma Francisco Campos’, realizada por meio de seis decretos, três dos quais se referiam ao ensino superior. Os outros três decretos versavam sobre o ensino secundário e a regulamentação da profissão de contador. O ensino primário não foi, mais uma vez, sequer mencionado na Reforma.

Os intelectuais liberais em atividade por meio da ABE publicam em 1932 um documento que veio a ter grande importância na história da educação brasileira, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A influência do Manifesto será vista ainda em outros dois grandes momentos de conflito na definição dos rumos da educação brasileira: no final da década de 50, período de elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte em 1987¹⁰, bem como em toda a legislação educacional subsequente à sua publicação, como se verifica em outro texto:

⁹ Em 12 de outubro de 1931 o governo inaugura a estátua do Cristo Redentor no Rio de Janeiro, com a presença do Presidente e de seu ministério e autoridades da Igreja Católica, conforme FAUSTO, B. (1998: 332).

¹⁰ PINHEIRO, M.F.S. (1991).

É inegável que a época dos Pioneiros da Educação Nova e das grandes reformas estaduais de ensino dos anos 20 e 30 está, de alguma forma, presente em toda reflexão educacional brasileira, de ontem e de hoje, como uma referência histórica fundamental, uma espécie de tempos heróicos da memória educacional brasileira. BUFFA, E. e NOSELLA, P. (1997: 59).

O Manifesto parte do diagnóstico da ausência de articulação entre as reformas educacionais e econômicas nos 43 anos transcorridos desde a instauração da República, a incapacidade da educação influir nos processos em curso na sociedade brasileira de então e se insurge contra a velha estrutura educacional ‘artificial e verbalista’¹¹ a serviço dos interesses de classe. Reconhece o direito de todo indivíduo ser educado ‘até onde o permitam suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social’, propondo que as mesmas oportunidades educacionais fossem estendidas a todos os grupos sociais.

Decorrencia lógica do direito de cada indivíduo à educação é o reconhecimento por parte do Estado da função social eminentemente pública da educação ‘na variedade de seus graus e manifestações’. É responsabilidade do Estado, portanto, a organização dos meios para tornar efetivo o direito à educação, a partir de um plano geral, dotado de estrutura orgânica capaz de tornar a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos sem qualquer distinção de caráter econômico.

Para romper com a escola que se apresentava como privilégio de classe, o documento indicava a necessidade de instauração da escola única, em oposição ao modelo dual de ensino oferecido pelo próprio poder público que assegurava acesso aos melhores estabelecimentos e às carreiras mais promissoras aos segmentos sociais mais altos e destinava à população o ensino voltado para a profissionalização, muitas vezes precoce, em nível técnico.

Constituir a escola única não significaria, portanto, impedir que as escolas privadas se organizassem para atender os interesses das camadas mais favorecidas, significava a afirmação do Estado em não consentir, dentro do sistema escolar público, o acesso a qualquer nível ou segmento escolar baseado em privilégio econômico. Não havendo possibilidade para exercício do monopólio do Estado em educação, uma vez que este não

¹¹ ROMANELLI, O. *op. cit.* Identifica no caráter livresco da educação brasileira, dado pela orientação de educação para o ócio cultivada pela elite e imitada pelas camadas médias, a dissociação entre a educação oferecida e a demanda que lhe é dirigida pela realidade.

dispunha dos recursos necessários para assumir com exclusividade a tarefa com a educação, cabia, portanto, estimular, sob vigilância, o desenvolvimento das instituições privadas idôneas.

Os princípios preconizados pela escola unificada são o da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação ou escola unificada. A laicidade é o princípio responsável por colocar o ambiente da escola ‘acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo dogmatismo sectário’ e impedir que o educando sofra a pressão perturbadora da escola quando utilizada como instrumento de propaganda de seitas e de doutrinas.

Extensiva a todos os estabelecimentos oficiais de ensino, a gratuidade é entendida como “(...) o princípio igualitário que torna a educação, em qualquer de seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilegio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito”.¹²

A escola unificada, por sua vez, significava a organização escolar com o mesmo ensino ministrado a estudantes de ambos os sexos, capaz de torná-la mais econômica. Muitas das proposições dos intelectuais estavam dirigidas ao Estado contra as pretensões da Igreja Católica, cujas reivindicações se voltavam para o ensino religioso nas escolas oficiais e particulares e a distinção entre a educação a ser dada para alunos e alunas.

Compreender o significado pleno das reivindicações do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova implica em fazer referência às demandas dos dirigentes da Igreja Católica, importante base de sustentação do Governo Vargas. A visão de educação preconizada pelos representantes da Igreja junto ao governo se pautava pela defesa do ensino religioso e a educação separada para homens e mulheres de acordo com os papéis que lhes cabia desempenhar na nação e na família. Na verdade, estas considerações eram parte de um conjunto maior de propostas reunidas no ‘Estatuto da Família’, cujo projeto de lei chegou a ser assinado pelo Presidente Getúlio Vargas para ser enviado ao Congresso, mas que não foi votado¹³.

A Igreja Católica conseguiu se mobilizar em favor dos interesses da escola confessional, de modo que as Constituições de 1934 e 1937 contemplavam a obrigatoriedade do ensino religioso nos estabelecimentos oficiais para as escolas primárias,

¹² AZEVEDO, F. (1932:414), mantida a grafia original.

secundárias, profissionais e normais e, dessa forma, assegurar influência sobre o sistema de ensino. Os reformadores liberais foram mantidos fora do governo.

1.1.2 – O Período Posterior aos anos 30

A Constituição de 1934, de orientação democrática, garantiu a oferta de ensino primário obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais e afirmou a educação como direito de todos a ser assegurado pelo poder público, juntamente com a família. Das considerações do Manifesto, incorpora também a ação supletiva da União em favor do ensino primário. Por outro lado, contemplava também as aspirações da Igreja Católica ao estabelecer o ensino religioso de frequência facultativa nas escolas públicas, aberto a todas as confissões religiosas.

Com a instauração do Estado Novo em 1937, no entanto, há significativo retrocesso no que se refere aos deveres do Estado em relação à educação. A Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos, proclamava, em lugar da educação como direito, a liberdade da iniciativa individual e coletiva, pública e privada, na oferta do ensino (art. 133) e a atuação da Nação, dos Estados e dos Municípios para assegurar a possibilidade de receber educação, em todos os graus e adequadas às suas aptidões e faculdades, à infância e juventude a que faltassem os meios necessários (art. 129). Por outro lado, atenua a presença do ensino religioso nas escolas ao impedir que fosse considerado como matéria de curso ordinário para a qual pudesse ser exigida frequência compulsória por parte dos alunos ou de obrigação por parte dos mestres. Em conformidade com o contexto de desenvolvimento industrial, foi dada grande ênfase ao ensino profissional¹⁴.

No período compreendido entre 1942 e 1946 são instituídas as Leis Orgânicas do Ensino¹⁵, voltadas, sobretudo para o ensino técnico e profissionalizante. Tratam-se, na

¹³ SCHWARTZMAN, S. *et. al.* (2001:126-139).

¹⁴ ROMANELLI, O. (1993:152-3).

¹⁵ As Leis Orgânicas do Ensino não fazem referência ao ensino superior, concentram-se sobretudo no ensino profissional e em particular, no ensino industrial, ambos de nível médio, refletem as preocupações do governo com a industrialização nesse período. Também o atestam a criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI em 1942 e o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, em 1946.

verdade, de Decretos-Lei, prerrogativa conferida ao Presidente por meio da Constituição de 1937¹⁶.

A Constituição de 1946, de inspiração mais liberal e democrática que a anterior, assinala o retorno ao regime democrático. No capítulo destinado à educação há novamente a afirmação da educação como direito de todos, a obrigatoriedade do ensino primário oficial obrigatório e gratuito, estendendo-se a gratuidade no nível posterior para os que provassem insuficiência de recursos. À iniciativa privada foi assegurada a liberdade de atuação, observada a legislação correspondente e ensino religioso de matrícula facultativa, conforme art. 168, V.

Em conformidade com a orientação liberal da Constituição e com a prerrogativa da União por ela assegurada de acordo com a qual caberia à União legislar sobre as diretrizes e Bases da Educação Nacional, o então Ministro da Educação Clemente Mariani instituiu, em 1947, uma comissão de educadores para estudar uma reforma geral na educação nacional, cujo projeto foi apresentado ao Congresso em 1948, dando início a disputa em torno do que veio a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira - LDB, a Lei 4.024 de 1961. Essa disputa significava a retomada das reivindicações apresentadas pelos Pioneiros na década de 30 em favor do ensino público e a defesa do ensino privado, mas não apenas o confessional, por parte da Igreja Católica.

O anteprojeto da LDB propunha a obrigatoriedade do ensino primário e gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais em todos os níveis, estabelecia as responsabilidades do poder público na oferta do ensino, previa um exame de Estado para a conclusão de cursos e a autonomia didática, administrativa e financeira das universidades. Esse anteprojeto não recebeu o apoio político necessário sendo, em 1959, apresentado um substitutivo do deputado Carlos Lacerda fundamentado na noção de 'liberdade de ensino'.

O texto do substitutivo se iniciava pela afirmação da educação como um direito da família e a condição da escola como seu prolongamento e delegação, para chegar à competência do Estado de prover os recursos, fosse por meio do estímulo à iniciativa privada, fosse por meio da oferta de ensino, para que a família pudesse se desincumbir da

¹⁶ A Constituição havia sido instituída em caráter provisório até que se realizassem o plebiscito para sua aprovação e as eleições para o poder legislativo nas três esferas, dissolvidos com o estado de emergência decretado com a Constituição. Como o plebiscito e as eleições não vieram a ocorrer, o Presidente governou por meio de Decretos-Lei até o final do governo.

tarefa de educar a prole¹⁷. O objetivo principal era o de garantir a destinação de recursos públicos para as instituições privadas. O Conselho Nacional de Educação - CNE, proposto no projeto de 1948 como órgão de assessoramento ao ministro da educação, passava à condição de órgão com capacidade de distribuir recursos e a contar com ampla representação do segmento privado. No Título denominado ‘Recursos para a Educação’, todos os quinze artigos do substitutivo regulamentavam o repasse de recursos para o ensino privado.

Aos antigos ‘Pioneiros’ se uniram outros importantes intelectuais em defesa da escola pública, gratuita e laica. O movimento, denominado ‘Campanha em Defesa da Escola Pública’ liderado por educadores da velha geração e jovens intelectuais e sindicalistas, tinha como centro a Universidade de São Paulo.

Formada comissão para elaborar um último anteprojeto foi mantida a orientação do substitutivo de Carlos Lacerda, em relação ao ‘direito da família’, em claro favorecimento da escola privada. Em dezembro de 1961, o anteprojeto foi transformado na Lei 4.024, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em lugar de atribuir ao Estado a responsabilidade sobre o ensino, a nova Lei afirmava a educação ‘como direito de todos a ser dada no lar e na família’ (artigo 2º). Conferir à família a tarefa da educação era a maneira de permitir a transferência de recursos da educação para a iniciativa privada, pois: ‘cabe à família escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos’. O direito à educação, por sua vez, ficava assegurado mediante a obrigação do poder público e à liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus.

No que diz respeito aos recursos para a educação, foi instituída a destinação de 12% da receita de impostos para a União e 20% para Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 92) a serem aplicados *preferencialmente* na manutenção do sistema público de educação. Na consideração das despesas com o ensino, a lei relacionava a concessão de bolsas de estudo (art. 93 § 1º, b), nas condições disciplinadas pelo art. 94 da Lei¹⁸. As bolsas de

¹⁷ ROMANELLI, O. *op. cit.*, sobretudo capítulo 4.

¹⁸ As bolsas de estudo eram concedidas em caráter gratuito ou como financiamento para posterior reembolso. Para que o estabelecimento de ensino escolhido pelo candidato ou por seu representante legal fosse beneficiado com o recurso, bastava apenas o seu registro legal. O número anual de bolsas a ser concedido era definido pelo Conselho Federal de Educação - CFE. Cabiam aos Conselhos Estaduais de Educação

estudo significavam a possibilidade de prover com recursos públicos as instituições particulares, sobretudo no ensino secundário. A lei facultava também a concessão de bolsas para alunos do ensino primário, mas apenas nos casos em que houvesse falta de vagas nos estabelecimentos públicos.

Além das bolsas de estudo, havia ainda as subvenções, a assistência técnica e o financiamento para compra, construção ou reforma de estabelecimentos, bem como as correspondentes instalações e equipamentos, artigo 95 da Lei 4.024/61. O parágrafo segundo do mesmo artigo define que os estabelecimentos de ensino que recebessem subvenção ou auxílio para sua manutenção ficavam obrigados a conceder ‘matrículas gratuitas a estudantes pobres, no valor correspondente ao montante recebido’.

Da análise do texto depreende-se que a Lei 4.024/61 tinha por objetivo beneficiar mais diretamente o segmento privado não confessional, tendo o ensino religioso sido definido como disciplina dos horários das escolas oficiais, de matrícula facultativa e a ser ‘ministrado sem ônus para os poderes públicos, de acordo com a confissão religiosa do aluno’.

A LDB/61 não eliminou o caráter de segregação que o sistema de educação mantinha desde sua estruturação e que se manifestava na necessidade de aprovação em exame para passagem do ensino primário para o ensino secundário, bem como no aspecto seletivo que direcionava, muito precocemente, o destino profissional do aluno ao encaminhá-lo ou para o ensino de caráter preparatório visando a continuidade dos estudos ou para o ensino profissionalizante. Essa situação só veio a se alterar dez anos mais tarde, com a reformulação do ensino primário e secundário realizada pela Lei 5.692/71. Esse novo marco legal se inseria no conjunto de avaliações e propostas de alteração do sistema educacional feitas no âmbito dos acordos MEC-USAID e dos estudos dos grupos instituídos pelo governo brasileiro para o mesmo fim, a Comissão Meira Matos e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária¹⁹.

procedimentos semelhantes no caso de concessão de bolsas com recursos estaduais. ROMANELLI, O. *op. cit.* capítulo 5

¹⁹ Havia, além dos trabalhos dos profissionais da cooperação técnica e financeira internacional, dois grupos de trabalho de instituídos pelo Governo – a Comissão Meira Matos e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Para uma distinção no caráter das proposições entre o primeiro grupo e os outros dois, ver ROMANELLI, O. *op. cit.* capítulo 5

Para compreender a grande importância da Lei 5.692/71 é necessário referir-se ao fato de que a educação de grau médio se iniciava após o quarto ano da escola primária e compreendia dois ciclos: o ginásial com quatro anos de duração e o colegial, de três anos. O ingresso na primeira série do ciclo ginásial dependia de aprovação em exame de admissão que comprovasse satisfatória educação primária (Lei 4.024/61, art. 36).

No entanto, o ensino médio admitia duas formas de organização: secundária e técnica. A distinção entre ambas era dada já na primeira série do ciclo ginásial. O acesso aos cursos superiores estava restrito aos alunos que haviam cursado o ensino secundário, não tendo validade para esse fim os anos de estudo no ciclo profissional. O ensino técnico de grau médio abrangia os cursos industrial, agrícola e comercial, ministrados em dois ciclos: ginásial (quatro anos) e colegial (três anos).

Assim, no âmbito da reestruturação do sistema de ensino, ocorrem as importantes alterações efetivadas pela Lei 5.692/71 que são: a junção dos ensinos primário e ginásial, constituindo o ensino de I grau com oito anos de duração e obrigatório dos sete aos quatorze anos (art. 20) e a equivalência de todos os cursos de segundo grau, até então chamados colegial, para ingresso no ensino superior, conforme segue: ‘a conclusão da 3ª série do ensino de 2º grau, ou do correspondente no regime de matrícula por disciplinas, habilitará ao prosseguimento de estudos em grau superior’ (art. 23, “a”).

Este fator de supressão de barreiras legais foi de grande importância para ampliar ou mesmo permitir o acesso para grande parte dos estudantes das camadas populares ao ensino superior e já havia sido assinalado na década de 1930 pelo Movimento de Renovação da Educação que denunciava a existência de ‘dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social’²⁰ e que recomendava, por isso, a escola secundária unificada para se evitar o divórcio entre os trabalhadores manuais e intelectuais.

No que se refere ao financiamento do ensino, a Lei 5.692/71 representa a manutenção ou mesmo agravamento da situação determinada pela lei anterior. De acordo com o artigo 41, a educação é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos

²⁰ AZEVEDO, F. (1932:417).

Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral ‘que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentiva-la’.

Novamente, a lei determinava que os recursos públicos fossem destinados *preferencialmente* ao ensino oficial. A gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos foi assegurada para o ensino de primeiro grau para alunos de sete a quatorze anos. Nos níveis superiores, seria gratuito para os que comprovassem falta ou insuficiência de recursos e que não houvessem repetido mais de um ano letivo. As instituições mantidas pela iniciativa privada receberiam recursos financeiros e amparo técnico quando suas condições de funcionamento fossem ‘julgadas satisfatórias’ pelos órgãos de fiscalização e a suplementação de seus recursos fosse considerada mais econômica para o atendimento do objetivo (art. 45). São mantidas as bolsas de estudo para o primeiro grau, para os casos em que não houvesse vagas no ensino público (art. 46).

1.1.3 - A Assembléia Nacional Constituinte

No que se refere ao financiamento da educação, a Constituição de 1988 reforça mais uma vez as pretensões da escola particular ao manter a possibilidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas: filantrópicas, confessionais e comunitárias (art. 213).

O conflito em torno de recursos para a educação, junto com o debate sobre a reforma agrária, a definição de empresa nacional e a dívida externa, esteve entre as grandes polêmicas da Assembléia Nacional Constituinte, conforme assinala o estudo de Maria Francisca Sales Pinheiro (1991). As instituições privadas, por meio de suas entidades representativas, participaram ativamente das audiências públicas realizadas pela Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, cujas sessões foram abertas ao público. Entre os temas discutidos, havia consenso na vinculação orçamentária de recursos para educação. A destinação dos recursos, no entanto, dividia o grupo dos que postulavam a exclusividade da escola pública e aqueles que argumentavam em favor de ‘atividades de ensino’, sem distinguir se realizadas pelo segmento público ou privado.

Dentre as entidades de defesa da escola privada estavam: a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – FENEN, as instituições católicas que se fizeram representar em separado pela Associação de Educadores Católicos do Brasil – AEC e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC. Para defesa da escola pública, foi criado o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. O Fórum elaborou o documento ‘Proposta Educacional para a Constituição’, apresentado como emenda popular.

A proposta da ABESC era a de que o Estado deveria subvencionar as instituições que contribuem de maneira relevante para o ensino pois estas reinvestem seus lucros em pesquisa e educação. As instituições comunitárias, por sua vez, se definiam com sendo de caráter público não estatal, o que justificaria a subvenção do governo. O período de trabalho das subcomissões e a correspondente participação popular representaram a oportunidade de incorporação das reivindicações dos defensores da escola pública ao anteprojeto da Constituição.

O trabalho seguinte cabia à comissão de sistematização que compatibilizaria diferentes projetos para sujeição ao Plenário. No Plenário, no entanto, por uma mudança do Regimento da Câmara, foi permitida a alteração do conteúdo dos anteprojetos anulando em grande medida o processo anterior de consulta à sociedade. Nesse sentido, a principal vitória da escola pública foi a gratuidade da educação nos estabelecimentos públicos em todos os níveis, enquanto que para o setor privado houve ampliação dos mecanismos de transferência de recursos.

Com a promulgação da Constituição em 1988, há pela primeira vez o reconhecimento do caráter empresarial em educação. Assim, o segmento privado ficou dividido entre o privado propriamente dito e o de caráter comunitário, confessional ou filantrópico. As escolas confessionais foram amplamente favorecidas: pelo acesso a recursos públicos e, ao mesmo tempo, eximidas das responsabilidades referentes a planos de carreira para seus profissionais e gestão democrática do ensino²¹.

²¹ PINHEIRO, M.F.S. *op. cit.*

1.2 - Educação Básica: Financiamento e Evolução Recente

1.2.1 - Ensino Fundamental

A Constituição de 1988 trouxe significativa alteração no quadro do ensino fundamental, até então denominado de ‘primeiro grau’. Foi assegurado, como princípio da educação, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais (art. 206, IV), sem qualquer distinção de nível ou modalidade.

No que se refere à destinação de parcela mínima para manutenção e desenvolvimento do ensino, foram estabelecidos os mínimos de dezoito por cento por parte da União e vinte e cinco por cento pelos estados, municípios e Distrito Federal²², da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, parágrafo 7º, previu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF, que veio a ser criado no âmbito de cada estado e do Distrito Federal em 1996 pela Lei 9.424.

O FUNDEF tem seus recursos provenientes de parcela de impostos²³, e se constitui em repasse contábil, o que equivale dizer que seus recursos são transferidos de maneira automática de acordo com coeficientes de distribuição publicados previamente. O valor mínimo por aluno é definido nacionalmente, ficando a União obrigada a complementar os recursos do Fundo sempre que o valor por aluno no âmbito dos estados e municípios for inferior ao mínimo²⁴. Destes recursos, fica assegurado pelo menos sessenta por cento para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público.

Importante aspecto do FUNDEF é sua atuação em favor da correção de distorções nos gastos de estados e municípios com educação fundamental. Estados de reduzida rede

²² Artigo 212 da Constituição Federal. Na verdade, as transferências não se efetivaram conforme previsto na Carta porque, como forma de controle e ajuste fiscal, o governo estabeleceu a Desvinculação de Receitas da União-DRU, por meio das Emendas Constitucionais nº 27/2000 e 42/2003 passaram a constituir o artigo 76 do ADCT, que desvinculou 20% da arrecadação de impostos e contribuições. Esta medida teve sua origem no Fundo de Estabilização Fiscal – FEF que surgiu em 1995 para flexibilizar a execução financeira do Tesouro. Outro fator que limitou os gastos públicos com educação foram os vetos do executivo ao Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001. Dos nove vetos, três recaíram sobre a destinação de recursos para a educação no capítulo “Financiamento e Gestão”.

²³ ICMS, IPIexp, Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) e Fundo de Participação dos Estados e Municípios

²⁴ Lei 9.424/96 artigos 6º e 7º.

estadual operavam com um gasto médio por aluno muito superior ao das redes municipais onde estas eram responsáveis pela maior parte da matrícula. O Estado do Maranhão demonstrava, em caráter exemplar, esta situação. Onde a oferta de ensino fundamental se concentrava na rede estadual, os valores médios por aluno nas redes municipais podiam chegar a várias vezes o valor médio do estado, conforme o que ocorria em São Paulo²⁵.

O salário-educação é outro mecanismo de financiamento do ensino fundamental. Criado em 1964 pela Lei 4.440 para custear as despesas do ensino primário, era constituído, então, a partir do recolhimento feito pelas empresas aos Institutos de Previdência Social em cota vinculada baseada no custo do ensino primário e no salário mínimo, para cada empregado de seus quadros. Desse montante, cinquenta por cento era depositado em favor do Fundo Estadual do Ensino Primário e os outros cinquenta por cento, em nome do Fundo Nacional do Ensino Privado⁵. O salário-educação foi reafirmado na Constituição de 1988 como fonte adicional de financiamento para o ensino fundamental público (art. 212 § 5º). Em 1996, por meio da Emenda Constitucional n.º 14, passa a se destinar exclusivamente ao ensino fundamental público, ficando excluída qualquer possibilidade de repasse a instituições privadas que o artigo 213 da Carta havia facultado²⁶.

Foram ainda criados programas suplementares de transporte escolar, alimentação, material didático-escolar e assistência à saúde, por meio de legislação específica, conforme determina a Constituição no artigo 208, VII.

O aumento da matrícula no ensino fundamental também se beneficiou de recursos de outras fontes que não as da educação por meio dos programas sociais com exigência de frequência escolar que passaram a ser implementados em várias capitais e governos estaduais a partir do início da década de noventa, destinados a crianças com comprometimento da atividade escolar em decorrência de situação de extrema pobreza²⁷. Em 1997, o governo federal sancionou a Lei 9.533 que autoriza a União a conceder apoio financeiro, em até 50% do valor, aos municípios que viessem a instituir programas de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas, numa clara compreensão de

²⁵ Ver capítulo “Financiamento e Gestão” do Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001.

²⁶ Para uma discussão detalhada sobre a destinação de recursos públicos a instituições privadas ver PINHEIRO, M. F. S. *op. cit.*

²⁷ A este respeito, ver o estudo de LAVINAS, L. e BARBOSA, M. L. O. (2000).

que para a universalização do ensino fundamental são necessárias outras ações do poder público além das relacionados diretamente à escola.

Dessa forma, com o aumento dos investimentos em educação e sob as imposições da Constituição e da LDB no que diz respeito à obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental, o aumento do contingente de alunos matriculados neste nível de ensino evoluiu de forma a atingir, no ano de 1998, a taxa de atendimento escolar de 98%, configurando uma situação muito próxima à universalização da escolaridade obrigatória. Com a obrigatoriedade do ensino fundamental estabelecida pela Constituição e, portanto, sua gratuidade, acentua-se a tendência decrescente de participação da iniciativa privada na sua oferta.

A evolução da matrícula para o ensino fundamental no período compreendido entre 1991 e 2002 aparece no Quadro 1.1. O aumento no total da matrícula foi de 20,36%, embora as regiões Norte e Nordeste, onde a rede de ensino fundamental possuía menor cobertura, tenham apresentado índices bem mais expressivos, 47% e 42%, respectivamente.

Quadro 1.1
Matrícula no Ensino Fundamental Brasil e Regiões 1991-2002 (em 1 000)

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1991	29 203	2 246	8 650	11 985	4 201	2 140
1992	30 177	2 440	8 989	12 267	4 269	2 210
1993	30 887	2 475	9 267	12 539	4 317	2 287
1994	31 910	2 706	9 759	12 775	4 348	2 324
1995	32 668	2 764	10 145	13 021	4 402	2 334
1996	33 131	2 820	10 475	12 958	4 475	2 400
1997	34 229	3 011	11 184	13 020	4 512	2 500
1998	35 792	3 207	12 210	13 249	4 558	2 565
1999	36 059	3 293	12 492	13 187	4 472	2 613
2000	35 717	3 273	12 509	12 936	4 416	2 582
2001	35 298	3 272	12 430	12 672	4 379	2 542
2002	35 150	3 320	12 323	12 571	4 372	2 562

Fonte: MEC/INEP

A ampla cobertura do ensino fundamental e o aumento da matrícula nas regiões de maior carência de ensino requerem, no entanto, algumas ponderações uma vez que se fizeram acompanhar de graves problemas de ineficiência expressos sobretudo pelas elevadas taxas de distorção idade-série e pelos fracos resultados de aprendizagem

demonstrados pelo SAEB - Sistema de Avaliação do Ensino Básico, instituído em 1995 e realizado a cada dois anos pelo INEP.

A taxa de distorção idade-série indica a incidência de alunos maiores de 14 anos matriculados no ensino fundamental que levam, portanto, mais de oito anos para concluir a escolaridade obrigatória. As taxas de distorção idade-série eram, em 2002, as que aparecem descritas no Quadro 1.2:

Quadro 1.2
Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental – Brasil e Regiões 2002

Região	Taxa de Distorção (%)
Brasil	37
Norte	50
Nordeste	54
Sudeste	22
Sul	20
Centro-Oeste	36

Fonte: MEC/INEP – EDUDATA BRASIL

Importa considerar na disposição dos dados a grande diferença entre as regiões brasileiras sendo que nas regiões Norte e Nordeste mais da metade dos alunos matriculados no ensino fundamental estão acima da idade correspondente à série que cursam.

Indicadores de transição ou fluxo escolar são expressos pelas taxas de repetência, evasão e promoção. Embora estes tenham apresentado melhora, persistem problemas de duas ordens: mais uma vez, as grandes desigualdades entre as regiões, em clara desvantagem das regiões Norte e Nordeste e entre as escolas localizadas no meio rural e urbano, em prejuízo das primeiras para todas as regiões²⁸.

Os resultados da aprendizagem aferidos pelo SAEB, nas cinco edições já realizadas, têm demonstrado que, mesmo após período superior a oito anos no ensino fundamental, o aluno não tem adquirido as habilidades básicas do cálculo, da escrita e da leitura determinadas pela LDB em seu artigo 32, I. No ano de 2003, 55% das crianças que cursavam o ensino fundamental encontrava-se nos estágios denominados *crítico* e *muito crítico* no que diz respeito à Língua Portuguesa, o que equivale à afirmação de não serem

²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados (2004).

leitores competentes. Destes, 18% se encontrava no estágio *muito crítico* , ou seja, sequer desenvolveram habilidades de leitura.

Dados do SAEB também confirmam as fortes disparidades regionais, sendo as médias para as regiões Norte e Nordeste bem inferiores às já baixas médias nacionais de desempenho. Cerca de 2% de seus alunos de 4º série se encontram no estágio de aprendizagem considerado adequado, conforme o Quadro 1.3 que se segue.

Quadro 1.3
SAEB - Percentual de estudantes conforme estágio de competência em Língua Portuguesa e Matemática para a 4º série – Brasil e Regiões

Estágio	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	LP	M	LP	M	LP	M	LP	M	LP	M	LP	M
Muito crítico												
2001	22,2	12,5	22,6	13,3	33,4	19,8	15,8	8,8	13,5	5,8	20,5	10,6
2003	18,7	11,5	21,2	13,8	29,3	18,2	12,9	8,3	11,6	5,7	14,9	7,9
Crítico												
2001	36,8	39,8	44,9	53	41,8	49,6	30,8	30,3	35,7	33,6	39,2	42,7
2003	36,7	40,1	45,2	52,3	41,9	51,2	31	30,5	33,7	34,9	37,6	39,8
Intermediário												
2001	36,2	40,9	31	31,6	22,9	28,3	45,2	49,7	45,8	51,9	36,6	41,2
2003	39,7	41,9	31,9	31,9	26,8	28	48,3	50,7	47,7	52,7	43,3	46,7
Adequado/ Avançado												
2001	4,8	6,8	1,5	2,1	1,9	2,3	8,2	11,1	5,1	8,7	3,7	5,5
2003	4,8	6,4	1,7	2	2,1	2,6	7,7	10,5	5	6,7	4,2	5,6

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados (2004), elaborado a partir de dados do SAEB-INEP/MEC

As taxas de escolarização bruta e líquida, calculadas a partir do número de estudantes em determinada faixa de idade e a matrícula para o segmento escolar correspondente, também demonstram graves desigualdades regionais. A taxa de escolarização bruta diz respeito à razão do total de estudantes inscritos num nível de ensino, independente de suas idades, sobre o total da população com idade correspondente a esse nível. Na taxa de escolarização líquida, considera-se a razão entre o total de estudantes com idade correspondente ao nível de educação em que estão inscritos sobre o total da população com esta idade, sendo, por isso, mais sensível aos problemas de fluxo escolar. Assim, para o ensino fundamental, destinado a alunos com idade entre 7 e 14 anos, o

excedente de matrícula é ocupado por alunos maiores de 14 anos retidos no ensino fundamental pela repetência, entrada tardia na escola ou abandono e posterior retomada dos estudos.

Essa situação repercute nas etapas seguintes da escolarização. As análises do fluxo escolar têm apontado que o grande problema é a repetência em todas as séries, em particular na 1º e 5º do Ensino Fundamental e na 1º do Ensino Médio. Demonstrem, novamente, a persistência do problema das desigualdades regionais, ao qual se somam as desvantagens por localização urbano/rural.

Embora tenha sofrido alterações, o quadro de desigualdade em termos de acesso e desempenho do sistema escolar no ensino fundamental está relacionado a causas bastante antigas que as medidas recentes não têm conseguido superar. A primeira Constituição Republicana de 1891 instituiu o sistema federativo de governo e reservava à União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário relegando aos estados a responsabilidade de prover os ensino primário e profissional.

A plena autonomia dos estados acabou por oficializar a dualidade que já operava no sistema educacional desde o Império, destinando à elite escolas secundárias e acadêmicas criadas e mantidas pelo poder central e escolas primárias e profissionais destinadas ao povo, vinculadas aos governos estaduais. A essa dualidade, somavam-se as desigualdades das províncias em termos de capacidade de tributação, arrecadação e influência sobre o poder central, resultando em sistemas de ensino bastante desiguais em termos de qualidade e alcance²⁹. As características perversas do ‘federalismo’ do sistema público de ensino brasileiro persistem nos diferentes níveis.

1.2.2 - Ensino Médio

Ainda que sem as salvaguardas legais que protegem a destinação de recursos para o ensino obrigatório, o Ensino Médio logrou obter taxas elevadas de crescimento, as maiores de todo o sistema de ensino. Como informa o Quadro 1.3, ainda que para o total da matrícula o aumento tenha sido de 130% no período assinalado, as regiões Norte e

Nordeste apresentaram percentuais de variação bem maiores (228 e 177, respectivamente) indicando, novamente, o maior crescimento nas regiões de atendimento mais deficiente.

Quadro 1.4
Matrícula no Ensino Médio Brasil e Regiões 1991-2002

Ano	(em 1.000)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1991	3 772	202	833	1 894	581	260
1992	4 104	241	881	2 052	641	287
1993	4 478	275	936	2 242	701	322
1994	4 932	320	1 050	2 447	762	351
1995	5 374	344	1 144	2 679	829	377
1996	5 739	371	1 202	2 815	937	412
1997	6 405	435	1 353	3 140	1 018	457
1998	6 968	450	1 515	3 385	1 115	500
1999	7 769	527	1 732	3 755	1 205	547
2000	8 192	571	1 923	3 914	1 206	576
2001	8 398	621	2 114	3 874	1 201	587
2002	8 710	663	2 312	3 890	1 220	623

Fonte: MEC/INEP

A prioridade conferida ao ensino fundamental por meio de seu caráter obrigatório e gratuito implicou em postergar os compromissos com a universalização da oferta de ensino médio. Dessa forma, o texto constitucional e a Lei de Diretrizes e Bases estabelecem a obrigatoriedade progressiva do ensino médio (artigo 208, II da Constituição Federal e artigo 4º, II da LDB), a cuja oferta os estados e o Distrito Federal estão obrigados após assegurado o ensino fundamental. Os estados compartilham, portanto, com os municípios, da responsabilidade com o ensino obrigatório, o que foi assinalado também pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT que, de acordo com seu texto, assegurou um mínimo de 60% dos recursos dos estados, distrito federal e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental até o ano 2006, de modo a garantir a sua universalização.

²⁹ Para uma análise detalhada dos aspectos históricos da educação brasileira da Colônia à Primeira República, ver ROMANELLI, O. *Op. cit.*, capítulo 2.

Ainda assim, os recursos que têm sido destinados já garantiram grandes alterações, como a expansão significativa da oferta, a ponto de o número de vagas oferecidas na primeira série do ensino médio ser superior ao número de egressos do ensino fundamental. Essa situação decorre, em primeiro lugar, das características deste nível de ensino, que compreende apenas três séries (ou, excepcionalmente, quatro) contra as oito séries da escolaridade obrigatória.

Também favorece o ensino médio a sua maior eficiência, sendo que a grande maioria dos alunos (81,6%, conforme dados do Exame Nacional do Ensino Médio de 2004) conclui o ensino médio em três anos, embora a taxa de distorção idade-série seja bastante elevada (51,1% para o Brasil em 2002), sobretudo pelo efeito acumulado de retenções ao longo do ensino fundamental. Ao apresentar menores índices de repetência, os recursos aplicados alcançam um maior número de alunos.

Esta maior eficiência decorre, em grande medida, do fato de os alunos do ensino médio já haverem passado pelo longo processo de seleção de que se constitui o ensino fundamental, no que se refere a aspectos intra e extra escolares. O ensino fundamental, obrigatório e gratuito, é muito mais severo em termos de seleção, ou, nos termos de Otaíza Romanelli (1993), a escola ‘obrigatória por lei e gratuitamente aberta, sem distinção de raça, classe ou posses, é justamente aquela que, ainda hoje, no Brasil, mais seleciona’³⁰.

O Quadro 1.4 indica a variação da matrícula para os três níveis de ensino no período entre 1991 e 2004.

Quadro 1.5
Variação da Matrícula para os Níveis de Ensino Fundamental, Médio e Superior no período 1991-2002 - Brasil e Regiões (%)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Ensino Fundamental	20,36	47	42	4	4	19
Ensino Médio	130	228	177	105	109	139
Ensino Superior	122	266	119	98	135	230

Fonte: Elaboração a partir de dados do MEC/INEP

³⁰ ROMANELLI, O. *op. cit.*:100

1.3 – Conclusão

Dos aspectos assinalados neste capítulo destaca-se a evolução lenta do sistema de ensino brasileiro, em decorrência da assunção tardia das responsabilidades com educação em níveis básicos para a população por parte do Estado. Durante a Colônia e o Império, a oferta de ensino nos níveis mais elementares se fazia de maneira muito deficiente e conforme a orientação local, sem um sistema de ensino estruturado para toda o país, com acentuada participação dos setores religiosos. Com a primeira constituição republicana, ficou estabelecido o caráter leigo do ensino brasileiro, dando origem a uma disputa que persiste na evolução da legislação brasileira entre segmentos que defendem a laicidade do ensino contra a orientação religiosa e que persiste ainda hoje. Esta disputa se manifesta também em relação ao apoio financeiro do Estado.

Na década de 30 inicia-se a formação de um sistema de ensino em bases nacionais, mas sem referência ao ensino primário, tendo as reformas de então se concentrado no ensino superior e profissional. Com o grande deslocamento da população rural que se inicia em direção às cidades, crescem as demandas por educação para segmentos mais amplos da sociedade. Surge neste período o importante movimento em favor da estruturação de todo o sistema de ensino e em bases nacionais, levado a termo por intelectuais liberais cujas proposições foram sintetizadas em documento, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que veio a ter grande influência no debate acerca do ensino brasileiro que se desenvolveu nas décadas posteriores, bem como na legislação educacional.

Dos aspectos relacionados nas formulações dos Pioneiros, cabe assinalar a responsabilidade do Estado com a educação e sua obrigação em organizar os meios necessários à efetivação da educação como direito, a escola única em oposição à estrutura dual que então vigia, responsável por destinar parte dos alunos à profissionalização precoce enquanto a outros era permitida a continuidade nos estudos e o caráter leigo do ensino.

Estas orientações aparecem no debate acerca da formulação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 4.024/61 em fins da década de 50 e na Assembléia Nacional Constituinte em 1987. Em ambos os momentos, as possibilidades de destinação de recursos públicos a instituições de ensino privadas ocuparam o centro do debate. Já o caráter segregador do sistema de ensino em sua estruturação dual só veio a ser suprimido no início da década de 70, com a Lei 5.692/71 que instituiu o ensino de primeiro grau com

oito anos de duração e o ensino de segundo grau de três (ou eventualmente, quatro) anos, reconhecido qualquer que fosse sua natureza – preparatória ou profissionalizante – para fins de prosseguimento nos estudos em nível superior.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ficou definido o caráter obrigatório do ensino fundamental e sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais e a destinação de parcela fixa do orçamento dos três entes federados. A Constituição previu, ainda, a criação do FUNDEF, Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, cuja atuação se fez, a partir do final da década de 90, em favor da correção de disparidades regionais e melhoria da remuneração do professor.

A gradativa incorporação de segmentos da população e a formalização de mecanismos de financiamento público se fizeram, portanto, em grande medida, pela participação de intelectuais e movimentos organizados de caráter republicano e orientação liberal. Assim, a evolução do sistema público de ensino, embora nem sempre se fizesse de maneira inequívoca no sentido da democratização com a correspondente restrição de auxílio financeiro para o segmento privado, tendeu a deslocar a oferta deste último para os níveis mais elevados, até sua concentração no ensino superior, por cuja oferta sua participação foi sempre crescente.

Ainda um aspecto importante que pode ser assinalado em relação a este capítulo, diz respeito a criação de mecanismos voltados para a superação das históricas deficiências do sistema de ensino brasileiro no nível fundamental. A garantia do ensino fundamental na Constituição de 1988 e na LDB/96, com a destinação de recursos determinada pela Constituição, ainda que não cumprida integralmente, permitiu a expansão da cobertura da rede pública de ensino fundamental e, como consequência, da rede de ensino médio, em patamares próximos à universalização, para o primeiro caso. O aumento da cobertura do sistema de ensino foi tanto maior quanto menos atendida era a região. O ensino médio, dotado de maior eficiência que o ensino fundamental, pela sua menor duração e pelo fato de seus alunos já haverem passado pela seleção operada no nível fundamental, foi o que mais se expandiu dentre os três níveis de ensino no período verificado, 1995 e 2002, muito embora sua cobertura encontre-se ainda muito distante da universalização.

