

PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL 1995-2001

VALDEMAR
SGUISSARDI*

Resumo

El artículo examina las características básicas, consecuencias y perspectivas de los principales cambios que se han dado en la educación superior en Brasil entre 1995 y 2001. Se hace especial énfasis en la expansión y la privatización. El análisis toma en consideración el contexto de avances socioeconómicos pequeños o nulos en un país marcado por diferencias sociales extremas e inmerso en un proceso de internacionalización que dio inicio en los noventa de conformidad con ajustes ultraliberales. Este artículo demuestra que, debido a la gran concentración de la riqueza en Brasil, la expansión con una privatización acelerada, llevada a cabo de acuerdo a algunas ya conocidas tesis defendidas por dependencias multilaterales, no ha sólo descalificado a la educación superior sino que ha dificultado en extremo el alcance de los objetivos del Plan Nacional para la Educación

Palabras clave: Brasil, educación superior, privatización.

Abstract

This article examines the basic characteristics, consequences and perspectives of the principal changes that have occurred in Brazilian higher education between 1995-2001. Among these changes, expansion and privatization are highlighted. This examination takes into account the context of little or no socio-economic advances within a country marked by extreme social inequalities and under a process of economic internationalization, which occurred in the 1990s according to the dictates of ultraliberal adjustments. This article demonstrates that, due to the enormous concentration of wealth in Brazil, expansion with accelerated privatization, carried out according to some well-known theses defended by multilateral organs, will not only disqualify higher education but make it extremely difficult to reach the goals of the National Plan for Education.

Key words: privatization, Brazil, higher education.

.....
*Professor Titular da
Faculdade de Educação
da UNIMEP (Piracicaba,
SP, Brasil) e Ex-
Professor Titular da
UFSCar (S. Carlos, SP,
Brasil). Endereço postal:
Samuel Neves, 2071/102
– 13418-320, Piracicaba,
SP, Brasil;
Correo e: vs@merconet.
com.br
Recepción: 15 de enero
de 2002.
Aceptación: 26 de mayo
de 2002.

No ocaso de um mandato presidencial de oito anos apoiado em coligação partidária de centro-direita (PSDB, PMDB e PFL)¹, que dispôs de um mesmo titular² à testa do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), é oportuno examinar algumas das principais mudanças ocorridas na educação superior no país neste período, quanto a suas características básicas, conseqüências e perspectivas. Entre essas se destacam, além de relativa expansão, o progressivo e acelerado processo de privatização. Para tal exame, impõe-se, antes de tudo, situar as mudanças no contexto da ausência ou do ínfimo avanço das esperadas transformações sócio-econômicas, que era lícito esperar de um governo cuja liderança se afirma social-democrata, em país marcado por extrema e inaceitável desigualdade social. É necessário ainda situá-las no âmbito do processo de internacionalização da economia brasileira dos anos 90, sob os ditames dos ajustes ultraliberais ou da conhecida cartilha do *Consenso de Washington*.

Em novembro de 1999, em texto para uma conferência do *V Congreso Nacional de Investigación Educativa* (Aguascalientes, 1º/11/1999), intitulado *Tendências atuais na política de educação superior: o caso do Brasil*³, tentávamos mostrar como, apesar das claras diferenças entre centro e periferia, as políticas de educação superior no Brasil pareciam assemelhar-se, nos seus contornos mais gerais, às que ocorriam na maioria dos países, em especial dos latino-americanos. Mas, sobretudo, visávamos demonstrar em que consistiam e a que se deviam as peculiaridades dessas políticas. A abordagem adotava uma perspectiva histórica para apreensão dos fatores que as condicionavam e contribuíam para melhor compreendê-las e explicá-las. Entre esses fatores destacavam-se: a) o processo de desenvolvimento econômico-

social adotado no país nas últimas décadas; b) os ajustes sócio-econômicos liberais/conservadores que acentuavam a dependência externa e a exclusão social; c) a reforma gerencial do Estado que incorporava padrões mercadológico-organizacionais da esfera privada; e d) o estágio da democracia representativa no país, com destaque para a capacidade de organização e resistência de sua comunidade científico-acadêmica.

Quanto a esse contexto, cabe aqui retomá-lo, na forma de pequena síntese, como ponto de partida de novos elementos que visam complementar o recorte sócio-econômico e político já traçado.

Quanto aos dados relativos às tendências das políticas de educação superior, cabe complementá-los, seja atualizando os de caráter quantitativo em relação à expansão do sistema de graduação, seja acrescentando dados relativos ao importante setor da pós-graduação, mas especialmente mostrando o aprofundamento das características do acelerado processo de privatização do sistema.

O período de sete anos, que corresponde a quase dois mandatos presidenciais, se justifica para este estudo, tanto pela implantação de um novo plano de governo a partir de 1995, que em geral não sofre solução de continuidade, quanto porque as mudanças no campo da educação superior tenderam a apoiar-se de forma bastante uniforme numa mesma matriz fornecida de modo imediato pelo Plano Diretor da Reforma do Estado –peça-chave das mudanças no setor dos serviços sociais do Estado: educação, saúde, seguridade, entre outros– e, de modo mediato, pelas orientações de organismos internacionais, eventualmente antecipadas por estudos e projetos de centros de estudos e pesquisas universitários no país⁴.

¹ PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; e PFL – Partido da Frente Liberal.

² Prof. Paulo Renato de Souza, formado em economia, foi presidente da Associação de Docentes da UNICAMP, reitor da UNICAMP, Secretário de Educação do Estado de São Paulo e Diretor de Programas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), antes de assumir o MEC.