No entanto, ainda assim persistem no sistema de ensino sob o novo arcabouço legal, problemas antigos que se expressam sob a forma de desigualdades regionais e por

localização rural e urbano e a baixa eficiência do sistema no que se refere ao aprendizado dos alunos e as suas chances de progressão na vida escolar, fatores expressos nas altas taxas de distorção idade-série com comprometimento da vida escolar futura do aluno e no aprendizado deficiente das habilidades básicas requeridas para cada nível, conforme aferido pelo Sistema de Avaliação da Aprendizagem Escolar - SAEB. Assim, superados em certa medida os problemas referentes à cobertura do sistema de ensino em nível fundamental, permanecem suas principais deficiências no que diz respeito à equidade. Estas características dos níveis que antecedem o ensino superior interferem em seu desempenho e, ainda uma vez, em suas possibilidades de atuação em favor dos princípios da equidade.

Capítulo 2 – O Ensino Superior Brasileiro

A análise da evolução do sistema de brasileiro de ensino no período posterior à promulgação da Constituição Federal indica o deslocamento gradativo do ensino privado para níveis mais elevados na estrutura educacional à medida que se estendem as responsabilidades do poder público com relação à oferta dos ensinos fundamental e médio.

Para o período compreendido entre 1995 e 2002 são duas as características a serem assinaladas, a saber: o aumento da demanda por ensino superior e a flexibilização da legislação educacional. Embora tenha havido certo aumento na oferta de vagas no ensino superior público³¹, a pressão exercida pela demanda foi atendida apenas muito parcialmente pelo aumento da oferta de vagas em instituições públicas. No plano das instituições federais, este pequeno crescimento expressa a orientação do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento que indicou a necessidade de reordenamento das funções e atividades do Estado e a atuação mais estrita em áreas consideradas prioritárias, dentre as quais não se incluía a oferta de ensino superior³².

Esse capítulo se destina, portanto, a apresentar os principais aspectos da legislação brasileira do ensino superior a partir de sua evolução histórica e as características que veio a assumir o sistema de ensino superior no período definido acima, a partir, sobretudo, de dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP/MEC. Ainda uma vez cabe assinalar que, embora a oferta de ensino superior tenha ocorrido também pela criação de novas modalidades de ensino – como os cursos seqüenciais e os cursos à distância –, para efeito deste estudo serão considerados apenas os cursos de graduação presenciais, que constituem o segmento mais expressivo em termos do número de matrícula.

³¹ A este respeito, ver o estudo de BORGES, D. P. (2005).

³² Na delimitação das áreas de atuação do Estado, foram delimitadas quatro tipos atividades, conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a saber: as que pertencem ao núcleo estratégico, que define leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento. Corresponde aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República. Seguem-se as atividades exclusivas do Estado, onde encontram-se os serviços que só podem ser prestados pelo Estado, como o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Dentre os exemplos de atividades exclusivas encontram-se a cobrança e fiscalização de impostos, a polícia, serviço social básico e o subsídio à educação básica. Em seguida, encontram-se os serviços não exclusivos, que correspondem ao setor no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e o setor privado. São exemplos, deste segmento as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Por fim, encontra-se o setor de produção de bens e serviços para o mercado, que é a área de atuação das empresas, voltadas para o lucro. Para uma discussão detalhada da reforma do Estado, ver PEREIRA, L. C. B. (1998).

2.1 - Aspectos Históricos do Ensino Superior no Brasil

Diferente da América de colonização espanhola, que contou com universidades religiosas desde o século XVI³³, o Brasil só veio a ter instituições de ensino superior a partir da vinda da família real para o Brasil sendo que até então a educação superior das elites coloniais se realizava na Metrópole. Até o início do século XIX, a universidade do Brasil havia sido a Universidade de Coimbra, para onde iam os brasileiros após concluírem os estudos nos reais colégios dos jesuítas. Estes estudantes brasileiros não eram considerados estrangeiros, mas portugueses nascidos no Brasil que compartilhavam com os nascidos em Portugal as possibilidades de virem a ser professores ou mesmo dirigentes da Instituição³⁴.

Os primeiros estabelecimentos de ensino superior foram instituições isoladas destinadas à formação de oficiais militares, médicos e engenheiros³⁵. A orientação de constituir escolas profissionais autônomas diretamente ligadas à Coroa permanece até o final do século XIX. Neste período, as instituições de ensino superior seguiam o modelo de formação profissional e eram de criação privativa do poder central. As características do ensino brasileiro até a República são assim resumidas por Anísio Teixeira:

Imobiliza-se, com efeito, durante o período do Império, o desenvolvimento educacional, mantendo-se ao longo do século XIX as condições educacionais da Colônia, com um modestíssimo acréscimo de ensino primário, seguido de escolas vocacionais, um sistema seletivo de preparo da elite reduzido a muito poucas escolas secundárias e um ensino superior limitado exclusivamente às profissões liberais, em meia dúzia de instituições nacionais isoladas e de tempo parcial. TEIXEIRA, A. (1970:71).

Com a Constituição Republicana, o ensino superior que até então fora monopólio da Coroa se diversifica e passa a ser oferecido também pela iniciativa privada e pelos governos estaduais,

³³ TAVARES, J. A.G. (2000) e DURHAM, E. (1995).

³⁴ TEIXEIRA, A. (1970).

³⁵ Escola de Cirurgia no Hospital Real da cidade da Bahia (1808), Escola de Medicina e Cirurgia no Hospital Militar da Bahia, uma Cadeira de Medicina Clínica, Teórica e Prática no Hospital Real Militar e de Marinha e uma Cadeira de Medicina Operatória e Arte Obstétrica (1809), um laboratório Químico-Prático na Corte do Rio de Janeiro (1812), de acordo com TAVARES, J.A.G. (2000).

Entre 1889 e 1918, 56 novas escolas de ensino superior, na sua maioria privadas, foram criadas no país. Tínhamos, de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa ao ensino laico, e, de outro, iniciativas das elites locais que buscavam dotar os seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Algumas contaram com apoio estadual, outras foram exclusivas de setores privados. Finalmente, existiram iniciativas do próprio governo federal. DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (1998:2).

O primeiro documento a organizar o ensino superior no país em bases nacionais foi o Decreto 11.530/1915, ainda na República Velha, portanto. O Decreto estabelecia de maneira minuciosa as normas de funcionamento das instituições para o sistema de ensino secundário e superior de então, de dimensões muito modestas, constituído de seis institutos de instrução secundária e superior e subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios. Importa considerar alguns aspectos a respeito do Decreto 11.530. Em primeiro lugar, já aparece aventada a possibilidade de criação de universidade, para o caso específico da união entre a Escola Polytechnica e de Medicina do Rio de Janeiro, a elas incorporando uma das Faculdades Livres de Direito, quando o Governo considerasse oportuno fazê-lo (artigo 6º).

Para as instituições de ensino não oficiais – privadas – a validade dos diplomas por elas conferido de modo a produzirem os fins previstos em lei ficava sujeita ao registro nas repartições federais mediante depósito da quota de fiscalização, a ser exercida pelo Conselho Superior de Ensino por meio de um inspetor designado para verificação das condições de ensino e ingresso. Era essa a forma de acreditação de instituição de ensino superior. Não poderiam pretender equiparar-se às instituições oficiais aquelas instituídas em cidades com menos de cem mil habitantes (artigo 25).

O órgão consultivo do governo para assuntos referentes ao ensino superior e auxiliar na fiscalização dos estabelecimentos era, então, o Conselho Superior de Ensino. O Conselho era formado por seu presidente, nomeado pelo Presidente da República, e pelos diretores dos institutos oficiais subordinados ao Ministério da Justiça. O corpo docente destas instituições era constituído de professores catedráticos, substitutos, honorários, ‘professores, simplesmente’ e livres docentes com regime de trabalho e formas de ingresso e remuneração também definidos no Decreto. O ingresso no magistério superior compreendia, basicamente, apresentação e defesa de trabalho original a ser argüido por banca examinadora, sem a necessidade de apresentação de título escolar. Para os alunos, o ingresso nos estabelecimentos de ensino superior implicava na comprovação de idade

mínima de dezesseis anos, idoneidade moral, além de aprovação em exame vestibular (artigo 77).

Instituições universitárias só vieram a se constituir na década de 20. A primeira instituição denominada universidade surgiu em 1920 no Rio de Janeiro pela reunião de três escolas superiores: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina e Escola Politécnica. Havia ainda a Universidade do Paraná, existente desde 1912, mas, em virtude da restrição do artigo 25 do Decreto 11.530/1915 referente a escolas superiores em cidades cuja população fosse inferior a cem mil habitantes, só veio a ser reconhecida como tal em 1946. Em 1927, foi criada a Universidade de Minas Gerais também pela reunião de escolas de Engenharia, Medicina e Direito³⁶, enquanto que alguns centros de estudos científicos já existiam desde 1850, como o Observatório Nacional e o Museu Nacional.³⁷

Por iniciativa das elites locais, começa a se estruturar a partir de 1900 no Estado de São Paulo, um sistema de ensino superior que indicará uma primeira ruptura com o modelo central sendo criada, em 1934, a Universidade de São Paulo:

Na prática, a USP só se transformou em uma verdadeira universidade com o correr dos anos. A integração de faculdades profissionalizantes tradicionais não se fez da noite para o dia. De fato, o impulso maior para sua criação veio de setores da elite cultural paulista preocupados com a formação de professores de nível secundário e superior e com a formação de uma faculdade de filosofia, ciências e letras não utilitária, voltada essencialmente para a pesquisa e especulação teórica. FAUSTO, B. (1998:339).

A criação tardia de universidades no Brasil ocorre, antes por recusa do poder central em criar tais instituições a partir da consideração de que faltariam à ex-colônia as bases para os estudos mais amplos e de caráter desinteressado identificados com as instituições universitárias, do que por hesitação ou inexistência de condições favoráveis para tanto, de acordo com Anísio Teixeira (1970). No entanto, este mesmo autor argumenta que o desinteresse demonstrado pelos dirigentes brasileiros pelas instituições universitárias também se amparava na avaliação concreta das características do ensino ministrado em Coimbra, pautado no apego à transmissão de conhecimentos e nos métodos da escolástica medieval, em desconsideração ao movimento então em curso na Europa de criação de

³⁶ ROMANELLI, O. *op. cit.* Capítulo 4.

³⁷ SAMPAIO, H. (1991).

instituições voltadas para as atividades de pesquisa e aprimoramento da cultura, no modelo de universidade alemã preconizado por Humboldt.

Mas, a criação das primeiras universidades no Brasil incorporou ainda a disputa entre defensores do ensino laico e a Igreja Católica, expressa na criação das universidades do Distrito Federal e do Brasil. A articulação da reaproximação entre Igreja e Estado, separados pela instauração da república é realizada por Francisco Campos Ministro de Getúlio Vargas, no intuito de ‘oferecer ao novo regime uma ideologia que lhe desse substância e conteúdo moral’, e fortalecida por Gustavo Capanema nos onze anos em que foi Ministro da Educação e Saúde Pública³⁸.

São, dessa forma, realizados dois projetos distintos de universidade: a proposta elaborada por Francisco Campos, da Universidade do Brasil, significava a continuação da antiga Universidade do Rio de Janeiro construída em 1920, e foi assumida por Gustavo Capanema com o objetivo de fixar o padrão de ensino superior brasileiro e ser uma instituição nacional com estudantes recrutados em todo o país por meio de rigorosa seleção. A criação da Universidade, o principal projeto do Ministro Capanema, foi recebido com grandes críticas em virtude das elevadas taxas de analfabetismo no Brasil e os altos custos do projeto.

O outro projeto de universidade, a Universidade do Distrito Federal, constituía-se em uma realização de intelectuais liberais sob a liderança de Anísio Teixeira e fora criada em 1935. Por sua condição de instituição dedicada à cultura e à liberdade, atraiu os melhores talentos das artes e das humanidades de então³⁹, provocou hostilidades por parte da Igreja Católica e foi extinta em 1938 por ocasião da repressão aos comunistas. Neste momento, caberia à Igreja assumir o controle da Universidade do Brasil, mas mesmo tendo sido fechada a UDF, foram muitas as resistências políticas para sua efetivação. A Igreja inicia a organização de suas próprias universidades na década seguinte com a criação da PUC do Rio de Janeiro, em 1944.

³⁸ SCHWARTZMAN, S. *et al.* (2001:61).

³⁹ Dentre os profissionais reunidos pela UDF até sua extinção estiveram, dentre outros: Mário de Andrade, Villa-Lobos e Portinari e grande número de professores franceses e italianos. Ver SCHWARTZMAN, S. *et al. op. cit.*:228

2.2 - A Reforma Francisco Campos - O Estatuto das Universidades Brasileiras

A década de trinta trouxe ainda como mudança de grande importância para o sistema de ensino brasileiro a Reforma Francisco Campos, ocorrida em 1931. Esta reforma tratou quase que exclusivamente do ensino superior e seu programa se assemelhava, em muitos aspectos, ao do Decreto 11.530/1915. Uma diferença muito significativa, no entanto, diz respeito ao Decreto 18.851/1931, o Estatuto das Universidades Brasileiras. O documento estabelecia a disposição técnica e administrativa das universidades e determinou que o ensino superior se organizasse, preferencialmente, sob a forma de universidades: “(...) o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados” conforme o caput do Decreto.

De acordo com o Decreto 18.851/1931, uma instituição de ensino superior para se constituir em universidade deveria atender a exigência de congregar em uma unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos de ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação e Ciências e Letras (art. 5º, I). Deriva, portanto, desse documento, a compreensão ainda hoje corrente de que uma universidade se constitui pela diferenciação dos campos do saber que abriga em suas unidades, ainda que de maneira menos clara tal compreensão já houvesse figurado no Decreto 11.530/1915.

A criação e manutenção de universidades foram facultadas à União, aos Estados e a particulares, neste caso sob a forma de fundações ou associações, havendo, assim, as chamadas universidades oficiais - as federais e estaduais - e as universidades particulares, ditas ‘livres’. O Decreto 18.851/1931 dispôs ainda sobre uma questão que veio a se constituir, nas décadas seguintes, em um dos grandes temas do debate do ensino superior sobretudo no segmento público, qual seja, a questão da autonomia. O artigo 9º estabelecia a autonomia administrativa, didática e disciplinar e, mais adiante, a capacidade de ampliar sua atividade didática pela incorporação progressiva de novos institutos de ensino superior, mediante aprovação do Conselho Universitário da própria instituição (art. 11).

Esta possibilidade de ampliação prevista no Decreto estava em conformidade com a orientação geral da reforma que previa a preferência da organização do ensino superior em universidades. O caráter provisório de outras formas de organização do ensino superior fica

expresso no artigo 111 que informa que o Governo instituiria em regulamentação especial o regime administrativo dos institutos federais localizados nos estados, enquanto estes não se integrassem em unidades universitárias.

O Decreto 18.851/1931 estabeleceu especificações referentes aos órgãos universitários e suas correspondentes atribuições: conselho universitário, assembléia universitária, conselho técnico-administrativo e congregação, sendo o reitor o cargo executivo mais elevado (na verdade, o art. 15 denomina o reitor de ‘órgão executivo’ supremo); estabelece normas para a organização didática, dispõe das normas para as atividades de ensino (arts. 32 a 34) e extensão universitária (art. 42). Refere-se ainda ao corpo discente, seus deveres e direitos, a normas para o regime disciplinar e vida social universitária organizada por associações de classe (docentes e discentes), congressos universitários a cada dois anos, extensão universitária e museu social (art. 99) e Diretório Central dos Estudantes (art. 107), cujo estatuto deveria ser aprovado pelo Conselho Universitário.

A atividade de pesquisa, então denominada de ‘espírito de investigação original’ seria estimulada por ser condição indispensável ao progresso das ciências. De acordo com o art. 46 do Decreto 18.851/1931, os institutos universitários deveriam favorecer os meios para a realização de pesquisas originais ‘que aproveitem aptidões e inclinações, não só do corpo docente e discente, como de quaisquer outros pesquisadores estranhos à própria universidade’.

No que se refere ao corpo docente, é evidente o destaque conferido pelo Decreto 18.851/1931 ao professor catedrático ao qual é destinado um capítulo de dezenove artigos que detalham aspectos referentes à seleção, concursos de títulos e provas, contratação, regime de trabalho e aposentadoria. As demais categorias docentes eram: auxiliares de ensino, professores contratados e docentes livres.

Diferente do que havia estabelecido o Decreto 11.530/1915, o ingresso de alunos nas universidades não exigia a aprovação em processo seletivo, mas se fazia mediante a apresentação e comprovação de: certificado de curso secundário ou equivalente, idade mínima (15 ou 17 anos, conforme o certificado de curso secundário exigido), provas de identidade, de sanidade, de idoneidade moral e pagamento das taxas exigidas, de acordo com o art. 81 do Decreto 18.851/1931.

Estava previsto também o pagamento de taxas para as ‘provas de exame’, instrumentos de verificação da habilitação conferida nos cursos para efeito de promoção nos períodos letivos, para expedição de certificados e diplomas e, ainda, à gratificação concedida aos professores participantes das bancas examinadoras. Não há menção ao caráter gratuito do ensino, nem à possibilidade de cobrança de mensalidades ou anuidades, além das taxas acima referidas. A habilitação nos cursos era conferida por meio de diplomas (para curso seriado) e certificados (para cursos avulsos), expedidos pelas universidades.

O financiamento ao ensino superior não é tratado na Reforma, o que indica que ainda não existiam as sérias disputas por recursos públicos na educação que vieram a marcar as décadas posteriores. A Reforma Francisco Campos criou também, pelo Decreto 18.850, o Conselho Nacional de Educação.

2.3 - O Movimento de Renovação da Educação e o Ensino Superior

O documento publicado pelo movimento de renovação da educação em 1932, cujas propostas para os ensino primário e secundário foram detalhadas no capítulo anterior, apresentou também medidas relacionadas à universidade e ao ensino superior. Uma importante proposição, indicativa do caráter do documento, recomendava que a educação universitária ou superior deveria ser ‘inteiramente gratuita como as demais’.

No ensino superior deveria ser superada a formação para as profissões ‘liberais’ (engenharia, medicina e direito) de modo a abranger outras áreas de formação e atender a todas as profissões que exigissem conhecimentos científicos. Recomendava o documento, portanto, uma organização capaz de desempenhar a tríplice função de ‘elaboradora ou criadora de ciência (investigação), docente ou transmissora de conhecimentos (ciência feita) e de vulgarizadora ou popularizadora, pelas instituições de extensão universitária, das ciências e das artes que conferem à pesquisa o aspecto central da universidade, seu ‘sistema nervoso’⁴⁰. Dessa forma, estabelece claramente o modelo de universidade caracterizado pela união das atividades de ensino, pesquisa e extensão, que só veio a ser confirmado

⁴⁰ AZEVEDO, F. (1932:419-20)

legalmente com a Constituição de 1988. Não menciona a universidade como forma preferencial de organização do ensino superior, embora a considere que estas instituições ocupem ‘o ápice de todas as instituições educativas’.

O caráter estritamente profissionalizante do ensino superior brasileiro é considerado insuficiente sendo necessário seu alargamento para horizontes científicos e culturais, aspecto que requeria flexibilidade organizacional para criação de faculdades de ciências sociais e econômicas, de ciências matemáticas, físicas e naturais e de filosofia e letras, conforme a recomendação que se segue:

Ao lado das faculdades profissionais existentes, reorganizadas em novas bases, impõe-se a criação simultânea ou sucessiva, em cada quadro universitário, de faculdades de ciências sociais e econômicas; de ciências matemáticas, físicas e naturais, e de filosofia e letras que, atendendo à variedade de tipos mentais e das necessidades sociais, deverão abrir às universidades que se criarem ou se organizarem, um campo cada vez mais vasto de investigações científicas. AZEVEDO, F. (1923: 419), mantida a grafia original.

No que se referia aos professores, as recomendações eram de que, para todos os graus, sua formação fosse realizada em instituições universitárias de modo a superar o descuido e o imprevisto constatados na preparação destes profissionais e que persiste como um dos principais problemas da educação brasileira.

O ano de 1945 foi marcado pela federalização de várias IES estaduais.

2.4 - O Ensino Superior na Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Reforma Universitária de 1968

A Lei 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação cujo longo e conturbado processo de elaboração foi referido no capítulo anterior, expressa o objetivo do ensino superior como sendo o da pesquisa, do desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais em nível universitário (art. 66), podendo ser ministrado em universidades ou estabelecimentos isolados. As universidades seriam constituídas, de acordo com o art. 79, pela reunião de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior.

É preciso lembrar que, embora esta lei tenha sido antecedida de intenso debate entre segmentos de visões divergentes no que diz respeito à educação, nas diferenças que se evidenciavam na oposição entre os interesses público e privado prevalece no texto da Lei a

vitória das forças conservadoras que proclamavam a defesa da escola privada. Assim, no que se refere ao financiamento do ensino, é prevista para os níveis médio e superior a cobrança de anuidades, ficando os estabelecimentos sujeitos a prestação de contas e à aplicação dos recursos em melhoramentos escolares. A gratuidade do ensino superior nos estabelecimentos públicos, universidades ou instituições isoladas, seria restrita aos que provassem ‘falta ou insuficiência de recursos’, conforme art. 168, II da Constituição então vigente, a de 1946.

As transformações da economia e intensificação do processo de industrialização e expansão do setor terciário que caracterizaram a orientação econômica do regime militar aumentaram os investimentos públicos em obras de infra-estrutura de transporte, comunicação e energia, dentro das estratégias de crescimento do estabelecidas pelo governo. Neste contexto, houve significativa elevação da demanda por educação conduzindo a uma crise nos sistemas de ensino, cujo aspecto mais crítico foi o excesso de demanda sobre os cursos superiores, conforme análise detalhada no estudo de Otaíza Romanelli (1993)⁴¹.

A pressão pela expansão do ensino superior se fazia visível sobretudo pelo problema dos ‘excedentes’ como eram designados os alunos aprovados nos exames vestibulares mas que não conseguiam ingressar nas universidades por falta de vagas. Entre os anos de 1964 e 68, houve aumento de 120% nos inscritos para o vestibular, enquanto o número de vagas aumentou em apenas 52%. O movimento estudantil passou a contestar intensamente o sistema escolar, ao mesmo tempo em que intensificava suas críticas a todo o regime⁴².

Como a instauração do regime militar havia estreitado as relações entre os governos brasileiro e dos Estados Unidos, além de investimentos e empréstimos são também realizados acordos de cooperação técnica voltados para diversos problemas relacionados à ‘instabilidade’ brasileira. Para a educação, foram assinados entre os anos de 1964 e 1968

⁴¹ Otaíza Romanelli *op. cit.* assinala ainda como fator responsável pelo aumento da pressão por educação superior, o estreitamento dos canais tradicionais de ascensão da classe média com a restrição do crédito para pequenos negócios ao mesmo tempo em que se ampliam as possibilidades nas hierarquias profissionais dos setores público/privado para as quais é requerida a qualificação dada pela escolaridade. A mesma explicação é dada por MARTINS, C. B. (1988) e (1989): com o malogro dos investimentos em pequenos negócios em meio à política concentradora de renda e propriedade, a educação passa a ser o capital dos que buscam se inserir no mercado de trabalho.

⁴² ROMANELLI, O. (1993:207).

convênios entre o MEC e AID – *Agency for International Development*, os chamados acordos MEC-USAID. Embora a ajuda solicitada se voltasse para a necessidade de reforma em todo o sistema de ensino, foi dedicada maior atenção ao ensino superior.

Foram também instituídas pelo governo duas comissões voltadas para analisar e elaborar proposições em torno da política educacional. A principal delas, a Comissão Meira Matos (nome do presidente da Comissão, coronel da Escola Superior de Guerra), foi criada em período de intensos protestos e mobilização estudantil. Outro documento, o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (que deu origem à Lei 5.540/68), estabelecia normas para organização e funcionamento do ensino superior, proposições que vieram a coincidir com as recomendações feitas pelos técnicos dos acordos MEC/USAID e da Comissão Meira Matos.

Dentre as proposições dos técnicos dos acordos MEC-USAID para a organização universitária estavam relacionadas:

1. Inovação quanto à ‘flexibilidade estrutural e diversificação docente, dentro de um critério de máxima integração e economia’;
2. Novas atividades acadêmicas e científicas;
3. Satisfação, com os produtos da Universidade, das reais necessidades da sociedade;
4. Melhora da qualidade e ampliação da quantidade;
5. Criação de cursos básicos de estudos fundamentais gerais;
6. Criação dos Departamentos e eliminação da cátedra;
7. Implantação do (regime de) tempo integral para docentes;
8. Ampliação e diversificação dos cursos profissionais;
9. Criação de unidades de estudos básicos, chamados Centros Universitários de Estudos Gerais (como opção diferente dos Institutos Centrais, aos quais se opunha);
10. Criação de um Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, com capacidade de interferir nos mecanismos de controle interno das universidades e independente do Poder Executivo, conselho esse que seria ‘o lugar mais lógico para empreender, no nível mais alto, e a longo prazo, pesquisas metapedagógicas e o planejamento integral do ensino superior, em todo o referente à sua administração, estrutura e seu conteúdo acadêmico-científico’.

O relatório da Comissão Meira Matos apresentava as recomendações que se seguem, das quais os críticos destacam o acentuado caráter empresarial e a orientação em conter a oposição manifestada pelos estudantes:

1. Critérios para instituir a cobrança de anuidades nas escolas de ensino superior públicas;
2. Plano para ampliação da capacidade de vagas nas escolas (multiplicação dos turnos), cursos com base em hora-aula e período de férias reduzido;
3. Aplicação mais rigorosa da LDB quanto à matrícula de alunos reprovados;
4. Adoção de critérios mais rígidos para reconhecimento do ensino superior privado;
5. Melhoria do sistema de remuneração do magistério.

No entanto, apesar de todas as medidas tomadas em consideração às recomendações, como cursos de verão e de curta duração e sistema de créditos, as instituições públicas não lograram aumentar significativamente a oferta de vagas. A oferta de cursos noturnos só muito recentemente começou a ser implantada para a maioria das universidades públicas.

A reforma universitária proposta foi promovida pela Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968. A lei afirma, no artigo 2º, que o ensino superior, indissociável da pesquisa cuja realização seria seu principal objetivo, se desenvolveria preferencialmente em instituições universitárias e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados.

Em decorrência da orientação de ministrar o ensino superior em instituições universitárias, o artigo 8º recomendava que, sempre que possível, os estabelecimentos isolados se incorporassem em universidades ou congregassem-se com outros estabelecimentos isolados de modo que viessem a constituir federações de escolas. Como incentivo a essa medida, os programas de financiamento considerariam tal disposição. Ao Ministério da Educação caberia fixar os distritos geo-educacionais para aglutinação em universidades ou federações de escolas, mediante proposta do Conselho Federal de Educação.

Na estrutura das universidades, a grande alteração trazida pela Lei foi a criação do departamento, entendido como a ‘menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal’ (art. 11, § 3º). A estrutura departamental vinha a suprimir a duplicação de meios para fins

idênticos, uma das principais críticas feitas à organização por cátedra. A extinção da cátedra ou cadeira (art. 40, “a”), por sua vez, era a mais importante alteração sofrida pelo corpo docente das instituições de ensino superior.

Em relação ao problema dos ‘excedentes’, foi instituído pela Lei 5.540/68 o concurso vestibular (art. 17, “a”), retomando exigência do Decreto 11.530/1915. Assim, além de conclusão do curso colegial ou equivalente, era necessária também a aprovação em vestibular e classificação de acordo com o número de vagas disponível. Por outro lado, como forma de diminuir a pressão sobre os cursos superiores, foi determinada a organização de cursos profissionais de diferentes modalidades quanto à duração, tanto para corresponder às condições do mercado de trabalho (art. 23) quanto para ‘proporcionar habilitações intermediárias de curta duração’ (art. 23 § 1º).

Foram, ainda, instituídas formas de otimizar a utilização da capacidade instalada nas universidades, pela recomendação de execução de programas de ensino e pesquisa entre os períodos letivos regulares (art. 28 § 2º). Não há, no entanto, qualquer referência na Lei à questão do financiamento à educação superior ou sobre a cobrança de anuidades em estabelecimentos oficiais, objetos das discussões que precederam sua elaboração.

A autorização ou o reconhecimento de estabelecimentos de ensino superior se faria por decreto do poder executivo, após parecer favorável do Conselho Federal de Educação. O Conselho tinha ainda a atribuição de suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino bem como a autonomia de qualquer universidade por motivo de infringência da lei, após proceder inquérito administrativo, conforme os artigos 47 e 48 da Lei 5.540/68.

É preciso lembrar que nesse momento os estudantes, por meio de suas entidades representativas, atuavam em movimentos de contestação de grande visibilidade. A situação dos ‘excedentes’, equacionada pelo governo mediante a instauração de vestibulares classificatórios e pela flexibilização dos critérios para expansão do ensino superior privado, foi considerada pelos críticos da reforma como tendo o Estado se desobrigado em relação ao ensino superior, embora as medidas tivessem se orientado também para conferir maior eficiência ao ensino superior público⁴³.

⁴³ MARTINS, C.B. (1988).

Sob a vigência da Lei 5.540/68, o Conselho Federal de Educação, com as atribuições que lhe garantia a LDB/61, exerceu importante papel na expansão do ensino privado, tendo assumido uma orientação extremamente permissiva em relação à autorização para abertura de cursos e instituições de ensino superior, aprovando a grande maioria de pedidos que lhe eram encaminhados.

2.5 - O Conselho Nacional de Educação - CNE

O CNE foi criado na Reforma Francisco Campos pelo Decreto 18.850/31, na condição de órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde Pública com o propósito assinalado de atuar em favor da ‘elevação do nível da cultura brasileira’. A composição do CNE demonstra ser o ensino superior a principal preocupação do Governo à época, não havendo representação dos níveis elementares de ensino nem dos cursos voltados para formação de professores⁴⁴. Assim, foi criado como órgão consultivo do Ministério, semelhante ao Conselho Superior de Educação do Decreto 11.530/1915 (artigos 28 a 35), mas assume aos poucos ‘funções legislativas e de controle minucioso do sistema educacional’.⁴⁵

Mesmo sem a representação de profissionais dos demais níveis de ensino, dentre as atribuições consideradas fundamentais do Conselho estava a de ‘firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior’. Sobre o CNE importa considerar, como para qualquer órgão do gênero, dois aspectos em particular: sua composição e suas atribuições. Embora já desde o início com um número grande de atribuições, suas competências mais abrangentes, bem como uma composição mais diversificada, foram dadas pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 4.024/61, quando passa a

⁴⁴ Conforme o artigo 3º, a escolha dos membros do Conselho Nacional de Educação se faria da forma como segue: um representante de cada uma das universidades federais ou equiparadas; um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, medicina e engenharia não incorporados em universidades; um representante do ensino superior estadual equiparado e de um particular também equiparado; um representante do ensino secundário federal, um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado. Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e o Diretor do Departamento Nacional de Ensino [(membro nato), órgão do Ministério da Educação e Saúde Pública responsável pela inspeção e fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior].

denominar-se Conselho Federal de Educação – CFE, porque o Decreto 19.850 definia como membros os dirigentes de instituições federais de ensino. De acordo com a Lei 4.024, no que se refere à composição, o artigo 8º determinava que o Conselho seria constituído ‘por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação’, levando em consideração a necessidade de representação das diversas regiões do país, os diversos graus do ensino e os magistérios oficial e particular.

Das atribuições do Conselho, definidas pelo art. 9º, as principais foram as de ‘decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares’ e ‘decidir sobre o reconhecimento de universidades, mediante a aprovação de seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior (...)’. Ao Ministério da Educação era determinado ‘velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação’ (art. 7º). O Conselho possuía, além disso, grande poder de decisão sobre recursos destinados à educação, cabendo-lhe determinar os quantitativos globais das bolsas de estudo e financiamento para os diversos graus de ensino a serem atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios. À Câmara de Planejamento do Conselho foi determinado fixar condições para concessão de financiamento aos estabelecimentos de ensino, estabelecer critérios para fixação e reajuste de anuidades mensalidades escolares e demais taxas e elaborar normas para expansão do ensino.

Assim, configurado o CFE, dotado de atribuições superiores às do próprio Ministro da Educação na organização do sistema de ensino e na destinação de recursos⁴⁵ e, com as possibilidades de representação que confere ao segmento privado tendo sido plenamente apropriadas, criaram-se condições muito favoráveis para a atuação dos segmentos privados em educação por dentro do próprio aparelho do Estado.

Estes aspectos respondem pela reputação preponderantemente negativa do CFE na literatura sobre o ensino brasileiro, sobretudo nas avaliações feitas sobre sua atuação a

⁴⁵ Foram relacionadas 31 atribuições para o CNE de acordo com o Decreto que o criou. Ver SCHWARTZMAN, S. *et al.* (2001).

⁴⁶ Em 1969, pelo Decreto 64.902 o CNE passa a ter também a atribuição de traçar o Plano Nacional de Educação, mas que nunca chegou a se realizar na prática. O primeiro PNE, a Lei 10.172, foi promulgado pelo Congresso em 2001 em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal e artigo 9º da LDB/96.

partir de 1970⁴⁷ identificada com os interesses do ensino privado de caráter empresarial. Fonseca (1992), em estudo específico sobre a atuação do CFE, considera que o pensamento e as práticas que caracterizaram o órgão, principalmente a partir de 1969, o definem antes como um cartório de práticas privatistas do que representação da pluralidade das forças presente na educação brasileira⁴⁸.

No contexto de predomínio da tecnocracia que caracterizou o regime militar, foram incorporados ao CFE representantes dos Ministérios do Planejamento e da Educação, resultando em confusão entre os papéis do Conselho e da Secretaria de Educação Superior SESu-MEC em relação à verificação das condições para autorização de cursos. Esta tarefa coube, em seguida, ao Departamento de Assuntos Universitários DAU-MEC e, mais tarde, às Comissões de Especialistas.

A análise dos documentos emitidos pelo Conselho, que são os pareceres e resoluções, demonstra, ainda conforme Fonseca (1992), que, então, a visão dos Conselheiros se orientava por um caráter se não declaradamente privatista, ao menos marcadamente favorável à iniciativa privada: “A educação é sempre uma função pública” qualquer que seja a natureza da instituição que a promova. Os conselheiros, cujas origens e trajetórias profissionais os identificavam com as grandes instituições de ensino privadas, demonstravam claramente em seus pareceres as opções em favor do ensino privado e em favor do papel da família na escolha da educação.

Desacreditado e sob denúncias de favorecimento e corrupção, o CFE foi extinto durante o governo de Itamar Franco e depois recriado, pela Lei 9.131/1995, novamente com a denominação de Conselho Nacional de Educação - CNE. A Lei 9.131, ainda em vigor, destina ao Ministério da Educação e do Desporto as atribuições de formular e avaliar a política nacional de educação, ficando relegadas ao CNE as atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação (art. 7º).

⁴⁷ Ver em MARTINS, C. B. (1988) e (1995), ROMANELLI, O. (1993) e FONSECA, D. M. (1992).

⁴⁸ Ainda um aspecto demonstra as características de grande autonomia assumida pelo CNE: a permanência dos conselheiros no cargo. Fixada em 6 anos pela Lei 4.024 foi alterada por meio do Decreto 922/69, de modo que para um grupo de 30 conselheiros foi identificada permanência entre 8 e 18 anos, sendo um bispo da Igreja Católica o conselheiro de maior permanência⁴⁸. Fonseca (1992) demonstra também que a indicação de conselheiro para o CFE foi ainda utilizada como ‘prêmio de consolação’ para os preteridos em cargos de maior importância na administração federal.

A composição do Conselho passou a ser de 24 membros, 12 para a Câmara da Educação Básica e 12 para a Câmara da Educação Superior. A escolha e nomeação dos conselheiros são atribuições do Presidente da República, mas a lei não define quantos conselheiros devem pertencer a entidades representativas do ensino público e quantos de entidades do ensino privado, embora deva nas duas câmaras contemplar ambos os segmentos.

2.6 - A Legislação Recente: Constituição Federal, LDB/96 e Plano Nacional de Educação

O capítulo da educação na Constituição significou a retomada do antigo debate na educação brasileira em torno da destinação de recursos públicos para as atividades de ensino⁴⁹. Novamente, se opuseram os defensores da exclusividade dos estabelecimentos oficiais aos que defendem o acesso de instituições privadas aos recursos públicos. O texto final foi resultado de intenso conflito que se iniciou nas audiências públicas realizadas pela subcomissão temática, ‘destinada a captar os anseios sociais’, e prosseguiu nos trabalhos da comissão de sistematização e na votação no plenário da Câmara⁵⁰.

O encaminhamento de propostas concretas pelos diferentes segmentos se orientou sobretudo pela definição que cada agente em questão atribuía ao sentido do termo ‘público’. Os defensores da escola pública entendiam o termo público como estritamente referido à esfera estatal. O segmento privado, diferenciado entre os representantes das instituições particulares propriamente ditas e as instituições de caráter filantrópico, comunitário e confessional, compreendia o termo em pelo menos outras duas acepções: público como prestador de serviço público (‘o que a educação sempre é’) e ‘público não estatal’ que definiria todos os estabelecimentos de ensino que não se organizam sob a forma de empresas lucrativas.

⁴⁹ Os outros dois momentos foram: o período de elaboração da Constituição de 1934 e o final da década de 50, momento das discussões que deram origem à primeira LDB – Lei 4.024/61, ver em ROMANELLI, O. (1993) e PINHEIRO, M. F. S. (1991).

⁵⁰ PINHEIRO, M. F. S. *op. cit.*

Na dinâmica dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte - ANC, as propostas em favor da escola pública, cuja defesa foi realizada de forma coesa pelo Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito⁵¹, foram tanto mais influentes quanto mais aberta à participação da sociedade era a etapa dos trabalhos em andamento na subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. À medida que avançavam os trabalhos e passavam para o âmbito interno do Congresso (Comissão de Sistematização e Plenário), aumentava a influência exercida pelos defensores da escola privada, por meio do segmento confessional, representado pela AEC - Associação de Educação Católica do Brasil e ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas e leigo, pela FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

Com a Constituição Federal de 1988, promulgada vinte anos após a Lei 5.540, é assegurada, pela primeira vez, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais (inciso IV do artigo 206). É preciso que se diga, no entanto, que durante todo o período em que a lei mencionada facultou a cobrança de anuidades dos estudantes das escolas públicas, esta prática nunca chegou a ocorrer, a não ser em raros casos e em cursos de pós-graduação. Cabe fazer ainda uma outra ponderação. Muitas IES públicas estaduais e municipais cobravam, e ainda o fazem, pelo ensino ministrado, de forma que a regra se aplica estritamente apenas para as IES federais. A prática da cobrança de mensalidades escolares por IES estaduais e municipais é possível porque o artigo 242, no Título IX da Constituição, ‘Das Disposições Constitucionais Gerais’, expressa que o princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data de promulgação da Constituição Federal e que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos. Dessa forma, persistem no sistema de ensino superior estas instituições criadas pelos governos estaduais e municipais que cobram mensalidades de seus estudantes, constituindo uma espécie de instituições ‘semi-públicas’⁵².

⁵¹ O Fórum foi também importante para a elaboração do Plano Nacional de Educação, conforme histórico no texto do PNE – Lei 10.172/2001.

⁵² De acordo com Luiz Antonio Cunha, esta situação foi resultado de esforço do Senador Jorge Bornhausen, à época Ministro da Educação, interessado em assegurar apoio de instituições que compõem sua base eleitoral. Ver CUNHA, L. A. (2001: 447).

Para as universidades foi assegurada no artigo 207 autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e determinada a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 11/96).

No que se refere aos recursos públicos, foi estabelecida a destinação às escolas públicas, ‘podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei’ (art. 213). O parágrafo segundo deste artigo determina que ‘as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público’. Isso equivale a dizer que as atividades que não as de ensino desenvolvidas por instituições privadas podem se beneficiar de recursos públicos. As escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias foram contempladas com a possibilidade de acesso a recursos públicos ao mesmo tempo em que a Constituição desobrigou o setor privado das responsabilidades referentes a plano de carreira para seus profissionais e a gestão democrática do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/96, promulgada oito anos mais tarde, apresenta algumas importantes inovações no capítulo destinado ao ensino superior: desaparece a recomendação presente desde a Reforma Francisco Campos da preferência pelas instituições universitárias, mas que não aparecia na LDB/1961. De acordo com o artigo 45, o ensino superior se desenvolverá em instituições de ensino superior públicas ou privadas, com variados graus e abrangência.

Em relação aos cursos, são acrescentados os chamados cursos seqüenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência (art. 44, I). A autorização e reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições passam a ter prazo limitado, requerendo renovação periódica a partir de processo de avaliação que pode conduzir, caso o resultado seja insatisfatório, à desativação de cursos e habilitações, intervenção ou mesmo descredenciamento de instituições.

Para as universidades, fica suprimida a diferenciação entre as públicas e privadas para efeito de emissão e registro de diplomas. Os diplomas emitidos por instituições não universitárias requerem registro em universidades indicadas pelo CNE para adquirirem validade. As universidades são definidas, no artigo 52, como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: a) produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes,

tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; b) um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; c) um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Estas exigências trarão conseqüências significativas para o sistema de ensino superior.

Com diferentes implicações para instituições públicas e privadas, a autonomia universitária consiste, nos termos do artigo 53, na faculdade de criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, fixar os currículos de seus cursos e programas em observância às diretrizes gerais; fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências de seu meio; elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes, firmar contratos, acordos e convênios.

Dentre as leis do ensino que abrangem todos os níveis e modalidades, o Plano Nacional de Educação promulgado em janeiro de 2001 é a mais recente⁵³. Para o ensino superior, apresenta diagnóstico que atenta para o papel na formação de professores, ponto em que o ensino superior se comunica com a qualidade do ensino ministrado nas escolas de nível básico e menciona a necessidade de atenção a problemas como a crescente demanda de alunos carentes decorrente da expansão do ensino médio gratuito e a necessidade do fortalecimento do sistema público para manutenção de atividades típicas das universidades: ensino, pesquisa e extensão.

Há algumas recomendações particularmente importantes no Plano. A primeira diz respeito à expansão do ensino superior com a manutenção da proporção entre a oferta de vagas por parte dos setores público e privado seja de 40% e 60%, respectivamente, o que deve ser feito mediante a expansão de vagas no ensino superior público. Neste sentido, a oferta de vagas nos cursos noturnos, sobretudo para as instituições federais, com a garantia do acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos (para melhoria do indicador referente ao número de alunos por docente) é considerado um recurso de grande importância para aumento da oferta de oportunidades de ensino superior.

⁵³ A Lei 10.172/2001 é o primeiro Plano Nacional de Educação, embora sua criação tenha sido aventada já na década de 1930, o que não veio a ser ocorrer por questões de ordem política. Ver a respeito SCHWARTZMAN, S. *et al.* (2001) e o histórico na própria Lei.

Uma outra recomendação diz respeito ao papel central atribuído à avaliação. Na democratização das formas de acesso, é indicada a necessidade da criação de mecanismos para a promoção de minorias vítimas de discriminação e o apoio a instituições comunitárias de ensino superior, aspectos que têm sido objeto de discussão pela sociedade e de ações governamentais.

A partir do reconhecimento do aumento da demanda por ensino superior, o Plano recomenda a expansão com qualidade do setor privado. Na avaliação que faz da ampliação do setor público, explica que esta se deveu à expansão das redes de ensino superior estaduais e municipais e atenta para o risco de descumprimento das obrigações constitucionais por parte destes entes federados no ensino fundamental e médio, com a advertência de que a promoção do ensino superior não se faça em prejuízo da escolaridade obrigatória e do ensino médio. O texto assinala ainda que a ampliação da oferta de ensino superior nos estabelecimentos municipais contraria o disposto na Emenda Constitucional nº 14/96.

O Plano indica a necessidade de racionalização do gasto público com educação superior e para a grande controvérsia que este tema encerra, sobretudo em relação à dimensão assumida pela folha de pagamentos. Embora considere que não cabe ao Plano tomar partido na discussão, indica a possibilidade de os inativos das universidades federais serem custeados com recursos da União, mas desligados dos orçamentos das IFES, uma vez que o gasto com pessoal inativo, além de significativo, é crescente e tem concorrido com os recursos de Outros Custeios e Capital - OCC.

Referente aos controles burocráticos para o ensino superior, o Plano Nacional de Educação recomenda sua flexibilização por meio da efetiva autonomia das universidades e da ampliação da margem de liberdade das instituições não universitárias. Assim, indica 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’⁵⁴.

Das trinta e cinco metas estabelecidas pelo Plano para a educação superior a serem cumpridas até o final da década em curso, assinalam-se: i) a provisão de oferta de educação

⁵⁴ Diretrizes para o Ensino Superior no Plano Nacional de Educação.

superior para pelo menos 30% da população entre 18 e 24 anos; ii) instituição de amplo e diversificado sistema de avaliação com o estabelecimento de um sistema de credenciamento periódico; iii) diversificação do sistema e valorização dos estabelecimentos não universitários; iv) diversificação da oferta de ensino com cursos modulares, seqüenciais de modo a conferir maior flexibilidade na formação e v) criação de mecanismos que facilitem às minorias vítimas de discriminação o acesso a educação superior por meio de programa de compensação das deficiências de sua formação escolar.

2.7 - Expansão e Diversificação do Ensino Superior Brasileiro

A oferta de ensino se expande ou se contrai por meio da variação no número de instituições, de cursos e vagas oferecidos. No período considerado para este estudo, do ano de 1995 a 2002, houve significativa expansão na oferta de ensino superior que se deveu, conforme assinalado, sobretudo ao segmento privado, tendo o setor público expandido de forma muito modesta sua oferta.

A expansão do setor privado, portanto, deve ser compreendida com referência ao sistema público em dois sentidos: no da expansão das matrículas no ensino básico e conseqüente aumento de alunos em condições de demandar por educação superior e no sentido da restrição da expansão do ensino superior público, orientação então assumida pelo governo. A magnitude e as características da expansão do ensino privado, que ocorreu por meio da oferta de vagas e cursos e pelo aumento da rede de estabelecimentos de ensino superior, serão analisadas nesta seção por meio dos dados oficiais sobre ensino superior coletados e divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP/MEC. O aumento do número de instituições de ensino superior requer que sejam consideradas, em primeiro lugar, as distinções por categoria administrativa e por organização acadêmica.

2.7. 1 - Categoria Administrativa

De acordo com a categoria administrativa, as instituições de ensino, dos diferentes níveis, podem ser públicas ou privadas. Instituições públicas são aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público em qualquer das três esferas: municipal, estadual ou federal. As instituições privadas, por sua vez, são aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, conforme define o artigo 19 da LDB/96.

A variação no número de instituições de ensino superior para o período considerado é a que aparece descrita no Quadro 2.1:

Quadro 2.1
Número de Instituições de Ensino Superior por Categoria Administrativa, em números absolutos e percentuais – Brasil e Regiões 1995 e 2002

	1995						2002					
	Total		Públicas		Privadas		Total		Públicas		Privadas	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Brasil	894	100	211	100	683	100	1 637	100	195	100	1 442	100
N	31	3,5	13	6,2	18	2,6	83	5	14	7,2	69	4,8
NE	92	10,3	38	18	54	8	256	15,6	51	26	205	14,2
SE	561	62,8	89	42,2	472	69	840	51,3	77	39,5	763	53
S	120	13,4	38	18	82	12	260	15,9	35	18	225	15,6
CO	90	10	33	15,6	57	8,4	198	12	18	9,2	180	12,4

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

As instituições privadas representavam, em 1995, 76% do total de estabelecimentos de ensino superior e, em 2002, passam a equivaler a 88% do conjunto das IES. O aumento, para todas as instituições foi de 83%, enquanto que para o segmento privado foi de 111% com pequena retração no número de instituições públicas. A diminuição no número de IES públicas, no entanto, não se deveu ao fechamento de instituições, mas à aglutinação de estabelecimentos isolados em instituições de maior porte, como o são as universidades e os centros universitários. Essa situação pode ser aferida na variação da matrícula, conforme se verá nas seções que se seguem.

Aumenta a participação das regiões Norte e Nordeste no total de instituições de ensino superior: de 3,4% para 5,0% para a região Norte e de 10,2% para 15,6% para a

região Nordeste, ao mesmo tempo em que decresce a participação da região Sudeste: de 62% para 51% no período entre 1995 e 2002. A maior oferta de instituições públicas nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam menor demanda por ensino superior, é assinalada como sendo uma tendência do sistema de ensino superior brasileiro⁵⁵ e tem importantes implicações do ponto de vista da equidade⁵⁶.

As regiões Norte e Nordeste foram beneficiadas tanto com o aumento de instituições públicas quanto privadas, tendo apresentado os mais elevados percentuais de variação em relação ao aumento de sua rede privada: 283% e 279%, respectivamente. A região Sudeste, por sua vez, apresentou o menor percentual de variação, de 61% diminuindo sua participação para o conjunto das regiões em relação ao ano de 1995. Esse movimento se assemelha ao que ocorreu na expansão do ensino básico, sendo a expansão mais acentuada nas áreas de menor cobertura e mais modesto nas áreas cujas redes de ensino são mais antigas e mais consolidadas. Foi também muito expressivo o aumento do número de IES na região Centro Oeste: 215%.

Para além da distinção entre instituições públicas e privadas, há segmentação interna ao grupo das instituições privadas de ensino. De acordo com o artigo 20 da LDB/96, estas instituições podem ser: particulares em sentido estrito ou comunitárias, confessionais e filantrópicas. Instituições comunitárias são aquelas instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas - inclusive cooperativas de professores e alunos - que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Esta distinção, entre instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, só aparece nos dados do INEP a partir de 1999.

As instituições confessionais são caracterizadas como sendo as instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas (além da característica das confessionais). Instituições filantrópicas são definidas em termos da legislação própria, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742/1993. As instituições de ensino particulares em sentido estrito, por sua vez, são as instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e que não apresentam as características que distinguem as instituições anteriores.

⁵⁵ DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (1995).

As instituições comunitárias são originadas das regiões nordeste e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul a partir de movimentos de lideranças políticas e motivadas por iniciativas de desenvolvimento regional. Data da década de 80 o reconhecimento do caráter comunitário destas instituições, que é, na definição de Neves (1995), a um tempo distinção conceitual e argumento político na disputa por tratamento diferenciado por parte do poder público e do acesso a apoio financeiro⁵⁷.

Em termos concretos, o caráter público comunitário destas instituições estaria na concessão de bolsas de estudo a alunos carentes e na participação comunitária em sua administração e controle por meio de representantes dos diferentes segmentos da sociedade sobretudo na Assembléia Geral da entidade mantenedora. A definição jurídico-institucional das IES comunitárias decorre do fato de estarem apoiadas numa mantenedora, que pode ser uma fundação de direito privado, associação ou uma sociedade civil, reconhecida como entidade filantrópica de utilidade pública estadual, municipal ou federal e registrada no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

2.7.2 – Organização Acadêmica

Um outro nível de distinção entre as IES é conferido por documento legal e se faz de acordo com a organização acadêmica, definido pelo artigo 45 da LDB. De acordo com esta determinação, a educação superior será ministrada em instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. A regulamentação deste artigo foi feita pelo Decreto 2.207/97, revogado pelo Decreto 2.306/97, revogado por sua vez pelo Decreto 3.860/2001, que esteve vigente até 2006.

Este documento traz uma importante modificação para as instituições superiores, qual seja, a criação dos centros universitários. Estes centros são definidos no artigo 11 do Decreto como sendo ‘instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar’.

⁵⁶ SAMPAIO, H. *et al.* (2000).

Estas instituições de ensino compartilham da autonomia concedida às universidades para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes (Decreto 3.860/2001 art. 11 § 1º). Podem ainda, de acordo com o Decreto, vir a usufruir outras atribuições da autonomia universitária estabelecidas em seu ato de credenciamento.

É, portanto, fácil compreender a grande controvérsia suscitada pela criação destas instituições que possuem a mais importante das atribuições das instituições universitárias para o segmento privado, qual seja, a autonomia para a criação e extinção de cursos, sem a correspondente exigência, onerosa em termos financeiros, de desenvolver atividade de pesquisa e manter em seus quadros pelo menos um terço de profissionais com titulação de mestrado ou doutorado, conforme estipula a LDB/96.

Para os defensores de uma visão mais liberal acerca do ensino superior e que consideram a necessidade de ampliação das oportunidades de ensino superior para a população, a criação de instituições dotadas de maior flexibilidade para fazer face às alterações constantes do mercado e mais livres em relação aos entraves burocráticos impostos pelo MEC e CNE foi uma medida acertada, cujo exemplo mais destacado são os centros universitários, instituições dotadas de autonomia para a criação de cursos sem as onerosas exigências em atividades de ensino e pesquisa⁵⁸, tendo em vista as enormes dificuldades em ampliar as redes de ensino superior nos moldes de instituições que desenvolvem tais atividades. Por outro lado, os que defendem a atuação exclusiva do setor público em todos os níveis de ensino, consideram estes estabelecimentos uma concessão excessiva à capacidade de obter lucros com a educação superior.

A despeito do debate relacionado ao tema, os centros universitários se expandiram continuamente desde sua criação e chegam, em 2002, como instituições mais numerosas que as universidades para o segmento particular propriamente dito⁵⁹ e conseqüente diminuição nos pedidos de credenciamento de universidades. Por outro lado, as universidades privadas já existentes se ressentiram da concorrência representada por estes centros. A conversão de universidades particulares em centros universitários, pela natureza

⁵⁷ NEVES, C. E. B. (1995).

⁵⁸ SCHWARTZMAN, J. (2005).

⁵⁹ A Sinopse Estatística da Educação Superior/INEP assinala em 2002 a existência de 77 centros universitários. O segmento privado particular contava, então, com 47 centros universitários e apenas 28 universidades, conforme o Quadro 2.2 adiante.

do trabalho que desenvolvem e pelas exigências a que precisam atender, encontra-se mais em conformidade com seus interesses. No entanto, para o segmento privado a condição de universidade significa por si um elemento que as favorece no contexto de competição com outras instituições.

A classificação das instituições de ensino superior quanto a organização acadêmica, antes denominada ‘natureza institucional’, passa a ser: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. A diferenciação interna ao campo das instituições de ensino superior, no entanto, não é um fenômeno recente, que contou desde o princípio com instituições isoladas e estabelecimentos integrados, de caráter leigo e confessional e com orientações diversas em relação à formação para carreiras liberais ou magistério e instituições que se organizaram em torno da pesquisa⁶⁰.

Às universidades, tal como definidas na LDB, o Decreto 3.860/2001 acrescenta a obrigatoriedade de contemplar programas de mestrado ou de doutorado em atividade regular e positivamente avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES. No que se refere à criação de universidades especializadas, que passaram a existir após a LDB, é necessária a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa nas áreas básicas e aplicadas. A criação de universidades se faz mediante novo credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações do MEC (art. 8º, § 3º).

Faculdades integradas são instituições constituídas por propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento e organizadas sob regimento comum. As instituições de ensino superior que se organizam sob a forma de faculdades, faculdades integradas e institutos superiores permanecem obrigadas a sujeitar à aprovação do MEC e do CNE suas propostas de criação de cursos superiores. Todas as instituições de ensino superior devem tornar público anualmente, antes do início de cada período letivo, os critérios para seleção de alunos (nos termos do art. 44, II, da LDB/96), bem como a relação nominal dos docentes em efetivo exercício e sua qualificação.

A diferenciação interna ao conjunto das instituições privadas de ensino superior de acordo com organização acadêmica e orientação confessional, comunitária ou filantrópica e particular em sentido estrito, é a que aparece no Quadro 2.2:

⁶⁰ DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (1995)

Quadro 2.2

Número de Instituições Privadas de Ensino Superior por Organização Acadêmica - Brasil 1999 e 2002*

Brasil	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas e Institutos
1999					
Privada	905	83	39	72	711
Particular	526	26	22	47	431
Comunit/Confes/ Filant.	379	57	17	25	280
2002					
Privada	1442	84	74	102	1160
Particular	1125	28	47	85	943
Comunit/Confes/ Filant.	317	56	27	17	217

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1999 e 2002

* Os dados com a discriminação entre instituições privadas particulares e comunitárias, confessionais e filantrópicas estão disponíveis a partir de 1999.

2.7.3 – Localização: Capital e Interior

O aspecto mais evidente na distribuição dos dados é a predominância das instituições isoladas: faculdades, escolas e institutos, que representam 80% do total de instituições privadas no país em 2002, sendo que as instituições particulares e isoladas representam, juntas, 65% de todo o segmento privado tendo apresentado um aumento de 118% em relação ao ano de 1995 mesmo após o assinalado movimento de aglutinação de instituições. O quadro demonstra também a retração sofrida pelo conjunto das instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas, o que pode significar que antigas instituições isoladas tenham se agrupado sob a forma de centros universitários, que passaram de 17 para 27.

Na distribuição espacial das IES privadas, predomina a localização no interior dos estados, conforme o Quadro 2.3 que se segue. Perto de dois terços das IES privadas se localizam no interior dos estados, com pequena variação no período considerado (estes dados estão disponíveis a partir de 1999)⁶¹.

⁶¹ Outro fenômeno relacionado à distribuição espacial das IES privadas é o que ocorre em áreas de grande desenvolvimento econômico e presença de instituições públicas, denominado de ‘malhas universitárias’ no estudo de H. Sampaio (2000). Estas malhas designariam o padrão de expansão dos estabelecimentos privados no Estado de São Paulo e que se constituem a partir de duas importantes características do setor público, quais sejam, sua dimensão relativamente reduzida e seu caráter altamente seletivo em relação ao desempenho

Quadro 2.3
Número de Instituições Privadas de Ensino Superior por Localização – Capital e Interior – em números absolutos e percentuais – Brasil - 1999 e 2002

Ano	Total	Capital		Interior	
		Abs.	%	Abs.	%
1999					
Privada	905	349	38,6	556	61,4
Particular	526	218	41,4	308	58,6
Comunit/Confes/ Filant	379	131	34,6	248	65,4
2002					
Privada	1 442	520	36,1	922	63,9
Particular	1 125	413	36,7	712	63,3
Comunit/Confes/ Filant	317	107	33,8	210	66,2

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1999 e 2002

A expansão dos estabelecimentos de ensino superior em direção ao interior possui diferentes explicações, de acordo com a região e o tipo do estabelecimento, mas para todo o país pode-se aventar uma explicação para um tipo de curso específico. Os estabelecimentos isolados voltados para a oferta de cursos de licenciatura se destinam a atender a demanda dos profissionais de ensino das redes estaduais e municipais. Essas possibilidades se ampliaram significativamente em função da criação do FUNDEF, em decorrência de dois fatores. Em primeiro lugar, pela melhor remuneração dos profissionais, visto que por lei pelo menos 60% dos recursos transferidos aos estados e municípios devem ser destinados à remuneração de profissionais do magistério ‘em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público’, conforme o artigo 7º da Lei 9.424/96. O outro aspecto diz respeito ao prazo de dez anos contados a partir de 1997, findo o qual somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento e serviço (artigo 87, § 4º).

Dessa forma, há enorme contingente de profissionais a demandar por ensino superior e com capacidade de pagamento que, embora ainda restrita, sofreu significativa

escolar dos alunos. Estas ‘malhas’ se fazem, portanto, no rastro da interiorização do ensino superior público no Estado de SP, nas cidades que localizam as IES públicas e nas cidades vizinhas, em regiões que são, normalmente, sede das regiões administrativas do Estado, cidades que desenvolvem serviços de apoio a estudantes e professores, como repúblicas transporte, serviços de lazer e cultura. Estas ‘malhas’ constituem um fenômeno relativamente complexo, porque suas instituições guardam entre si relações de competição, cooperação e complementação em termos de oferta e recrutamento da clientela e da mão de obra.

melhora com a Lei do FUNDEF além de não sofrer das incertezas do desemprego como a maioria dos trabalhadores, pela própria condição de funcionários públicos.

2.7.4 – Matrículas e Cursos

No que se refere à matrícula, as instituições privadas concentraram, em 2002, 70% dos alunos matriculados no ensino superior, embora estas mesmas instituições representem, para o mesmo ano, 88% do total de IES. Isso se deve ao maior porte das instituições públicas, que concentram maior número de alunos e cursos. O Quadro 2.4 informa que a variação do total de matrículas foi de 97%, sendo que as matrículas na rede pública apresentaram aumento de 50% e as da rede privada, de 129%. O aumento mais significativo, como no caso das instituições de ensino, foi o apresentado pela região Norte, que teve o número de matrículas na rede privada multiplicado por quatro vezes e meia.

Quadro 2.4
Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa –
Brasil e Regiões 1995 e 2002

(em 1 000)

	1995			2002		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Brasil	1 759	700	1 059	3 479	1 051	2 428
Norte	64	48	15	190	115	74
Nordeste	269	183	85	542	316	225
Sudeste	973	255	717	1 746	333	1 412
Sul	330	160	169	677	177	500
Centro Oeste	122	51	70	323	107	215

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

Para o total da matrícula, a variação para todo o Brasil, foi de 122%, próximo da que ocorreu na região Nordeste, que aumentou em 119%. A região Sudeste foi a que apresentou o menor percentual de crescimento: 98%, pelas razões já apontadas. As regiões Norte e Centro Oeste tiveram elevação da matrícula em percentuais muito mais significativos, 266% e 230% respectivamente. Na região Norte, a grande variação ocorreu sobre uma rede de ensino superior de dimensões muito modestas e que mesmo diante de

uma tal expansão não logrou atingir elevada oferta de vagas e cursos superiores. Outra característica da expansão do ensino superior nesta região se relaciona ao caráter predominantemente público de sua oferta.

Na região Centro Oeste, a expansão se deveu a um conjunto de fatores, como a enorme expansão da população na região, a pouca oferta de ensino superior público, contando com apenas uma instituição federal e, mais recentemente, uma instituição mantida pelo Governo do Distrito Federal. A instituição federal de ensino superior, além disso, só passou a oferecer cursos noturnos, muito lentamente, a partir do final da década de 80. Outro aspecto que favoreceu a expansão foi o fato de Brasília ser pólo administrativo do país, com evidente predomínio do setor terciário e grande oferta de empregos públicos, cujas oportunidades de ascensão profissional se relacionam diretamente à obtenção do diploma⁶². Martins (1995) atribui também a esta característica o predomínio dos cursos da área de Ciências Sociais aplicadas. Entretanto, como se verá mais adiante, essa é uma característica da expansão verificada em todo o país. O número de matriculados no ensino superior em 2002, próximo a três milhões e meio de alunos, representa uma taxa de atendimento de 14,8 % para a população com idade entre 18 e 24 anos.

Conforme os dados anteriores já haviam indicado, a distribuição de cursos superiores por categoria administrativa confirma o fato de os estabelecimentos públicos serem maiores em termos do número de cursos e de alunos: as 195 IES públicas são responsáveis em 2002 pela oferta de 5.252 cursos, numa média de 26,3 cursos por instituição. Para o mesmo ano, as 1.442 instituições privadas responderam por 9.147 cursos, sendo de 6,34 cursos por IES privada a média. É importante assinalar que a média de cursos oferecidos por instituição aumentou para ambas as categorias administrativas. Os dados sobre a evolução dos cursos no período 1995-2002 aparecem no Quadro 2.5.

⁶² MARTINS, C. B. (1995). Ainda sobre a expansão do ensino superior no DF, o estudo de Souza, J. V. (2003) demonstra que as instituições tendem a se instalar nas áreas em que é maior a renda da população e não onde a população aumenta mais rapidamente.

Quadro 2.5
Número de Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões 1995-2002

	Total		Pública		Privada	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Brasil	6 252	14 399	2 782	5 252	3 470	9 147
Norte	363	1 200	315	869	48	331
Nordeste	938	2 514	716	1 701	222	813
Sudeste	3 029	6 341	816	1 239	2 213	5 102
Sul	1 401	2 949	638	803	763	2 146
Centro Oeste	521	1 395	297	640	224	755

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

A criação de cursos de ensino superior também é matéria regulamentada pelo Decreto 3.860/2001. Para os cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia, mesmo para as universidades, é necessária a manifestação favorável do Conselho Nacional de Saúde, além de deliberação da Câmara da Educação Superior do Conselho Nacional de Educação homologada pelo Ministro da Educação. Para os cursos jurídicos, a criação e reconhecimento de cursos por instituições de ensino superior, mesmo universidades, requer a manifestação favorável do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Também para este caso, é necessária deliberação da CES/CNE e posterior homologação do Ministro da Educação.

Os atos de credenciamento, recredenciamento de instituição de ensino superior, autorização e reconhecimento de cursos têm prazos limitados devendo, quando em conformidade com as exigências do MEC, ser renovados mediante portaria ministerial.

Conforme já referido, as universidades, em virtude da autonomia que a lei lhes assegura, não necessitam autorização para abertura de cursos. No entanto, quando se tratam de cursos a serem criados fora da sede da instituição, ainda que na mesma unidade da federação, há a necessidade de autorização prévia do Poder Executivo (art. 10).

É necessária a apresentação de dois quadros para a divisão dos cursos por área, dada a alteração na forma de agrupamento sofrida no período. São os Quadros 2.6 e 2.7 que se seguem.

Quadro 2.6
Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento segundo a
Categoria Administrativa em Números Absolutos e Percentuais – Brasil 1995

Área	Total		Pública		Privada	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Ciências Exatas e da Terra	176 751	10,0	75 996	10,8	100 755	9,5
Ciências Biológicas	27 800	1,6	15 055	2,1	12 745	1,2
Engenharia/Tecnologia	156 232	8,9	82 430	11,8	73 802	7,0
Ciências da Saúde	214 958	12,2	101 151	14,4	113 807	10,7
Ciências Agrárias	47 785	2,7	35 967	5,1	11 818	1,1
Ciências Sociais Aplicadas	740 128	42,1	197 896	28,2	542 232	51,2
Ciências Humanas	275 856	15,7	124 898	17,8	150 958	14,3
Linguística, Letras e Artes	118 845	6,8	66 886	9,5	51 959	4,9
Ciclo Básico	1 348	0,1	261	0,0	1 087	0,1
Total	1 759 703	100,0	700 540	100,0	1 059 163	100,0

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995

Os cursos de ensino superior se concentram, mesmo nas instituições públicas, nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Essa concentração é bem maior no caso das IES privadas, conforme os quadros 2.6 e 2.7 demonstram. As matrículas nas instituições públicas são mais distribuídas entre as diferentes áreas: em 1995, as áreas de Ciências Biológicas, Engenharia/Tecnologia e Ciências da Saúde representavam 35% da matrícula, enquanto nas IES privadas equivaliam a 17%.

Em 2002, a matrícula nas IES públicas se concentra mais nos cursos da área de Educação (a principal oferta de cursos das IES estaduais, a exceção do sistema paulista de ensino superior), que são todas as licenciaturas que antes se encontravam dispersas nas diferentes áreas. Ainda assim, para as instituições públicas as quatro áreas com maior matrícula representavam 80% do total de matrículas, enquanto que nas IES privadas apenas a área de Ciências Sociais, Negócios e Direito responde por 50% de suas matrículas.

Quadro 2.7**Matrícula em Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento segundo a Categoria Administrativa em Números Absolutos e Percentuais – Brasil 2002**

Área	Total		Pública		Privada	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Educação	757 890	21,8	356 789	33,9	401 101	16,5
Humanidades e Artes	114 870	3,3	57 743	5,5	57 127	2,4
Ciências Sociais, Negócios e Direito	1 448 445	41,6	236 595	22,5	1 211 850	49,9
Ciências, Matemática e Computação	299 530	8,6	107 475	10,2	192 055	7,9
Engenharia, Produção e Construção	279 716	8,0	124 331	11,8	155 385	6,4
Agricultura e Veterinária	73 058	2,1	45 075	4,3	27 983	1,2
Saúde e Bem-Estar Social	424 383	12,2	115 474	11,0	308 909	12,7
Serviços	80 707	2,3	7 294	0,7	73 413	3,0
Total	3 479 913	100	1 051 655	100	2 428 258	100

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 2002

De maneira semelhante à distribuição dos cursos por área, a divisão de cursos por número de matrículas também indica situação diferente para as IES públicas e privadas. Em 1995, ao se dividir o número total de matrículas para o total de cursos, o resultado é de 281 matrículas/course, sendo que para as IES públicas, a mesma relação cai para 251 matrículas/course e, nas IES privadas, chega a 305 matrículas/course, indicando número maior de turmas por curso, ou de alunos por turma ou, ainda, ambas as situações.

Quadro 2.8**Número de Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento em Números Absolutos e Percentuais – Brasil 1995**

Área	Total		Pública		Privada	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Ciências Exatas e da Terra	966	15,5	447	16,1	519	15,0
Ciências Biológicas	158	2,5	83	3,0	75	2,2
Engenharia/Tecnologia	480	7,7	259	9,3	221	6,4
Ciências da Saúde	652	10,4	319	11,5	333	9,6
Ciências Agrárias	194	3,1	138	5,0	56	1,6
Ciências Sociais Aplicadas	1 710	27,4	544	19,6	1 166	33,6
Ciências Humanas	1 332	21,3	595	21,4	737	21,2
Linguística, Letras e Artes	724	11,6	366	13,2	358	10,3
Ciclo Básico	6	0,1	1	0,0	5	0,1
Total	6 252	100,0	2 782	100,0	3 470	100,0

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995

Com os dados de 2002, os resultados indicam queda da relação entre matrícula e cursos, para as duas categorias administrativas. Para o total da matrícula, a relação é de 241 matrículas/course, para as IES públicas e privadas, respectivamente, os resultados são 200 e 265 matrículas/course.

Quadro 2.9
Número de Cursos de Graduação Presenciais por Área de Conhecimento em Números Absolutos e Percentuais – Brasil 2002

Área	Total		Pública		Privada	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Educação	4 675	32,5	2 524	48,1	2 151	23,5
Humanidades e Artes	673	4,7	280	5,3	393	4,3
Ciências Sociais, Negócios e Direito	3 899	27,1	741	14,1	3 158	34,5
Engenharia, Produção e Construção	1 642	11,4	580	11,0	1 062	11,6
Ciências, Matemática e Computação	1 115	7,7	480	9,1	635	6,9
Agricultura e Veterinária	335	2,3	190	3,6	145	1,6
Saúde e Bem-Estar Social	1 575	10,9	403	7,7	1 172	12,8
Serviços	485	3,4	54	1,0	431	4,7
Total	14 399	100	5 252	100	9 147	100

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 2002

Predominam, para o ensino superior privado, as matrículas nos cursos noturnos, numa relação que é quase proporcionalmente inversa da que ocorre nas instituições públicas, conforme o Quadro 2.10. Este dado tende a associar-se à matrícula de alunos mais velhos e já inseridos no mercado de trabalho.

Quadro 2.10
Percentual de Matrícula Diurna em Cursos de Graduação Presenciais por Categoria Administrativa – Brasil e Regiões - 2002

	Total	Pública	Privada
Brasil	42,4	64,1	32,9
Norte	59,7	77,2	32,4
Nordeste	55,8	67,2	39,9
Sudeste	37,6	61,2	31,9
Sul	38,9	56,9	32,5
Centro Oeste	42,9	61	33,8

Fonte: Elaborado a partir de dados do MEC/INEP - Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística 2002

2.7.5 – Funções Docentes e Funcionários Técnico-administrativos

A distribuição de funções docentes assinala mais uma vez as diferenças entre as duas categorias administrativas. O Quadro 2.11 informa significativo crescimento diferenciado no número de funções docentes entre 1995 e 2002. As duas primeiras categorias, ‘Sem Graduação’ e ‘Com Graduação’, reduzem sua participação no total. Os graus de formação referentes aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, aumentam em cerca de 130%. As instituições privadas que concentravam profissionais com graus de formação em graduação e especialização passam a abrigar a maior parte dos profissionais com mestrado.

Embora pertençam às IES públicas a maioria dos doutores (65%), a presença de profissionais com este grau de formação nas IES privadas foi multiplicada em cerca de três vezes e meia. Em certa medida, tratam-se de docentes das IES públicas aposentados precocemente que assumiram funções de administração e coordenação de núcleos de estudo especializado, sobretudo nas instituições confessionais.

Quadro 2.11
Número Total de Funções Docentes em Exercício por Categoria Administrativa e Grau de Formação – Brasil 1995 e 2002

	1995			2002		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Brasil	145 290	76 268	69 022	227 844	84 006	143 838
Sem Graduação	830	536	294	167	37	130
Com Graduação	34 243	15 929	18 314	32 063	11 283	20 780
Especialização	52 527	20 052	32 475	68 923	17 574	51 349
Mestrado	34 882	21 810	13 072	77 404	23 014	54 390
Doutorado	22 808	17 941	4 867	49 287	32 098	17 189

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

O artigo 9º do Decreto 3.860/2001 regulamenta o inciso III do art. 52 da LDB e define como regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservado pelo menos o tempo de 20 horas semanais para estudos, pesquisas, trabalho de extensão, planejamento e avaliação.

A evolução dos dados referentes ao regime de trabalho docente nas IES para o período considerado aparece descrita no Quadro 2.12. No geral, houve elevação do percentual de docentes contratados em regime de tempo integral pelas instituições públicas, que passou de 65% para 75%. As instituições públicas das regiões Norte e Nordeste apresentam estes índices superiores à média nacional (84% e 79% respectivamente)⁶³.

Quadro 2.12
Número Total de Funções Docentes por Regime de Trabalho e Categoria Administrativa – Brasil e Regiões – 1995 e 2002*

	1995						2002					
	Total		Tempo Integral		Tempo Parcial		Total		Tempo Integral		Tempo Parcial	
	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv
Brasil	76 268	69 022	50 042	9 843	22 226	59.539	92 215	150 260	70 004	24 460	22 211	125 800
Norte	4 449	830	3 610	67	839	763	5 891	3 928	4 953	561	938	3 367
Nordeste	19 358	4 681	15 112	639	4 246	4 042	24 327	13 661	19 394	1 853	4 933	11 808
Sudeste	31 322	46 614	22 590	5 908	8 732	40 706	36 533	88 097	26 735	12 957	9 798	75 140
Sul	16 053	12 630	9 067	2 251	6 986	10 379	17 281	31 696	12 827	6 341	4 454	25 355
C-O	5 086	4 267	3 663	618	1 423	3 649	8 183	12 878	6 095	2 748	2 088	10 130

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

* Para o ano de 2002 foram somados os dados referentes a Tempo Parcial e Horista, uma vez que não há esta distinção para os dados de 1995

É ainda importante considerar que a elevação da titulação de docentes das IES privadas assinalada no Quadro 2.11 não significou a elevação do percentual dos docentes em tempo integral. Embora o número de mestres e doutores tenha se multiplicado por quatro, a elevação no percentual de docentes contratados em regime de tempo integral sofreu aumento pouco significativo, de 14% para 16%, ainda que nas Regiões Sul e Centro Oeste, estes índices tenham atingido em 2002, os valores de 20% e 21%.

É preciso lembrar que a elevação da titulação docente é determinação expressa em lei, além de ser aspecto considerado na avaliação das instituições de ensino. Dessa forma, pode ter havido realmente a melhoria da titulação docente e, como a concentração destes

⁶³ São justamente estas regiões as mais carentes em termos de programas de pós-graduação *stricto sensu* e grupos de pesquisa institucionalizados. Para a ausência de correlação entre regime de trabalho e titulação/realização de atividade de pesquisa ver estudo de SCHWARTZMAN, J. (1994).

profissionais se faz na atividade de ensino, não há a correspondente extensão de sua jornada de trabalho na instituição⁶⁴.

O percentual de professores horistas em 2002 para as categorias administrativas aparece descrito no Quadro 2.13.

Quadro 2.13
Percentual de Funções Docentes Horistas por Categoria Administrativa
Brasil e Regiões 2002

	Pública	Privada
Brasil	5,5	55,8
Norte	2,6	59
Nordeste	1,39	58,1
Sudeste	7,55	58,1
Sul	8,24	51
Centro Oeste	5,36	48,4

Fonte: Elaboração a partir de dados do MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 2002

Verifica-se a assinalada predominância da contratação de docentes na condição de horistas nas IES privadas, cujo contraste com as instituições públicas é tanto mais acentuado quanto maior a participação das instituições públicas federais na oferta de ensino superior, como ocorre nas regiões Norte e Nordeste.

No que se refere ao quadro técnico-administrativo das IES, a distribuição dos dados em conformidade com a categoria administrativa é a que aparece no Quadro 2.14.

Quadro 2.14
Número Total de Funcionários Técnico-Administrativos em Exercício por Categoria
Administrativa - Brasil e Regiões 1995 e 2002

	1995			2002		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Brasil	218 085	164 316	53 769	221 955	105 388	116 567
Norte	8 505	7 899	606	8 669	5 366	3 303
Nordeste	40 316	36 175	4 141	35 818	23 393	12 425
Sudeste	123 333	85 915	37 418	123 135	53 534	69 601
Sul	31 931	23 837	8 094	37 424	15 998	21 426
Centro Oeste	14 000	10 490	3 510	16 909	7 097	9 812

Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopses Estatísticas 1995 e 2002

⁶⁴ Por outro lado, os números muito expressivos de mestres e de doutores podem expressar as fraudes praticadas pelas IES ao informarem sua titulação, conforme a imprensa divulgou, como casos em que um docente com doutorado foi identificado como contratado por diferentes IES distantes centenas de quilômetros entre si.

Há pequena elevação no número de funcionários técnico-administrativos no período considerado, conforme assinala o Quadro 2.14. As IES públicas sofreram redução de cerca de um terço de seu pessoal técnico-administrativo entre 1995 e 2002. Ao mesmo tempo, as IES privadas praticamente dobraram seu pessoal. Possivelmente, a retração no número de funcionários dessa natureza nas instituições públicas decorre do grande número de aposentadorias que não foram compensadas por concursos públicos. Ainda assim, o setor público concentra o maior número de funcionários técnico-administrativos em relação ao número de cursos e de IES. Em consequência desse fato, mantém as menores relações entre número de matrículas e de funcionários. Esta diferença se explica em parte pelo fato de que as instituições públicas concentram cursos em áreas que demandam um número maior de servidores técnico-administrativos por turma de alunos, como o são os cursos da área de saúde e ciências agrárias e da terra, por exemplo.

2.7.6 – Processos Seletivos

Por fim, um último aspecto a ser apresentado para caracterizar por meio de dados as IES privadas diz respeito aos processos seletivos, que indicam possibilidades de expansão ou sinais de saturação, de acordo com a relação entre candidatos inscritos e vagas oferecidas. Ainda uma vez, a comparação por categoria administrativa demonstra significativas diferenças, conforme se segue.

Quadro 2.15
Total de Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos, Ingressos por Vestibular e
Relação Candidato/Vaga e Percentual de Alunos Ingressos por Vestibular por
Categoria Administrativa – Brasil 1995 e 2002

	Vagas	Candidatos	Ingresso Vest.	Cand/Vaga	% Ingr.Vest.
1995					
Brasil	610 355	2 653 853	510 377	4,35	83,62
Federal	84 814	737 585	72 623	8,70	85,63
Estadual	61 352	565 847	56 703	9,22	92,42
Municipal	31 979	95 660	28 686	2,99	89,70
Particular	432 210	1 254 761	352 365	2,90	81,53
2002					
Brasil	1 773 087	4 984 409	1 095 686	2,81	61,80
Federal	124 196	1 233 606	105 226	9,93	84,73
Estadual	132 270	1 315 720	113 846	9,95	86,07
Municipal	38 888	77 874	31 994	2,00	82,27
Particular	897 206	1 313 942	500 765	1,46	55,81
C/C/Filant	580 527	1 043 267	343 855	1,80	59,23

Fonte: Elaboração a partir de dados do MEC/INEP - Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística 1995 e 2002

Um primeiro aspecto importante nos dados apresentados é o fato de que o aumento no número de vagas nas IES privadas não arrefece a procura de vagas nas IES públicas estaduais e municipais, que mantiveram a relação candidato/vaga em patamares elevados. As IES públicas municipais apresentam esta relação muito próxima àquela apresentada pelas IES privadas, semelhança que não ocorre por acaso, sendo decorrente das características que as aproximam, em particular, o fato de cobrarem mensalidades.

O vestibular segue sendo o principal mecanismo de seleção sem alteração significativa para as IES públicas, a exceção das estaduais. As IES privadas, no entanto, passam a se utilizar mais amplamente de outros processos de seleção facultados a partir do final de 1996 pela LDB. Esta Lei determina em seu artigo 44, II, que os cursos de graduação são abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo sem estabelecer qualquer tipo de parâmetro do que possa ser um processo seletivo para instituição de ensino superior. O artigo 44 é regulamentado pelo Decreto 3.860/2001.

Os dados e informações apresentados neste capítulo têm suscitado grandes discussões que gravitam em torno da qualidade do ensino ministrado nas instituições privadas, cujas instituições se caracterizam pela oferta majoritária de cursos noturnos, interiorização, aglutinação de escolas pequenas para constituição de IES maiores, menor

número de profissionais técnico-administrativos em relação à matrícula, mais baixa titulação dos docentes e predomínio de professores horistas.