³ Ver Roberto Rodriguez (Org.). *Sistemas Nacionales de Educación Superior. Transformaciones en la década 90 y perspectiva hacia el siglo XXI* (www.unam.mx/roberto/HE2000.html)

Inserção subalterna do país na economia global e permanência dos inaceitáveis índices de desigualdade social

É nos anos 90 que se efetivam, no Brasil, tanto a “abertura democrática” quanto os ajustes de sua economia no contexto da mundialização do capital e nos moldes da denominada modernização conservadora. Tais ajustes iniciaram-se nos governos de Collor de Melo (1990-1991), seguiram, embora em grau menos intenso, no de Itamar Franco (1992-1994) e recrudescem a partir da ascensão ao poder do Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1995. Nessa década, especialmente em seu segundo lustro, efetuaram-se os ajustes estruturais e fiscais e as reformas especialmente orientadas para o mercado. A partir de 1995 ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior.

Entre os países da América Latina, o Brasil foi dos últimos a participar deste processo de liberalização econômica, que teve no Chile, de Pinochet, o pioneiro, seguido do México, de Salinas, e de outros. Entre os países centrais seguiram-se a Inglaterra, de Thatcher, a Alemanha, de Kohl, e os EUA, de Reagan. A integração do país à economia mundial dá-se enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial quando este é pensado como provedor dos serviços sociais (educação entre eles). As medidas recomendadas, como se sabe, foram: combate ao *déficit público*, ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desre-

gulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo aos investimentos externos, reforma do sistema de previdência/seguridade social, e reforma, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho.

Desde a década 80 essas propostas de ajuste vinham sendo defendidas tanto por alguns intelectuais como por representantes das forças empresariais e políticas, próximas ou participantes do poder. Hoje, entretanto, são mais conhecidas essas propostas como tendo sido inspiradas nas *recomendações* feitas aos países da periferia do mundo capitalista por organismos multilaterais – como Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano do Desenvolvimento – sintetizadas, entre outras, nos termos do chamado *Consenso de Washington*: 1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira, pela reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; 5) *privatização* das empresas e *dos serviços públicos*.

O Brasil tornou-se rapidamente o país das reformas. Durante o primeiro mandato do atual presidente (1995-1998), cumpriu-se mais ou menos ao pé da letra o essencial dessas *recomendações*. O equilíbrio orçamentário foi buscado, como regra e a cada sobressalto oficial diante das incertezas da economia, mediante cortes nos gastos com os serviços públicos e, em especial, com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal, pela qual os governantes de qualquer instância do Estado não podem gastar mais do arrecadado e

⁴ Ver Francisco de Assis Palharini. NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, M. & SGUISSARDI, V. (Org.). A Educação Superior em Periódicos Nacionais. Vitória: F.C.A.A.; Brasília: CNPq, 1998: 96-113; e Francisco de Oliveira. Prefácio: A face do horror. In: SILVA JR, J. do R. & SGUISSARDI, V. Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção. 2a. Ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF, 2001: 7-13.

do que um determinado percentual dos recursos do Estado para pagamento de pessoal, com o ônus da perda do mandato. Os demais cânones liberalizantes, isto é, a abertura comercial, a liberalização financeira, a desregulamentação dos mercados domésticos, o fim do controle de preços e da vinculação dos reajustes salariais aos índices inflacionários, e, principalmente, a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, todos, enfim, foram seguidos bastante à risca. De dezenas e dezenas de empresas estatais, por exemplo, restaram apenas algumas de grande expressão, como a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, embora também estas já atuem, em vários setores, adotando processos de gerência e administração típicos da empresa privada.

Alguns indicadores econômicos

Neste último período de oito anos o crescimento do PIB brasileiro não passou da média anual de 2,4% (a de 2001, foi de apenas 1,5%), enquanto a média mundial foi de 3,5%. *“De janeiro de 1995 a dezembro de 2001 o déficit nas transações correntes com o exterior passou de US\$ 1,7 bilhão para até US\$ 30 bilhões por ano; a dívida mobiliária federal cresceu 1.000%, saltando de R\$ 61,8 bilhões para R\$ 624,1 bilhões”*, correspondendo a cerca de 55% do PIB (Mercadante, 2002, B2). O desemprego está em ritmo crescente, chegando hoje a 7% no país, mas apresentando índices muito mais elevados nas grandes cidades, como é o caso da cidade de S. Paulo, que conta com 19% de sua População Economicamente Ativa (PEA) desempregada ou cerca de 1,9 milhões de trabalhadores. Para evitar o retorno do processo inflacionário, proteger os capitais financeiros nacionais e internacionais e precaver-se do possível contágio das crises enfrentadas por países vizinhos, as taxas de juros foram mantidas em níveis altíssimos, tendo variado de quase 60% a no mínimo 18% ao ano desde a desvalorização cambial no início de 1999.

Para caracterizar a situação sócio-econômica do Brasil hoje vale a pena sumariamente mostrar alguns indicadores fornecidos pelo Relatório do PNUD-2001 e pelo Programa Nacional de Amstras por Domicílio (PNAD-2000) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No ano 2001, o Brasil, com seus 8,5 milhões de km², 170 milhões de habitantes e um PIB de aproximadamente 1,2 trilhão de reais (cerca de US\$ 500 bilhões), situa-se entre os 10 países de maior Produto Interno Bruto do planeta. Entretanto, os índices de esperança de vida, de escolarização e de rendimento real ajustado em relação ao PIB, utilizados pelo PNUD/ONU, situam o Brasil na 69ª posição, entre os 162 países analisados, na classificação obtida pelo índice de desenvolvimento humano (IDH). Entre os vizinhos, está atrás da Argentina (34ª), do Uruguai (37ª), do Chile (39ª), da Costa Rica (41ª), de Trindade e Tobago (49ª), do México (51ª), do Panamá (52ª), da Venezuela (61ª), da Colômbia (62ª) e do Suriname (64ª), e poucos postos adiante do Peru (73ª), da Jamaica (78ª) e do Paraguai (80ª).