2.8 – Conclusão

A expansão do ensino superior verificada conforme os aspectos apresentados neste capítulo se insere no contexto de reforma do Estado brasileiro, no âmbito da qual as atividades de ensino superior não pertenciam ao setor de atividades considerado de atuação prioritária do Estado. Assim, com a flexibilização das normas e no contexto de aumento da demanda por ensino superior decorrente da expansão da oferta do ensino nos níveis fundamental e médio, e a pouco expressiva elevação da oferta nos estabelecimentos públicos tiveram como consequência um rápido movimento de expansão do ensino superior privado.

O ensino superior teve a primazia em relação aos níveis de ensino que lhe antecedem no que se refere à atenção dos governantes brasileiros pelo menos até a década de 60 e ainda assim, foi tardio seu desenvolvimento. De seus aspectos históricos destacam-se a formação dada em Coimbra para a elite da sociedade colonial, passando pelas escolas isoladas de formação para as carreiras liberais que surgiram durante o Império, a formação das primeiras universidades na década de 1920 por iniciativa das elites locais e, em 1930, a criação das primeiras universidades brasileiras pelo poder central, após longa recusa em organizar instituições com estas características. Em 1931 é realizada a Reforma Francisco Campos, voltada sobretudo para os níveis superior e profissional, no âmbito da qual é estabelecido por decreto o Estatuto das Universidades Brasileiras. O aspecto mais importante da Reforma foi a recomendação de que as instituições de ensino superior brasileira se organizassem, preferencialmente, sob a forma de universidades, com a pluralidade dos campos do saber.

Na década de 30, e em todos os momentos que se discutem novas bases de estruturação da educação brasileira, tem lugar a disputa entre os segmentos leigo e confessional, este representado pela Igreja Católica. Com o malogro da Igreja Católica em

assumir a Universidade do Brasil são criadas, a partir da década de 40, suas próprias instituições universitárias.

A Reforma Universitária de 1968 ocorreu em contexto de grande mobilização estudantil contra o regime militar. A elaboração da lei que a efetivou se fez a partir de recomendações de estudos realizados no âmbito de acordos de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. O aumento da pressão por ensino superior e a incapacidade de atendimento por parte dos estabelecimentos oficiais se manifestava na existência de excedentes de alunos aprovados nos processos seletivos para os quais não havia vagas disponíveis. O problema dos ‘excedentes’ foi resolvido com a retomada dos exames vestibulares, ausentes na legislação desde o Decreto 11.530/1915 e que estipulava além da aprovação, a exigência de classificação dos candidatos, dentro do número de vagas existente. Este contexto foi importante para a proliferação do ensino superior de caráter não confessional em seu primeiro grande movimento de expansão para o qual contribuiu de maneira significativa o Conselho Federal de Educação, em virtude das atribuições que lhe foram facultadas por lei e pela sua composição.

Nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, novamente emergem as disputas em torno de recursos públicos para a educação. Para o ensino superior, estas disputas se fazem em torno da defesa do que seria o segmento ‘público não estatal’ que congregaria as instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas.

As universidades criadas a partir de 1930 só vieram a assumir as características de instituições de pesquisa com a institucionalização da pós-graduação no país, a partir do final da década de 60. Com a Reforma Universitária em 1968, a universidade voltada para a realização de pesquisa se impõe como o modelo preferencial de organização de instituição de ensino superior. Ainda assim, somente em 1988 com a Constituição é que se definem as universidades como instituições voltadas para o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, em conformidade com as proposições manifestadas pelos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, para os quais a educação superior se apresentava como um nível de ensino voltado para as amplas questões do desenvolvimento nacional.

Este modelo, nunca se firmou na prática a não ser para um segmento restrito das instituições de ensino superior. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 veio expressamente a reconhecer outras formas de organização acadêmica com distintos graus de abrangência,

cursos seqüenciais por campo do saber e credenciamento de instituições de ensino superior por tempo determinado. A autonomia universitária foi mais uma vez afirmada sem distinção por categoria administrativa, de particular importância para as instituições privadas na capacidade de criar e extinguir cursos. Da última lei abrangente para o sistema de ensino, o Plano Nacional de Educação, pode ser destacada a determinação de manter entre a oferta de ensino superior a proporcionalidade de 40% por parte do setor público e 60% para o setor privado. Por fim, cabe fazer referência ao Decreto responsável por estabelecer as normas para o ensino superior regulamentando o capítulo da LDB/96, o Decreto 3.860/2001, cujo aspecto mais controverso foi a criação dos centros universitários, instituições que compartilham com as universidades a autonomia para criação e extinção de cursos superiores sem as exigências de desenvolvimento de atividade de pesquisa e pós-graduação e suas correspondentes obrigações quanto à titulação docente.

No que diz respeito às características da expansão experimentada pelo ensino superior brasileiro no período assinalado – 1995 e 2002 – destacam-se: a expansão para áreas cuja cobertura era mais rarefeita, sobretudo Regiões Norte e Nordeste, com maior participação nestas áreas do ensino público, o predomínio das instituições de menor porte para o segmento privado, como o são as faculdades e os estabelecimentos isolados, com a tendência crescente de se aglutinarem em instituições maiores, sobretudo em centros universitários. Ainda são aspectos que caracterizam majoritariamente o ensino superior conforme se expandiu: concentração da oferta de cursos noturnos, predomínio de professores contratados sob a forma de horistas, concentração dos cursos e matrículas nas áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas para as instituições privadas. Assim conformada a oferta majoritária de ensino superior após sua expansão recente, o debate a ele correspondente se dará fundamentalmente em torno da questão da qualidade do ensino oferecido.

Capítulo 3 – Ensino Superior no Brasil – o Debate Recente

Como resultado da expansão ocorrida nos últimos anos, o ensino superior privado passa a adquirir maior visibilidade, quando mais não seja, pela própria presença física das instituições de ensino nos espaços das cidades. Com um número significativo de alunos matriculados e movimentando enorme volume de recursos⁶⁵, as estratégias assumidas por alguns dos empresários da educação passaram a ser objeto de noticiário da imprensa, gerando grande debate em torno da qualidade do ensino privado que, se não era um tema novo, passou a interessar a um maior número de pessoas. Um outro aspecto que fomentou a discussão foi a maior complexidade do sistema de ensino trazida pelos mecanismos de avaliação.

Na condição de fenômeno de maior complexidade, aumenta o número de estudos e de pesquisas em torno do ensino superior privado, vindo de certa forma a ocupar o lugar do estudo sobre autonomia universitária, que concentrara a atenção dos estudos em ensino superior no país e sobre o qual há imensa bibliografia, além das questões relacionadas à democratização do acesso ao ensino superior, com destaque para a instauração de políticas de cotas nas universidades. Por se tratar de um debate historicamente muito marcado por orientações de caráter ideológico, as argumentações sobre o papel do setor privado no sistema de ensino superior se concentram em duas vertentes, quais sejam: uma favorável à expansão da oferta de cursos em instituições privadas e outra, que postula a obrigação do Estado com a oferta de ensino em todos os níveis.

É preciso assinalar que estas posições no debate não correspondem às visões de intelectuais do ensino privado e do ensino público e tampouco reproduzem o debate entre privatistas e defensores do ensino público que se instaurou há décadas no Brasil e que ainda persiste. Pessoas que pertencem a ambas as vertentes se encontram nas instituições públicas, que são as principais responsáveis pelo debate acadêmico e pelo desenvolvimento de pesquisas no país. Os defensores da expansão da oferta por meio da atuação do segmento privado concentram seus argumentos em torno da necessidade de ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior. Sob esta perspectiva, a heterogeneidade do sistema seria vista como fator benéfico, capaz de potencializar a oferta de ensino e,

portanto, o acesso. Os detratores da expansão das ofertas de ensino superior pela atuação do segmento privado enfatizam a questão da qualidade do ensino ministrado, sobretudo nos termos da qualificação do corpo docente e da concentração nos cursos de Ciências Humanas. Entre estes, há os que defendem a atuação dos grupos mais tradicionais ligados ao ensino que desenvolvem suas atividades (ou que deveriam fazê-lo) sem a motivação do lucro como o são as instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias. Para outros, mais críticos, estas formas de organização do ensino privado seriam ainda mais predatórias que as demais, pois, além dos recursos das mensalidades pagas pelos alunos, contam com as benesses do Estado.

Com relação aos profissionais acima mencionados, podem ser feitas algumas observações. Dentre os que defendem a atuação do setor privado como forma de expandir a oferta e permitir, assim, acesso à última etapa da escolarização formal a uma parcela maior da população, é possível identificar pelo menos três aspectos: maior conhecimento dos mecanismos de financiamento do sistema público de ensino e, sobretudo, das grandes complexidades envolvidas na manutenção do sistema público de ensino superior e das distorções que se acumularam ao longo dos anos na folha de pagamento, em particular no que diz respeito aos inativos⁶⁶. Em segundo lugar, dentre estes profissionais encontram-se pessoas que exerceram destacados papéis no sistema de ensino superior público sendo, portanto, conhecedores dos conflitos internos na alocação de recursos para educação no Brasil. Por fim, são melhor informados em suas discussões sobre os sistemas de ensino de outros países no que se refere às formas de financiamento e à parcela da população atendida, aspecto em que o Brasil figura de maneira particularmente desfavorável no quadro internacional.

Com algumas poucas exceções, os que defendem a atuação do Estado na oferta gratuita em todos os níveis elaboram sua argumentação em oposição ao que consideram

⁶⁵ Estimado em US\$ 4,5 bilhões/ano, considerando um custo aluno médio de R\$ 3 mil/ano e cerca de 1,5 milhão de alunos matriculados. Ver SILVA FILHO, R. L. L. (2001).

⁶⁶ SCHWARTZMAN, J., por exemplo, mostra as distorções na folha de pessoal das Universidades federais decorrentes de 'uma série de leis mal concebidas, de interpretação dúbia e de vários privilégios corporativistas que nelas estão incluídos, oriundos da Constituição Federal e do Regime Jurídico Único'. (1995: 1)

interesse de organismos multilaterais no Brasil e aplicação de suas orientações neoliberais⁶⁷.

Sobre a reivindicação de oferta de ensino por parte do setor público para todos os níveis é preciso assinalar que a Constituição determina a oferta de ensino público e gratuito para o nível fundamental (com progressiva extensão para o ensino médio), também chamado de escolaridade obrigatória, não havendo como exigir a oferta de educação como cumprimento de um direito no nível superior (cujo acesso é definido ‘segundo a capacidade de cada um’), artigo 208, V.

A orientação da Lei 5.540 de privilegiar os estabelecimentos de grande porte e que associam as atividades de ensino e pesquisa teve enormes conseqüências na configuração que veio a assumir o ensino superior brasileiro por diversas razões. A consideração do modelo de universidade que associa pesquisa e ensino se tornou uma forte influência nas exigências para expansão do sistema e nos critérios para aferição da qualidade do ensino superior, tanto por parte dos formuladores de políticas quanto para a sociedade, em sentido mais amplo.

Uma característica marcante do nosso sistema de ensino superior é sua estrita regulamentação por parte da burocracia estatal. Desde pelo menos o início dos anos trinta a legislação brasileira tem se esforçado por impor um enquadramento uniforme a todas as instituições de ensino superior no Brasil. Perpassando por toda a massa de leis e decretos produzidos ao longo dessas décadas, temos sempre uma imagem unificada desse sistema: o modelo preferencial de organização é a universidade. Isso ao ponto de, na linguagem popular (e mesmo em alguns estudos), ensino superior e universidade terem se tornado sinônimos. BALBACHEVSKI, E. (1996: 3).

Ainda assim, o período que se inicia sob a vigência da Lei 5.540/68 se caracteriza pela diversificação do segmento privado do ensino superior e, sobretudo, pela atuação do segmento empresarial propriamente dito. A entrada no cenário da educação superior deste novo agente, que ocorreu no final da década de 1960, é assinalada como verdadeiro ponto de inflexão na história do ensino superior brasileiro e, para alguns, o início de sua decadência, pois até então este nível de ensino estivera resguardado da busca do lucro que caracteriza os empreendimentos do setor privado. No entanto, a participação majoritária do segmento privado na oferta de ensino superior não é um fenômeno recente, mas que vem

⁶⁷ Ver, por exemplo: PINTO, J. M. R. (2004); OLIVEIRA, J. F. e DOURADO, L. F. (2005); DOURADO, L. F. (2001) e SGUISSARDI, V. (2000).

desde a origem do sistema de ensino superior no país⁶⁸ e se consolida, sobretudo, a partir da atuação do segmento confessional que iniciou suas atividades no ensino superior na década de 40, conforme descrito no capítulo anterior.

O ensino superior público apresentou, para a maior parte de suas instituições, uma maior tendência à dispersão pelas regiões do país, em oposição ao setor privado que procura sempre as melhores oportunidades estando, por isso, concentrado nas áreas mais desenvolvidas e urbanizadas. Esta característica indicaria, para os mais otimistas em relação à diversidade de situações, uma complementaridade entre os dois segmentos. No entanto, essa complementaridade não se faz sem uma acentuada hierarquização, cujas posições são assim definidas: em primeiro lugar, pelas instituições públicas e seu segmento mais elitizado, qual seja, o sistema estadual paulista e as instituições federais das Unidades da Federação mais desenvolvidas ao lado de duas instituições confessionais – PUC/SP e PUC/RJ e de duas instituições privadas de elite, Fundação Getúlio Vargas e IUPERJ⁶⁹.

Em posições menos favoráveis está a maior parte das IES privadas e suas universidades que, muitas vezes, buscam para maior aceitação da clientela a imitação do modelo de universidade que alia ensino, pesquisa e extensão e as três áreas do conhecimento por meio de alguns artifícios, conforme se verá adiante. De certa forma, pode-se dizer que a hierarquia das instituições de ensino superior no país vai do máximo de autonomia com relação ao mercado para as posições superiores, até o máximo de exposição às vicissitudes do mercado combinadas, ambas as situações, com o aspecto da localização e em correlação direta com as áreas mais desenvolvidas e que concentram a população com os melhores níveis de renda.

3.1 - Qualidade e Heterogeneidade: alguns elementos

Os que compreendem a heterogeneidade como sendo uma característica benéfica e mesmo desejável de um sistema de educação superior justificam suas considerações a partir

⁶⁸ Ver TEIXEIRA, A. (1970).

⁶⁹ A FGV foi criada na década de 40 e se consolidou como instituição voltada para a formação de quadros de elite para os setores público e privado, seus cursos se concentram na área de Ciências Sociais Aplicadas. Para informações sobre a criação do IUPERJ com auxílio de recursos da Fundação Ford, ver FORJAZ, M. C. S. (1997).

do papel muito específico a ser desempenhado pelas universidades que associam ensino e pesquisa. Estas instituições, embora se constituam em elemento fundamental de qualquer sistema de ensino superior, não representam a totalidade do sistema superior nem mesmo nos países desenvolvidos e que já superaram os principais entraves à escolarização nos níveis mais elementares e onde o ensino superior, mais antigo e consolidado, logrou atender a parcelas mais significativas da população.

Estas considerações significam, portanto, antes manifestação da importância do que despreço pelas universidades que associam ensino e pesquisa, dentro de um sistema mais heterogêneo. O modelo postulado pela Reforma de 68 é entendido pelos que postulam uma visão mais liberal acerca da atuação do segmento privado como importante e fundamental para o desenvolvimento do ensino e do próprio país, mas em virtude do elevado custo financeiro que implica, não pode ser condição para existência de instituições de ensino superior, o que faria com que o acesso a este nível de ensino superior fosse extremamente restrito, pois:

No Brasil estas universidades [que associam ensino e pesquisa], precisam ser públicas porque as particulares são financiadas pela cobrança de matrículas; e, se os alunos concordam em pagar pelo custo do ensino, certamente não concordarão em financiar a pesquisa – aliás, nem terão recursos para isto. Por outro lado, as mantenedoras, que lucram com o ensino, não têm interesse em investir em pesquisa. A pesquisa exige alto investimento e a perspectiva de ganho monetário é muito incerta. Em nenhum país do mundo, universidades do tipo da USP se sustentam contando apenas com recursos das matrículas. DURHAM, E. R. (2002:3).

Restaria, de acordo com esta compreensão, definir o lugar das universidades e, assim, das demais instituições no sistema de ensino superior.

A atividade de pesquisa científica, que se iniciou na Alemanha no século XIX e propagou-se por outros países, tem como característica o fato de ser dispendiosa por exigir investimentos em infra-estrutura e pessoal altamente qualificado integralmente dedicado a esta atividade. São, dessa forma, distintos dos antigos professores do ensino superior que conciliavam o ensino ao exercício de uma profissão liberal nas instituições destinadas à formação para exercício das profissões liberais⁷⁰. A institucionalização da pesquisa, portanto, tem como decorrência necessária a institucionalização da pós-graduação. Por

⁷⁰ Conforme assinala TEIXEIRA, A. (1970).

outro lado, a sociedade que abriga as universidades de pesquisa se moderniza e apresenta uma demanda crescente por ensino superior que não é passível de ser atendida por meio de algumas poucas instituições destinadas à elite, razão pela qual a demanda cresce e se torna heterogênea. Contribuem, ainda, para a elevação dos custos das instituições de pesquisa o fato de que estas instituições realizam também uma série de outras atividades, como: cursos de treinamento e atualização profissional, cooperação com o setor produtivo, assessoria a órgãos públicos e privados, serviços de saúde por meio dos hospitais universitários, fomento a atividades culturais pela manutenção de museus, orquestras, emissoras de rádio e televisão. Todas estas atividades demandam grandes somas de recursos públicos⁷¹.

A parte do sistema que se expande de modo a atender a demanda dos egressos dos níveis anteriores, num processo de democratização da oferta de ensino, é denominada *mass private sector*⁷² fenômeno que corresponde à intensificação da oferta de ensino superior. No Brasil, o ensino superior oferecido por estabelecimentos privados é responsável pelo atendimento à maior parte dos egressos do ensino médio, mas pode ocorrer que este papel caiba à rede pública de IES, como acontece em alguns países. Em qualquer dos casos, este segmento que se amplia em curtos períodos de tempo não assume as atividades de pesquisa e de formação para a vida acadêmica, mas se aproxima das demandas que o mercado apresenta e as responde com agilidade, enquanto que as instituições que realizam pesquisa mantém um alto padrão de seletividade de seus alunos em favor dos que apresentam melhor desempenho escolar.

Esse fenômeno é semelhante ao ocorrido com a expansão das oportunidades de ensino nos níveis elementares que ocorreu no Brasil nas décadas passadas, quando as escolas públicas, então de altíssimo padrão, se destinavam à formação da elite. A entrada dos alunos das camadas populares, pelas exigências que passam a ser impostas pela legislação educacional, coincidiu com a queda da qualidade e do prestígio das escolas públicas e em muitos casos foi atribuído a esse fator. Isso ocorre porque a rápida expansão

⁷¹ As três IES públicas paulistas, por exemplo, consomem 10,4% da receita de ICMS do Estado, além dos recursos que recebem da FAPESP, CNPq e CAPES, para atender a cerca de 15% dos alunos do ensino superior no Estado. Ver em DURHAM, E. R. (2002:7).

⁷² Conforme Geiger, citado por SAMPAIO (2000), o sistema privado de massa se caracteriza por seu caráter complementar ao sistema público que é relativamente pequeno, mais seletivo e fortemente voltado para as carreiras de elite.

do ensino requer mão-de-obra que demora a ser formada e que, justamente, só virá a ser formada pela atuação destas instituições.

Dessa forma, as interpretações acerca da expansão no Brasil oscilam em favor de duas explicações: a ausência de mecanismos de controle – eficazes e não apenas formais⁷³, por parte do Estado, ou o favorecimento intencional da iniciativa privada, associada à expansão de oportunidades de ensino superior sem ônus para o sistema público⁷⁴.

Em favor da intencionalidade em benefício do setor particular, a explicação seria que, no Brasil, estabelecimentos privados que até a década de 60 concentravam sua atuação no ensino secundário (ginasial e colegial), com a expansão da oferta de vagas no ensino médio da rede pública passam a direcionar seus recursos para o ensino superior, o que Carlos Benedito Martins (1989) chama de ‘novo’ ensino superior privado em contraste com o tradicional ensino privado representado pelas instituições católicas. De acordo com a compreensão de Martins, muitas destas instituições passaram a desenvolver suas atividades nas mesmas dependências antes destinadas ao ensino primário e secundário.

No Brasil, coube ao setor privado atender à massificação do ensino superior desencadeada já no final dos anos sessenta dele se beneficiando. Os benefícios correspondiam a retornos financeiros muito significativos, derivados de uma inserção fácil em um mercado pouco seletivo e altamente lucrativo, em razão da existência da demanda reprimida. DURHAM, E. R. e SAMPAIO, H. (1998:19).

Os estabelecimentos de ensino que se constituíram no contexto do surgimento desse novo ensino superior tiveram características e práticas voltadas para a garantia da rentabilidade de seus empreendimentos, dentre as quais se assinalam: concentração nas áreas do conhecimento que requerem menor complexidade da instituição, como o são os cursos das Ciências Humanas e de formação de professores, elevado número de alunos em sala de aula e processos seletivos mais flexíveis, o que permitiu a matrícula de alunos então vindos dos cursos de madureza sem qualquer comprovação de conclusão do ensino médio ou equivalente⁷⁵.

Grande parte destas instituições que receberam autorização para atuar no ensino superior passaria a desenvolver suas atividades nas mesmas instalações físicas onde funcionavam as

⁷³ KLEIN, L. (1992).

⁷⁴ MARTINS, C.B. (1989).

⁷⁵ MARTINS, C.B. *op. cit.*

escolas de segundo grau – que em boa medida se encontravam na gênese deste ‘novo’ ensino privado. MARTINS, C. B. (1989:37).

Os proprietários destes estabelecimentos buscaram se distinguir do segmento confessional – que reivindicava acesso a recursos públicos - e enfatizavam que seus empreendimentos não deveriam contar com a ajuda financeira do Estado. Em contrapartida, exigiam uma política de liberdade para os preços das mensalidades, sem o mecanismo de controle estatal que então operava.

Pelo favorecimento intencional ou pela incapacidade de atuação de mecanismos de controle, há nestes casos consenso em relação a problemas na qualidade do ensino superior ministrado pelas instituições privadas. As análises partem, normalmente, dos seguintes aspectos: áreas de concentração dos cursos; titulação acadêmica, carreira e regime de trabalho do corpo docente e realização de pesquisa e oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Para os que postulam a necessária heterogeneidade do ensino superior, estes elementos se constituem em importantes instrumentos de aferição da qualidade, mas apenas para as instituições que desenvolvem atividade de pesquisa. Ainda assim, encontram-se incorporados aos indicadores destinados a aferir a qualidade dos estabelecimentos de ensino superior em seus diferentes segmentos, bem como aos controles burocráticos que regem a expansão de todo o ensino superior.

Já os dirigentes de instituições de ensino superior privado tendem a enfatizar outros aspectos dos quais um primeiro diria respeito à sua inserção na comunidade, que se faz por meio de atividades de extensão que vão desde a assistência social – sobretudo serviços médicos e ambulatoriais e assistência jurídica – à oferta de uma ampla variedade de cursos livres. Essa característica se associa mais às instituições do segmento filantrópico, confessional ou comunitário e responde, ainda na opinião dos dirigentes, pela diferenciação de funções destas instituições, além de indicar a importância de sua inserção na comunidade a que pertencem⁷⁶.

Há ainda a qualidade medida nos termos e na linguagem do mercado. Neste sentido, são enfatizadas as relações de compra de um serviço, situação em que o aluno se veria na condição de cliente, tendo direito a grande número de benefícios medidos em termos da

⁷⁶ HEYMANN, L. e ALBERTI, V. (2002).

qualidade material do estabelecimento, suas instalações físicas e conforto. Este tipo de abordagem é mais freqüente nas instituições particulares *stricto sensu*, mas não lhes é exclusivo. Dentro desta compreensão, a discussão da qualidade se faria de acordo com a perspectiva da relação empresa/cliente e não de acordo com critérios acadêmicos do serviço educacional prestado⁷⁷, embora seja sempre enfatizada a presença de mestres e doutores no corpo docente.

Pelo lado dos que argumentam em favor da heterogeneidade do ensino, a evolução do sistema teria ocorrido sem políticas consistentes e abrangentes e não compartilham a asserção de que houve deliberada política de privatização. Compreendem, ao contrário, que mesmo sob a estrita regulamentação por parte da burocracia estatal, o sistema assumiu, por sua dinâmica própria, o movimento em direção à pluralidade: ‘longe de convergir para um mesmo ponto ideal, o que se observa são claros sinais de uma saudável diversidade’ que não deve ser apreendida, como normalmente o é, sob a única dimensão da qualidade que traduz mais o prestígio setorial que ‘uma medida precisa aferida por intermédio de parâmetros de desempenho’⁷⁸.

Em conformidade com esta interpretação, as instituições públicas seriam sempre as melhores, sem se atentar para a diversidade que também estas instituições apresentam. No entanto, conforme E. Balbachevski, o sistema não é heterogêneo somente na qualidade do que oferece, mas também em relação a aspectos cuja avaliação requer que seja incorporado um conjunto mais pluralista de critérios e parâmetros. A principal fonte de diversidade do sistema privado seria, sob esta perspectiva, o fato de que as organizações que o constituem perseguem objetivos díspares.

Por meio de pesquisa realizada com o segmento das universidades privadas, H. Sampaio reconstitui os aspectos de suas trajetórias e características institucionais, nas quais se identificam os elementos constituintes de sua heterogeneidade que varia em função de fatores como: organização acadêmica, serviços educacionais que prestam, escopo dos cursos que oferecem, existência de pesquisa⁷⁹.

Assim, conforme Helena Sampaio relata em seu estudo, nas regiões N, NE e CO as universidades privadas iniciaram suas atividades a partir de 1960, sendo que as que o

⁷⁷ SAMPAIO, H. (1998d) e (2000).

⁷⁸ BALBACHEVSKI, E. (1996a:3).

⁷⁹ SAMPAIO, H. (1998d).

fizeram anteriormente eram instituições confessionais e que um terço das universidades particulares resultou da união de instituições isoladas. Mas, diferente do que outros estudos enfatizam⁸⁰, antes de se tornarem estabelecimentos de ensino superior não possuíam vínculo com outras instituições de ensino, tendo a maioria sido criada diretamente como IES. Os processos de fusão ocorrem com mais frequência entre as instituições comunitárias.

Ainda uma importante característica das universidades privadas é a sua organização em muitos *campi*, de modo a permitir o acesso a seus cursos para um número maior de interessados. Esta característica demonstra, para Helena Sampaio (1998 a), a capacidade destas instituições ‘atenderem de forma ágil à demanda’⁸¹.

Nem todos os aspectos, no entanto, demonstram heterogeneidade. Os dados sobre estrutura física, por exemplo, demonstram que nas universidades privadas é pouco frequente a presença de museus, piscinas, anfiteatros e clínicas. O corpo docente, por sua vez, é selecionado pela *mantida* (a própria instituição) enquanto que a contratação cabe à *mantenedora*. O nível de titulação concentra-se na pós-graduação *lato sensu*, que são os cursos de especialização. São ainda estas as instituições que oferecem a maior parte destes cursos, cujo acesso é muitas vezes franqueado a seus professores como benefício, sob a forma de bolsa (salário indireto). Os índices de mestres e doutores, no levantamento de então, encontravam-se abaixo do que determina a LDB/96, sendo as universidades comunitárias as que apresentavam os mais altos índices de professores com título de especialização.

Ainda nas características comuns encontradas nestas universidades, o regime de trabalho se concentra, para 80% dos professores, na modalidade de hora/aula e mesmo as contratações por 40h/semanais não implicam necessariamente na realização de atividade de pesquisa. Nos cursos oferecidos, cerca de dois terços estão concentrados na área de Ciências Humanas (que na classificação de então incluía todas as licenciaturas e o curso de Pedagogia) em quase todas as regiões do país⁸². Os cursos de mais alta demanda são justamente os ofertados com mais frequência por estas instituições, o que demonstra na

⁸⁰ Em particular, MARTINS, C. B. (1988) e CUNHA, L. A. (2001).

⁸¹ Esta ‘agilidade’ no atendimento à demanda responde por uma das principais formas de ilegalidade que estas instituições praticam, conforme se verá adiante.

⁸² Os cursos com maior incidência são: administração (em 43 das 46 universidades pesquisadas), pedagogia (39), direito (37) etc. Os cursos com maior demanda são direito (para 41 das 46 universidades privadas) e administração (27). SAMPAIO, H. (1998d).

compreensão de Helena Sampaio a eficiência dos mecanismos de ajuste, na extinção de cursos de pouca procura e criar de cursos de elevada relação candidato/vaga.

No que se refere a este dinamismo na extinção e criação de cursos, os cursos mais freqüentemente extintos são os de licenciatura em virtude da baixa relação candidato/vaga que apresentam: Letras, Pedagogia e Educação Artística. A extinção se refere a algumas habilitações apenas, pois, são também estes os cursos mais procurados para alunos do turno da noite e que já lecionam. No entanto, o percentual de alunos matriculados em cursos de licenciatura para as universidades pesquisadas não chega a 20%. O maior dinamismo verificado nos cursos de licenciatura demonstra a grande demanda representada pelos professores da rede pública de ensino básico, pelas razões mencionadas no capítulo anterior.

Em relação aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, apenas oito das universidades os ofereciam, instituições localizadas nas regiões Sudeste e Sul e, na maioria, comunitárias confessionais. Todas oferecem cursos de pós-graduação *lato sensu*.

De acordo com características apresentadas anteriormente, não há motivo para se considerar de grande heterogeneidade o segmento das instituições privadas (professores especialistas, contratados por hora/aula, infra-estrutura especializada em atividades de ensino – salas de aula, cursos nas áreas de Ciências Humanas e sociais aplicadas etc.). No entanto, há aspectos que realmente evidenciam a heterogeneidade das IES privadas, conforme o trabalho realizado por Heymann e Alberti, resultado de pesquisa destinada a apreender as trajetórias institucionais de universidades privadas *stricto sensu*.⁸³

A análise privilegia as comparações regionais e busca assinalar as estratégias de seus dirigentes, tanto no plano institucional de cada universidade quanto no que se refere a seus interesses pessoais. Uma primeira constatação é a de que a condição de universidade significa maior *status* e um maior atrativo para os alunos, por isso, é preciso apreender em suas trajetórias o processo de transformação das instituições em universidade. O estudo atenta ainda para as motivações e dificuldades, áreas de atuação, perfis docente e discente, a relação com a comunidade local e com outras IES e o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão por parte destas universidades.

⁸³ HEYMANN, L. e ALBERTI, V. (2002).

Uma questão central para os dirigentes das instituições pesquisadas por Heymann e Alberti (2002) foi o fato do ensino privado superior ser objeto de muitas críticas, sendo negligenciado seu caráter complementar em relação ao ensino superior público. Assim, apontam que cabe ao ensino privado atender a demanda de alunos egressos do ensino médio e desenvolver uma formação para o mercado de trabalho, enquanto o ensino público manteria sua vocação acadêmica. Outros, no entanto, criticam as IES públicas, enfatizam sua ineficiência administrativa e os problemas da falta de recursos que enfrentam.

Para as universidades privadas localizadas fora das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, é conferida grande importância às atividades de extensão, que preencheriam, de certa forma a lacuna deixada pela ausência de serviços públicos. Em muitos dos casos, o atendimento à população local nas áreas de saúde e jurídica se constitui no aspecto de maior visibilidade da instituição, assumindo um papel mais importante no atendimento à população carente que propriamente na formação de profissionais de nível superior.

Em alguns casos, é possível identificar a conexão entre política local e ensino, pois ‘algumas trajetórias [institucionais] foram absolutamente influenciadas pelo exercício de cargos políticos por parte de seus dirigentes’⁸⁴. Uma outra relação ainda neste sentido é a indicada pela instituição e a vocação religiosa dos dirigentes. Em ambos os casos, há a mobilização de recursos (que podem até mesmo ser públicos, como os da saúde) em favor do desenvolvimento ou da consolidação da instituição.

A maior parte das universidades pesquisadas pelas autoras Heymann e Alberti (2002) se constitui em empreendimentos familiares, com implicações na definição do projeto administrativo e na divisão do trabalho, mas a principal diferenciação indicada pelo estudo é a que se apresenta entre as universidades localizadas no eixo Rio-São Paulo e as demais, no que se refere ao corpo docente. As instituições situadas no Rio de Janeiro e São Paulo enquadram-se facilmente nas exigências da LDB/96 em relação à titulação do corpo docente. As facilidades de recrutamento de pessoal decorrem do fato destes estados concentrarem os cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Na compreensão dos dirigentes e mantenedores destas instituições, são especificidades desta natureza que deveriam informar

⁸⁴ HEYMANN, L. e ALBERTI, V. (2002:1).

os critérios de avaliação do ensino superior na busca da adoção de critérios diferenciados em conformidade com as características de cada região.

Assim, chega-se à grande questão para estas instituições: as avaliações do MEC, compreendidas pelas avaliações do ‘Provão’ e as visitas das comissões de especialistas. Embora, em si, nenhum dirigente se posicione contrário à existência de mecanismos de avaliação, é grande a desconfiança e insatisfação em relação ao atual sistema. De acordo com os dirigentes, as provas não avaliam o que foi acrescentado em termos de conhecimento ao aluno pela instituição. Por esta compreensão, quaisquer que sejam os exames, os alunos das instituições de acesso mais restrito terão sempre melhor desempenho.

“O Provão avalia as escolas através dos alunos, mas esquece de avaliar o nível do valor agregado em cada um dos alunos, avalia só o resultado. O resultado é lógico. Troca os cem alunos de direito da USP pelos meus cem alunos de direito [UNIC – Universidade de Cuiabá]; e, daqui a um ano, fazemos o Provão. Os cem alunos que se classificaram lá vão todos tirar ‘A’ aqui. Quero ver fazer os meus tirarem ‘A’ lá”. *Apud* HEYMANN, L. e ALBERTI, V. (2002:10).

Os dirigentes, na busca da valorização e reconhecimento de suas atividades em suas comunidades específicas, indicam a pretensão de serem avaliados por critérios regionais em substituição à impessoalidade e à uniformidade de critérios adotados pelo MEC. Um importante elemento a ser destacado no estudo de Heymann e Alberti (2002) é a análise de instituições cujas trajetórias se constituem pela articulação entre as esferas da política, da religião e do ensino, com dirigentes que exerceram paralelamente ao trabalho no ensino superior, cargos políticos (prefeito, deputado) ou funções religiosas de grande visibilidade.

3.1.1 - As Instituições Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas

Dentre os críticos à expansão do ensino superior, há os que destinam tratamento diferenciado às instituições confessionais, vistas como próximas em função às IES públicas, o que significa que empreenderam esforços para instituir programas de pós-

graduação e regime de trabalho em tempo integral para seus professores⁸⁵, ao reinvestirem na própria instituição seus eventuais lucros. Dessa forma, o período de consolidação das IES confessionais se configuraria pela solidariedade de interesses entre estas e as instituições públicas, situação que perdura até a década de 80, quando a competição por recursos públicos escassos as coloca em campos separados.

A atuação das instituições confessionais no ensino superior requer, no entanto, algumas ponderações. Em primeiro lugar, as IES confessionais foram criadas após o malogro de um projeto de controle do ensino superior por parte da Igreja Católica, formulado em oposição ao projeto de evidente caráter republicano apresentado pelos intelectuais liberais. O controle do ensino, por sua vez, era parte de uma orientação política autoritária muito mais abrangente que incluía inclusive a criação do Estatuto da Família com regras claras para o casamento, divisão de papéis sociais para homens e mulheres e restrição ao trabalho feminino⁸⁶.

Se o lucro porventura auferido é reinvestido na própria instituição e se estas se prestam a manter a qualidade do ensino por meio de condições adequadas de trabalho para os docentes e de programas de pós-graduação, resta saber em que medida o fazem com os próprios recursos e em que medida recorrem a financiamento público.

Das interpretações que são críticas à atuação da Igreja Católica no ensino superior, há a que identifica seu deslocamento dos níveis de ensino ginásial e colegial para o superior como sendo a conformação a um padrão de deslocamento de capitais do ensino privado rumo ao nível de maior lucratividade, com conseqüente expansão do número de faculdades e universidades privadas⁸⁷. A PUC/RJ, por exemplo, de acordo com Luís Antonio Cunha,

(...) desenvolveu uma bem sucedida articulação com órgãos governamentais de fomento, de modo que pôde alcançar padrões de acadêmicos bastante elevados na área técnico-científica, comparável, em termos qualitativos, à da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Para tanto, aquela universidade recebeu subsídios que chegaram a cobrir metade dos gastos totais da instituição, a despeito de cobrar anuidades dos estudantes. CUNHA, L. A. (2001:36).

Com a crise econômica dos anos 80, expressa por elevados índices de inflação, os professores das instituições católicas buscaram o reajuste das perdas salariais ao passo que

⁸⁵ MARTINS, C.B. (1989) e (1995).

⁸⁶ Conforme SCHWARTZMAN, S. *et al.* (2001), citado no capítulo anterior.

⁸⁷ CUNHA, L.A. (2001).

os estudantes, ‘pelos mesmos motivos’, estavam impedidos de arcar com mensalidades mais altas. Este tipo de impasse já não encontra saída com o recurso a subsídios do governo, uma vez que a contestação permitida no contexto de transição para a democracia aumentava a disputa pelos recursos públicos. A PUC/SP buscou a solução dos problemas financeiros com a proposição de seus dirigentes de manter sua condição de instituição confessional com recursos governamentais administrados por órgãos colegiados. A PUC/RJ, por sua vez, obteve do Governo do Estado projeto de lei enviado à Assembléia Legislativa por meio do qual alterava os estatutos da FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, e assim permitir seu acesso a recursos públicos estaduais⁸⁸.

Um aspecto que distingue claramente as instituições públicas e as privadas, no caso das universidades, diz respeito à questão da autonomia. Para as universidades públicas importa sobretudo a autonomia nos termos da gestão financeira e patrimonial, uma vez que a autonomia didático-científica já se encontra consolidada para as universidades públicas brasileiras. Para as instituições privadas, a autonomia é compreendida em termos de maior independência dos controles burocráticos exercidos pelo Estado, em particular no que se refere à necessidade de autorização para abertura e encerramento de cursos. É esse o objetivo que motiva a maior parte das instituições privadas buscarem a condição de universidade (e, a partir de 2001, de centro universitário), além do *status* de serem o grau mais elevado em termos de organização acadêmica com os benefícios daí advindos.

Como a autonomia das instituições privadas é vista de uma perspectiva administrativa e financeira, o controle cabe à mantenedora, que interpreta à sua maneira esta prerrogativa, utilizada mais como recurso para contratação e demissão de professores, definição de cursos e conteúdos⁸⁹.

3.1.2 - As Instituições Municipais e Estaduais

Estas instituições, diferente das IFES e das IES particulares, se situam fora do âmbito de atuação do MEC e, por isso, sujeitas aos Conselhos e Secretarias Estaduais ou

⁸⁸ CUNHA, L. A. *op. cit.*

Municipais de Educação, conforme o caso. Também em relação a estas instituições é grande a diferenciação interna no que se refere ao porte, regime de trabalho e titulação docente, áreas de concentração e localização. Em 2002, eram 65 as instituições de ensino superior estaduais, das quais 31 estavam organizadas sob a forma de universidades.

Em que pese a grande a diversidade, pode-se dizer que instituições com alta capacidade para desenvolvimento de pesquisa, maioria do corpo docente com titulação de doutor e regime de trabalho de tempo integral são antes a exceção que a regra e caracterizam o sistema estadual paulista e a Universidade Estadual do Norte Fluminense⁹⁰. Importa assinalar que em muitas IES estaduais e municipais o ensino não é ofertado gratuitamente para os alunos, havendo a cobrança de mensalidades. Esta situação não se configura para as IES de maior prestígio acadêmico que tendem a ser inteiramente gratuitas, como o são as IES federais.

A expansão e retração das IES estaduais se relacionam diretamente, de acordo com o estudo de Helena Sampaio, ao comportamento do segmento público federal, sendo que a evolução do sistema estadual apresenta três fases distintas⁹¹. A primeira se caracteriza pelo surgimento das universidades estaduais no país por meio da iniciativa de lideranças políticas locais, esse período vai de 1912 até a metade dos anos 40. O segundo momento assinala a federalização de muitas universidades estaduais (e também particulares) criadas no período anterior, em resposta a pressões dos governos estaduais. Este período se encerra em 1946. O último período corresponde ao início da década de 1980 e tem como característica o fato de que a maior parte destas instituições concentra sua oferta em cursos da área de Ciências Humanas e formação de professores, demonstrando que a heterogeneidade não atinge, mais uma vez, este aspecto.

Em 2002, eram 57 as IES municipais, a maioria das quais organizada na forma de pequenas IES: faculdades, escolas e institutos (84%). Importa assinalar, para estas instituições, a existência do ensino pago, que caracteriza no país o ensino privado. Esta situação encontra amparo legal, conforme já foi assinalado no capítulo anterior, no artigo 242 da Constituição Federal capaz de anular a aplicação do princípio da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (artigo 206, IV) para as instituições educacionais

⁸⁹ DURHAM, E. R. (1998).

⁹⁰ Para um estudo detalhado das 31 universidades estaduais, ver SAMPAIO, H. *et al.* (1998).

⁹¹ SAMPAIO, H. *et al.* (1998).

oficiais criadas por lei estadual ou municipal existentes na data da promulgação da Constituição e que não sejam mantidas integralmente com recursos públicos. Embora não sejam citadas as fontes dos recursos de manutenção destas instituições, as mensalidades pagas pelos alunos constituem a possibilidade mais plausível.

O estudo realizado por Luiz Fernandes Dourado no Estado de Goiás permite compreender a atuação do mecanismo que faculta às IES municipais a cobrança de mensalidades, além de demonstrar a relação entre o fenômeno da interiorização do ensino superior e a participação direta do poder público municipal⁹². De acordo com o autor, esta foi a forma encontrada para garantir a institucionalização de unidades privadas de ensino superior no Estado de Goiás e permitir, ao mesmo tempo, usufruírem prerrogativas garantidas às instituições públicas.

Assim, conforme assinala Dourado (2001), a criação da figura jurídica das fundações municipais de ensino pelo executivo municipal com dotação e patrimônio próprios (terreno, construção, equipamentos e mobiliário) e possibilidade de futuras subvenções permite que sejam celebrados convênios, contratos ou outros termos de parceria por meio dos quais são cedidos a entes privados os direitos de exercer a atividade educacional que, neste caso, se faz mediante a cobrança de mensalidades dos alunos. Desta forma, as fundações respondem por uma complexa relação entre *mantenedora* e *mantida*, em que a primeira é criada por lei e pertence ao poder público municipal e passa, por contrato, a ser gerida por uma sociedade civil de direito privado. Esta ambigüidade jurídica estaria, de acordo com o autor, em conformidade com os interesses de seus dirigentes, ao facilitar os trâmites burocráticos necessários à criação e expansão da IES ao mesmo tempo em que dificulta os processos de fiscalização, ao não subordiná-las diretamente ao MEC/CNE (como as entidades privadas) ou à Secretaria Estadual e o Conselho Estadual de Educação.

Foi sob esta forma que se concretizou, na década de 80, a expansão do ensino superior no interior do Estado de Goiás e que se deveram, na opinião do autor, antes a pactos político-eleitorais que a aspirações populares. Ainda conforme o Luiz Fernandes Dourado, embora tenha proliferado no Estado de Goiás esta prática teve início no Estado de Santa Catarina, sendo que iniciativas semelhantes também foram identificadas nos Estados

⁹² DOURADO, L. F. (2001).

de SP, PE, e PR. Em Santa Catarina, o ensino fundacional pago foi o responsável pelo processo de interiorização do ensino superior nas décadas de 60 e 70⁹³.

3.2 - A concentração por Área de Conhecimento

A concentração dos cursos das IES privadas nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas é uma característica antiga deste segmento que tem sido antes confirmada que atenuada em seus movimentos de expansão.

Esta característica já havia se pronunciado também na estruturação do ensino médio profissionalizante em sua divisão por áreas, não de conhecimento, mas de atividade econômica: primária (agrícola), secundária (indústria) e terciária (serviços). De acordo com Otaíza Romanelli (1993), a manutenção dos lucros no ensino médio profissional particular a partir da expansão do sistema público foi garantida pela concentração da oferta de cursos na área terciária (comércio e contabilidade, por exemplo) que demandam baixos investimentos. De maneira semelhante, desde o princípio da expansão do ensino superior prevaleceram as faculdades de Filosofia, Ciências Sociais e Pedagogia, cujos cursos são menos onerosos e por isso os mais oferecidos pela iniciativa privada⁹⁴.

Os cursos das áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas são mais baratos por razões bastante conhecidas: não requerem altos investimentos em laboratórios e infra-estrutura e podem, portanto, ser oferecidos por anuidades mais acessíveis. Por outro lado, a abertura de cursos é menos sujeita a ‘reserva de mercado de grupos profissionais’, embora com uma exceção importante, qual seja, o curso de direito.

No entanto, há ainda no recente movimento de expansão da oferta de cursos superiores por parte da iniciativa privada, um fenômeno importante denominado por Sampaio (1996) e (2001) de ‘fragmentação das carreiras’. Este fenômeno, de acordo com a autora, se constitui em estratégia do setor privado de crescimento/sobrevivência em

⁹³ Ao se considerar o ‘pioneirismo’ do Estado de Santa Catarina nas fundações educacionais para expansão do ensino superior privado pelo interior dos estados, deve-se lembrar que o artigo 242 da Constituição que acima citado foi inserido na Constituição por intermédio do Senador de Santa Catarina (no período 1983 a 1991) Jorge Bornhausen, Ministro da Educação à época.

⁹⁴ ROMANELLI, O., *op. cit.* capítulo 4.

contextos de mercado já saturado e equivale a oferecer como curso autônomo o que antes era oferecido apenas como habilitação. Este movimento não resulta do desenvolvimento interno das disciplinas ou de elevado grau de especialização e conflitos de membros da comunidade acadêmica sendo, antes, uma decisão administrativa das mantenedoras das instituições.

São identificados por Helena Sampaio (1996) e (2000) quatro grandes grupos de carreiras na expansão ocorrida pelo ensino privado entre 1985 e 1996. O primeiro grupo compreende as carreiras tradicionais de Medicina, Odontologia e Engenharia, de alto prestígio profissional e custo elevado. Sua criação está associada ao aumento da oferta em instituições já reconhecidas. O curso de Engenharia, caso exemplar de fragmentação, se desdobra em 21 carreiras diferentes (engenharia ambiental, de alimentos, produção, por exemplo). A fragmentação se associa aos contextos de oferta elevada (localizados nas Regiões Sul e Sudeste), enquanto nas regiões Norte e Nordeste são encontradas com maior frequência as habilitações tradicionais.

O grupo seguinte é formado pelas carreiras gerenciais a partir do curso de Administração, mas diferente da situação anterior, não são cursos de ampliação, mas de fundação de IES e tendem a ser criados na capital dos estados. O terceiro grupo é constituído pelas carreiras da área de comunicação da qual se constituem em desdobramentos temáticos. Por fim, o numeroso grupo das carreiras de ciências da saúde (cursos de Fisioterapia, Nutrição, Fonoaudiologia, Terapia Ocupacional, dentre outros), criadas por instituições sediadas nas regiões Sul e Sudeste. Esta tendência de adaptação significaria aumentar a variedade de cursos oferecidos pela instituição sem incorrer nos elevados custos que caracterizam os cursos tradicionais e contemplaria ainda, embora a legislação não mais o exija, a universalidade de campo para universidades sem precisar passar pelos rigores das associações profissionais, sobretudo na área de saúde⁹⁵.

A concentração dos cursos nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas é um dos fatores de barateamento da oferta de cursos superiores, mas não é o único. As relações de trabalho, determinadas por fatores internos e externos ao sistema de ensino também são elemento de grande importância, conforme se segue.

⁹⁵ SAMPAIO, H. (2000). Este aspecto é também enfatizado por Martins, C. B. (1989).

3.3 - Docentes: Titulação, Regime e Condições de Trabalho

Uma importante característica das instituições privadas em relação às IES públicas é a diferenciação do tratamento conferido ao quadro docente, mesmo (ou sobretudo) nas grandes instituições. Nas instituições públicas, os docentes são contratados por procedimentos de seleção rigorosos – concursos públicos de títulos e provas -, cuja aprovação confere a condição de servidor público estável, além de certo prestígio profissional muitas vezes superior à remuneração. Os dados referentes às diferenças por titulação entre docentes das IES públicas e privadas aparecem no capítulo anterior, Quadro 2.11.

Para os profissionais do setor privado, no que se refere às suas condições de trabalho, importam muito os fatores externos ao sistema de ensino. Isso porque salários e condições de trabalho são afetados pela maior disponibilidade de profissionais capazes de lecionar no ensino superior, o que se verifica nas regiões mais desenvolvidas e, também porque as oscilações nos níveis de emprego e renda da população interferem na capacidade de pagamento dos alunos, com conseqüências diretas para estes profissionais.

Um aspecto ressaltado nos estudos sobre os docentes do ensino privado é sua pouca autonomia em relação à instituição e a fragilidade de seus vínculos de trabalho, basta lembrar que os docentes contratados sob a forma de horistas constituem mais de 50% da força de trabalho empregada na docência das IES privadas, conforme o quadro 2.13 demonstra. As instituições mais modernas e sintonizadas com o mercado se referem ao aluno na condição de cliente⁹⁶, o que cria oportunidades de grande sujeição do professor ao atendimento das exigências e expectativas dos alunos, denominado ‘aluno-cliente’.

Esta subordinação dos docentes aos interesses das instituições e de suas mantenedoras tem impedido o surgimento de organização sindical atuante e assinalado um fenômeno de proletarização do corpo docente, com a anulação da autoridade acadêmica associada ao docente do ensino superior. Em virtude destas condições, Edson Nunes *et. al.* (2001) argumentam que, das cláusulas de convenções coletivas firmadas entre

⁹⁶ SAMPAIO, H. *op. cit.*

representantes docentes e as mantenedoras dos estabelecimentos de ensino privado sobressaem as demandas, como:

(...) pagamento antecipado por férias; adicional por trabalho noturno; salário mínimo de contratação; repouso semanal remunerado; pagamento adicional por aprimoramento acadêmico; remuneração por elaboração de apostilas etc. Pouco - ou nada - se fala sobre: incentivo para qualificação docente; recurso para atividades de pesquisa, auxílio para participação em congressos, seminários, encontros, ou para publicações científicas; investimentos em infra-estrutura, laboratórios e bibliotecas; iniciativas para reavaliação de projetos pedagógicos e diretrizes curriculares. NUNES, E. *et. al.* (2001:22)

A predominância de temas trabalhistas nos termos de remuneração e garantia de condições de trabalho em prejuízo de aspectos específicos da vida acadêmica é tomada por Nunes *et. al.* (2001) como expressão da estreiteza da visão que estes docentes e seus sindicatos possuem dos compromissos educacionais. Na nossa compreensão, no entanto, estaria mais a indicar as dificuldades destes docentes desenvolverem suas atividades em meio às restrições impostas pelas mantenedoras, no ambiente competitivo que estas atuam em que a compressão dos salários é um importante recurso de redução dos custos implicados na oferta de ensino superior.

Há, como sempre, diferenciações internas. Uma primeira diferenciação estaria nas instituições comunitárias, em que a entidade mantenedora é uma fundação considerada de utilidade pública com fins filantrópicos e que não remunera seus quadros, conforme demonstra o trabalho realizado por Neves (1995). Em virtude destas características, estas instituições evidenciariam as tendências e os limites da atuação em caráter não empresarial na educação superior brasileira⁹⁷.

Dessa forma, a principal diferença entre as universidades comunitárias e as públicas, estaria no regime de trabalho e na concentração de docentes em regime de dedicação exclusiva que predomina nas públicas. Há ainda, além da titulação a vocação regional e a busca de *status* privilegiado nas relações com o poder público. Com o agravamento da situação financeira destas instituições, tem tido lugar o esforço pela estadualização, que resultaria em ensino gratuito decorrente da assunção da folha de pagamento pelo governo do estado que receberia, em doação, o patrimônio destas instituições.

⁹⁷ NEVES, C. E. B. (1995).

As políticas (na verdade, práticas) de gestão do corpo docente de IES privadas são analisadas por Lobo (2003), a partir de pesquisa realizada com quarenta e três instituições tendo em vista os elementos da gestão do corpo docente, como formas de contratação, remuneração, capacitação e promoção dos professores, considerando que sobre o pessoal é que recai a maior parte das exigências da legislação e das normas do MEC. Por outro lado, o contexto de atuação das IES privadas tem se caracterizado por elevada inadimplência e por pressões para redução no valor das mensalidades, fatores decorrentes da grande concorrência.

Sendo o pagamento das mensalidades a quase totalidade das receitas das IES privadas e, por isso, sujeito aos limites do poder aquisitivo da população, a pesquisa confirmou as dificuldades enfrentadas pelas IES para ‘contratar professores em regime de tempo integral e manter os encargos de um corpo docente mais titulado’⁹⁸. Ficou, ainda, constatada a correlação direta entre valor da mensalidade e valor da hora/aula paga pela IES a seus professores.

Importante aspecto do trabalho de Maria Beatriz Lobo diz respeito às implicações de um elemento controverso na legislação do ensino superior, qual seja, a contratação de docentes com titulação mais elevada, com vistas à qualidade do ensino ministrado. Seria, conforme o estudo, um princípio equivocado que traria riscos não apenas acadêmicos, mas sobretudo de ordem administrativo-financeira. Na contratação de professores doutores em prejuízo de profissionais competentes na atividade de docência, estaria uma espécie de

(...) ilusão de que a concessão de [regime de] tempo integral, automaticamente, faz com que se instalem linhas de pesquisa acadêmica de qualidade, ou ainda, da ingenuidade em acreditar que toda IES deve possuir um determinado tipo de carreira docente (de preferência semelhante às das IES públicas), independentemente de sua missão. LOBO, M.B.C.M. (2003: 2-3).

A respeito da titulação dos docentes de uma IES e sua relação com a qualidade do ensino ministrado, a constatação de Maria Beatriz Lobo é que a contratação de apenas mestres e doutores pode não redundar necessariamente em melhor qualidade para a grande maioria dos cursos. Profissionais com maior experiência na atividade para cujo curso lecionam seriam mais importantes que outros com grande conhecimento teórico, na grande maioria dos cursos. Para um curso de arte dramática, por exemplo, seria melhor um ator ou

diretor de teatro de reconhecida carreira do que um profissional que houvesse obtido sua titulação no estudo de aspectos relacionados à dramaturgia, embora a titulação seja elemento central nas avaliações realizadas pelo MEC. Dentro desta perspectiva, outro elemento que estaria a dificultar a contratação de pessoal mais qualificado seria a elevação dos gastos com folha de pagamento, com implicações diretas no valor das mensalidades.

O estudo demonstrou que, em 2003, a maioria das IES cobrava mensalidades cuja média anual se situava em torno de seis mil reais/ano, valores que indicavam, por si, dificuldades financeiras para as IES⁹⁹. No entanto, se considera-se o exercício de atividade de docência por profissionais já estabelecidos em suas áreas de atuação como fator favorável à qualidade do ensino, o segundo emprego não poderia ser considerado, por si, um fator de proletarização.

Ainda em relação ao corpo docente do ensino superior, o estudo realizado por Elizabeth Balbachevsky (1996), levado a termo por meio da análise do conjunto de sanções que se corporifica na carreira de seus agentes institucionais, avalia até que ponto a autoridade acadêmica é uma variável importante na comparação de diferentes organizações de educação superior, não apenas para o segmento privado.

Na busca de um conjunto mais pluralista de critérios e parâmetros para avaliação do ensino superior brasileiro capaz de demonstrar que a heterogeneidade não se refere apenas à qualidade do ensino que é ministrado, a autora propõe a consideração de elementos por meio dos quais se avaliariam as diferentes instituições de ensino superior, tais como o

⁹⁸ LOBO, M.B.C. M. (2003:2).

⁹⁹ No que se refere ao regime de trabalho, a maior parte das contratações ocorre sob a forma de horista. Embora as instituições não cumpram as determinações legais no que se refere a este aspecto, indicam o cumprimento no que diz respeito à titulação. Predominam as contratações para período inferior a 16 horas semanais trabalhadas, das quais as aulas na graduação são a principal atividade obrigatória, seguida da docência em cursos de pós-graduação *lato sensu* (69,8%). Como investimento na qualificação dos docentes foi indicado o repasse financeiro para cursos de mestrado e doutorado (60,5%) e bolsas em cursos de pós-graduação *lato sensu* na própria IES. Os procedimentos de avaliação do professor são realizados sobretudo a partir de questionário sobre a atuação individual do professor para adequação no curso etc. são poucas as instituições que utilizam a avaliação para conceder incentivos de ordem financeira a seus docentes. No que se refere à remuneração, o valor da hora aula base pago pelas universidades é inferior ao que é pago pelos centros universitários sendo as faculdades as responsáveis pelos maiores valores pagos aos docentes dentre todos os tipos de IES. A remuneração por localização indica que os valores pagos nas capitais são mais elevados, qualquer que seja a titulação. Há ainda formas de salário indireto: bolsa de estudos para filhos dos docentes na própria IES, acréscimo por tempo de serviço e plano de saúde, auxílio transporte, mas é pouco utilizada a remuneração variável conforme desempenho e mérito. A autora encontrou ainda, como forte indicativo da proletarização destes profissionais, o exercício da docência como segundo emprego, o que é favorecido pela predominância de cursos noturnos. LOBO, M.B.C.M. (2003).

âmbito de uma instituição e o conceito de ator institucional entendido como aqueles que realizam a instituição por meio da prática das relações sociais que a definem.

Desta forma, o trabalho de Elizabeth Balbachevsky consiste em avaliar até que ponto a autoridade acadêmica é uma variável importante na comparação de diferentes organizações de educação superior. De acordo com o estudo, na estrutura de poder interna das diferentes organizações a relação entre *status* acadêmico e titulação não obedece a um padrão único e as variações não se dão ao acaso, mas expressam a variedade de contextos institucionais presentes no sistema brasileiro de educação superior. Há, dessa forma, três contextos diferentes: o contexto semi-acadêmico, o semi-corporativo e o semi-empresarial.

A profissão acadêmica no Brasil, como tal, se institucionalizou a partir da reforma de 68 por meio dos programas de pós-graduação no sistema de ensino superior brasileiro, conforme Schwartzman e Balbachevski (1992). O conceito de uma profissão acadêmica, cujos principais atributos são a formação de alto nível e uma carreira estável e vinculada a suas qualificações, decorre do surgimento das modernas universidades de massa e de um novo ator social de grande importância, qual seja, o profissional do ensino superior, cujo desempenho e motivação tem capacidade de influenciar movimentos sociais e políticos e, mais precisamente, as instituições de ensino superior.

A massificação do ensino superior fez com que se acrescentasse ao professor tradicional das antigas escolas profissionais, pelo menos três tipos de profissionais:

O primeiro, minoritário mas encarnado no ideal de universidade reformada e progressista, o professor pesquisador e cientista, intelectualmente bem formado, gerador de conhecimentos novos e capacitado para transmitir aos estudantes o segredo do conhecimento criativo, independente e crítico. SCHWARTZMAN, S. e BALBACHEVSKI, E. (1992:3).

A ética do trabalho deste profissional se basearia na competência individual e na liberdade de escolha de seus temas de ensino, pesquisa e reflexão. Seu ambiente de trabalho são as grandes organizações universitárias. É um profissional dependente de financiamento público para suas atividades e um individualista que só reconhece as hierarquias do saber. O individualismo, neste caso, não se confunde com o egocentrismo, mas se associa a um sentido de missão que se manifesta na militância política, no trabalho institucional, ou em grandes causas de interesse social.

O outro extremo seria constituído por uma nova variedade do antigo professor da escola secundária. As universidades, ao se expandirem e aumentarem seu prestígio, retiraram do ensino secundário seus melhores talentos deixando nele ou a velha geração que não fez a transição para o novo sistema, ou pessoas que ficaram à sua margem. A expansão do ensino básico e secundário trouxe às escolas novas gerações de estudantes, menos predispostos à cultura da educação tradicional do que os filhos das antigas elites e entregues a professores menos qualificados e motivados.

É este professor pouco valorizado e motivado que, obrigado a multiplicar suas aulas para garantir um salário ao final do mês, ou fazendo do ensino um ‘bico’ sem maior relevância, que vai ocupar aos poucos a periferia do ensino superior em expansão, as escolas isoladas e privadas, na maioria noturna, sobretudo nas áreas de administração e ciências sociais, e muitas delas resultado de transformações e expansões de antigas escolas secundárias. É difícil falar neste professorado como fazendo parte de uma “profissão”, a não ser no sentido estatístico do termo. Não existem padrões profissionais definidos, identidades sociais construídas para dentro e para fora, conhecimentos específicos e estilos de trabalho próprios. SCHWARTZMAN, S. e BALBACHEVSKI, E. (1992: 4)

Haveria, entre estes dois extremos, um terceiro grupo formado pelo professor universitário que consegue um lugar estável e de tempo integral em uma universidade pública, mas não tem as condições de formação e desempenho profissional do primeiro grupo. Muito embora seus valores e sua ideologia de trabalho sejam os acadêmicos, sua prática de trabalho será diferente.

Ainda que detentor de um diploma universitário, sua subsistência e sua identidade profissional não passam pelo trabalho em sua área de especialização, nem pela atuação como intelectual ou pesquisador individual e autônomo, mas sim como membro da instituição ou categoria a que pertence, do grupo de iguais com quem convive no dia a dia, e com os quais comparte os problemas, os sucessos e sobretudo a rotina de cada dia. SCHWARTZMAN, S. e BALBACHEVSKI, E. (1992: 4).

As instituições de ensino a que corresponde essa classificação de profissional acadêmico constituem três grupos bem distintos: instituições privadas, estaduais que não as paulistas e municipais, predomina o grupo dos professores em tempo parcial, sem estabilidade e baixa especialização acadêmica dando grande número de aulas e prestando serviços ao setor privado, o ‘proletariado acadêmico’, formado pelos professores horistas do sistema privado sem perspectivas claras de profissionalização. Nas instituições públicas federais, predominam os professores de qualificação média, estáveis, de tempo integral,

com grande envolvimento em atividades sindicais e produção científica relativamente pequena. O terceiro grupo, constituído pelo ‘modelo’ de profissional acadêmico, é mais freqüente nas universidades estaduais paulistas, mas também presente fora delas, é formado pelo professor mais qualificado, envolvido em pesquisa com pouca ou nenhuma participação sindical e grande envolvimento com associações acadêmicas no país e no exterior.

3.4 - Avaliação do Ensino Superior e o ‘Exame Nacional de Cursos’

A instituição de mecanismos de avaliação no ensino superior, dentro do quadro geral de orientações do governo no período assinalado voltadas para a diversificação do sistema e ampliação do acesso ao ensino superior, teve por objetivo favorecer a melhoria da qualidade da educação no país. As controvérsias que normalmente acompanham os mecanismos de avaliação se deram, neste caso, sobretudo em função de dois aspectos, quais sejam: o predomínio do setor privado em termos numéricos e o melhor desempenho dos alunos das IES públicas, que ficou assinalado desde as primeiras edições da avaliação, cujo início ocorreu em 1996 por meio do Decreto 2.026. De maneira geral, os resultados confirmaram a noção já amplamente difundida de melhor qualidade dos cursos nas IES públicas, sobretudo para as grandes instituições de pesquisa dentro deste sistema.

Considerações sobre avaliação no caso das universidades públicas têm como referência a necessidade de se criarem mecanismos para exercício da autonomia de gestão financeira e patrimonial assegurada no artigo 207 da Constituição, discussão que remete aos enormes gastos impostos pela folha de pagamento e a impossibilidade de alocação de recursos para outras atividades¹⁰⁰.

Para as IES privadas, a avaliação se insere na orientação do governo federal de favorecer a expansão da oferta de vagas no ensino superior sem a expansão do sistema federal e com o deslocamento da atuação do Estado dos mecanismos de controle burocrático para os mecanismos de avaliação dos cursos e das instituições, permitido pela LDB/96 por meio da autonomia conferida às universidades para a criação e extinção de

¹⁰⁰ Ver AMARAL, N. C. (2003) e SCHWARTZMAN, J. (1994).

cursos (artigo 53), mais tarde estendida aos centros universitários, cuja criação foi também facultada pela LDB no artigo 45.

Assim, o período de institucionalização do sistema de avaliação do ensino superior ocorreu simultaneamente ao grande movimento de expansão do setor privado, face à orientação política seguida pelo governo federal como um todo e expressa no programa de reforma do aparelho do Estado, justificado pelo governo como sendo decorrência da crise fiscal e deterioração dos serviços prestados pelo setor público¹⁰¹. O programa, que se cumpriu muito parcialmente, se pautava pelo que considerava uma administração pública ‘gerencial’, atentava para a obtenção de resultados antes que para o controle de processos e de procedimentos e se voltava para o cidadão na condição de ‘cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado’¹⁰².

Estas recomendações, muito controversas, foram duramente criticadas por parte dos quadros das IES públicas e de estudiosos do sistema de ensino¹⁰³, em particular no que se refere a retirar do Estado a responsabilidade da oferta de cursos superiores, entendida como favorecimento do segmento empresarial em prejuízo da população. No entanto, foram também aceitas por parte do segmento acadêmico, conforme segue:

As idéias fundamentais são a de eliminar ao máximo os controles burocráticos e formais, deixando surgir um "mercado de qualidade"; avaliar o conteúdo, não a forma; avaliar depois, e não antes; avaliar de forma descentralizada e com a participação da comunidade, e não pela burocracia governamental; definir gradações de qualidade e explicitar modelos e objetivos alternativos; e divulgar amplamente os resultados. Cabe ao governo garantir que os produtos educacionais oferecidos à sociedade não sejam fraudados, da mesma maneira que se deve fiscalizar para que a comida vendida nos supermercados não esteja estragada, ou que os eletrodomésticos funcionem conforme o anunciado pelos fabricantes. Mas sua função reguladora não deve ir muito além, e mesmo isto talvez se faça melhor por delegação do que pela administração direta. SCHWARTZMAN, S. (1994: 173).

A asserção de que a questão da qualidade do ensino se volta para o segmento que se destina a atender a demanda de ‘massa’, de acordo com o termo empregado por Helena Sampaio¹⁰⁴, confirma-se no fato de que, para as IES privadas, a principal questão diz respeito à qualidade do ensino ministrado, entendido como a prestação de serviço educacional. Para os dirigentes das IES privadas, os resultados expressos no Exame

¹⁰¹ PEREIRA, L. C. B. (1998).

¹⁰² BRASIL – MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995).

¹⁰³ DOURADO, L. F. (2001); PINTO, J. M. R. (2004).

¹⁰⁴ SAMPAIO, H. (2000).

Nacional de Cursos conduziram a dois tipos de considerações, a saber: aquelas relacionadas ao instrumento de avaliação em si e, em relação ao melhor desempenho dos alunos do setor público, a questão do custo aluno. Dito de outra forma, a qualidade se relaciona diretamente à questão do financiamento da educação superior.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que o sistema de avaliação do ensino superior de graduação¹⁰⁵ compreende um conjunto de procedimentos desenvolvidos pelo Ministério da Educação a partir de 1995 dos quais fazem parte: o Exame Nacional de Cursos, realizado pelo INEP/MEC e que se constitui dos exames prestados pelos alunos (o ‘Provão’), a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação¹⁰⁶ e a Avaliação dos Cursos de Graduação pelas Comissões de Especialistas de Ensino, como etapa que antecede as autorizações e reconhecimentos de curso, ambas realizadas pela Secretaria da Educação Superior-SESu/MEC. O exame realizado anualmente pelos alunos com base em conteúdos mínimos dos cursos se tornou o elemento mais conhecido do sistema e foi tomado, muitas vezes, como o sinônimo da avaliação dos cursos de graduação.

O primeiro Exame Nacional de Cursos foi realizado em novembro de 1996 para todos os alunos formandos dos cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil, tendo sido a cada ano acrescentados outros cursos. Esperava-se, com este instrumento de avaliação, a criação de uma série histórica para análise global e comparativa do desempenho dos cursos ao mesmo tempo em que a ampla divulgação dos resultados permitiria a cada instituição verificar sua posição em relação às demais que oferecem o mesmo curso de modo a auxiliar na definição de correção das deficiências das que ficassem aquém da qualidade necessária¹⁰⁷. Embora se definisse com facultativa a sujeição do aluno ao Exame, sua realização foi estabelecida como condição para obtenção do diploma, assumindo caráter obrigatório na prática. No histórico escolar do concluinte consta a data em que ele realizou as provas, mas não a nota obtida, informada apenas ao aluno, o que se constituirá em um dos aspectos controversos do Exame.

¹⁰⁵ A avaliação do ensino superior inclui ainda o Sistema de Avaliação dos Cursos de Pós-Graduação realizado pela Fundação Centro de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior – CAPES/MEC.

¹⁰⁶ A partir de 2002 esta avaliação passa a ser realizada pelo INEP e a denominar-se Avaliação das Condições de Ensino.

¹⁰⁷ BRASIL – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP - Exame Nacional de Cursos (1996).

Uma das críticas do ‘Provão’ foi justamente o fato da avaliação haver se deslocado da dimensão institucional para a individual, ao avaliar o desempenho dos alunos. Dessa forma, cursos de excelência tiveram nota média inferior a outros em função do boicote que parte dos alunos aderiu, por orientação da União Nacional dos Estudantes¹⁰⁸. Os dirigentes das IES privadas também se insurgiram contra o Exame em função desta mesma consideração, a fragilidade da instituição face ao boicote ou ao pouco comprometimento dos alunos:

Se um grupo de seis alunos em um universo de sessenta entregar a prova em branco, por motivos os mais irracionais possíveis, o curso poderá ter uma avaliação ‘E’. Os mesmos sessenta respondendo tudo, ainda que errado, poderá inspirar um conceito ‘A’. PINTO FILHO, H. (2002:2)

Esta interpretação, no entanto, não corresponde a um resultado possível do Exame, pois os escores brutos são obtidos pela soma dos pontos de cada questão, a partir da correção das provas. As pontuações em cada curso derivam destes escores, mas não são sua transcrição simples sendo, antes, sua disposição ao longo de uma distribuição de frequência da maneira como se segue. Os cursos que correspondem aos 12% de mais elevada pontuação recebem nota ‘A’. De maneira semelhante, os 12% de menor pontuação, recebem nota ‘E’. Os cursos que constituem os 18% abaixo da nota ‘A’ recebem nota ‘B’, de forma simétrica, os 18% que antecedem os de nota ‘E’ recebem nota ‘D’. Restam, portanto, 40% dos cursos, situados no centro da distribuição. A estes cursos, é atribuída a nota ‘C’¹⁰⁹. As interpretações equivocadas divulgadas na imprensa foram tais e tantas que, em 2001, o INEP publicou um estudo destinado a esclarecer os equívocos e distorções mais frequentes¹¹⁰.

Ainda sobre o desempenho dos alunos, foi assinalado que o Exame se destina a avaliar o aluno ao término do curso, mas o faz sem considerar o que de fato a instituição consegue agregar a ele em termos de conhecimento, considerando que se tratam de alunos com trajetórias escolares muito deficientes se comparados a grande parte dos alunos que ingressam nas IES públicas. Os dirigentes argumentam que o trabalho das universidades privadas em fazer que um aluno “nota 5” se transforme em um aluno “nota 8”, por

¹⁰⁸ CUNHA, L. A. (2003).

¹⁰⁹ BRASIL - INEP - Exame Nacional de Cursos: Relatório Síntese – 1997.

¹¹⁰ CASTRO, C. M. (2001).

exemplo, é muito mais expressivo do que aquele desenvolvido por universidades públicas, que transformam um aluno “nota 9” em “nota 10”¹¹¹.

Os resultados dos exames prestados pelos alunos encontram-se dispostos no Anexo 1, para os diferentes cursos avaliados nos anos em questão.

Diante de tais resultados, os dirigentes de IES privadas se ressentem do fato de os alunos serem avaliados, mas o conceito ser atribuído à instituição de ensino. Assim, atribuem os resultados insatisfatórios em grande parte ao fato de alunos realizarem de maneira desatenta e irresponsável as provas, uma vez que o conceito do aluno não é informado em nenhum documento que venha a ser tornado público de maneira a ter implicações para o aluno¹¹². Assim, solicitam que a nota obtida no exame seja registrada no histórico escolar ou no diploma do aluno, para que este seja mais conseqüente ao realizar a prova, conforme segue:

Um bom começo [para o ‘Provão’ se consolidar como instrumento de avaliação do ensino superior] seria dissociar o resultado que hoje é atribuído ao curso, fazendo com que a nota individual do aluno fosse estampada em seu diploma, e que as empresas passassem a exigir a apresentação deste documento nas entrevistas de contratação de profissionais. Nada mais justo; a nota é do aluno e foi obtida por ele. LINHARES, M. (2001:1)

Entretanto, não consideram que se este fator explicasse o mau desempenho das instituições também afetaria as IES públicas, uma vez que a prática é a mesma para alunos de ambas as categorias administrativas. Ao contrário, os alunos das IES públicas foram os principais responsáveis pelos boicotes nas primeiras edições do Exame. Assim, os críticos que não responsabilizam o descompromisso dos alunos pelos resultados do Exame, atribuem a fatores externos ao sistema de ensino o melhor desempenho dos alunos da rede pública de ensino superior. De acordo com esta compreensão, os jovens que entram nas instituições de ensino públicas são os que possuem melhor formação e vida cultural e socioeconômica acima da média e se saíram melhor nos exames, a despeito do que o curso lhes houver acrescentado em termos de conhecimento¹¹³.

¹¹¹ Conforme HEYMANN, L. E ALBERTI, *op. cit.* Crítica semelhante a deste dirigente é feita por Nunes, E. *et al.* (2001).

¹¹² Ver em FRANCO, E. (2001).

¹¹³ Para alguns autores, a hierarquia entre as IES na verdade corresponde, à hierarquia dos segmentos sociais por elas atendidos. Para uma análise dos estudantes do ensino superior brasileiro ver: SAMPAIO, H. (2000) e SAMPAIO *et. al.* (2000).

Assumir esta afirmação implica, portanto, em negligenciar em grande medida os aspectos envolvidos na formação como a qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações necessárias aos cursos. São estes os elementos que constituem a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação¹¹⁴. Esta avaliação se realizou nos anos 1998, 1999 e 2000 por meio do trabalho das comissões de especialistas instituídas pela SESu, órgão responsável pela realização da avaliação. Em 2002, este trabalho de avaliação passa a denominar-se Avaliação das Condições de Ensino, realizado pelo INEP. Os resultados são agrupados em quatro escalas de conceito em ordem decrescente: 1. CMB – Condições Muito Boas, 2. CB – Condições Boas, 3. CR – Condições Regulares e 4. CI – Condições Insuficientes. A ACO publicada pela SESu e a ACE publicada pelo INEP, cujos resultados aparecem descritos, em percentuais, por categoria administrativa e apenas para os dois conceitos extremos (CMB e CI), aparecem no Anexo 2. A passagem da realização da Avaliação de um para outro órgão demonstra ter havido alterações nos critérios ou repentina melhora nos cursos oferecidos, uma vez que praticamente desaparecem em 2002 o conceito CI, Condições Insuficientes. Um outro aspecto a ser assinalado na avaliação realizada pelo INEP diz respeito à ênfase na análise de instituições privadas, que representaram quase 97% dos 504 cursos avaliados.

A comparação entre os resultados da prova aplicada aos alunos e a Avaliação das Condições de Oferta não permite por si sustentar a afirmação de que os alunos das IES públicas se saem melhor nos exames apenas em função de sua origem sócio econômica e de sua vida escolar pregressa. Embora com alguma simplificação, pode-se dizer que há correspondência entre a categoria administrativa dos cursos que concentram seus

¹¹⁴ A Qualificação do Corpo Docente inclui os aspectos: titulação acadêmica, dedicação ao curso, adequação da formação docente às disciplinas ministradas, produção científica, experiência em magistério superior, experiência profissional não acadêmica, administração acadêmica do curso, relação docente/alunos, critérios para progressão funcional/plano de carreira, atividades acadêmicas extra-classe. A Organização Didático-Pedagógica diz respeito a: objetivos do curso, estrutura curricular, organização curricular, estágio supervisionado, internato e residência médica, apoio didático-pedagógico, auto-avaliação, acompanhamento de egressos, programa de extensão, programa de iniciação científica e monitoria e plano de ensino das disciplinas. Por fim, as instalações relacionam: espaço físico adequado às atividades acadêmicas em relação ao número de docentes, alunos e demais integrantes da instituição, condições de manutenção e conservação, planos de expansão, recursos de informática, laboratórios, equipamentos, instrumentos e insumos de laboratórios adequados à prática de ensino, auditórios, oficinas, equipamentos de informática, acesso a redes de informação, plano de modernização de laboratórios e informatização, biotério, hospital-escola, serviço de clínicas, política de modernização e expansão, serviços de manutenção e conservação, títulos de livros para as diversas disciplinas, periódicos científicos indexados, espaço físico para leitura, turnos de funcionamento da

percentuais nos conceitos A+B e os que apresentam percentuais em CMB de oferta, sobretudo para o aspecto de Qualificação do Corpo Docente - QCD. Assim, apenas para citar um exemplo, o curso de Direito das IES federais apresenta os percentuais mais elevados de conceitos A+B no ENC 2001 e concentra para esta categoria administrativa o valor mais elevado em termos de conceito CMB, no caso, para a Qualificação do Corpo Docente. O aspecto seguinte que pode ser relacionado à obtenção de conceitos mais elevados diz respeito à Organização Didático-Pedagógica. As instalações em que se realizam as atividades referentes aos cursos superiores, bem como suas condições de manutenção e conservação, mostraram-se pouco relacionadas aos resultados obtidos pelos cursos no ENC. São justamente estes aspectos que as grandes instituições de ensino privadas com muitos *campi* mais se esforçam por aprimorar pelo caráter de aspecto visível, importante na apresentação da instituição.

As Comissões de Especialistas que respondem pela Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação são objeto de críticas muito severas por parte dos dirigentes das IES privadas que as consideram excessivamente orientadas pelas atribuições que, legalmente, são próprias das instituições universitárias, mas que são aplicadas indistintamente a todas as organizações acadêmicas. O trabalho de Comissões de Especialistas é ainda requerido como parte do processo de reconhecimento de curso de graduação. A instituição¹¹⁵ solicita a autorização para abertura de curso de graduação. Obtida a autorização, inicia-se o curso, nas condições e localidade especificadas no ato do poder executivo (Portaria Ministerial). Quando a primeira turma encontra-se na metade do tempo total requerido para conclusão do curso, a Instituição deve solicitar à SESu/MEC o reconhecimento do curso, sem o qual não é possível conferir diploma aos alunos que vierem a ser formar. Esta avaliação é realizada *in loco* por Comissão de Especialistas designada por Portaria do Secretário da Educação Superior.

Não apenas pelo fato de se constituírem, em sua maioria, por docentes e pesquisadores de instituições públicas, mas também pelo histórico de sua atuação, as Comissões são consideradas muito exigentes pelos dirigentes de instituições privadas. Este

biblioteca, formas de catalogação do acervo e dos sistemas de empréstimo, qualificação técnica do pessoal e plano de atualização e expansão do acervo.

¹¹⁵ Exceto universidades e centros universitários e, em se tratando de cursos, Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia.

fato ajuda em parte a explicar porque muitas instituições adiam excessivamente o pedido de reconhecimento do curso, embora muitas delas, mesmo sem o rigor das verificações, não reuniriam as condições adequadas para ministrar os cursos. Alunos formados em cursos ainda não reconhecidos têm direito apenas a um certificado de conclusão de curso de graduação, o que não permite exercer a profissão ou assumir emprego público.

O rigor das comissões decorre, salvo para as instituições pouco idôneas, do desencontro entre a orientação voltada para a diversificação do sistema de ensino, no que diz respeito a formatos organizacionais e institucionais, propagada pelo governo e a natureza das exigências burocráticas estabelecidas, pautadas no modelo de universidade que associa ensino e pesquisa. Os mecanismos de avaliação das condições de oferta foram bastante criticados pela unicidade de critérios, sobretudo no que se refere à titulação e ao regime de trabalho docentes, cuja referência é a instituição que desenvolve pesquisa e possui cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Para muitos dos dirigentes de instituições particulares, deve ser considerado que grande parte das IES privadas que não se definem pelo desenvolvimento de atividade de pesquisa, bem como para muitos de seus cursos a experiência do professor no mercado profissional é mais importante que sua titulação, consideração que inclui os cursos de Direito, Administração e Engenharia avaliados na primeira edição do ENC. Semelhante exigência para a totalidade das instituições implica no risco da contratação justamente dos profissionais excluídos do mercado para um regime de trabalho de quarenta horas na mesma instituição de ensino¹¹⁶.