Segundo o IBGE, embora o rendimento da população trabalhadora brasileira fosse, em 1999, 30% maior do que em 1992: 1) o 1% mais rico ganhava tanto quanto os 50% mais pobres (13%); e 2) os 10% mais ricos ganhavam 39 vezes mais que os 10% mais pobres, não tendo estas proporções se modificado significativamente nos últimos cinco anos.

O DIEESE (2001: 34) mostra que entre 1992 e 1998 grande parte dos rendimentos ganhos pelos trabalhadores brasileiros foi transferida para o lucro das empresas. Em 1992, a remuneração dos empregados representava 44% do PIB, e o excedente operacional bruto respondia por 38%. Em 1998, os percentuais teriam se invertido: 36% e 44% respectivamente.

Os dados da Tabela I acima mostram que os 10% mais ricos no Brasil ganham 13 vezes mais do que os 20% mais pobres, o que situa o Brasil entre os campeões mundiais de concentração de renda e que esta situação modificou-se muito

Tabela 1
Distribuição pessoal de renda do trabalho-Brasil 1988-1999 (em %)

Grupo	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Os 10% mais pobres	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Os 20% mais pobres	2,0	2,0	2,4	2,8	2,7	3,3	3,4	3,3	3,5	3,6
Os 50% mais pobres	11,1	10,4	11,2	14,1	12,8	13,0	13,0	13,1	13,5	13,9
Os 10% mais ricos	51,2	53,2	49,7	46,1	49,8	48,2	47,9	47,6	47,5	46,8
Os 5% mais ricos	37,3	39,4	35,8	33,0	36,6	34,6	34,1	34,0	34,0	33,4
O 1% mais rico	15,1	17,3	14,6	13,7	16,0	13,9	13,5	13,7	13,7	13,0

Nota: (1) Rendimento mensal de todos os trabalhos dos ocupados com rendimento do trabalho

Obs.: a) Em 1991, os dados não estão disponíveis; b) Em 1994, não houve pesquisa; c) Dados não incluem os rendimentos da população da zona rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: DIEESE/2000-2001 – *Anuário dos Trabalhadores*: 35.

pouco nos últimos anos.

Como se verifica, em que pese a estabilização da moeda em termos razoáveis para a tradição brasileira (inflação média no período de 7 a 10% ao ano), que se deu à custa de um aumento exponencial da dívida pública interna e externa como vimos, permanece a concentração de renda, o desemprego estrutural, agravam-se os problemas em diferentes áreas como as da energia elétrica, da saúde (crise dos hospitais públicos e epidemia de dengue, por exemplo), numa palavra mantém-se inalterado, se não piorado, o quadro de extrema desigualdade e exclusão sociais. Isto se agrava ainda mais com as dificuldades de implementação do comércio regional (Mercosul), em função da profunda crise vivida pela Argentina, e do comércio em geral, pela abertura indiscriminada do mercado e pelo protecionismo exacerbado que se traduz nas restrições tarifárias impostas pelos países centrais aos principais produtos de exportação brasileiros: soja, óleo de soja, aço, carne, açúcar.

2) a reforma administrativo-gerencial do Estado e as mudanças na legislação sobre educação superior; 3) algumas teses, exigências e medidas de ação que foram postas em prática a partir dessa data.

Alguns dados sobre o sistema de educação superior no período 1994-2000 com destaque para sua expansão

Com dados oficiais (MEC/INEP) será possível visualizar como o sistema de educação superior brasileira se apresenta quanto: 1) à evolução do número das instituições de educação superior (IES) de 1994 a 2000, segundo sua natureza e dependência administrativa; 2) à distribuição regional e natureza pública ou privada das instituições e das vagas no ano 2000; 3) ao número de vagas oferecidas, candidatos inscritos, relação candidatos/vaga, segundo a natureza pública ou privada das instituições no ano 2000; 4) à evolução do número de matrículas e de titulados, no período 1994 a 2000, segundo o tipo de instituição e sua natureza pública ou privada.

Evolução do número de Instituições

As mudanças na educação superior

Para melhor compreensão das mudanças na educação superior no Brasil a partir de 1995, é necessário considerar: 1) a realidade do sistema, sua organização, sua cobertura, suas fragilidades;

A multiplicação crescente das instituições, sua diversidade e privatização é um fenômeno facilmente observável a partir da Tabela 3 (Anexo).

A tabela 3 mostra a composição institucional e a evolução do número de instituições no sistema de educação superior no Brasil. Em 1994 eram 851 IES, assim divididas: 127 universidades, 87 Centros Universitários e Faculdades Integradas, e 637 IES isoladas. Quanto à natureza pública ou privada, as 851 IES assim se repartiam: 663 (74,5%) privadas e 233 (25,5%) públicas. Das 127 universidades, 68 (53,5%) eram públicas e 59 (46,5%) eram privadas.

Passados seis anos, em 2000, são 1.180, assim divididas: 156 universidades, 140 Centros Universitários e Faculdades Integradas, e 884 IES isoladas. Dentre estas, 19 Centros de Educação Tecnológica, todos públicos (11 federais e 8 estaduais). Quanto à natureza pública ou privada, as 1180 IES assim se repartem: 1004 (85%) privadas e 176 (15%) públicas. Das 1004 IES privadas, 698 (69,5%) são particulares ou privadas *stricto sensu* e 306 (30,5%) são comunitárias e/ou confessionais. Das 176 IES públicas, 61 (34,5%) são federais, 61 (34,5%) estaduais e 54 (30,5%) municipais. Das 156 universidades, 71 (45,%) são públicas e 85 (54,5%) privadas, estas assim divididas: 58 comunitárias e/ou confessionais e 27 particulares ou privadas *stricto sensu*.

O aumento no número total de instituições no período foi de 38%, o que se verificou por obra, em especial, do aumento no número das IES privadas: crescimento de 51%. O número das públicas diminuiu em 32%. Esta redução deu-se em especial entre as IES municipais e estaduais, embora o número de universidades estaduais tenha passado de 25 para 30. O número de universidades federais permaneceu estável no período, enquanto o das privadas cresceu 44%. Repetindo, o número de IES privadas que, em 1994, correspondia a 74% do total, em 2000 já corresponde a 85%.

Distribuição e concentração regional de IES e de vagas

Um dos maiores problemas enfrentados pela educação superior no país é sua má distribuição

regional, especialmente quando se verifica a distribuição desigual das IES e vagas do setor privado.

A Tabela 4 (Anexo) mostra: 1) a distribuição regional tanto das 1.180 instituições quanto das 1.216.287 vagas oferecidas no ano 2000; 2) que a região mais pobre do país, o Nordeste, com 29% da população, conta com apenas 13% das IES e 12% das vagas oferecidas; 3) que a região mais rica, o Sudeste, com 43% da população, conta com 56% das instituições e 58% das vagas oferecidas; 4) que a distribuição das IES e vagas públicas está bastante próxima da distribuição regional da população, com algum percentual a mais de oferta no caso do Norte e Centro-Oeste e a menos no caso do Sudeste; 5) que a distribuição das IES e vagas privadas concentra-se em especial no Sudeste (60 e 64%, respectivamente) e no Sul (14 e 18% respectivamente), localizando no Nordeste apenas 11 das IES e 7% das vagas, isto é, numa clara relação desigual do número de vagas/população. Um caso exemplar é o do Distrito Federal (DF, Brasília), que conta com 40 IES, mas com uma única pública (a UnB) e 39 privadas, das quais 37 particulares ou privadas *stricto sensu*. No DF, as vagas oferecidas foram, em 2000, 32.251, das quais apenas 3.904 (12%) públicas e 28.347 (88%) privadas: 3.910 (14%) de IES comunitárias e/ou confessionais e 24.437 (86%) de IES particulares ou privadas *stricto sensu*.

Vagas oferecidas e relação candidatos/vaga

É importante verificar na Tabela 5 (Anexo) a relação candidato/vaga e como se apresenta esta relação em face da natureza pública ou privada das Instituições.⁵

Apesar do grande aumento, no período 1994-2000, do número de IES (38%) e maior ainda de vagas (118%, isto é, de 574.135 para 1.216.287), para cada vaga oferecida candidataram-se mais de três candidatos. Destes 4.039.910 inscritos nos exames de entrada de 2000, mais de dois milhões disputaram as 245.632 vagas das IES públicas, à razão de 8,7 candidatos por vaga.

Para as 206 mil vagas das IES organizadas como universidades públicas concorreram quase dois milhões de jovens, à razão de 9,7 por vaga. Em 2000 teriam sido cerca de três milhões os excluídos da educação superior no país dentre os que tentaram uma chance, se a cada candidato fosse dado inscrever-se em uma única instituição. O alto custo e a baixa qualidade em geral têm explicado a baixa procura pelas vagas da escola privada.

Além disso, enquanto nas IES públicas a ociosidade de vagas tem girado nos últimos anos em torno de 3%, a das IES privadas tem permanecido constante acima dos 20%.

Evolução do montante de matrículas

Ao excepcional aumento do número de vagas oferecidas no período não correspondeu o aumento do número de matrículas. É isto que diz a Tabela 6 (Anexo).

No período 1994-2000, o aumento total das matrículas é de 62%, mas muito desigualmente distribuído se observada a natureza pública ou privada das instituições de educação superior: para um aumento de 86% no setor privado verifica-se um aumento de apenas 28% no setor público. Em relação à matrícula nas IES organizadas como universidades o fenômeno é semelhante: 74% de aumento na média, mas 121% de aumento no setor privado e 36% no setor público. Registra-se inclusive um decréscimo de 10% no total de matrículas no setor público dos Centros Universitários, Faculdades Integradas e Estabelecimentos Isolados. Isto se deve à transformação de Faculdades Integradas ou Estabelecimentos isolados em universidades estaduais e à diminuição das IES municipais.

O aumento percentual global das matrículas, de 1998 para 1999, foi de 11%, assim distribuí-

dos: 8,4% nas federais, 10,3% nas estaduais, -28,1% nas municipais e 16,9% nas privadas. De 1999 para 2000, o crescimento percentual geral foi de 13%, assim distribuídos: 9% nas federais, 9% nas estaduais, -17% nas municipais e 17% nas privadas.

A Tabela 7 (Anexo) ilustra o que ocorreu com a evolução da oferta de educação superior nos últimos 20 anos. Mostra: a) a quase estagnação do número de matrículas na década de 80 e primeiros anos da década de noventa; b) o importante crescimento no período 1994-2000 e em especial o gradativo crescimento relativo dos dois últimos anos aqui considerados: 11% em 1999 e 13% em 2000. Mas mostra principalmente o fenômeno da privatização da oferta de vagas e de matrículas. Com exceção do período 1981-1994, em que houve grande crescimento das matrículas nas IES estaduais (período pós-constituintes estaduais), o setor privado apresentou crescimento em torno de 50% superior à média global. No período 1994-2000, as IES privadas tiveram um crescimento duas vezes superior ao das estaduais e quase três vezes superior ao das federais. Desde 1998, com cerca de 66% dos efetivos discentes, o setor privado já ultrapassa hoje os 2/3 do total de estudantes de nível superior no país.⁶ Mantida a tendência aqui verificada a proporção será em breve de 3/4 dos efetivos discentes do ensino superior no país. No estado de S. Paulo, já perfazem 85%.