Para além da orientação normativa informada pelo modelo das universidades de pesquisa, há ainda um fator que responde pelos excessos praticados pelas Comissões de Especialistas na compreensão de Edson Nunes *et. al.* (2001), qual seja, a defesa de interesses de natureza corporativa, das profissões a que os membros das comissões pertencem:

(...) as recomendações corporativas foram tomadas desagregadamente sem a devida preocupação com a indispensável integração acadêmica, exigida das universidades, centros e faculdades integradas. Compilam-se, assim, as condições como se discretas fossem, quando, na verdade, nenhuma casa pode funcionar adequadamente com base nesta confederação tirânica de condições de ofertas erigidas por profissões distintas. Inexiste, na

¹¹⁶ SAMPAIO, H. (2000).

governança do sistema de ensino superior brasileiro, lugar para a deliberação universitária propriamente dita, porque as regras de avaliação das condições de oferta foram elevadas a regras regulatórias para definição de direitos e deveres das distintas casas”. Nunes *et al.* (2001:10).

Em virtude das excessivas queixas em relação ao rigor do trabalho das Comissões, o CNE emitiu Parecer a respeito dos critérios aplicados pelas Comissões de Especialistas nos processos de autorização e reconhecimento de cursos. O primeiro aspecto ressaltado é a heterogeneidade de critérios e, em seguida, o excessivo rigor das avaliações que, nos termos do documento ‘não encontra amparo legal nem é necessário para assegurar a qualidade desejável para os cursos de uma determinada área’¹¹⁷. O Parecer observa que o percentual de mestres e doutores definido em Lei diz respeito apenas a universidades e a diferenciação entre organizações acadêmicas é parte da política de diversificação do sistema de ensino superior. A serem aplicadas indistintamente a todas as IES, tornam inviáveis as instituições menores no interior dos estados e já integradas à comunidade local, incapazes de competir com as filiais das grandes IES privadas ‘cujo corpo docente inclui doutores que sequer residem no município e cuja colaboração no curso é mínima’, nos termos do Parecer.

Em grande medida, a fundamentação das críticas feitas às exigências da avaliação se relaciona aos elevados custos que estas implicam para as instituições considerado o contexto marcado pela competição e tendo que fazer frente às taxas de inadimplência dos alunos, sempre elevadas e muito sensíveis à situação econômica do país. Estudo de Maria Beatriz de Melo (2000) aponta o dilema enfrentado pelas IES privadas em decorrência das exigências de qualidade acadêmica por um lado e, por outro, o realismo necessário à sua eficácia administrativa. Assim, o segmento privado se ressentido, de acordo com a autora, de ausência de uma política sistemática por parte do governo, embora responda por mais de dois terços das matrículas no ensino superior, conforme segue:

(...) uma grande parcela dos jovens estudantes, não conseguindo acesso ao ensino superior público gratuito, procura instituições particulares e, quando consegue aí sua vaga, muitas vezes, sacrifica a família ou, não tendo como financiar seus estudos evade-se da faculdade ou engrossa a fileira dos inadimplentes. Esse é, portanto, o principal e maior problema de financiamento do setor privado, que vive de mensalidades, depende do aluno com condições

¹¹⁷ BRASIL – Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Superior. Parecer CNE/CES N° 1.079/99

de pagá-las e que não pode viver, como qualquer setor, com uma inadimplência contumaz. MELO, M.B.C. (2000: 1)

Considerações desta natureza conduzem, normalmente, ao custo-aluno praticado pelas IES federais, comparado com a média das mensalidades das IES privadas. Ainda que varie de acordo com os elementos considerados no cálculo, o custo-aluno nas IES públicas é muito superior à média das mensalidades no setor privado. Assim, a solução para o problema estaria em políticas de financiamento ao estudante por parte do governo e na adoção de práticas de gestão das IES capazes de otimizar a manutenção de suas atividades.

3.5 - Financiamento do Ensino Superior Privado

Impossibilitadas pela legislação de receberem recursos públicos para as atividades de ensino, as IES privadas são financiadas sobretudo com recursos provenientes do pagamento de mensalidades pelos alunos. Embora a Constituição permita, no artigo 213, § 2º, que as atividades universitárias de pesquisa e extensão recebam apoio financeiro do poder público, as instituições privadas têm na prática poucas condições de concorrer por financiamento à pesquisa com as IES públicas de maior tradição nesta atividade¹¹⁸, além do fato de concentrarem suas atividades no ensino.

Até a instauração do sistema de avaliação do ensino superior em meados da década de 1990, a análise da política de ensino superior se fazia sobretudo a partir de dois elementos: a sistemática de credenciamento (que constitui os mecanismos de expansão da rede de IES) e as formas de financiamento. De acordo com Lúcia Klein (1992), o setor privado de ensino superior se constituía, até o final da década de 1960, de instituições isoladas que se autofinanciavam e das grandes universidades confessionais mantidas com significativo fluxo de recursos públicos por meio do Programa de Auxílio às Instituições Não Federais – PANF, administrado pela SESu e constituído sobretudo por recursos de capital, destinava-se também a IES estaduais e municipais¹¹⁹.

¹¹⁸ Ver SCHWARTZMAN, J. (2005).

¹¹⁹ A partir da análise do programa no que se refere a seus beneficiários, a autora sugere que sua operação se fazia em grande medida por critérios políticos, em bases clientelistas. Ver KLEIN, L. (1992).

A partir de 1973 começa a diminuir a expansão da rede privada em decorrência da queda nas taxas de crescimento econômico. Este fenômeno conduz a pressões políticas por algum tipo de apoio governamental para fazer frente às dificuldades financeiras das IES privadas em contexto de elevada inadimplência. A resposta a estas pressões surgiu em 1975 com a criação do Programa de Crédito Educativo – PCE. Novamente, em grande medida pela sua representatividade no CFE, as instituições religiosas foram as mais beneficiadas com recursos públicos por meio do PCE, de modo que em 1992 cerca de 50% das matrículas nas universidades católicas eram financiadas com recursos do PCE, de acordo com as considerações de Lúcia Klein.

O primeiro documento a estabelecer as normas do Crédito Educativo foi a Resolução Nº 365/1975 do Banco Central que definiu que parte dos recursos que os bancos devem compulsoriamente recolher ao Banco Central passaria a ser destinado aos alunos na forma de empréstimo, a ser restituído com juros e correção monetária um ano após a formatura. O prazo para pagamento da dívida seria semelhante àquele em que o aluno usufruiu o empréstimo. O sistema era subsidiado em 90% com recursos do MEC. O agente financeiro responsável pelas operações foi, desde o começo, a Caixa Econômica Federal.

Os recursos do Programa, atualmente denominado FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, mas que já recebeu também a denominação de CREDUC - Crédito Educativo, até 1988 provinham inteiramente de recursos extra-Tesouro que compunham o Fundo de Assistência Social - FAS, sobretudo das loterias federais. A partir da Constituição de 1988, as loterias passaram a destinar recursos a outras despesas sociais e o Crédito foi se tornando mais e mais dependente de verbas do Tesouro e a concorrer com outras despesas para manutenção do ensino superior¹²⁰. No ano de 1997, estes recursos tinham a seguinte composição: títulos públicos (1,8%), reembolso de empréstimos anteriores (2,6%), receita proveniente de loterias (7,1%) e recursos do orçamento do MEC (88,4%)¹²¹ provém da Loteria Federal e de recursos do MEC.

Ainda que por motivos diferentes, o PCE é muito criticado pelos analistas do ensino superior. Luiz Antonio Cunha o considera um ‘mecanismo de sustentação da lucratividade do capital investido no ensino superior’¹²² e ainda assinala que o setor privado, não apenas

¹²⁰ DURHAM, E. R. (1998).

¹²¹ SCHWARTZMAN, J. (1996).

¹²² CUNHA, L. A. (2001).

o de ensino, lucrava com o Programa. Lucravam, em primeiro lugar, os bancos, que passaram utilizar um recurso que antes não podia ser emprestado. Os mais beneficiados, no entanto, eram os estabelecimentos privados de ensino, ao manterem sua receita com a diminuição da inadimplência ou abandono por impossibilidade de pagamento por parte dos alunos. Assim,

Embora fosse uma operação deficitária para seu principal agente financeiro, a Caixa Econômica Federal, o Crédito Educativo era escandalosamente lucrativo para a faculdade. Isto porque a CEF estimava o valor total das mensalidades a serem pagas no semestre aplicando uma “correção monetária futura”. Em vez de descontar por pagamento à vista, a correção era para mais. Assim, uma faculdade que cobrasse mensalidade equivalente a 6,90 OTN (ou 41 OTN semestrais), acabava recebendo 78 OTN da Caixa Econômica Federal. CUNHA, L. A. (2001:340).

Em virtude do desenho e da forma de operação do Programa, a inadimplência antes enfrentada pelos estabelecimentos de ensino desloca-se para o Crédito, de tal forma que em 1983 de todos os que haviam se beneficiado do Programa, 80% encontravam-se inadimplentes, tornando pouco significativo o pagamento dos empréstimos que deveria constituir um fundo para permitir o atendimento a novos beneficiários. Como as dívidas dos estudantes não sofriam reajuste, nos anos de elevada inflação o Programa se configurou na prática em uma ação de concessão de bolsas de estudo¹²³.

A outra ordem de críticas feitas ao Programa diz mais respeito às exigências de equidade e eficiência a que devem se sujeitar os programas sociais. Dentro destas questões, há problemas de natureza político-operacional, conforme indicam o estudo de Jacques Schwartzman (1996). A baixa prioridade do Crédito Educativo no MEC, falta de clareza entre os papéis que cabem à CEF e ao MEC desempenhar, elevados custos operacionais, prazo muito longo de permanência dos estudantes no programa, mecanismos de seleção inadequados, elevada concentração de beneficiários nas áreas de Ciências Humanas e Sociais e nas regiões Sul e Sudeste, dificuldades em atingir os alunos mais carentes, repasses para escolas de baixa qualidade e a ausência de avaliação por parte das instituições que integram o Programa, estão entre os principais problemas relacionados.

Um outro problema diz respeito à concentração de recursos nas IES comunitárias e confessionais, fato que só se justificaria se estas instituições concentrassem o maior número

¹²³ SCHWARTZMAN, J. (1996).

de estudantes carentes, os cursos de melhor qualidade e relevância econômica e social. Em decorrência destes fatores, há a necessidade de reformulação do Programa, no intuito de atender a critérios tanto de eficiência quanto de equidade, dentre as quais o autor enumera: transferir a definição das instituições credenciadas a receber alunos do Programa para cursos e áreas prioritárias com base em critérios de qualidade e relevância social (incluindo as IES públicas), acrescentar aos critérios de ordem sócio-econômica aspectos que permitissem selecionar os alunos de melhor desempenho escolar e introduzir parâmetros mais realistas para reembolso¹²⁴.

Como o Financiamento Estudantil atende ainda a uma pequena parcela dos alunos matriculados nas IES privadas, permanecem estas instituições sempre sujeitas à inadimplência que se retrai ou se expande de acordo com o desempenho da economia. Como já não existe o rígido controle dos preços das mensalidades, para onde convergiam as reclamações dos dirigentes privados, o problema se desloca para a impossibilidade de impedir os alunos inadimplentes de freqüentarem as aulas e demais atividades do curso, se negar a fornecer documentos ou suspender as avaliações resguardados que são pela Lei 9.870/99.

Esta Lei estabelece as regras para cobrança de mensalidades escolares no ensino básico e no ensino superior. De modo a impedir formas de constrangimento aos estudantes inadimplentes, permite que estes continuem a estudar durante toda a vigência do contrato, o que para os dirigentes de instituições de ensino se constitui em forte incentivo para a inadimplência. Em virtude desta situação, reivindicam tratamento aos estabelecimentos de ensino semelhante ao que é conferido aos planos de saúde, uma vez que tratam-se, saúde e educação, de direitos sociais de idêntico *status* conferido pela Constituição e cujos serviços podem ser prestados pela iniciativa privada, por não se constituírem em monopólio do poder público.

3.6 - Desempenho Acadêmico e Heterogeneidade do Ensino Superior

As instituições brasileiras de ensino superior apresentam grande diversificação no que se refere ao desempenho acadêmico, tanto no que se refere à formação de pessoal

¹²⁴ SCHWARTZMAN, J. *op. cit.*

altamente qualificado para realização de atividades de pesquisa ou no desenvolvimento da pesquisa propriamente dito. No entanto, este critério aparece muitas vezes associado à distinção, em bloco, entre instituições privadas e instituições públicas. Se é certo afirmar que apenas poucas instituições de ensino superior privadas desenvolvem atividades de pesquisa e mantêm cursos de pós-graduação *stricto sensu* (e as que o fazem, contam sobretudo com recursos públicos para tanto), não se pode afirmar que todas as instituições públicas desenvolvem atividades de pesquisa e voltam-se para a formação de quadros altamente qualificados para a pesquisa. Neste sentido, a grande heterogeneidade de situações diria respeito às instituições públicas, na já mencionada hierarquia por localização enquanto que as instituições ministrariam formação profissional para o mercado de trabalho.

O regime de dedicação exclusiva e tempo integral, destinado a estimular a atividade de pesquisa se encontra amplamente disseminado nas instituições federais de ensino superior. Conforme o estudo realizado por Jacques Schwartzman (1994), a extensão deste regime ao maior número possível de docentes se justificava, pela IFES, em virtude do aumento salarial que proporcionava sem implicar em mudança de rotina ou volume de trabalho para os professores e pela possibilidade de manter na instituição talentos de elevada produção acadêmica, todos os custos sendo assumidos pelo MEC. Assim, na ausência da definição de cotas, algumas universidades chegaram a ter a quase totalidade de seus professores em regime de tempo integral. No período entre 1973 e 1991, a proporção de professores em tempo integral passou de 19,8 para 82,5% para o total das IFES, ao mesmo tempo em que a proporção de professores com mestrado e doutorado se elevou de 13,9% para 53%, conforme indica o estudo de J. Schwartzman (1996). Decorre desta situação o fato de que não há correlação entre a predominância do regime de trabalho em tempo integral e o desenvolvimento de atividade de pesquisa.

No entanto, a legislação educacional brasileira define a organização acadêmica universitária a partir do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Assim, a taxonomia oficial corresponde muito pouco à realidade das instituições, mesmo em seu segmento mais elitizado e a esta denominação relaciona-se uma série de benefícios públicos, sobretudo no que diz respeito à carreira dos docentes.

3.7 - Controles Burocráticos

Na consideração das regras e dos procedimentos para expansão da rede de ensino superior reside o principal elemento de análise do caráter mais restritivo ou mais liberalizante do governo em relação à atuação do setor privado.

Controles burocráticos mais restritivos ao setor privado se inserem na orientação dos que defendem a atuação do setor público nos três níveis de ensino e a concentração do ensino superior em grandes instituições universitárias capazes de desenvolver pesquisa de alto nível. Estes consideram sempre sob suspeição a atuação das IES privadas, com ressalvas normalmente ao segmento confessional. As proposições mais livres de imposições partem, obviamente, dos dirigentes de IES privadas e suas entidades representativas.

Mas são também defendidas pelos que consideram que a expansão do acesso ao ensino superior no país não será atendida a não ser com expressiva atuação do segmento privado, dados os grandes gastos já implicados na manutenção da rede pública de IES e a enorme pressão por cursos superiores decorrente da ampliação da cobertura do ensino básico. É ainda característico das considerações deste grupo a opinião de que a diversificação do sistema – com instituições de diferentes portes e orientações vocacionais e cursos de duração variada de forma a atender a demanda originada da incorporação de segmentos cada vez mais amplos com diferentes experiências escolares e aspirações profissionais – não é apenas um aspecto a ser tolerado por encontrar amparo legal, mas é um fator a ser buscado de forma deliberada.

Os procedimentos de credenciamento e recredenciamento de IES e autorização reconhecimento de cursos e suas renovações são realizados pelo MEC por meio da SESu, em conformidade com o disposto na LDB, artigo 9º incisos VII a IX que define as atribuições da União, conforme segue: baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, autorizar, reconhecer, credenciar supervisionar e avaliar respectivamente os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino.

O procedimento de credenciamento de IES destina-se às instituições do segmento privado e tem prazo definido de duração, findo o qual é necessário o processo de credenciamento. Universidades e centros universitários, em virtude das prerrogativas que usufruem, legais para as primeiras e derivadas de Decreto dos segundos, não precisam solicitar autorização para abertura de cursos superiores, a não ser para os cursos de graduação em Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito, que requerem deliberação do CNE e consulta prévia ao Conselho Nacional de Saúde e, para cursos de Direito, consulta prévia à Ordem dos Advogados do Brasil. Para cursos fora da sede, mesmo universidades necessitam de autorização do Poder Executivo.

O credenciamento de uma instituição ocorre em três situações definidas e é realizado pela SESu e INEP. Em primeiro lugar, quando do vencimento do prazo do ato legal de credenciamento, caso em que são novamente analisados os documentos fiscais e parafiscais da instituição (SESu) e ocorre nova avaliação institucional (INEP). Pode ocorrer também por determinação do MEC para as instituições que, quando foram criadas não tiveram estabelecido o prazo de validade definido (instituições cuja criação antecede a LDB/96). Por fim, ocorre processo de credenciamento nas instituições em que ficarem constatadas irregularidades administrativas ou apresentem baixo desempenho acadêmico na oferta de seus cursos. Para estas situações, o MEC e o CNE indicam normas específicas a serem observadas.

Nos processos de credenciamento e credenciamento de IES é exigida a apresentação do planejamento da instituição, a definição de sua missão, detalhamento de programas, cursos e projetos acadêmicos. Este documento é denominado Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e define os compromissos que a instituição estabelece em relação aos serviços a serem prestados à sociedade. Após a análise da documentação, é solicitado ao INEP que proceda a avaliação institucional no prazo de 180 dias, cujo relatório é encaminhado à SESu para que delibere a respeito da solicitação. Para que seja recomendado pela SESu ao CNE o credenciamento da instituição, é necessária a obtenção de conceitos ‘A’ ou ‘B’ em mais da metade dos cursos avaliados no ENC nos três anos anteriores, bem como menção CMB (Condições Muito Boas) ou CB (Condições Boas) em mais da metade dos cursos de graduação avaliados em relação às condições de oferta¹²⁵.

¹²⁵ Estas determinações encontram-se na Portaria Ministerial MEC n.º 1.465/2001

Em relação aos processos de autorização e reconhecimento de cursos de ensino superior, define-se como autorização o ato formal da autoridade governamental competente que permite a uma instituição de ensino superior criar um curso superior (de graduação, seqüencial ou tecnológico). O procedimento de autorização de curso superior se inicia por meio de solicitação formal da IES à SESu, sendo submetido à pré análise da documentação apresentada. Quando o pedido provém de IES já credenciada no MEC e com resultados positivos no Exame Nacional de Cursos e na Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, a solicitação é analisada por Comitês de Especialistas a partir das considerações do PDI. Se o pedido provém de IES ainda não credenciada, deve ser protocolado, ao mesmo tempo, o processo para credenciamento que prevê a visita dos Comitês de Especialistas à instituição para verificação das condições iniciais de oferta do curso. Para os pedidos realizados por IES que tenha apresentado resultados insuficientes nos processos de avaliação, a solicitação não poderá ser aprovada até que a instituição apresente melhores resultados nas avaliações.

O reconhecimento de cursos superiores, por sua vez, é um procedimento legal que deve ser observado para todos os cursos superiores, independente da organização acadêmica ou dependência administrativa que os oferta. Também são conferidos com validade determinada, indicada na Portaria de reconhecimento. Novamente, o processo é definido no âmbito do MEC, a não ser para os cursos citados acima, que requerem novamente manifestação de suas entidades representativas. Para a renovação de reconhecimento, são considerados os resultados obtidos nos processos de avaliação do Ministério da Educação. Para os cursos de desempenho insuficiente, há a suspensão temporária do reconhecimento e impedimento de abertura de processo seletivo. A persistência dos fatores que caracterizaram a inadequação do curso pode conduzir ao fechamento por determinação do Ministro da Educação, ficando resguardados os alunos em seus direitos de aproveitamento dos estudos realizados¹²⁶.

Os procedimentos burocráticos relacionados à expansão da rede privada de ensino são muitos e complexos. A instituição do sistema informatizado de protocolo de

¹²⁶ Todos os processos de solicitação de credenciamento e reconhecimentos de IES, autorização e reconhecimento de curso e suas renovações são protocolados eletronicamente na SESu, por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS. Este sistema foi instituído pela Portaria N° 323 de 31/01/2002 e é atualmente regido pela Portaria Ministerial – MEC n.º 4.361 de 29/12/2004.

solicitações significou um esforço no sentido de conferir mais transparência a estes procedimentos, sobretudo porque permite que a entidade acompanhe a tramitação do processo nos diferentes setores da SESu.

No entanto, o grande número de processos e a complexidade dos procedimentos fazem com que os trâmites sejam demorados. Soma-se ainda a estas deficiências a fragilidade do quadro técnico do Ministério da Educação, desfalcado pela evasão provocada pelos baixos salários e a ausência da realização de concursos públicos por longos períodos para contratação de servidores destinados a substituir os aposentados. A atuação dos órgãos CNE e MEC, responde por um complexo conjunto de normas que rege o ensino superior, com um enorme número de pareceres, resoluções e portarias, além de um decreto de caráter abrangente com quarenta e dois artigos, todos subordinados à LDB. O caráter minucioso dos documentos responsáveis pela normatização não impediu que a rede de escolas privadas crescesse enormemente e não livre de irregularidades, algumas muito lesivas aos alunos.

Assim, configurado um ambiente de grande competição, procedimentos de controle pouco flexíveis e a baixa capacidade de fiscalização contribuem para o surgimento de ilegalidades em grau variado de gravidade, dentre os quais podem ser relacionados: a criação de instituições ‘fantasmas’ (sem credenciamento), cursos irregulares (que carecem de autorização ou de reconhecimento ou ambos), a extensão da autorização da sede para cursos em outras unidades da IES, a oferta de cursos de pós-graduação *latu senso* ministrados em cidades fora da sede, cursos ministrados por entidades não credenciadas para ensino superior a partir de realização de ‘convênio’ com instituições regulares e cursos ministrados a distância, mas que se configuram na modalidade presencial. Estes seriam aspectos ‘externos’ à instituição de ensino, resultado de sua irregularidade face aos órgãos públicos responsáveis pela política de educação.

Há, por outro lado, aspectos da rotina interna das instituições, como a alteração nas grades curriculares de modo a prolongar a permanência do aluno na instituição e, conseqüentemente, na condição de aluno pagante, cobranças abusivas de taxas para serviços administrativos e autorizações as mais variadas e o aumento excessivo das mensalidades.

Na busca de solução dos problemas, os que dizem respeito aos aspectos internos da instituição que tentam obter maiores lucros pela sobre-utilização de sua capacidade administrativa e infra-estrutura, os recursos e reclamações dos alunos devem ser dirigidos aos órgãos de defesa do consumidor de modo a conduzir à efetivação dos termos assinalados no contrato de prestação de serviços educacionais.

Para os primeiros aspectos, no entanto, a situação é bem mais complexa. O Decreto 3.860/2001, embora considerado excessivamente permissivo por amplos segmentos ligados à educação, em particular pela já referida criação da figura dos Centros Universitários, é também visto por alguns segmentos como sendo exemplo

(...) da adoção e manutenção de regras e procedimentos que desrespeitam a ordem jurídica, as instituições de ensino superior e a sociedade, à medida que, sob a aparente neutralidade técnica da “garantia do padrão de qualidade”, propiciam a articulação do sistema de ensino à margem do Direito, de forma subjetiva, cartorial e arbitrária, com graves prejuízos para a implantação de políticas públicas e para a melhoria do oferecimento da educação superior. RANIERI, N. B. S. (2001:1)

De acordo com o estudo citado acima, de profissional da área jurídica, a edição do Decreto 3.860/2001, mais as novas atribuições do CNE conferidas pela Lei 9.131/95, resultam em retrocesso jurídico, político e institucional e confirmam uma política governamental de centralização e controle dos processos referentes à prestação da atividade educacional que se configura pela: i) Centralização do poder executivo, com retirada de parte das competências da Câmara da Educação Superior CES/CNE no que se refere a credenciamento de instituição/autorização de cursos; ii) Fortalecimento do dilema entre autonomia e controle das instituições de ensino superior, evidenciado pelo excesso de poder discricionário presente no Decreto, com forte ingerência na iniciativa privada e na autonomia das universidades para além dos limites legais e constitucionais e iii) Assunção de uma postura de tutor por parte do Poder Executivo.

Esta análise, que considera que o Decreto em suas disposições foi muito além dos limites do poder normativo a ser exercido pelo Poder Executivo, permite compreender como, nas iniciativas tomadas pelo Ministério da Educação nos casos mais evidentes de abuso denunciados pela imprensa, a decisão judicial sempre privilegiou os estabelecimentos privados. A busca da garantia na prestação do serviço não se fez a partir de documentos – legais ou infra-legais – defensáveis nas instâncias jurídicas responsáveis

pelas decisões. Este aspecto se verifica sobretudo nos processos de descredenciamento de instituições decorrentes de repetidos resultados insuficientes no Exame Nacional de Cursos ou mesmo na oferta irregular de cursos por parte de algumas instituições.

3.8 – Conclusão

O debate sobre a qualidade do ensino superior ministrado pelas instituições privadas substituiu, em grande medida, o estudo sobre autonomia universitária a que era dada grande importância pelos pesquisadores do ensino superior. Há uma assinalada distinção de perspectivas no que diz respeito à atuação do setor privado na oferta de ensino superior e a partir das quais são feitas as avaliações de sua qualidade. Esta distinção, no entanto, encontra-se entre os próprios pesquisadores das instituições públicas e não entre profissionais do ensino público e privado, uma vez que no Brasil o debate acadêmico se desenvolve majoritariamente nas instituições públicas¹²⁷.

Das análises destas proposições destaca-se a visão mais liberalizante em relação à atuação do segmento privado em oposição a uma visão mais restritiva, sob controle rígido a ser exercido pelo Poder Executivo. A partir de tais pressupostos, opostos em alguma medida e em alguns aspectos passíveis de serem conciliados, é que são feitas as considerações sobre a qualidade do ensino ministrado pelas instituições privadas. Como características dos profissionais que se pautam por estas duas vertentes, assinalam-se, para os que professam uma visão mais liberal, melhor compreensão dos mecanismos de financiamento da educação superior, da dinâmica orçamentária e suas restrições, das distorções existentes na folha de pagamento das universidades federais e melhor conhecimento a respeito dos sistemas de ensino superior de outros países.

Pelo lado dos que postulam a restrição à atuação do setor privado e assunção de responsabilidades por parte do poder público para provisão majoritária ou exclusiva deste nível de ensino, sobressaem as considerações sobre a interferência ou imposições de organismos internacionais. Em virtude destes aspectos, aqueles que constituem o primeiro

¹²⁷ Uma exceção a ser assinalada diz respeito aos estudos e pesquisas sobre diversas questões do ensino superior realizados pelo Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes e publicados por Edson Nunes.

grupo acabam por ser mais capazes de formular suas asserções em bases mais sólidas ou convincentes, embora defendam convicções próprias nas quais um certo grau de orientação ideológica sempre existe. Ainda assim, é importante assinalar que a defesa da atuação do segmento privado no ensino superior não pode ser reduzido à defesa do interesse privado que sempre informou o debate para as reformas na educação brasileira, pelas próprias características do ensino superior e pela necessidade crescente de recursos para os níveis que lhe antecedem de modo a poderem atingir patamares de qualidade condizentes com as exigências e uma sociedade mais democrática.

No que diz respeito à questão da qualidade, coloca-se a questão de quais seriam os parâmetros a partir dos quais esta se aferiria. Assim, volta-se à questão do desenvolvimento do ensino superior brasileiro no qual as universidades, mesmo tendo surgido tardiamente, assumiram a condição de modelo a ser seguido na organização dos estabelecimentos. Ainda que a consolidação das instituições que desenvolvem atividade de pesquisa tenha se feito a partir do final da década de 60 com a instauração dos programas de pós-graduação, a definição de universidade pela reunião das atividades de ensino, pesquisa e extensão só veio a se confirmar legalmente com a Constituição de 1988.

De qualquer forma, o modelo de grandes instituições multidisciplinares voltadas para o desenvolvimento da pesquisa e formação de quadros profissionais de alto nível se firmou como o modelo único a ser atingido pelas instituições de ensino superior e parâmetro para aferição da qualidade de suas atividades. Este modelo único a ser seguido obviamente nunca se consolidou na prática para todo o segmento do ensino superior, mas passou, ainda assim, a informar as exigências para expansão do sistema e os próprios mecanismos de avaliação, embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB/96 se refira expressamente à organização das IES sob variados graus de abrangência e especialização. Destas considerações se depreende a necessidade de critérios mais pluralistas capazes de aferir a qualidade do ensino ministrado pelas diferentes instituições. É este um dos principais aspectos do dissenso em torno do sistema de avaliação das instituições de ensino superior.

No entanto, esta é apenas um aspecto da questão da qualidade. O outro diria respeito ao problema de que, qualquer que seja a orientação assumida pelas IES em sua ‘missão’, ou sua inserção na comunidade, o contexto de proliferação das instituições e a competição dele

decorrente ensejaram o recurso a práticas que comprometem o ensino ministrado e se configuram lesivas aos alunos. Estas práticas assumiram grande visibilidade no debate sobre ensino superior e têm se valido da pouca capacidade de fiscalização do Poder Executivo, além da fragilidade do arcabouço normativo sobre o qual esta repousa, uma vez que as normas encontram-se expressas em decretos e portarias, documentos de natureza infralegal, portanto. Sobre este aspecto é importante assinalar que as IES encontram-se organizadas em associações dotadas de grande capacidade de articulação de seus interesses, sobretudo pelo conhecimento detalhado que possuem dos aspectos jurídicos referentes ao ensino superior e que tem se mostrado eficientes na defesa de seus associados.

Ainda sobre a discutida heterogeneidade ensino superior privado, é preciso que se diga que há aspectos sobre os quais existe uma homogeneidade muito significativa para as diferentes organizações acadêmicas, que são: a concentração por área do conhecimento, a forma de contratação e regime de trabalho de seus docentes e a oferta preponderante de cursos noturnos. Alguns destes aspectos significariam apenas formas de barateamento da oferta, mas a oferta de cursos noturnos é fator de grande importância para a população adulta já inserida no mercado de trabalho e que busca sua qualificação no sistema formal de ensino.

Capítulo 4 - Aspectos da Relação entre Ensino Superior e Formação Profissional

O ensino fundamental, à exceção do que é ministrado na modalidade de Educação de Jovens e Adultos que pode estar associada à qualificação profissional, não pode assumir caráter profissionalizante pelo fato de estarem legalmente resguardadas do trabalho as crianças de sete a quatorze anos¹²⁸. No ensino médio, coexistem os cursos de formação profissional em nível técnico e os cursos destinados à preparação do aluno para ingresso no ensino superior. O ensino superior, por sua vez, possui sempre o caráter de formação profissional, seja para as atividades desenvolvidas nos diferentes segmentos do setor produtivo e aquelas exercidas no âmbito das atribuições do Estado, seja para prosseguimento das atividades de estudo acadêmico. A credencial escolar conferida pelo ensino superior, o diploma, se constitui no elemento que permite a inserção favorável ou a melhora da situação ocupacional de seus detentores no mercado de trabalho.

No entanto, a formação superior no Brasil, que hoje se constitui em aspecto fundamental de institucionalização profissional, não teve, por certo, sempre a mesma influência conforme se depreende da sua evolução tardia e cobertura modesta. Ainda assim, foram as profissões cuja formação profissional foi garantida em instituições de ensino superior desde a implantação deste nível de ensino no Brasil as mais bem sucedidas em seu processo de institucionalização.

Importa considerar neste processo, portanto, os seguintes agentes: as organizações profissionais, o Estado e o sistema de ensino com suas redes de escolas de formação superior. As organizações profissionais respondem pelo estabelecimento de padrões de conduta profissional e, sobretudo, buscam interferir na estrutura do Estado no intuito de assegurar parâmetros de validade oficial para credenciamento dos agentes aptos a exercer as atividades definidas sob a circunscrição de determinada profissão, bem como o estabelecimento de critérios válidos de exclusão dos concorrentes. A atuação do Estado, por sua vez, confere validade aos estabelecimentos de ensino superior (quando não é ele próprio a criá-las e mantê-las), aos certificados profissionais, à regulamentação da carreira,

¹²⁸ Crianças e adolescentes, pela condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram conforme define o artigo 6º da Lei 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente, não podem estar sujeitos à

às próprias associações profissionais e ocupacionais e delimita a atuação profissional por meio da aplicação de sanções e do estabelecimento de estrutura de oportunidades. Por fim, cabe relacionar as instituições de ensino superior que respondem pela formação de profissionais. Estas instituições apresentam diferentes graus de autonomia face ao mercado e se constituem em elemento importante de hierarquização dos profissionais com formação superior.

A consideração das relações entre formação superior e as interferências realizadas pelas entidades de representação profissional, no que diz respeito à oferta e à normatização dos cursos superiores de graduação, responde pelo que é qualificado como sendo o caráter credencialista do ensino superior brasileiro. Neste sentido, a atuação das entidades profissionais com o propósito de interferir nos cursos superiores que habilitam para a atuação em suas carreiras orienta-se por aspectos que podem ser compreendidos com referência ao conceito de corporativismo, ou ação corporativa, como organizador das relações entre Estado e grupos organizados.

Por fim e como forma de conferir um caráter mais abrangente a estas considerações são levadas em conta as formulações acerca do diploma como importante elemento nas estratégias individuais de melhoria ou reprodução de posição social com base nos benefícios materiais e sociais que confere ou que autoriza legitimamente seu detentor a esperar e, ainda, como estratégias coletivas de grupos sociais destinadas a resguardar suas posições, a partir do contexto assinalado de proliferação das oportunidades de acesso ao diploma de curso superior descrito no capítulo três, com as conseqüências da oferta concentrada na rede privada de instituições. Em decorrência do caráter de disputa por prestígio e reconhecimento social e de seus correspondentes benefícios materiais, estes aspectos serão analisados com recurso às considerações feitas por Pierre Bourdieu, sobretudo nas relações entre o diploma e os cargos e nas estratégias de classificação social dos agentes individuais e coletivos¹²⁹.

Estas relações, embora presentes em todo o sistema de formação superior, encontram sua expressão mais acabada nos cursos voltados para a formação das carreiras de antiga institucionalização no país, e em particular para os cursos de Medicina e Direito,

profissionalização. É expressa, no artigo 60 da mesma Lei, a proibição ao trabalho de menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz que legislação específica define a partir dos doze anos.

¹²⁹ BOURDIEU, P. (1975) e (1978)

e que este último tende a evidenciar ainda mais claramente em função das razões que se seguem. Em primeiro lugar, pela magnitude da expansão experimentada por estes cursos e pelas características peculiares assumidas pela sua entidade representativa nas relações estabelecidas com o Estado. Por fim, pelo fato de tratar-se de um curso que conduz a diferentes profissões cujos exercícios encontram-se de maneira muito estreita relacionados a funções do Estado, o agente que responde, em última instância, tanto pelo controle do ensino quanto pelo da formação profissional.

Assim, este último capítulo destina-se a analisar as relações entre grupos profissionais, sistema de ensino superior e a instância definidora da política nacional de educação no contexto de proliferação de cursos superiores compreendido entre os anos 1995 e 2002 conforme aparecem para um curso superior específico, qual seja, o curso de Direito. Um outro aspecto importante a ser analisado diz respeito às estratégias de sua associação profissional, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, estabelecidas no intuito de assegurar algum tipo de restrição do acesso aos diplomas do curso de Direito e, para os já diplomados, a autorização para exercício da profissão. A iniciativa de agir sobre o próprio sistema de ensino ao opinar sobre a abertura de cursos de Direito responde à primeira destas orientações e a seleção dentre todos os diplomados daqueles que estão aptos a exercer a profissão - a aplicação do Exame da Ordem - corresponderia à segunda.

4.1 – Profissionalização

No que se refere aos processos de profissionalização, interessa para efeito deste estudo a consideração das relações estabelecidas entre o Estado e os grupos organizados da sociedade. Isso porque, para os grupos profissionais o favorecimento a que buscam - no que diz respeito à delimitação do campo de atuação, à exclusão de grupos ocupacionais concorrentes e às formas de credenciamento, que se referem ao treinamento oficialmente reconhecido - só pode ser atendido pelo Estado.

Assim, os grupos profissionais são entendidos como grupos de pressão, o que equivale a dizer que se constituem para exercício da pressão sobre o aparelho do Estado com vistas a influenciar em seu benefício a distribuição de bens, serviços, honras e

oportunidades¹³⁰, conforme os definem as teorias pluralistas. Os interesses podem ser tanto causas materiais quanto objetivos morais mas é bem mais freqüente que grupos se formem em torno de interesses materiais definidos, ainda que revestidos de justificativas de ordem moral destinadas a atenuar a hostilidade de que possam vir a ser objeto. A definição de grupo profissional considerada neste trabalho é a estabelecida conforme segue.

A atividade de uma profissão só pode ser regulamentada eficazmente por um grupo próximo o bastante dessa mesma profissão para conhecer bem seu funcionamento, para sentir todas as suas necessidades e poder seguir todas as variações destas. O único grupo que corresponde a essas condições é o que seria formado por todos os agentes de uma mesma indústria, reunidos e organizados num mesmo corpo. É o que se chama corporação ou grupo profissional. DURKHEIM, E. (2004: XI).

A propósito da corporação, tomada como sinônimo de grupo profissional, é preciso esclarecer que este não se refere às antigas corporações de ofício em que se dividiam as sociedades na Idade Média, porque nas sociedades modernas organizadas sob a autoridade do Estado estas corporações foram abolidas em favor da liberdade de exercício profissional. No Brasil, o livre exercício das profissões aparece já na primeira Constituição, em 1824.

4.2 – O Caráter Credencialista do Ensino Superior Brasileiro

Das considerações de Pierre Bourdieu sobre o sistema de ensino são particularmente importantes para estudo as que se referem aos diplomas de ensino superior. Em primeiro lugar, pelo fato de que o sistema de ensino se configura como importante instância jurídica que assegura a competência a seus egressos e, no que diz respeito à sua relação com o mercado de trabalho, cuja especificidade reside não no fato de que produz indivíduos dotados de competência técnica – da qual não detém o monopólio - mas do fato de que dota seus egressos de diplomas, sejam eles ou não expressão de competência tecnicamente mensurável¹³¹.

Ainda um aspecto ressaltado no estudo de Pierre Bourdieu aqui referido é o fato de que o diploma, diferente dos outros elementos do mercado de trabalho que sofrem

¹³⁰ EVANS, M. (1995).

¹³¹ BOURDIEU, P. (1975).

depreciação ao longo do tempo, resguarda seu detentor da possível obsolescência das habilidades adquiridas e tem sua validade assegurada em âmbito nacional, para além do já mencionado aspecto de guardar relação muito variável com a competência adquirida de fato por seu detentor. É a ênfase neste elemento, o diploma, que concretiza o caráter credencialista do sistema de ensino superior brasileiro.

Na compreensão de Geraldo Martins (1990), a associação entre credencialismo e corporativismo responde pelos principais problemas verificados no ensino superior brasileiro, tomados ambos os fenômenos como expressão dos conflitos de poder que existem, de forma mais ampliada, no interior da sociedade. Ao mesmo tempo, são estes dois fenômenos - credencialismo e corporativismo - que buscam oferecer os condicionantes em que são aventadas as possibilidades de superação dos problemas, o que se verifica particularmente em relação aos procedimentos de avaliação. O credencialismo que informa a educação superior brasileira seria, de acordo com as considerações feitas por este autor, baseado na utilização dos certificados escolares - instrumentos de aferição de aprendizagem e comprovantes de grau de desenvolvimento cognitivo - como certificados de cumprimento de trajetórias burocráticas capazes de atender a finalidades externas ao processo educativo. Entende-se, dessa forma, o diploma como mecanismo de estruturação de hierarquias profissionais e, associado ao corporativismo que rege a organização e exercício profissionais no Brasil, garantidor de privilégios e restrições de acesso a concorrentes.

Como principais características do credencialismo, Geraldo Martins (1990) assinala:

- i) crescente utilização dos certificados escolares como critério de habilitação para o exercício de diferentes profissões e empregos;
- ii) origem nos processos de reprodução das desigualdades sociais, com o cumprimento do papel ideológico de legitimação a partir da sobrevalorização dos títulos escolares sob a pretensa promoção da meritocracia;
- iii) contínua elevação dos requisitos educativos formais para acesso ao mercado de trabalho, sobretudo nos setores mais dinâmicos da economia, mesmo que a natureza do trabalho não o exija;
- iv) recurso aos títulos escolares antes como critério de seleção do que necessidade determinada para execução e produtividade do trabalho;
- v) afirmação dos títulos escolares como mecanismo de ascensão social com conseqüente aumento na demanda por cursos e carreiras de nível superior, num movimento de auto-reforço das práticas credencialistas.