Evolução do montante de titulados

O quadro que apresenta a Tabela 8 (Anexo) mostra que o ritmo de crescimento dos titulados é significativamente menor que o do aumento das matrículas e muito menor que o das vagas oferecidas.

Nos seis anos do período, o crescimento do

⁵ É necessário observar, de modo a relativizar o significado dos dados que seguem, que os números disponíveis são os dos totais brutos de inscritos, uma vez que os candidatos podem inscrever-se em mais de uma instituição, o que reduz em percentual dificilmente avaliável o total líquido de candidatos inscritos e, portanto, a relação candidatos/vaga.

total de titulados no país foi de 32%. Em relação ao número total de titulados, diferentemente do que tem ocorrido com a expansão das vagas e das matrículas, a Tabela 8 mostra uma aproximação entre os dados das IES públicas e das privadas: 34% no setor privado e 28% no setor público. Onde se verifica grande diferença é no caso das universidades, em que o percentual de aumento no número de titulados do setor privado alcança o dobro do percentual de aumento no setor público.

Outro dado a registrar é que, em 1999, 2/3 das titulações (66%) se dão em universidades; em 1994, este total era de 55%, registrando-se um aumento de cerca de 60% neste tipo de IES contra 32% para o conjunto do sistema.

A predominância do período noturno

Outra característica do sistema de educação superior no Brasil é a proeminência do período noturno. No ano 2000, 57% dos alunos estavam matriculados em cursos noturnos.

A Tabela 9 (Anexo) mostra uma situação inversa entre as IES federais e as privadas. Enquanto naquelas mais de 3/4 dos estudantes estudam em cursos diurnos, nestas 2/3 estudam à noite. As matrículas das estaduais distribuem-se de forma mais equilibrada entre os cursos diurnos e noturnos.

Concentração por área de conhecimento

Uma importante característica dos cursos de graduação no país é sua grande concentração em algumas áreas de conhecimento, onde se destaca a área de Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Direito, Contabilidade, Negócios), que conta com 41,6% do total de matrículas, chegando ao percentual de 50,1% nas IES privadas. Nas

federais esse percentual é de 24% e nas estaduais, 20%. A área de educação conta com 21,7% do total de matrículas de graduação, absorvendo 43% das matrículas das IES estaduais, 20,6 das federais e 17,7% das privadas.

A Pós-Graduação-Mestrado e Doutorado

Este é o setor onde as IES públicas federais e estaduais, em especial as paulistas, mantêm há muitos anos completa hegemonia.

No caso do Mestrado, a Tabela 10 (Anexo) mostra que de um total de 56.911 matrículas em 1999, 84,5% davam-se no setor público e 15,5% no setor privado. O crescimento, no período 1987 a 1999, foi mais significativo entre 96-99, quando chegou a 25% no total, 47% no setor privado contra apenas 21% no setor público. Como tendência, no Mestrado, prevê-se um aumento proporcionalmente maior das matrículas no setor privado.

No entanto, o que mais chama atenção é o aumento da *eficiência* do sistema medido pelo aumento excepcional do número de titulados no período 1987 a 1999.

A Tabela 11 (Anexo) mostra que de um total de 15.171 titulados mestres em 1999, 87% titularam-se no setor público e 13% no setor privado e que o número de titulados no período 87-99 aumentou 314%. Este aumento percentual contrasta com o aumento de 79,4% nas matrículas no mesmo período, o que traduziria evidentemente a maior *eficiência* dos Programas, provocada especialmente pela redução dos prazos regulamentares de conclusão dos cursos, por sua vez determinada pela drástica e questionável redução do prazo de vigência das bolsas oferecidas pelas agências financiadoras CAPES e CNPq e outras.

⁶ Com mais de 2/3 dos efetivos discentes matriculados em IES privadas, à luz dos dados do Banco Mundial (1994: 39), o Brasil situa-se entre os países do mundo com maior taxa de privatização da educação superior. Poucos países, como as Filipinas, a Coreia do Sul, o Japão, a Indonésia e a Índia tinham índices superiores aos do Brasil. Com mais 75% de matrículas na educação superior pública: França, Alemanha, Estados Unidos, Tailândia, México, Venezuela, Argentina, Honduras, Bolívia, Itália, Espanha, Quênia, Panamá, Áustria, Suécia, Paquistão, entre outros.

O fenômeno se repete ao nível do doutorado quanto à concentração das matrículas e titulados nas IES públicas, mas é diverso quanto ao crescimento.

Pela Tabela 12 (Anexo) se observa que, de um total de 29.940 matrículas em 1999, 90,8% eram do setor público e 9,2% do setor privado. Nos sete anos do período 87-94 o aumento no total foi de 125%; nos cinco anos do período 94-99 foi de 58%, com acentuada diminuição das taxas de crescimento anual no último período, embora a taxa anual de aumento ainda gire em torno de 10%.

Também aqui, no doutorado, observa-se o aumento da *eficiência*.

A Tabela 13 (Anexo) mostra que, de um total de 4.852 titulados doutores em 1999, 91,8% titularam-se no setor público e 8,2% no setor privado. O número de titulados no período 87-99 aumentou 456%. Nos cinco anos do período 94-99 o aumento foi de 130%, tendo sido de 23% somente em 99. De forma menos acentuada que no mestrado verifica-se aqui a *eficiência* deste nível de pós-graduação: o aumento dos titulados no período 87-99 foi 456% contra 258% de crescimento no total de matrículas.

A concentração regional da pós-graduação

Assim como na graduação, e nesse caso especialmente por conta da concentração das Instituições e oferta de vagas no Sudeste (SP, RJ, MG e ES), na pós-graduação também se verifica o fenômeno da concentração regional no nível do mestrado e de forma mais acentuada ainda no doutorado, como se pode observar pelas tabelas 14 e 15 (Anexo).

No caso doutorado, das 29.940 matrículas no país, 24.060 ou 80,4% localizam-se na região Sudeste, e, destas, 58% nas IES Estaduais, onde se destacam a USP e a UNICAMP. Se esses números forem somados aos das matrículas da região sul, esse percentual se eleva a 92% do total.

Observe-se mais uma vez a baixa participação do setor privado na oferta de Cursos de Pós-

Graduação: apenas 15% no Mestrado e 9% no Doutorado. O fato de 85% das vagas no mestrado e 91% no doutorado serem oferecidas por IES públicas e de que grande parte dos pós-graduandos dos Programas das IES privadas se beneficiam de bolsas concedidas por agências financiadoras oficiais revela que a pós-graduação é em sua quase totalidade garantida com os recursos do Fundo Público Federal. Além disso, a maior parte dos Programas de Pós-Graduação das IES privadas situa-se em áreas de conhecimento que exigem menores investimentos em infra-estrutura e recursos materiais. Parte significativa deles situa-se nas áreas sociais aplicadas e de ciências humanas e educação.

Cabe observar, finalmente, porque relacionado com a Pós-graduação, o crescimento dos percentuais de docentes com mestrado e doutorado atuando no sistema.

Em 1988, do total de docentes da educação superior no país, 34% eram apenas graduados; 32% possuíam algum certificado de especialização, 21% possuíam diploma de mestrado; e 13% o diploma de doutorado.

Em 1998, 19% eram apenas graduados; 34% possuíam especialização; 28% possuíam o diploma de mestrado; e 19% o diploma de doutorado.

Em 2000, o número de docentes portadores do título de mestre aumentou para 31% (34,5% nas federais, 25,4% nas estaduais, e 32,1 nas privadas) e o de portadores do título de doutor aumentou para 20,6% (33,4 nas federais, 33,1% nas estaduais, e 11,3 nas privadas).

Reforma administrativo-gerencial do Estado e mudanças na legislação sobre educação superior

A acelerada expansão da educação superior no Brasil é uma evidência. Outra evidência cada vez mais preocupante é a de sua crescente privatização, para não dizer, acentuada tendência à mercantilização.

A expansão do sistema, muito mais do que por razões de políticas públicas —que se concentraram nos últimos anos em medidas de regulação e

controle— deve-se à quase universalização das matrículas da educação básica e a um aumento excepcional das matrículas e conclusões no ensino médio. Estas e as exigências do mercado de trabalho, das novas relações de trabalho e produção de uma economia cada vez mais modernizada e dispensadora de mão-de-obra é que pressionam a abertura de vagas nas instituições de ensino superior. Dada a ausência do Estado como promotor da expansão, coube à iniciativa privada, não mais confessional, como em décadas passadas, mas a verdadeiras empresas educacionais lançarem mão sobre o promissor mercado em expansão. Não é por acaso que os serviços educacionais do ensino superior constam da agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC) como objeto de liberalização comercial competitiva.

Muito mais, portanto, do que promotor de políticas públicas de expansão do sistema, pela expansão do setor público, o governo federal atual, nos seus dois mandatos, tem contribuído de diversas maneiras, como abaixo se verá, seja para a reduzida expansão desse setor, seja para o acentuado crescimento do setor privado. Mais: a privatização não se está dando apenas pela expansão do setor privado. De forma cada vez mais clara, também no âmbito das próprias IES públicas, estão sendo criadas ou facilitadas as condições para que, desviando-se de seu caráter público, possam elas buscar fontes de recursos junto ao mercado, mediante operações comerciais típicas de empresas econômicas.

A peça chave para entender-se as ações oficiais de reforma da educação superior no Brasil é o *Plano Diretor da Reforma do Estado*, de 1995, do então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e de autoria do Min. Bresser Pereira. Ali se encontram os conceitos básicos tanto da reforma do aparelho do Estado, quanto das reformas pontuais que se traduzirão no capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), nos Decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01, que se lhe seguiram e em muitas Porta-

rias e em Propostas de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias ou Projetos de Lei como os da Autonomia das Universidades Federais. O *Plano Diretor da Reforma do Estado* estabeleceu o diagnóstico dos supostos males da administração pública federal, assim como as principais diretrizes para modernizá-la. Ao identificar quatro setores compondo o aparelho do Estado —núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado— situou as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa entre os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado. Convicto que, em razão do *déficit* público, não seria mais viável ao Fundo Público do Estado a manutenção e o financiamento, com expansão, da educação superior e outros serviços, como saúde, pesquisa, etc, propõe que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sejam transformadas em um tipo especial de entidade não-estatal, as *organizações sociais*. Propunha-se transformá-las *voluntariamente* em organizações sociais, em entidades que celebrassem um *contrato de gestão* com o Poder Executivo e contassem com a autorização do Parlamento para participarem do orçamento público. Seriam as organizações sociais espécies de *entidades públicas não estatais* ou *fundações públicas de direito privado*.

Mesmo que a proposta não tenha se realizado em plenitude, cabe salientar aqui a importância que um conjunto de conceitos que lhe serviram de suporte teve como substrato de muitas ações de reforma da educação superior, que conduzem ao atual estágio da privatização do sistema. Entre os conceitos que merecem destaque estão os de propriedade pública não estatal ou semipública ou semiprivada. O programa que visaria transformar as instituições públicas estatais desta natureza em organizações sociais denominou-se de *Programa de Publicização*. O conceito de público não estatal foi de imediato adotado, por exemplo, como uma espécie de slogan da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), como arma poderosa na luta pelo

seu reconhecimento público e para que possam fazer jus a fundos públicos garantidos, em caráter excepcional, pela Constituição Federal.