Este movimento de auto-reforço do credencialismo e a expansão mais lenta das oportunidades de absorção destes profissionais a ele correspondente responderiam pela desvalorização dos títulos e a busca de credenciais ainda mais elevadas, no que Geraldo Martins (1990) denomina de ‘espiral inflacionária credencialista’.¹³²

No Brasil, a grande maioria dos cursos de graduação conduz às profissões regulamentadas¹³³. A relação entre a formação superior e o credenciamento para assunção de determinados privilégios sociais é identificada já no início da formação superior brasileira surgida com a vinda da família real para ao Brasil, conforme assinala Anísio Teixeira (1970). As escolas superiores então criadas destinavam-se à formação de profissionais liberais e significaram uma recusa às aspirações das elites locais pela criação de universidades, cujos cursos se caracterizavam pelo ensino ‘desinteressado’:

Durante esse longo período [iniciado em 1808] enraíza-se a idéia de um ensino superior superficial, simples reflexo de cultura estrangeira importada, de ensino oral e tempo parcial, destinado a oferecer diplomas suscetíveis de *credenciar* seus titulares a cargos e honrarias. TEIXEIRA, A. (1970: 93, grifado no original).

Assim, foi em conformidade com esta orientação que surgiram as escolas de formação para as chamadas ‘profissões imperiais’: Direito, Engenharia e Medicina, com o assinalado propósito de “(...) se credenciarem os educados, melhor diria, os diplomados, para os postos e posições que se reputavam privilegiados para a constituição da elite do país”.¹³⁴

Ainda de acordo com esta compreensão, a opção pelo ensino superior voltado para a profissionalização, então justificada pela ausência de bases na Colônia para cursos mais amplos de desenvolvimento acadêmico, conduziu na verdade à ambigüidade de um ensino superior constituído por cursos superiores de formação profissional e, ao mesmo tempo, de caráter desinteressado por se basearem muito pouco nas reais necessidades de um ensino profissional.

¹³² Geraldo Martins (1990) relaciona ainda ao fenômeno da ‘espiral inflacionária credencialista’ a crise das instituições de ensino superior no que se refere à adoção de práticas ritualísticas e na simulação de processos de aprendizagem, em que a aprovação nos exames e diplomação assumem a importância que deveria ser dada à aprendizagem.

¹³³ Dado do estudo realizado pelo Observatório Universitário/Universidade Cândido Mendes – UCAM mencionado no livro de NUNES *et al.* (2004). Dos 12.067 cursos de graduação existentes em 2001, 75% representava profissões regulamentadas.

¹³⁴ TEIXEIRA, A. (1970:111).

No debate contemporâneo a respeito da profissionalização associada ao ensino superior brasileiro, seu caráter credencialista é atribuído à acentuada influência exercida pelos grupos profissionais junto ao Estado. De acordo com estas considerações, a dissociação entre ensino superior e profissionalização representaria oportunidades de sua reestruturação em favor de um modelo mais inclusivo e diversificado, como o que abrange cursos pós-médios de curta duração capazes de habilitar para grande número de atividades, semelhante a modelos que permitiram outros países atender a demanda por cursos superiores para uma grande parcela da população de jovens e adultos¹³⁵. Assim, esta influência se faz, em grande medida, em prejuízo das exigências e oportunidades oferecidas por um mercado de trabalho mais complexo que requer habilidades básicas bem desenvolvidas como as da fala, da escrita e do domínio de uma segunda língua, em favor da formação de jovens bacharéis e doutores precocemente profissionalizados sem o conhecimento de sistemas mais complexos tanto sociais quanto naturais.

Em uma outra consideração decorrente da mesma compreensão de ensino superior subordinado a (ou capturado pelos) interesses de grupos profissionais estaria a implicação da necessidade de escolhas profissionais precoces por parte dos alunos, ainda durante o ensino médio. A ‘captura’, por sua vez, se faria na prática conforme descrito no capítulo anterior, por meio das redes de comissões de especialistas instituídas pelo MEC para avaliação das condições de oferta dos cursos, para visitas e certificação. No entanto, esta compreensão atribui excessiva autonomia às Comissões de Especialistas, que se encontram no nível puramente executivo e operacional, não sendo responsáveis pelas regras dentro das quais atuam.

Naturalmente, há opiniões divergentes. Marinho (1986), em estudo sobre a profissionalização e credenciamento profissional no Brasil, advoga claramente em favor da articulação entre políticas de ensino superior e de formação profissional com a transferência de funções credenciadoras do âmbito do Estado para o das associações, no intuito de resguardar os profissionais de excessiva competição, conforme se segue.

O estrangulamento do mercado de trabalho reflete não só a ausência de uma política racional e combinada para os setores educacional e profissional, como também a falta de

¹³⁵ Estes aspectos aparecem desenvolvidos nos estudos de Edson Nunes e outros autores ligados ao núcleo de pesquisa destinado ao tema, denominado Observatório Universitário, da Universidade Cândido Mendes, responsável por diversas pesquisas sobre o tema. Ver NUNES, E. *et. al.* (2001), (2002) e (2004).

participação das associações profissionais no controle da expansão do ensino de terceiro grau. Tal participação seria importante, pois a desorganização existente tem causado sérios prejuízos às profissões no que se refere, por exemplo, ao aumento da concorrência por mercado de trabalho nos centros urbanos e achatamento do nível salarial. MARINHO, M. J. C. (1986:20).

4.3 – Intermediação de Interesses e Formação Profissional

De inspiração estadonovista, o corporativismo formal, seguido da profusão de profissões legalmente “reconhecidas”, tem por objetivo a reserva de mercado, através da criação de barreiras ocupacionais fictícias. Estas, por sua vez, criam monopólios profissionais igualmente fictícios, policiados por sindicatos e confederações, aos quais são atribuídos até o poder de autuação e lavramento de auto de infringência. NUNES, E. *et. al.* (2001: 29).

Considerar que a configuração do ensino superior brasileiro obedece a interesses das entidades profissionais remete à necessária definição do termo corporativismo e seus usos no estudo das relações entre o Estado brasileiro e a sociedade. A atuação de segmentos organizados da sociedade junto ao aparelho do Estado pode receber diferentes designações, de acordo tanto com a natureza da organização quanto das relações que estabelecem com o Estado.

Edson Nunes (1997) assinala a existência de quatro padrões de institucionalização das relações entre Estado e sociedade ou quatro 'gramáticas políticas', a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Importa considerar aqui as características atribuídas ao corporativismo. O corporativismo, diferente do clientelismo, é uma forma de relação dotada de legitimidade política e regido por normas gerais e escritas, mas também destinado a interferir no controle do fluxo de recursos disponíveis ou, dito de outra forma, se constitui em um processo de acumulação de riqueza e poder legalmente protegido.¹³⁶

De acordo com Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), o corporativismo, semelhante a outros conceitos nas Ciências Sociais, tem sido utilizado por pessoas diferentes para designar diferentes fenômenos, mas Philippe Schmitter elaborou a definição conceitual mais exata, assim sintetizada pela autora:

¹³⁶ NUNES, E. *et al.* (2001).

(...) o corporativismo é um sistema de intermediação de interesses, caracterizado pelo monopólio da representação de grupos funcionais e por uma estrutura hierárquica de associações, estreitamente vinculadas ao Estado, o qual reconhece sua existência e o exercício daquele monopólio. ALMEIDA, M. H. T. (1995:173).

O termo intermediação, ainda segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, é utilizado em lugar de 'representação', porque estas organizações não se limitam a representar seus associados de forma mais ou menos fiel, pois, desempenham papel ativo na definição dos interesses de seus membros. O caráter eminentemente político destas associações também aparece na definição dada pelo Dicionário de Política, segundo a qual o termo corporativismo refere-se a doutrina que professa a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais:

Com efeito, deixados de lado alguns precedentes longínquos e vagos no mundo clássico, o Corporativismo idealiza a comuna medieval italiana, onde a corporação não é apenas uma associação de indivíduos que exercem a mesma atividade profissional: ela monopoliza a arte ou ofício e, conseqüentemente, a produção, vedando-a a estranhos, detém poderes normativos em matéria de economia (determinação das normas de comércio e preços) e constitui por vezes um canal obrigatório de representação política. INCISA, L. (1999: 287).

No Brasil, o recurso ao conceito de corporativismo se associa normalmente às análises das relações que se estabeleceram no Estado Novo entre governo e associações profissionais, por meio das legislações trabalhista e sindical destinadas a harmonizar as relações do Estado com as organizações de trabalhadores, em movimento que se fazia simultâneo ao enfraquecimento dos partidos políticos e da perda da autonomia de estados e municípios face ao poder central.

A regulamentação das ocupações - realizada no período pós trinta com a Lei da sindicalização por categoria profissional só para as profissões regulamentadas, de 1931, e a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943 - constitui, de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1979), um construto de engenharia institucional que permitiu a compatibilização das esferas da acumulação e da equidade, requerida pelo contexto social e econômico estadonovista e cujo conceito chave para compreensão seria o de cidadania. Seriam, desta forma, cidadãos todos aqueles cujas ocupações fossem definidas em lei e, da mesma forma, pré cidadãos, aqueles cujas ocupações a lei desconhece.

A partir de tais considerações, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) formula o conceito de ‘cidadania regulada’, cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal cujos elementos definidores seriam a carteira de trabalho, a ocupação regulamentada e a filiação sindical, tendo a associação entre cidadania e ocupação favorecido o desenvolvimento de categorias como mercado informal e marginalização. No entanto, trata-se mais exatamente de uma estratificação hierárquica porque, de acordo com a relação de profissões regulamentadas do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, nem todas as profissões regulamentadas estão relacionadas a privilégios sociais ou formação superior.¹³⁷

Na década de 1980, novamente de acordo com Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), as organizações de interesse foram saudadas como manifestações de vitalidade da sociedade civil por oposição ao autoritarismo agonizante. No entanto, no início dos anos 90, muitas já eram vistas com desconfiança, na condição de defensoras de benefícios particularistas, parceiras da inflação e obstáculos à modernização da economia. Nestas circunstâncias, o recurso ao termo “corporativismo” na linguagem corrente passou a designar, em tom depreciativo, a presença de interesses específicos e particularistas no jogo político. Nas considerações da autora, a década de oitenta respondeu pela mutação do sistema de intermediação de interesses na direção do aumento do pluralismo, do qual o corporativismo se distingue, e pela permanência de traços próprios da forma de representação corporativa.

O pluralismo, nas diferentes acepções que assume, designa regimes políticos e sociedades marcados pela existência de diversos centros de poder que, por isso, se encontram abertos à competição. Ainda assim, há a assunção de que a participação política é circunscrita pelo acesso desigual de determinados grupos tanto a recursos quanto a processos de tomada de decisão. Embora predomine um viés de natureza corporativa, mantém-se a integridade do pluralismo, uma vez que nenhum grupo domina a política em toda a sua extensão¹³⁸.

As diversas correntes da teoria pluralistas derivam, de acordo com Chilcote (1998), do pensamento econômico e político liberal, sobretudo a partir das considerações do

¹³⁷ Como, por exemplo, as profissões de Guardador de e Lavador de veículos automotores – Lei 6.242/75 ou de Artista e Técnico de Espetáculos e Diversões, Lei 6.533, dentre outras.

¹³⁸ EVANS, M. *op. cit.*

federalista James Madison que enfatizava a existência de interesses concorrentes na luta pelo poder¹³⁹.

Mais estreito que as possibilidades de representação do pluralismo, o corporativismo distingue-se também do sindicalismo, embora muitas vezes sejam termos tomados como sinônimos. Pode-se dizer que o corporativismo representa, no âmbito da intermediação de interesses de grupos profissionais, aspectos de natureza mais geral, voltados sobretudo para a garantia de prestígio profissional por meio da restrição do acesso à formação e da regulação da atuação. Neste sentido, tem como interlocutor o Estado e sua estrutura de controle. O sindicalismo, por sua vez, constitui-se de uma forma mais específica de corporativismo destinado a assegurar condições materiais adequadas de trabalho e de remuneração. Os sindicatos são criados por legislação e regulados pelo Estado e tem nas entidades patronais seu interlocutor mais importante.

Há interpretações alternativas ao uso depreciativo do termo corporativismo no país, como as que aparecem nos textos de F. W. Reis e B. Reis. Para F. W. Reis (1989), a construção de uma democracia orientada de maneira realista no Brasil, em oposição a um conceito de democracia radical fundado no debate constitucional entre indivíduos racionais, livres e iguais, levaria em conta justamente nossa tradição estatista e corporativa no processamento de decisões de política econômica e social, semelhante aos arranjos de negociação tripartites estabelecidos entre Estado, associações patronais e trabalhadores e que nos países do capitalismo avançado recebe a denominação de ‘neocorporativismo’. Já o artigo de B. Reis (1995) enfatiza a que a aproximação entre corporativismo e pluralismo se evidencia ao se analisarem ambos os fenômenos de forma mais rigorosa no que se refere a seus significados e origens. Esta aproximação residiria, de acordo com a opinião do autor, na defesa de ‘corpos intermédios’, mecanismos institucionais de intermediação de interesses, como parte da compreensão de que a construção da democracia implica na aglutinação de interesses privados com legítima representação junto ao Estado e capazes de resguardar a sociedade da redução da política às relações diretas entre o indivíduo e o Estado.

¹³⁹ Há diversas correntes entre os pluralistas. Dentre as assinaladas por Chilcote, destacam-se: a teoria elitista da democracia, que postula a existência, em todas as sociedades, de uma minoria que toma as decisões principais e o pluralismo e a poliarquia de Robert Dahl, cujas principais características são: a liberdade de pensamento, a de consenso, de divergência e de participação política, a administração pacífica dos conflitos e as restrições sobre a violência. CHILCOTE, R. H. (1998:374-90).

4.4 – O Processo de Profissionalização

Nos processos de institucionalização profissional, apesar de importantes variações, a atuação do Estado se faz mediante a criação de cursos superiores ou o seu acreditamento e a delimitação de áreas de atuação dos profissionais. Em relação a estes aspectos importa considerar, sobretudo, o papel exercido pelo conhecimento especializado e a proximidade dos grupos profissionais com os centros de decisão do Estado.

No estudo realizado sobre processos de profissionalização no Brasil, Marcelo Marinho (1986) se ampara em grande medida no marco teórico neo-weberiano de *closure*, que se refere a um processo mais amplo pelo qual coletividades procuram regular determinadas condições de mercado em seu favor, face à competição presente ou potencial de outrem. Nesta perspectiva, o profissionalismo é visto como um caso particular de *exclusionary closure*, baseado no credencialismo e cuja estratégia implica, sobretudo, em limitar e controlar o acesso à profissão e salvaguardar os ‘recursos de mercado’.

Na provisão da base distintiva de cada profissão podem estar conhecimentos de natureza científica ou outros estando o êxito de uma profissão relacionado ao consenso social a respeito da legitimidade de uma ou outra forma de conhecimento, ainda de acordo com as considerações de Marcelo Marinho (1986). Dado o prestígio de que o conhecimento científico usufrui nas sociedades modernas, as profissões de fundamentação científica têm melhores condições de conquistar autoridade profissional¹⁴⁰. Mas, o controle legítimo sobre determinada esfera de conhecimento que constitui, de acordo com estas considerações, o fundamento das modernas profissões não se faz na prática a não ser por intensa atividade política. Isso porque a institucionalização de determinada profissão implica na criação de entidades específicas que são o conselho federal, os conselhos regionais e os sindicatos. É, ainda preciso a ação do Estado para assegurar que determinado tipo de conhecimento seja restrito de um grupo, conforme segue:

¹⁴⁰ De acordo com a conceituação de Wilbert Moore de que se vale o texto de Marinho (1986), toda profissão reúne as seguintes características: a) é uma ocupação de tempo integral, ou seja, todo profissional vive do seu trabalho; b) se caracteriza pela presença de profissionais que se destacam pela vocação, quer dizer, aceitam as normas e modelos apropriados e se identificam com seus pares; c) possui organização no sentido de que os profissionais se organizam a partir de mútua identificação de interesses ocupacionais visando, sobretudo, a controle sobre acesso, seleção, proteção e regulação dos participantes em geral pela adoção de um código de ética que formaliza as normas de conduta dos profissionais; d) possui um corpo de conhecimentos formais, é

É ele [o Estado] que sanciona e ordena o campo profissional, cria ou autoriza a criação de cursos universitários, reconhece diversas associações profissionais e regulamenta o exercício das profissões. MARINHO, M. J. C. (1986:27).

Com recurso a grande documentação histórica, Edmundo Campos Coelho (1999) demonstra que a fragilidade da base científica sobre a qual se apoiavam não impediu que as chamadas ‘profissões imperiais’ prosperassem nas garantias legais de monopólio no mercado de serviços com seus correspondentes privilégios. Destas, a medicina aparece como o exemplo mais extremo, marcada por procedimentos estipulados de maneira arbitrária e baseados, em grande medida, em superstições populares das quais buscava se destacar.

Para o caso das profissões associadas ao curso de Direito, cuja base é mais de natureza normativa do que científica, não haveria como recorrer apenas à legitimidade da ciência mesmo que esta já estivesse mais desenvolvida quando do início da profissionalização uma vez que sua matéria distintiva são o estudo e a aplicação das leis. Estas, por sua vez, são construtos voltados para regulação da vida social, da propriedade e das relações privadas. Assim:

Advogados são especialistas em redação de contratos, em complexas matérias fiscais, em interpretação de textos legais, em condução de litígios entre cidadãos ou entre estes e o Estado, e em algumas sociedades são eles os especialistas em mudança e adaptação de estruturas administrativas governamentais em situações de razoável risco de ingovernabilidade. COELHO, E. C. (1999:57).

Ainda um aspecto importante no trabalho de Coelho (1999) é a superação da compreensão de que as relações das profissões com o Estado se fazem apenas no sentido de favorecer suas estratégias de estabelecimento de monopólios no mercado de serviços e no acesso à formação. Em uma compreensão mais ampliada da ‘teia de relações sociais que fornecem as bases institucionais para a definição dos grupos profissionais’, nos termos de Barbosa (2000:1), é considerado também o papel que os grupos profissionais exercem na configuração do próprio Estado e nas questões referentes à governabilidade, na medida em que os governos são dependentes do conhecimento especializado para conferir neutralidade

aprendida por meio de uma iniciação teórica, via de regra, nas universidades e e) possui autonomia em função de sua grande especialização. Marinho, M. J. C. (1986:27).

às decisões tomadas. A perícia se constitui, nas sociedades contemporâneas, em importante fator de governabilidade ao tornar “(...) as complexidades da moderna vida social e econômica cognoscíveis e suscetíveis de governo”.¹⁴¹

4.5 – A Profissionalização da Advocacia no Brasil

“Para o desenvolvimento de um curso de direito “especializado” e também, com isso, de um pensamento jurídico específico, há duas possibilidades opostas. Primeiro, o ensinamento empírico do direito por práticos, exclusivamente ou pelo menos predominantemente dentro da prática, isto é, à maneira “artesanal” no sentido de “empírico”, depois, então, o ensinamento teórico do direito em escolas especiais e na forma de um tratamento racional e sistemático dele, isto é, “cientificamente” nesse sentido puramente técnico.” WEBER, M. (2004: 85-6).

O diploma, conforme assinalado, se constitui em elemento extremamente reverenciado no processo de institucionalização de uma profissão. No entanto, em Portugal e, mais tarde no Brasil, a posse do diploma não era, no início, condição para exercício de atividade da advocacia. A hierarquia das atividades jurídicas incluía a atuação dos advogados provisionados, que adquiriam permissão mediante exames de jurisprudência prestados aos presidentes dos tribunais e pelos chamados solicitadores, que prestavam exames somente no que se referia às práticas dos processos. Provisionados e solicitadores eram, ambos, desprovidos de grau acadêmico.

Aos advogados formados em instituições de ensino superior cabia a carreira da alta magistratura que nutriam, de acordo com Coelho (1999), indisfarçável desprezo pelos advogados anônimos das pequenas causas e pela rotina forense. A exigência do diploma em instituições de ensino para exercício da profissão foi uma disputa que teve lugar a partir da promulgação do Código Penal de 1890, vencida sobre os positivistas que postulavam a liberdade profissional. Ainda assim, apenas com criação da OAB na década de 1930 é que o diploma passa a ser exigido com condição para exercício da profissão, pois até então, era facultado, pelo Código do Processo Civil e Comercial em seu parágrafo 62, a “(...) qualquer

¹⁴¹ Terry Johnson cit. em Coelho, E. C. (1999:56)

pessoa, no uso do mandato, requerer e alegar perante os tribunais sem pendência de alguma prova de habilitação.”¹⁴²

No período republicano, no entanto, os provisionados passam a competir com os bacharéis no interior do país, fenômeno possivelmente associado ao esgotamento da capacidade de absorção de profissionais por parte da burocracia do Estado de então, e que tem como consequência o fortalecimento da importância do diploma como mecanismo de exclusão e do movimento em favor da restrição dos cursos de formação superior sob a alegação da necessária pureza do exercício profissional face ao perigo da vulgarização.

Benjamim Constant, na condição de Ministro da Guerra e da Instrução Pública (1889-1891), promove a reforma do ensino que passa a permitir a criação de faculdades estaduais e privadas, submetidas à regulação do Conselho de Instrução Superior, contexto em que ocorre a expansão dos cursos superiores de Direito com a oferta de cursos privados, de acordo com informações de Bonelli (2002). Assim, a hierarquia que existira entre diplomados e provisionados passa a caracterizar os diplomados das instituições superiores públicas de elite e as instituições privadas.

Para a definição de estratégias mais restritas de acesso à profissão, o recurso mais importante é a exigência do credenciamento por meio de instituições superiores que tem como consequência as disputas pelo controle da expansão da oferta de ensino. O ensino oficial, nas palavras de Coelho, constitui-se em ‘ancoradouro seguro de privilégios’ (1990:256) e o mecanismo básico de fechamento do mercado de serviços pelo lado da oferta. A associação entre instituições de ensino superior e certificados e práticas profissionais é contingente historicamente e específica para cada profissão, conforme assinala Maria Lígia Barbosa (2000).

A associação entre posse de diploma e garantia de privilégios profissionais se consolida no Brasil durante o período do Estado Novo:

(...) a regulação profissional no pós 30 moldou para as profissões de nível superior o estatuto de uma verdadeira *aristocracia ocupacional* com seus monopólios, privilégios e mecanismos de representação de interesses corporativos. COELHO, E. C. (1999: 285), grifado no original.

¹⁴² Rui A. Sodré cit. por MARINHO, M. J. C. (1986:43)

Nas exigências de certificados escolares para atuação profissional visando a exclusão de pessoas consideradas inaptas, nesta e em outras profissões, encontram-se as atividades das associações profissionais. A profissão do Direito contou no Império com o Instituto dos Advogados Brasileiros e, na República a partir do Estado Novo, com a Ordem dos Advogados do Brasil. Edmundo Campos Coelho informa que o Instituto foi criado em 1843 no Rio de Janeiro, período do Segundo Reinado, após as revoltas liberais. Caracterizava-se por reunir a elite do saber jurídico de seu tempo, tendo tido no conhecimento especializado um importante recurso para conduzi-lo a destacada posição política. A justificativa para criação do Instituto, era a de que “(...) nos países mais civilizados, os advogados constituem uma ordem independente, sustentada e protegida pelos poderes políticos do Estado”, nas palavras do Conselheiro Montezuma, citado por Coelho (1999:188).

Criado para o desenvolvimento do estudo do direito e assistência judiciária, o grande projeto do Instituto, no entanto, era a construção da Ordem dos Advogados do Brasil, em moldes semelhantes aos da *Ordre des Avocats* instituída na França ainda no antigo regime e dotada de grande autonomia e autoridade sobre os filiados. A Ordem veio a ser criada em 1930, tendo o Desembargador André de Faria Pereira convencido o então Ministro da Justiça do Governo Provisório a inserir a criação da entidade no documento destinado a reorganizar a Corte de Apelação do Distrito Federal (Decreto 19.408 de 18/11/1930)¹⁴³, pois

Os advogados dignos sofriam a concorrência dos aventureiros ousados e não havia meio de evitar a intoxicação causada no meio social pelos elementos claudicantes que prosperavam à sombra de generalizada irresponsabilidade. cit. por MARINHO, M. J. C. (1986: 46).

Criada, portanto, para ‘expurgar os estranhos’, a Ordem dos Advogados do Brasil veio a assumir um *status* jurídico muito particular em comparação com outras organizações profissionais, o que já foi objeto de diversas polêmicas, conforme indica Marinho (1986), pois possui completa independência em relação ao poder executivo. Conforme o autor, em duas oportunidades foi formalmente proposta a vinculação da Ordem ao Poder Executivo:

¹⁴³ O Instituto ainda existe e sua atuação concentra-se na articulação entre o saber jurídico e compromisso social, enquanto a Ordem desempenha as diferentes funções ligadas à representação profissional.

quando da elaboração do Decreto 200/37 e do Decreto 60.900/67 no intuito de vinculá-la, respectivamente, ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. A orientação do regime militar era a de que, como a Ordem se assemelhava às demais entidades profissionais, deveria, por isso, estar subordinada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, em observância ao Decreto-lei 968/69 que estabelecia a supervisão de entidades de fiscalização do exercício das profissões liberais pelo MTPS. A disputa, que durou cerca de dez anos, foi resolvida em favor da autonomia da Ordem.

Compreender o *status* diferenciado assumido pela Ordem requer considerar a estrutura das organizações profissionais no Brasil¹⁴⁴. Em primeiro lugar, existem os Conselhos que são órgãos disciplinadores e julgadores que visam a alijar os maus profissionais e elevar o conceito da profissão diante da sociedade. Os conselhos juridicamente são autarquias que têm como função principal a fiscalização do exercício profissional e detêm o poder de formular resoluções que complementam a legislação correspondente à sua categoria profissional. A contabilidade dos conselhos deve ser apreciada pelo Tribunal de Contas da União. Para cada organização profissional, há um conselho federal e conselhos regionais e estão ligados ao Ministério do Trabalho.

Organizados em estrutura federativa e por categoria estão os sindicatos que não se constituem em organizações autônomas e destinam-se a disciplinar as questões entre patrões e empregados e a representar os trabalhadores perante a Justiça do Trabalho. Devem, também, sujeitar suas contas à apreciação do Tribunal de Contas da União. As associações profissionais, por sua vez, exercem o controle *inter pares*. No Brasil, algumas associações profissionais e, sobretudo, sindicatos, estão ligados a partidos políticos.

Estas definições de atributos e responsabilidades não se aplicam, apenas, à OAB. Diferente das demais entidades profissionais, a Ordem se considera órgão complementar do poder judiciário e se encontra organizada sob a forma de ‘serviço público federal’, mas não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico¹⁴⁵. Em decorrência desta consideração, sujeitá-la ao poder executivo equivaleria a ferir o princípio constitucional de independência entre os poderes. A Ordem cumpre também funções que são atribuídas aos sindicatos, sendo que a inscrição na Ordem

¹⁴⁴ As definições que se seguem são devidas a MARINHO, M. J. C. (1986), capítulo 3.

¹⁴⁵ Artigo 44 da Lei 8.906/94: Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

isenta o profissional de contribuição sindical embora a ela não se aplique a legislação referente aos sindicatos prevista na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Esta entidade usufrui, ainda, total imunidade tributária.

De maneira resumida, a Ordem se ocupa de aspectos formais da disciplina, fiscalização, seleção e valorização profissional, bem como questões relacionadas ao mercado de trabalho, previdência e assistência social, piso salarial, férias coletivas, estipulação e cobrança de honorários. Mas é também importante assinalar que a Ordem assumiu por vezes o papel político de ‘porta-voz da opinião pública’ durante o processo de democratização do país, exorbitando da defesa de interesses apenas de seus filiados¹⁴⁶.

4.6 – A Expansão Recente do Ensino de Direito

Na análise da expansão recente experimentada pelos cursos de Direito será considerado o esforço de controle exercido pela organização profissional correspondente, a OAB, por meio da criação de alguns mecanismos e a verificação de sua eficácia no que se refere tanto à magnitude da oferta quanto às características dos cursos oferecidos.

Para além das possibilidades de atuação como profissão liberal, o curso de graduação em Direito conduz a diferentes profissões de reconhecimento social e identidades profissionais distintos dentro do aparelho do Estado, de acordo com o que demonstra o estudo de Bonelli (2002) destinado a analisar as carreiras de advogados, magistrados, delegados de polícia e procuradores/promotores de justiça em São Paulo. Nas palavras da autora, o mundo do Direito se constitui em ‘área de fronteira com o Estado’.

Desde o Império, o Direito favoreceu aos que tencionavam seguir carreira política. Dentre os legisladores e dirigentes do poder executivo, é acentuada a participação de pessoas com esta formação. Na condição de servidores públicos de carreira, também são grandes as oportunidades para profissionais do direito, nos três poderes. No poder executivo, estão presentes nas assessorias jurídicas de todos os órgãos e nas procuradorias jurídicas das autarquias. No poder judiciário, as carreiras de nível superior são de acesso restrito a servidores com esta formação. Assim,

¹⁴⁶ Conforme BONELLI, M. G. (2002).

A advocacia e a política sempre caminharam lado a lado. Fazer leis, conhecer leis, aplicar leis são funções ligadas ao Estado, aos legisladores e aos bacharéis em Direito. BONELLI, M. G. (2002: 287).

Os cursos de Direito durante o Império estiveram sob o controle severo do Estado, por meio de detalhados regimentos e da subordinação de seus diretores ao poder central. As faculdades mantidas pelo Estado representavam também oportunidades de atendimento a solicitações de natureza clientelista, com destinação de vagas a candidatos sem qualificação, tanto alunos quanto docentes e servidores e, ainda, exerciam o que Coelho (1999) denomina ‘filtragem social’, com a restrição do acesso de alunos provenientes de camadas menos favorecidas por meio de elevadas taxas de matrícula.

Esse mecanismo favoreceu o caráter elitista que se associa às principais escolas públicas de formação superior e que responde, desde há muito, por uma espécie de divisão social do trabalho entre os profissionais do Direito. Dessa forma, as funções de Estado mais prestigiadas e melhor remuneradas caberiam aos formados nas escolas de maior prestígio e de ingresso altamente seletivo, ficando reservadas as tarefas mais rotineiras e operacionais referentes à aplicação da justiça aos formados nas instituições privadas de menor tradição.

Na pesquisa realizada por Bonelli (2002), aspectos como a origem em cursos de ingresso mais restrito, menor tempo de conclusão do curso e idade de ingresso na carreira e origem social nos estratos mais elevados caracterizam os ocupantes das carreiras de maior prestígio social, mesmo com o recente movimento de diversificação dos ocupantes das carreiras. Para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, houve diversificação no que se refere à formação superior dos ingressos na magistratura, com aumento da participação dos formados por instituições privadas para a primeira instância. Na Segunda instância, no entanto, permanecem os egressos da USP e PUC-SP. Na carreira de delegado de polícia aparecem os profissionais de menor capital universitário, com maior tempo para conclusão do curso¹⁴⁷.

Estas considerações estão de acordo com a afirmação de Coelho (1999) de que no Brasil, semelhante ao que ocorreu na França e Itália, a elite e a liderança profissionais

saíram das faculdades estaduais, e não da ‘massa de praticantes sem qualificação formal’, como nos EUA e Inglaterra.

Embora não se constituam os cursos de Direito na maioria dos cursos oferecidos na área que os inclui - Ciências Sociais, Negócios e Direito¹⁴⁸ - estes ocupam o terceiro lugar na oferta de cursos, conforme se observa no quadro que se segue.

Quadro 4.1
Número de Cursos e Total da Matrícula – Administração, Ciências Contábeis, Direito e Jornalismo – Brasil 2002

Cursos	Nº de Cursos		Matrícula	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Administração	1 211	31,1	454 438	31,4
Ciências Contábeis	627	16,1	144 112	9,9
Direito	599	15,4	463 135	32,0
Jornalismo	389	10,0	133 438	9,2
Total	2 826	72,5	1 195 123	82,5

Fonte: MEC/INEP - Sinopse Estatística da Educação Superior 2002

Se na oferta de cursos, a participação do Direito é de apenas 15%, a oferta da matrícula é bem mais significativa, atingindo 32% do total de alunos matriculados na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito. Este número equivale à elevada média de 773 alunos por curso, o que indica que as IES que os ministram ou possuem um grande número de turmas, ou um grande número de alunos por turma, ou ambas as situações, ainda que se considere que são necessários dez semestres para a conclusão do curso, em vez dos oito semestres que predominam como exigência para os demais cursos desta área.

No que se refere às orientações e estratégias de restrição do acesso aos cursos superiores que conduzem às ‘profissões imperiais’, as demandas da OAB ocupam a posição intermediária. No extremo da restrição ao acesso estão localizadas as aspirações dos Conselhos de Medicina. Estes órgãos consideram que o número de profissionais registrados

¹⁴⁷ Dentre os profissionais pesquisados na amostra, 17,4% haviam estudado em universidades públicas (ou ‘privadas mais competitivas’, como PUC e Mackenzie) sendo os demais 82,4% egressos de faculdades privadas de acesso menos restrito, conforme BONELLI, M. G. (2000).

¹⁴⁸ Esta área inclui as seguintes Áreas Detalhadas: biblioteconomia, informação, arquivos; ciência política e educação cívica; ciências sociais e comportamentais (cursos gerais); comércio e administração; contabilidade e tributação; direito; economia; finanças, bancos e seguros; gerenciamento e administração; jornalismo e reportagem; *marketing* e publicidade; psicologia; secretariado e trabalhos de escritório; sociologia e estudos culturais; vendas em atacado e varejo. Os cursos ou programas estão compreendidos em cada uma destas Áreas Detalhadas descritas em Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística. INEP/MEC (2002).

no país já atende à população considerados os parâmetros internacionais, havendo mesmo a saturação do mercado de trabalho. Dentro desta compreensão, este quadro responde pelo aviltamento das condições de trabalho, resultando em sérios riscos à saúde pública. Em virtude desta constatação, postulam que não deve haver mais qualquer expansão de vagas e cursos de Medicina, mesmo em instituições federais.

No extremo da liberalidade das ‘profissões imperiais’ situam-se as entidades que representam os engenheiros, das quais não se verifica, na imprensa e na literatura sobre o tema, qualquer manifestação em favor da restrição de oferta de vagas ou de cursos sendo, dentre estas profissões, a única cuja autorização e reconhecimento de curso superior prescinde da anuência de seu Conselho.

A criação e reconhecimento dos cursos de Direito, como já se sabe, carece de manifestação favorável por parte do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, nos termos do Decreto 3.860/2001 (artigos 27 e 28) e da Lei 8.906/94, o Estatuto da Advocacia. Na prática, no entanto, tem ocorrido a desconsideração desta prerrogativa, resultando em um aumento de oferta de cursos e matrículas que não se encontra em conformidade com as expectativas e orientações da OAB.

As restrições para abertura de cursos jurídicos estão relacionadas na Instrução Normativa Nº 01 de 1997 da Comissão de Ensino Jurídico da OAB, documento que estabelece como exigências para as instituições de ensino que apresentarem pedidos de autorização para abertura de cursos jurídicos, além daquelas que devem atender ao MEC, a comprovação de aspectos relacionados ao contingente populacional (superior a 100 mil habitantes na localidade, com a proporção máxima de 100 vagas iniciais anuais para cada conjunto de 100 mil habitantes), existência de demanda (número de instituições de ensino médio e a matrícula correspondente), condições para formação discente (livrarias jurídicas e bibliotecas de órgãos jurídicos franqueados à consulta pública e existência de órgão ou entidade que possa absorver estagiários, currículo e cópia dos diplomas referentes à mais alta qualificação dos docentes) e condições para exercício da profissão (composição dos órgãos da administração da justiça e segurança existentes no município).

Há, ainda, outros aspectos que demonstram a preocupação com a saturação da oferta de profissionais, como o total de advogados inscritos na OAB local e a relação de cursos

jurídicos já existentes, com correspondente relação média de candidato/vaga nos vestibulares anteriores.

Embora detalhadas, estas orientações não têm tido resultado prático. Nos anos entre 2001 e 2004, o Conselho Federal da Ordem se manifestou favorável a apenas 19 (dezenove) pedidos de autorização, mas ainda assim foram criados 222 (duzentos e vinte e dois) cursos, conforme dados da Comissão de Ensino Jurídico da Ordem. A grande maioria dos cursos encontra-se nas IES privadas. Em 2002, o segmento privado respondia por 82% do total de cursos oferecidos em Direito, sendo que as instituições privadas *stricto sensu* ofereciam 46% de todos os cursos e o segmento representado pelas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas era responsável por 36% da oferta¹⁴⁹. Assim, em que pesem a proximidade da Ordem com os centros de decisão e a natureza das relações que conseguiu estabelecer historicamente, estes aspectos não têm resultado na restrição do acesso à profissão pretendida pela entidade.

Como conseqüência da acentuada expansão dos cursos de Direito face à ineficácia do controle permitido pelo Decreto 3.860/2001, a OAB tem recorrido à criação e aplicação de instrumentos próprios no intuito de conferir certo grau de controle aos cursos superiores, sobretudo privados. Dentro desta compreensão insere-se o ‘Exame da Ordem’¹⁵⁰, que se constitui do que se denomina ‘teste de saída’, pois é realizado pelos alunos concluintes do curso superior em Direito. Este teste destina-se a credenciar o profissional para o exercício da advocacia, sem o qual o concluinte é denominado bacharel em Direito, mas sem autorização para assumir as prerrogativas do advogado, definidas em seu Estatuto - Lei 8.903/94.

O Exame da Ordem é definido no artigo 58 do Estatuto que estabelece as diretrizes gerais e a padronização da qualidade do ensino. Esta complementação regulatória por meio de procedimentos acreditados por especialistas no que diz respeito ao acesso à licença profissional é, de acordo com Edson Nunes, decorrente do processo de profissionalização precoce, pois,

¹⁴⁹ De acordo com o Censo da Educação Superior - Sinopse Estatística. INEP/MEC (2002).

¹⁵⁰ Outro mecanismo criado pela OAB no intuito de interferir nos cursos de graduação em Direito é o denominado ‘Selo OAB Recomenda’ construído a partir de dados do Exame Nacional de Cursos – ENC-INEP/MEC, da Avaliação das Condições de Oferta – ACO-SESu/MEC e das taxas de aprovação no Exame da Ordem. Nas duas edições do ‘Selo’ (2001 e 2004), os resultados privilegiaram as instituições federais e

(...) é de se esperar que as ordens profissionais, especialmente aquelas relativas a profissões cuja prática possa ser nociva à saúde, à liberdade e ao patrimônio, atuem para que tal acesso seja restrito àqueles que tenham provado merecê-la. NUNES, E. *et al.* (2001: 73).

Pela compreensão de Edson Nunes *et al.* (2001), no licenciamento profissional estaria a verdadeira contribuição das entidades profissionais para a formação universitária no Brasil, antes que em seu envolvimento na política de ensino superior. Ainda assim, consideram que há problemas nos procedimentos adotados pela OAB. Em primeiro lugar, o Exame da Ordem, embora realizado em caráter regional confere certificação nacional. Em seguida porque, embora especializado para uma das áreas do Direito, habilita para atuação em caráter de generalista, uma vez que a prova prático-profissional que constitui a segunda etapa do Exame se restringe à área de opção do candidato mas confere habilitação válida para exercício em todas as áreas da profissão.

Argumentos favoráveis ao estabelecimento de um exame para certificação dos concluintes do curso como licença para exercício da atividade profissional têm se apoiado sobretudo nos resultados do Exame. Estes têm se caracterizado por baixíssimos índices de aprovação que se concentram nas instituições públicas de ensino superior, em uma distribuição muito semelhante à que se configura no Exame Nacional de Cursos.

Uma vez mais aqui os dirigentes das instituições privadas de ensino superior que ostentam os piores resultados no Exame da Ordem, sobretudo as menos idôneas, se valem do argumento a que recorrem para minimizar a importância do Exame Nacional de Cursos, qual seja, o de que os alunos das instituições mais elitizadas são melhor preparados para a realização de exames, quaisquer que sejam, dadas sua origem e oportunidades de acesso a bens de ordem cultural que, como se sabe, têm destacado papel no aprendizado escolar. Embora em alguma medida tal argumento possa ser levado em conta, se considerado em sua forma mais extrema acaba por invalidar qualquer sistema de avaliação de desempenho discente a ser substituído por um levantamento das condições sócio-econômicas dos alunos.