Para que esse Programa pudesse efetivar-se havia necessidade, entre outras medidas, de *concessão* de autonomia financeira e administrativa às universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa. A concessão da autonomia financeira será outro conceito fundamental para os que pretendiam afastar o Estado da manutenção integral das IFES. Ele distingue-se do conceito constitucional de autonomia de *gestão financeira* previsto para as Universidades. São, portanto, conceitos como esse ou como o de serviço não exclusivo do Estado ou competitivo, de contratos de gestão, de público não estatal, de semipúblico e semiprivado, etc., que irão permear as linhas e entrelinhas seja da legislação aprovada pelo Parlamento, seja dos decretos presidenciais e das portarias ministeriais (da Educação).

O capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96) cria as condições para que se consiga, por exemplo, o máximo de diferenciação institucional (universidades de pesquisa, universidades de ensino, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores de educação), inclusive prevendo planos de carreira por instituição em lugar de uma carreira nacional; a implantação da autonomia financeira e a diversificação de fontes de recursos que não as do fundo público; o respaldo à criação de um *emprego público* em substituição ao contrato de trabalho regido pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Federais, neste incluídos os universitários.

O *Plano Diretor da Reforma do Estado* e um conjunto legislativo muito bem articulado revelavam a convicção, dos gestores das políticas públicas no poder desde 1995, em algumas teses que estiveram e estão em voga, especialmente disseminadas por conhecidos documentos de organismos internacionais, quais sejam: 1) a de que o déficit público é uma consequência da exacerbção do Estado Providência ou do Esta-

do Desenvolvimentista e não do movimento do próprio capital supranacional e financeiro; 2) a de que o Estado necessita ser reduzido em suas funções, em especial naquelas que supostamente teriam sido causa do déficit público, isto é, os hoje denominados serviços sociais do Estado; 3) a de que esses serviços públicos devem ser ao menos parcialmente privatizados; 4) a de que o ensino superior deve ser visto como *mercadoria ou semimercadoria*⁷ ou, ainda, como *bem privado* antes que *público*; e 5) a de que *o retorno social dos investimentos em educação superior seria menor do que o dos investimentos na educação básica*.

A força dessas teses e da convicção das equipes ministeriais em relação à reconfiguração pretendida para a educação superior revela-se nas ações pontuais que se processam em diferentes níveis.

Redução do financiamento

O primeiro desses níveis, e talvez o mais decisivo para a atual configuração da educação superior no país, é o do financiamento. A redução dos recursos financeiros destinados à manutenção das IFES evidencia-se no período 1995-1999, de diferentes formas. Dentre elas: 1) os recursos destinados às IFES em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) diminuíram de 0,80%, em 1995, para 0,63% no ano 2000 (redução 21,25%)⁸; 2) os recursos destinados às IFES como percentual das despesas correntes do Fundo Público Federal diminuíram de 3,89%, em 1995, para 2,77% no ano 2000 (redução de 28,7%)⁹.

A redução do financiamento deu-se também pelo congelamento salarial de docentes (e funcionários administrativos e técnicos) de 1994 a 2001, quando, mediante greve nacional de mais de 100 dias, obteve-se um reajuste de 13% do salário para uma inflação de quase 100% no período. Este congelamento salarial (redução salarial) foi apenas parcialmente compensado pela implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), em 1998, que instituiu novo fator de diferenciação

salarial apoiado no desempenho de determinado tipo e número de tarefas. Com a adoção da GED foi destruída a já pouco estruturada carreira universitária das IFES. Com ela sela-se o destino da carreira única e isonômica nacional e instituem-se, na prática, tantos salários quanto são os docentes dessas instituições federais: cerca de 45 mil. É o máximo da pretendida diferenciação inter e intra-institucional.

A diminuição dos investimentos estatais na educação superior, não apenas nas IFES, mas em todo o sistema, verifica-se também pela redução dos prazos das bolsas de mestrado (agora de dois anos) e pelo *déficit* atual (ano 2001) de 50% no total de bolsas da CAPES para mestrado e doutorado, se tomado o ano de 1996 como referência¹⁰.

Uma decorrência da política de redução gradativa do financiamento da educação superior é o estímulo à criação de fundações *privadas* no interior das IFES, entidades que se multiplicam no interior também das IES estaduais, como a Universidade de São Paulo, que já arrecadariam parte substancial de recursos mediante mecanismos típicos do mercado ou do *quase-mercado*. Via de regra, essas fundações têm sido criadas a pretexto de agilizar a burocracia institucional –manietada, no caso das IFES, pela falta de efetiva autono-

mia de gestão financeira– no gerenciamento de recursos provindos de projetos de pesquisa ou de consultorias, no oferecimento de cursos de extensão e de especialização, pelos quais se pode cobrar taxas, e na participação em concorrências promovidas pelo poder público para realização de concursos e treinamento de pessoal, etc. Elas contrabalançariam os cortes orçamentários e o congelamento salarial (em algumas áreas), e atenderiam ao *desideratum* da diversificação de fontes enquanto não se aprove a lei garantidora da *autonomia financeira* com seus famigerados *contratos de gestão*. De fato têm concorrido para melhorar os ganhos dos docentes e funcionários envolvidos (e mal remunerados), criando duas grandes *categorias* de trabalhadores nas IES públicas: os que vivem do salário institucional e os que vivem deste salário e da complementação garantida por serviços prestados a essas fundações. Verifica-se também baixíssimo repasse para o orçamento das próprias IES que as abrigam¹¹, apesar de em alguns casos os montantes arrecadados atingirem percentuais significativos (mais de 30%) em relação ao orçamento das Instituições. O fenômeno das fundações privadas no interior das IES públicas talvez seja hoje o mais claro indício de privatização *por dentro* do sistema de educação superior no Brasil.