Como o exercício da advocacia não coloca em risco a vida de pessoas (como ocorre com profissionais de saúde e operadores de equipamentos complexos, por exemplo), e só de maneira muito ampla se pode dizer que colocam em risco a liberdade e o patrimônio dos

estaduais (61% das indicações). Para discussão detalhada do 'Selo', sobretudo dos problemas de natureza

cidadãos pelas próprias características do Poder Judiciário no Brasil, não há como não relacionar a exigência do Exame a um recurso de restrição do mercado profissional, como forma de garantir elevados os retornos dos que já estão inseridos.

Dentro da mesma orientação pode ser compreendida a interferência da entidade profissional na autorização e reconhecimento de cursos, embora este caso tenha se configurado mais em tentativa do que em atuação efetiva. Assim, estes mecanismos, embora toda a explicação sobre a qualidade dos cursos e sua correspondente defesa do interesse público, se configurariam em formas de manutenção de privilégios de grupos privados muito específicos.

4.7 – Conclusão

O caráter essencialmente profissional do ensino superior brasileiro encontra-se manifesto na credencial que confere, o diploma, e decorre da estreita relação entre o Estado, as organizações profissionais e sistema de ensino. O Estado, pela validade que confere tanto ao sistema de ensino formal quanto pela definição das atribuições e recompensas do exercício profissional, ocupa, por certo, a posição mais destacada e para onde convergem as disputas entre os segmentos da sociedade a respeito destes aspectos.

No que diz respeito às credenciais escolares, para além do fato de extrapolarem de seu âmbito restrito, o sistema de ensino, a ponto de estruturarem as relações para exercício das atividades profissionais importa considerar, em primeiro lugar, que guardam relação muito variável com a competência técnica adquirida por seu detentor e que se estabelecem mais como prerrogativa capaz de assegurar a seu detentor - ou autorizá-lo legitimamente a esperar - benefícios de natureza material e prestígio social.

São desta natureza as relações que se estabeleceram no Brasil para as profissões de mais antiga institucionalização dentre as quais a de Direito assume caráter exemplar que estaria nas características assumidas por sua entidade representativa derivadas de suas relações com o Estado. A expansão experimentada pelo curso de Direito, de oferta predominante no setor privado, e as estratégias buscadas pela entidade representativa desta

metodológica implicados na sua elaboração, ver NUNES, E. *et al.* (2001).

profissão no sentido de restrição ou da oferta de cursos ou da seleção dos que, formados, estão em condições de exercer a profissão, permitem analisar importantes aspectos da formação superior no Brasil em sua relação com a formação profissional.

Para tanto, é preciso a consideração dos grupos profissionais a partir de suas características de grupos de pressão ou corporações, cuja atuação é denominada na literatura como corporativismo, define-se por um padrão institucionalizado das relações entre o Estado e segmentos da sociedade regido por normas gerais, mas ainda assim destinado a interferir no fluxo de recursos disponíveis. Na história do Brasil, o termo remete sobretudo à Era Vargas, e à legislação trabalhista e sindical. Desta forma, a compreensão da dinâmica entre formação superior e profissionalização diz respeito aos próprios processos de profissionalização que se fazem, a partir da atuação destes segmentos profissionais junto ao Estado na busca de garantias de exclusividade na utilização de algum conhecimento ou procedimentos específicos em prejuízo dos grupos concorrentes.

Em Portugal e, mais tarde, no Brasil, as atividades relacionadas à aplicação da justiça eram realizadas por profissionais desprovidos de títulos acadêmicos, o que só veio a se concretizar como exigência a partir de 1930, com a criação da Ordem dos Advogados do Brasil. A consolidação desta exigência e o surgimento de cursos superiores de Direito oferecidos pela iniciativa privada substituem a hierarquia antes existente entre formados e provisionados pela hierarquia de profissionais formados por instituições públicas e privadas. Aos primeiros caberiam as tarefas de maior prestígio na aplicação da justiça, enquanto os segundos se incumbiriam das tarefas rotineiras de sua aplicação.

Ainda assim, com a diferenciação entre os profissionais, sua entidade profissional ainda dedica grande atenção à restrição da oferta de cursos e matrículas, sobretudo pelas instituições privadas. Neste sentido, cabem primeiro algumas considerações sobre a natureza muito específica desta associação. É a única dentre as associações profissionais que não se subordina ao Poder Executivo, pois se instituiu como órgão complementar do Poder Judiciário e organizada sob a forma de 'serviço público federal'. A grande proximidade com o Estado se faz, para estes profissionais, nas carreiras do Estado nos três poderes e, em particular, as do Poder Judiciário cujas atividades fins lhes são exclusivas.

Em que pese o favorecimento permitido pela proximidade com o poder do Estado, a expansão de seus cursos tem se feito de maneira que não responde às orientações da Ordem

e a despeito de suas manifestações em contrário dentro das atribuições que lhe são conferidas pelo decreto que define as normas de expansão do ensino superior e pela Lei que instituiu o Estatuto do Advogado. Dessa forma, a Ordem tem recorrido à mecanismos próprios destinados à mitigar os efeitos da proliferação de profissionais em sua área, dos quais destacam-se o Exame da Ordem e o ‘Selo OAB Recomenda’.

Dos aspectos assinalados, cabe ressaltar que a proximidade da entidade representativa dos profissionais do Direito com os centros de decisão do Estado, a cujas normas se subordina o sistema de ensino superior, não tem resultado na restrição dos cursos, que seguem sendo criados sem a consideração dos impedimentos emanados da Ordem. Possivelmente, esta situação decorreria da autonomia do sistema de ensino e sua dinâmica própria.

No entanto, há ainda considerações de ordem política que devem ser levadas em conta. Os pedidos de autorização para criação de cursos superiores dirigidos ao poder central pertencem a um sistema de relações no qual as benesses do Estado atuam de modo a obter apoio dos segmentos sociais. Estes recursos são importantes não apenas para as relações que isolados os agentes do poder público mantém em suas áreas, mas também na dinâmica das relações entre os poderes executivo e legislativo. Desta forma, e sobretudo por não se requerer dispêndio de recursos, mas apenas a anuência do Estado, são um importante recurso ao qual os dirigentes não renunciam facilmente.

Considerações Finais

As características referentes ao movimento recente de expansão do sistema de ensino brasileiro constituem o conteúdo dos três primeiros capítulos deste trabalho, com referências ao debate dos grandes temas da educação brasileira, como o movimento de intelectuais liberais em defesa da escola pública nas décadas de 20 e de 50, a elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases em 1961, o processo de discussão da educação durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Em primeiro lugar, foi considerado o ensino fundamental, cujo aumento da matrícula se fez de forma a atingir patamares que atualmente o aproximam da universalização. Na evolução recente do ensino fundamental sobressaem a obrigatoriedade deste nível de ensino estabelecida pela Constituição de 1988 e reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e a criação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, em 1996. Na ampliação da cobertura, no entanto, persistiram e, para alguns casos, se agravaram, antigos problemas da educação no Brasil, como as disparidades entre regiões e por localização urbano/rural, baixo desempenho escolar no que diz respeito à aprendizagem e à defasagem idade/série, além de problemas para permanência dos alunos no sistema de ensino, todos a confirmar o caráter altamente seletivo do ensino fundamental. Ainda assim, o aumento do número de egressos do ensino fundamental foi significativo e teve como consequência o aumento das taxas de matrícula no ensino médio, de maior eficiência que o ensino fundamental, embora mais sensível a questões externas à escola, como são as necessidades de trabalho dos alunos.

O grande aumento de egressos do ensino básico conduziu ao aumento da demanda por ensino superior que foi atendida majoritariamente pela rede privada de instituições, em virtude da orientação do governo no período aqui considerado para este trabalho (1995-2002), expressa no Plano Diretor da Reforma do Estado que postulava a restrição da atuação do governo federal a algumas áreas específicas das quais não se incluía a oferta de ensino superior. Embora este movimento de expansão tenha aumentado a participação do setor privado na oferta de educação superior, a distinção entre as redes pública e privada de

instituições já havia sido feita em décadas anteriores, com a rede pública caracterizada por instituições maiores, mais abrangentes em termos das áreas do conhecimento e voltadas para atividade de pesquisa.

As questões de ordem histórica que importam mais diretamente considerar para o ensino superior foram retirados dos documentos legais responsáveis pela sua estruturação, dos quais se enumeram: o Decreto 18.851/1930 – o Estatuto das Universidades, no Estado Novo, a Lei 5.540/1968 – a Lei da Reforma Universitária durante o regime militar, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases. De maneira muito sucinta, pode-se dizer que a grande questão do Estatuto das Universidades Brasileiras para o ensino superior foi a orientação de organizar seus estabelecimentos de ensino preferencialmente sob a forma de universidades, orientação que definirá em grande medida o curso do debate em torno deste nível de ensino.

No documento que realiza a Reforma Universitária, por sua vez, sobressai a supressão da organização em cátedras e a estruturação das instituições em departamentos, o que se refere ao ordenamento interno das instituições universitárias. No entanto, para os postulantes ao acesso a este nível de ensino, o mais importante foi a instituição de exames vestibulares em caráter classificatório de acordo com o número de vagas para fazer frente ao problema de excedentes de aprovados que não eram admitidos nas instituições e que reforçavam os protestos do movimento estudantil já de grande visibilidade em virtude da oposição que fazia ao regime militar.

Esta demanda de excedentes que não foi atendida pelos estabelecimentos públicos criou oportunidades para a proliferação de instituições privadas de ensino superior, em seu primeiro grande movimento de expansão. A expansão da rede privada de ensino superior se beneficiou, ainda, do aumento pela procura de credenciais escolares em uma sociedade já muito urbanizada e com restritas oportunidades sociais para as camadas médias que não os empregos na burocracia pública e privada.

No que se refere à orientação para a organização das instituições de ensino superior, permanece na Reforma, a preferência por instituições universitárias voltadas para pesquisa. Da Constituição importa assinalar a definição de autonomia universitária e sua caracterização dada pela indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, expressa, pela primeira vez, a

diversificação de instituições em que se ministra o ensino superior, públicas e privadas, de variados graus e abrangência.

Com a enorme expansão ocorrida no ensino superior a partir da LDB, a questão da qualidade deste nível de ensino emerge como aspecto mais importante e cuja discussão se informa, sobretudo pelas características das instituições universitárias que associam atividades de ensino, pesquisa e extensão. Estas características se apresentam também no próprio sistema de avaliação do ensino superior, o que responde pelas principais críticas que veio a sofrer. O debate da qualidade, por certo, não deixa de assumir caráter ideológico expresso em disposições mais favoráveis à expansão do ensino privado opostas às dos que postulam a responsabilidade do Estado com a educação em todos os seus níveis e modalidades. São ainda importantes na discussão sobre a qualidade, as formas de financiamento público ao ensino superior e a capacidade de atuação do Estado face a situações que vieram a ocorrer no contexto de grande competição que se configurou.

O último capítulo, por fim, trata do ensino superior estritamente no que se refere a seu caráter de formação profissional. Os cursos de graduação no Brasil conduzem, na sua grande maioria, a profissões regulamentadas. Esta configuração credencialista de ensino superior se encontra estreitamente relacionada à atuação de entidades profissionais e suas estratégias de recurso a credenciais escolares como forma de restrição do acesso ao mercado de trabalho e de garantia de remuneração e privilégios. Estes aspectos foram analisados a partir de um curso superior específico, o curso de Direito, pelo caráter exemplar que assume. Em primeiro lugar, por estar entre os de maior proliferação no que se refere a vagas e cursos. Em seguida, pela atuação e pela natureza da sua entidade profissional e os mecanismos que instituiu na busca de controlar o acesso ao exercício da profissão (Exame da Ordem) e as iniciativas voltadas para restringir a criação de cursos superiores de Direito. Por fim, é ainda importante a grande interface desta profissão com as atividades do Estado, a instância que responde pela regulação profissional e educacional.

Uma observação decorrente dos aspectos analisados neste trabalho diria respeito à atuação das organizações civis. A defesa que realizam de seus interesses poderia conduzir, numa perspectiva pluralista muito ampla e em conformidade com as visões mais favoráveis em relação à atuação dos segmentos da sociedade organizada, à instauração de mecanismos e práticas cujos benefícios fossem capazes de redundar em favor do interesse público.

Novamente aqui não são muito possíveis expectativas otimistas, uma vez que a atuação destes segmentos tende a se fazer em favor dos já beneficiados pelo sistema de ensino e na salvaguarda de privilégios profissionais.

As considerações sobre o ensino superior feitas neste trabalho podem ser resumidas em algumas asserções, conforme se segue. Em primeiro lugar, este trabalho se originou de observações dos desacertos da política de expansão do ensino superior a partir das possibilidades permitidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sobretudo no que se refere à flexibilização das normas para atuação do segmento privado. Destes desacertos, a atividade de instituições sem credenciamento e a existência de cursos sem autorização e ou reconhecimento são as situações que podem ser consideradas de maior gravidade.

Considerados estes fatores em toda a sua gravidade, ainda assim, acreditamos que a houve democratização no acesso ao ensino superior por maior proximidade em termos de localização, tendo instituições sido criadas em áreas de pouca ou inexistente oferta deste nível de escolaridade e por maior acessibilidade nos termos das condições financeiras dos alunos, com a entrada de alunos no ensino superior que não o teriam feito sob as condições anteriores de alta seletividade das IES públicas, situação que permaneceu inalterada, e elevadas mensalidades então praticadas pelas IES privadas.

Na oferta de ensino superior e dos demais níveis de ensino, assim como para qualquer outra atividade regulada ou diretamente oferecida pelo poder público, cabem sempre opções políticas. Em suas formas extremas, as opções políticas se orientam ou pela provisão integral por parte do Estado de um determinado bem ou serviço ou pela restrição máxima de sua atuação, deixando ao mercado a incumbência desta tarefa. Entre estas formas extremas há, por certo, grande número de arranjos possíveis para atuação do Estado e do mercado na oferta de bens e serviços.

A compreensão com a qual este trabalho se conclui é a de que, na sociedade brasileira, em virtude de alguns fatores que cabe relacionar, há a necessidade de alocação de recursos que se orientam tanto de acordo com os princípios preconizados pelo mercado quanto pelo Estado, de modo a prover as diferentes necessidades. Caberia ao setor privado, dentro desta perspectiva, o papel de formação profissional para os que desejam inserção nas diferentes atividades do setor produtivo e nas burocracias pública e privada, o que já desempenha de forma ampliada.

Esta orientação se ajusta à diversificação do sistema de ensino com instituições de variados graus de complexidade e abrangência sem que a exigência do desenvolvimento de atividade de pesquisa se faça para todo o ensino superior, a não ser na medida que seja instrumento de aprendizagem dos alunos e não como fortes investimentos em estrutura e pessoal. Mesmo porque a orientação voltada o estudo intenso e aprofundado e sua correspondente necessidade de dedicação não parece ser a adotada pela maioria dos alunos do ensino superior, mesmo nas instituições de ingresso mais seletivo.

Por outro lado, a oferta de ensino superior associado à atividade de pesquisa básica e tecnológica permanece como elemento de fundamental importância para toda a sociedade brasileira e deve ser desenvolvida a partir de recursos providos pelo Estado de modo a estar resguardada de oscilações e vicissitudes. O que deve requerer maior atenção dos dirigentes da educação é o fato de que a seletividade do sistema de ensino brasileiro opera logo nos primeiros anos da vida escolar dos alunos e a partir de elementos de natureza sócio-econômica, o que responde pela sua grande iniquidade.

Este fator não será afetado apenas com investimentos intensivos para a proliferação de grandes instituições que desenvolvem pesquisa porque requer antes, condições capazes de conferir qualidade à escolaridade obrigatória e ao ensino médio dos estabelecimentos públicos.

Desta forma, o acesso às instituições de ensino superior mais elitizadas, que são as mantidas inteiramente com recursos públicos e que desenvolvem atividade de pesquisa, poderia se fazer a partir do interesse dos alunos pelas carreiras de natureza mais acadêmica e não com base nas oportunidades educacionais dos níveis de ensino anteriores que privilegiam os alunos de melhor condição social e econômica e considerando-se ainda que há na sociedade brasileira inúmeras outras áreas que se ressentem da necessidade de investimentos por parte do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, N. C. (2003). **Ensino Superior e Neoliberalismo: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora da UNIMEP.
- ALMEIDA, M. H. T. (1995). Além do Corporativismo: Interesses Organizados e Democratização. In: SOLA, L. e PAULANI, M. C. (orgs.), (1995). **Lições da Década de 80**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- AZEVEDO, F. (1932). A Reconstrução Educacional no Brasil – Ao Povo e ao Governo: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 65 (150): maio/ago. 1984.
- BALBACHEVSKY, E. (1996). Atores e Estratégias Institucionais: A Profissão Acadêmica no Brasil. Parte I – Ensino e Extensão. **Documento de Trabalho NUPES 1/96**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- BARBOSA, M. L. (2000). Jobim e Quincas *chez* Madame Labat: o Imperador e suas Profissões. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**. Rio de Janeiro. Vol. 7, nº 1.
- BONELLI, M. G. (2002). **Profissionalismo e Política no Mundo do Direito**. São Carlos, SP: EDUFSCAR; São Paulo: Editora Sumaré.
- BORGES, D. P. (2005) **A Expansão do Ensino Superior Público no Brasil e a Questão do Financiamento no período 1995-2002: O Caso da Universidade de Brasília**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia.
- BOURDIEU, P. (1975). O Diploma e o Cargo: Relações entre o Sistema de Produção e o Sistema de Reprodução. In: CATANI, A. e NOGUEIRA, M. A. (orgs.). (1998). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes.
- BOURDIEU, P. (1978). Classificação, Desclassificação, Reclassificação. In: CATANI, A. e NOGUEIRA, M. A. (orgs.). (1998). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL (1995). MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília.
- BRASIL (2004). Câmara dos Deputados. **Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação**. Coordenação de Publicações. Série Ação Parlamentar. Brasília.
- BUFFA, E. e NOSELLA, P. (1997). **A Educação Negada**. São Paulo: Cortez. 2º ed.
- CASTRO, C. M. (2001). Provão: Como Entender o que Dizem os Números. **Série Documental. Textos para Discussão**. Brasília, DF. MEC/INEP.

- CHILCOTE, R. H. (1998). **Teorias de Política Comparada**. Petrópolis: Vozes.
- COELHO, E. C. (1999). **As Profissões Imperiais: Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro, 1822-1930**. Rio de Janeiro: Record.
- CUNHA, L. A. (2001). **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil. 4º ed.
- CUNHA, L. A. (2003). O Ensino Superior no Octênio FHC. **Educação e Sociedade**, 24, 82, pp.
- CUNHA, L. A. (2004). Desenvolvimento Desigual e Combinado no Ensino Superior: Estado e Mercado. **Educação e Sociedade**, 25, 88, pp. 795-817.
- DOURADO, L. F. (2001). **A Interiorização do Ensino Superior e a Privatização do Público**. Goiânia: Editora da UFG.
- DURHAM, E. R. e GOLDEMBERG, J. (1993). Uma Política para o Ensino Superior. **Documento de Trabalho NUPES 2/93**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, E. R. e SAMPAIO, H. (1995). Ensino Privado no Brasil. **Documento de Trabalho NUPES 3/95**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, E. R. (1998). Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: Diagnóstico e Proposta. **Documento de Trabalho NUPES 1/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, E. R. (2002). A Universidade e o Ensino. **Documento de Trabalho NUPES 1/02**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, E. R. (2003). O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado. **Documento de Trabalho NUPES 3/03**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, E. R. e SAMPAIO, H. (1998). O Setor Privado na América Latina: Uma Análise Comparativa. **Documento de Trabalho NUPES 3/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- DURKHEIM, E. (1999). **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes. 2º ed.
- EVANS, M. (1995). Elitism In: Marsh, D. e Stocker, G. (orgs.). **Theory and Methods in Political Science**. London: Mcmillian Press.

- FAUSTO, B. (1998). **História do Brasil**. São Paulo: Edusp. 6º ed.
- FONSECA, D. M. (1992). **O Pensamento Privatista em Educação**. Campinas, SP: Papyrus.
- FORJAZ, M. C. S. (1997). A Emergência da Ciência Política no Brasil: Aspectos Institucionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 35. São Paulo.
- FRANCO, E. (2001). O Processo de Avaliação dos Cursos de Administração: Análise Crítica. **Revista Estudos**; nº 28. Brasília, DF.
- KLEIN, L. (1992). Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990. **Documento de Trabalho NUPES 2/92**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- HEYMANN, L e ALBERTI, V. (2002). Trajetórias de Universidades Privadas no Brasil: Aspectos da Diferenciação Regional. **Encontro Nacional de História Oral**. Tempo e Narrativa. São Paulo. Associação Brasileira de História Oral. CD-ROM
- INCISA, L. (1999). Corporativismo. In: BOBBIO, N. *et al.* (1999). **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB. 12º edição.
- LAVINAS, L. e BARBOSA, L. M. (2000). Combater a Pobreza Estimulando a Frequência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola em Recife. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, pp. 447 a 477.
- LOBO, M. B. C. M. (2003). As Políticas de Gestão do Corpo Docente das IES Privadas Brasileiras. **Documento de Trabalho NUPES 5/03**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- MARINHO, M. J. M. C. (1986). **Profissionalização e Credenciamento: a Política das Profissões**. Rio de Janeiro: SENAI/DN/DPEA (Coleção Albano Franco).
- MARTINS, C. B. (1988). **Ensino Pago: Um Retrato sem Retoques**. São Paulo: Cortez. 2º ed.
- MARTINS, C. B. (1989). O Novo Ensino Superior Privado no Brasil 1964-1980. In Martins, C. B. (org.). **O Ensino Superior Brasileiro: Transformações e Perspectivas**. São Paulo: Brasiliense.
- MARTINS, C. B. (1995). O Ensino Privado no Distrito Federal: 1973-1993. **Documento de Trabalho NUPES 4/95**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

- MARTINS, G. (1990). Credencialismo, Corporativismo e Avaliação da Universidade. **Documento de Trabalho NUPES 6/90**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- MELO, M. B. C. (2001). A Difícil Relação entre as Exigências Legais e de Qualidade e os Padrões de Financiamento do Ensino Superior Particular. **Revista Estudo**; nº 27. Brasília.
- NEVES, C. E. B. (1995). Ensino Superior Privado no Rio Grande do Sul: A Experiência das Universidades Comunitárias. **Documento de Trabalho NUPES 6/95**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
- NUNES, E. (1997). **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília, DF: ENAP.
- NUNES, E. *et al.* (2001). **Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: Selo de Qualidade da OAB, Provão e Ensino Superior no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond.
- NUNES, E. *et al.* (2002). **Teias de Relações Ambíguas: Regulação e Ensino Superior**. Brasília: INEP.
- NUNES, E. e Ribeiro, L. M. (2004). A Outra Reforma Universitária: Para a Sociedade do Conhecimento. Em Velloso, J. P. R e Albuquerque, R. C. (orgs.). **Novo Modelo de Educação para o Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio.
- PEREIRA, L. C. B. (1998). **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Ed. 34.
- PINTO, J. M. R. (2004). O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, 25, 88, pp. 727-756.
- PINHEIRO, M. F. S. (1991). **O Público e o Privado na Educação Brasileira: Um Conflito na Constituinte**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília – Departamento de Sociologia.
- PINTO FILHO, H. (2002). A Universidade Privada Brasileira Merece Respeito. Textos ANUP – Associação Nacional de Universidades Privadas. Disponível em www.anup.com.br. Acessado em 25/07/2004.
- RANIERI, N. B. S. (2002). Organização e Avaliação dos Cursos e Instituições do Sistema Federal de Ensino Superior. **Revista Estudos**; n.º 28. Brasília, DF.
- REIS, B. P. W. (1995). Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 38, nº 3, pp. 417 a 457.
- REIS, F. W. (1989). Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 1, junho, pp. 33 a 56.
- ROMANELLI, O. (1993). **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 15º ed.

SAMPAIO, H. (1991) Evolução do Ensino Superior Brasileiro: 1808-1990. **Documento de Trabalho NUPES 8/91**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. (1998a). O Ensino Privado: Tendências da Última Década. **Documento de Trabalho NUPES 6/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. (1998b). Setor Privado de Ensino Superior no Brasil: Atores e *Policies*. **Documento de Trabalho NUPES 7/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. (1998c). Estabelecimentos de Ensino Superior Privados: A Heterogeneidade e a Qualidade. **Documento de Trabalho NUPES 8/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. (1998d). Universidades Privadas: Características Institucionais e Acadêmicas. **Documento de Trabalho NUPES 12/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. (2000). **Ensino Superior no Brasil – O Setor Privado**. São Paulo: Hucitec/ FAPESP.

SAMPAIO, H. (2004). Breves Notas sobre a Trajetória e as Tendências mais Recentes do Setor Privado de Ensino Superior no Brasil. Disponível em <http://unb.labfuturo/helenapalest.htm>. Acessado em 10/07/2005.

SAMPAIO, H., *et. al.* (1998). Universidades Estaduais no Brasil: Características Institucionais. **Documento de Trabalho NUPES 4/98**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SAMPAIO, H. *et. al.* (2000). Equidade e Heterogeneidade no Ensino Superior Brasileiro. **Documento de Trabalho NUPES 1/00**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SANTOS, W. G. (1979). **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SCHWARTZMAN, J. (1994). Um Sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras. **Documento de Trabalho NUPES 5/94**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN, J. (1995). A Folha de Pagamento das Universidades Federais. **Documento de Trabalho NUPES 1/95**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN, J. (1996). Políticas de Ensino Superior no Brasil na Década de 90. **Documento de Trabalho NUPES 3/96**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN, J. (2005). O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil. Disponível em www.iea.usp.br/iea/ensinosuperior/confjschwartzman.html. Acessado em 10/07/2005.

SCHWARTZMAN, S. (1994). O Futuro da Educação Superior no Brasil. In: PAIVA, V. e WARDE, M. J. (orgs.). **Dilemas do Ensino Superior na América Latina**. Campinas: Papyrus.

SCHWARTZMAN, S. e BALBACHEVSKY, E. (1992). A Profissão Acadêmica no Brasil. **Documento de Trabalho NUPES 5/92**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN, S. *et al.* (2000). **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra; Fundação Getúlio Vargas.

SGUISSARDI, V. (2000). Os Desafios da Educação Superior no Brasil: Quais são os Desafios? In: **Educação Superior – Velhos e Novos Desafios**. São Paulo: Xamã.

SILVA FILHO, R. L. L. (2001). O Financiamento do Ensino Superior Privado. In: DURHAM, E. R. e SAMPAIO, H. (orgs.). **O Ensino Superior em Transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

SOUZA, J. V. (2003). **O Ensino Superior Privado no Distrito Federal: Uma Análise de sua Recente Expansão**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília – Departamento de Sociologia.

SOUZA, J. V. (2005). Tendências e Perspectivas de Estudos sobre Ensino Superior no Mundo Contemporâneo: Um Breve Panorama. **Gestão em Ação**, 8, 1, pp. 17-36.

TAVARES, J. G. A (2000). A Universidade, a Formação das Elites e a Construção do Estado no Brasil. In: SCHMIDT, B. V. *et. al.* (orgs.). **Entre Escombros e Alternativas: Ensino Superior na América Latina**. Brasília: Ed. UnB.

TEIXEIRA, A. (1970). **Ensino Superior no Brasil: 1930-1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

WEBER, M. (2004). **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília, DF. Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Vol. 2

Anexo 1

Quadro 1

Distribuição Percentual de Conceitos por Dependência Administrativa e Cursos – Exame Nacional de Cursos – Brasil - 1996

Conceito	Federal			Estadual			Municipal			Particular		
	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E
Curso												
Administ.	61,1	13,9	16,7	40,0	36,7	20,0	9,4	71,9	18,8	24,0	35,4	30,8
Direito	37,1	11,4	45,7	75,0	16,7	8,3	40,0	33,3	26,7	22,2	49,6	26,5
Eng. Civil	48,4	6,5	38,8	37,6	18,8	37,6	0,0	100,0	0,0	14,0*	50,0	18,0

* Este percentual se refere apenas ao conceito 'B', não tendo sido assinalado conceito máximo para estas instituições.

Fonte: INEP/MEC. Exame Nacional de Cursos – Síntese 1996.

Quadro 2

Distribuição Percentual de Conceitos por Dependência Administrativa e Cursos – Exame Nacional de Cursos – Brasil - 2001

Conceito	Federal			Estadual			Municipal			Particular		
	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E
Curso												
Administração	59,5	31,0	9,5	42,1	39,5	18,4	16,7	45,8	37,5	20,1	42,0	37,9
Agronomia	37,9	37,9	24,1	58,8	23,5	17,6	0,0	75,0	25,0	8,7	73,9	17,4
Biologia	58,0	30,0	12,0	22,9	26,5	50,6	16,7	8,3	75,0	13,5	58,7	27,8
Direito	73,2	19,5	7,3	45,5	50,0	4,5	25,0	50,0	25,0	16,7	40,9	42,4
Economia	47,1	38,2	14,7	37,5	25,0	37,5	0,0	62,5	37,5	15,7	41,3	43,0
Eng. Civil	61,8	38,2	0,0	52,6	31,6	15,8	0,0	33,3	66,7	7,5	43,3	49,3
Eng. Elétrica	62,1	31,0	6,9	50,0	33,3	16,7	0,0	50,0	50,0	0,0	58,7	41,3
Eng. Mecânica	60,0	32,0	8,0	50,0	25,0	25,0	0,0	50,0	50,0	2,9	31,4	65,7
Eng. Química	55,0	35,0	10,0	57,1	14,3	28,6	0,0	100,0	0,0	5,0	45,0	50,0
Farmácia	69,6	21,7	8,7	75,0	25,0	0,0	0,0	100,0	0,0	9,4	30,2	60,4
Física*	58,8	29,4	11,8	13,0	52,2	34,8	100,0	0,0	0,0	10,0	35,0	55,0
Jornalismo	44,0	20,0	36,0	12,5	37,5	50,0	0,0	100,0	0,0	39,7	42,3	17,9
Letras	50,0	34,4	15,6	23,6	27,3	49,1	10,0	25,0	65,0	23,8	46,8	29,4
Matemática	55,2	37,3	7,5	21,4	31,6	46,9	6,3	31,3	62,5	12,2	43,6	44,2
Medicina	36,4	39,4	24,2	53,8	15,4	30,8	33,3	66,7	0,0	23,5	52,9	23,5
Med. Veterinária	50,0	18,2	31,8	63,6	18,2	18,2	0,0	0,0	0,0	0,0	42,3	57,7
Odontologia	59,3	29,6	11,1	43,8	56,3	0,0	33,3	0,0	66,7	12,1	43,1	44,8
Pedagogia	63,6	22,7	13,6	21,0	47,6	31,4	13,6	50,0	36,4	27,2	52,5	20,3
Psicologia	72,0	20,0	8,0	33,3	22,2	44,4	0,0	100,0	0,0	14,0	70,9	15,1
Química	44,7	34,2	21,1	29,0	35,5	35,5	0,0	100,0	0,0	7,1	40,5	52,4

*Foi avaliado apenas um curso de IES Municipal

Fonte: MEC/INEP/DAES – Exame Nacional de Cursos - Síntese 2001

Anexo 2

Quadro 1

Distribuição Percentual de Conceitos CMB (Condições Muito Boas) e CI (Condições Insuficientes) referentes à Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação por Categoria Administrativa – Brasil - 1998, 1999 e 2000

Administração – 1998

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	52,6	18,4	12,9	48,3	0,0	82,6	6,7	53,3
Organiz. Didático-Pedagógica	23,6	10,5	10,0	20,0	0,0	17,3	14,7	12,5
Instalações	26,3	13,1	29,0	12,9	38,6	7,1	26,0	13,0

Direito - 1998

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	42,8	11,4	7,6	15,3	0,0	27,7	3,9	33,8
Organiz. Didático-Pedagógica	31,4	31,4	15,3	38,4	5,5	22,2	18,1	33,0
Instalações	22,8	40,0	30,7	38,4	5,5	27,7	22,8	18,9

Engenharia Civil - 1998

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal*		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	31,0	13,0	31,0	13,0	0,0	0,0	2,0	17,0
Organiz. Didático-Pedagógica	43,0	0,0	43,0	0,0	0,0	0,0	9,0	4,0
Instalações	28,0	9,0	31,0	13,0	0,0	0,0	17,0	2,0

* Todos os cursos de Engenharia Civil das IES Municipais obtiveram conceito CR (Condições Regulares)

Engenharia Química - 1998

Aspecto/Conceito	Federal		Est/Mun.		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	26,3	15,7	28,5	0,0	0,0	13,3
Organiz. Didático-Pedagógica*						
Instalações	22,2	0,0	50,0	0,0	6,2	0,0

* Não há esta informação por Categoria Administrativa

Medicina Veterinária – 1998*

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	11,8	0,0	25,0	0,0	0,0	10,0
Organiz. Didático-Pedagógica	47,1	5,9	75,0	0,0	10,0	20,0
Instalações	29,4	35,3	37,5	25,0	20,0	50,0

* Não há cursos de Medicina Veterinária em IES Municipais

Odontologia - 1998

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	37,0	0,0	53,8	0,0	25,0	0,0	12,8	7,6
Organiz. Didático-Pedagógica	14,8	14,8	38,4	7,6	25,0	25,0	20,5	20,5
Instalações	25,9	22,2	15,3	15,3	25,0	25,0	15,3	28,2

Ciências Econômicas - 1999

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	48,0	10,0	13,0	19,0	0,0	30,0	6,0	32,0
Organiz. Didático-Pedagógica	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0	10,0	11,0	17,0
Instalações	23,0	55,0	13,0	37,0	10,0	30,0	23,0	34,0

Engenharia Elétrica - 1999

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	46,0	4,0	57,0	0,0	0,0	0,0	3,0	25,0
Organiz. Didático-Pedagógica	38,0	0,0	57,0	0,0	0,0	0,0	11,0	8,0
Instalações*								

* Não há esta informação por Categoria Administrativa

Engenharia Mecânica - 1999

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	30,0	4,0	57,0	14,0	0,0	0,0	3,0	21,0
Organiz. Didático-Pedagógica	30,0	9,0	29,0	29,0	50,0	0,0	7,0	14,0
Instalações*								

*Esta informação não aparece discriminada por Categoria Administrativa

Jornalismo - 1999

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	17,0	13,0	17,0	33,0	0,0	0,0	2,0	22,0
Organiz. Didático-Pedagógica	8,0	54,0	0,0	50,0	0,0	0,0	2,0	48,0
Instalações	13,0	53,0	0,0	50,0	0,0	0,0	52,0	8,0

Matemática/Bacharelado - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	35,0	0,0	67,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,0
Organiz. Didático-Pedagógica	42,0	8,0	83,0	17,0	0,0	67,0	4,0	50,0
Instalações	52,0	19,0	83,0	0,0	33,0	34,0	69,0	19,0

Matemática/Licenciatura - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	16,0	0,0	10,0	0,0	0,0	13,0	1,0	10,0
Organiz. Didático-Pedagógica	34,0	10,0	21,0	38,0	0,0	63,0	5,0	43,0
Instalações	27,0	35,0	10,0	42,0	19,0	31,0	42,0	23,0

Medicina – 2000*

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	21,0	4,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	43,0
Organiz. Didático-Pedagógica	29,0	0,0	33,0	8,0	0,0	0,0	3,0	13,0
Instalações	29,0	11,0	25,0	8,0	0,0	0,0	9,0	13,0

*Não foram avaliados os três cursos de Medicina oferecidos por IES Municipais

Agronomia – 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	61,0	7,0	73,0	0,0	50,0	50,0	10,0	5,0
Organiz. Didático-Pedagógica	57,0	4,0	73,0	0,0	50,0	0,0	48,0	0,0
Instalações	4,0	11,0	0,0	27,0	0,0	50,0	19,0	14,0

Biologia/Bacharelado - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	50,0	0,0	38,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0
Organiz. Didático-Pedagógica	58,0	17,0	75,0	13,0	0,0	0,0	21,0	32,0
Instalações	8,0	33,0	0,0	25,0	0,0	0,0	18,0	12,0

Biologia/Licenciatura - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	35,0	0,0	5,0	0,0	0,0	11,0	2,0	9,0
Organiz. Didático-Pedagógica	44,0	26,0	23,0	36,0	0,0	78,0	14,0	48,0
Instalações	0,0	64,0	9,0	38,0	0,0	67,0	9,0	26,0

Física/Bacharelado - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	32,0	0,0	50,0	13,0	25,0	0,0
Organiz. Didático-Pedagógica	12,0	0,0	38,0	0,0	25,0	0,0
Instalações	12,0	12,0	38,0	13,0	25,0	0,0

Física/Licenciatura - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	17,0	0,0	17,0	8,0	7,0	7,0
Organiz. Didático-Pedagógica	6,0	0,0	17,0	0,0	7,0	7,0
Instalações	3,0	17,0	8,0	17,0	0,0	0,0

Letras - 2000

Aspecto/Conceito	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente*								
Organiz. Didático-Pedagógica	61,0	4,0	5,0	9,0	17,0	0,0	23,0	15,0
Instalações*								

*Informações que não aparecem discriminadas por categoria administrativa

Psicologia - 2000

Aspecto/Conceito	Públicas		Privadas	
	CMB	CI	CMB	CI
Qualificação Corpo Docente	22,5	4,5	0,0	55,2
Organiz. Didático-Pedagógica	0,0	27,0	0,0	50,6
Instalações	0,0	27,3	12,6	11,5

Fonte: DEPEs/SESu/MEC

Avaliação das Condições de Ensino

A partir de 2002 os aspectos de Qualificação do Corpo Docente, Organização Didático-Pedagógica e Instalações das IES passam a ser avaliados pelo INEP/MEC sob a denominação de Avaliação das Condições de Ensino.

Quadro 2

Distribuição Percentual de Conceitos CMB (Condições Muito Boas) e CI (Condições Insuficientes) referentes à Avaliação das Condições de Ensino por Categoria Administrativa – Brasil - 2002

História

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	30,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	30,0	0,0

Enfermagem

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	80,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	20,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	80,0	0,0

Ciências Contábeis

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	50,0	4,1
Corpo Docente	0,0	0,0	8,3	0,0
Instalações	0,0	0,0	66,8	0,0

Arquitetura e Urbanismo

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	20,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	40,0	0,0

Pedagogia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	100,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Farmácia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	40,0	10,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	20,0	0,0

Psicologia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	20,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	20,0	0,0

Agronomia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	100,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	100,0	0,0

Biologia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	50,0	0,0	20,0	0,0
Corpo Docente	50,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Química

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	100,0	0,0	40,0	0,0
Corpo Docente	100,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	100,0	0,0	80,0	0,0

Física

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	100,0	0,0	100,0	0,0
Corpo Docente	100,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	100,0	0,0	100,0	0,0

Economia

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	28,5	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	14,2	0,0
Instalações	0,0	0,0	57,0	0,0

Medicina

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	0,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	100,0	0,0

Engenharia Mecânica

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	75,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Engenharia Elétrica

Aspecto/Conceito	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	25,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Letras

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	61,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	5,5	0,0
Instalações	0,0	0,0	44,4	0,0

Jornalismo

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	0,0	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Matemática

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	33,3	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	50,0	0,0

Odontologia

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	66,6	0,0	36,3	0,0
Corpo Docente	33,3	0,0	5,45	0,0
Instalações	33,3	0,0	50,9	0,0

Medicina Veterinária

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	100,0	0,0	40,9	0,0
Corpo Docente	0,0	0,0	4,45	0,0
Instalações	33,3	0,0	36,3	0,0

Engenharia Química

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	15,38	0,0
Corpo Docente	66,6	0,0	0,0	0,0
Instalações	0,0	0,0	38,46	0,0

Engenharia Civil

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	22,2	0,0	21,42	0,0
Corpo Docente	55,5	0,0	2,38	0,0
Instalações	44,4	11,1	19,0	0,0

Direito

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	20,0	0,0	42,2	0,9
Corpo Docente	20,0	0,0	10,0	0,9
Instalações	0,0	0,0	55,0	0,0

Administração

	Pública		Privada	
	CMB	CI	CMB	CI
Aspecto/Conceito				
Organização Didático-Pedagógica	0,0	0,0	56,0	2,75
Corpo Docente	50,0	0,0	11,2	0,9
Instalações	0,0	0,0	62,6	3,73

Fonte: MEC/INEP – Sistema de Avaliação da Educação Superior – Provão 2002 – Relatório