⁷ No documento do Banco Mundial enviado à Conferência Mundial sobre Educação Superior organizada pela UNESCO em 1998 (WB, 1998), que trata da gestão e do financiamento do ensino superior, afirma-se que a marcante orientação do ensino superior para o mercado, que hoje se verifica em praticamente todo os países, dever-se-ia à “*crescente importância que em quase todo o mundo têm adquirido o capitalismo de mercado e os princípios da economia neoliberal*” e que “*O ensino superior responde a muitas das condições identificadas por Barr [Nicholas Barr. 1993. The Economics of the Welfare State. 2nd edition. Weidenfeld and Nicholson, Londres, págs. 106, 345] como características de um bem privado, que pode ser subsumido pelas forças do mercado*” (World Bank, 1998: 5).

⁸ Fonte: PIB: Banco Central do Brasil e IPEA - <http://www.ipeadata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrada pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1989: (MEC, 1990: 21); 1990: (MEC, 1991: 92); 1991: (MEC, 1992, 88-89); 1992: (MEC, 1993: 133-134); 1993: (Schwartzman, 1998: 29-30); 1994: Dados do MEC; 1995-2000: Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>. Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União. Apud. Nelson Cardoso do Amaral. O Financiamento da Educação Superior. Goiânia, 2001 (digitado).

⁹ Fonte: Recursos das IFES: 1989: (MEC, 1990, 21); 1990: (MEC, 1991, 92); 1991: (MEC, 1992, 88-89); 1992: (MEC, 1993: 133-134); 1993: (Schwartzman, 1998, 29-30); 1994: Dados do MEC; 1995-2000: Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br>. Apud. Nelson Cardoso do Amaral. O Financiamento da Educação Superior. Goiânia, 2001 (digitado).

¹⁰ O número de bolsas da CAPES (principal órgão financiador e único credenciador) para pós-graduação *stricto sensu* no país, para manter-se em 2001 a mesma proporção sobre o total de matriculados de 1996, deveria ter sido de cerca de 30 mil em lugar das 20 mil oferecidas. Estima-se em 108 mil os matriculados nos Programas de Mestrado e Doutorado no país no ano de 2001.

A velha questão da autonomia

Criadas pelo Estado a partir da década de 20 do século passado, as universidades federais ainda não gozam hoje do estatuto da autonomia de gestão financeira, embora isto esteja, em princípio, garantido pelo Art. 207 da Constituição Federal¹².

Sob o argumento de que a norma constitucional não seria auto-aplicável, o Governo Federal fez várias tentativas de aprovação pelo Congresso Nacional de Emenda Constitucional e de Lei de Autonomia. Estas incluiriam os conceitos básicos do *Plano Diretor da Reforma do Estado* previstos para as organizações sociais, entidades nas quais seriam transformadas as IFES: *autonomia financeira, fundação pública de direito privado, entidade pública não estatal e contratos de gestão*. Este último conceito foi substituído, inicialmente, por *contrato de desenvolvimento*, depois, por *projeto de desenvolvimento*. A autonomia financeira era então vista como sinônimo de liberdade para busca de outras fontes de recursos, em especial junto à iniciativa privada, com contratos de pesquisa, venda de serviços e de consultoria, e, inclusive, cobrança de anuidades, que é o que também se previa, no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, para as organizações sociais.

A expansão sem freios das IES privadas

Ao lado das restrições financeiras, do movimento de retirada gradativa do Estado na manutenção e expansão do setor público federal, são criadas imensas facilidades para a desenfreada abertura e expansão das instituições privadas, em especial privadas *stricto sensu* ou particulares (empresas comerciais), que se concentram, como demonstrado, no Sudeste e Sul, por claras razões de

renda e lucro¹³.

Desde 1997, via Decreto 2.306/97, foram reconhecidas as IES privadas com fins lucrativos (empresas comerciais). Este Decreto foi substituído em 2001 pelo Decreto 3.860/01, que, sobre as entidades mantenedoras das IES privadas, assim estatui: “Art. 3º *As pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de instituições de ensino superior poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito de natureza civil ou comercial, e, quando constituídas como fundação, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro*”¹⁴.

Pelo art. 6º, as entidades mantenedoras com finalidade lucrativa deverão apenas elaborar, a cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes (contadores). Não têm mais obrigação, como previsto no Decreto 2.306/97, de publicar demonstrações financeiras “certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal ou órgão equivalente”, nem de se submeterem “a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público”.

Universidade de pesquisa
x universidade de ensino

Convicto da mesma convicção presente em documentos do Banco Mundial, como o *Higher Education. The lessons of experience*. (1994), de que o modelo das universidades de pesquisa seria inviável financeiramente para Estados empobrecidos, o atual Governo Federal reconhece e implementa as denominadas *universidades de ensino*, isto é, instituições de ensino superior que, por não serem obrigadas a associarem ensino, pesquisa e extensão, dedicam-se quase exclusivamente ao ensino. Estas constituem a ampla maioria das IES no país. As *universidades de pesquisa* (que associariam ensino, pesquisa e

¹¹ Ver o dossiê sobre as Fundações Privadas na Revista da Adusp, n. 22, jul./01, n. 23, set./01 e n. 24, dez/01 (<http://www.adusp.org.br/revista>).

¹² Constituição Federal de 1988. Art. 207. “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

extensão) são muito poucas, hoje, mesmo entre as IES que gozam do título de universidades, pois somente as que possuem um nível de pós-graduação bastante consolidado realizam pesquisa em dimensões que permitam a integração desta com as atividades de ensino e extensão. No Brasil a pesquisa nas universidades costuma estar fundamentalmente associada à implantação do sistema de pós-graduação que hoje está consolidada em número reduzido de Universidades federais e estaduais, concentradas em grande medida no Sudeste e Sul do país, como se verificou anteriormente.

Avaliação como regulação e controle

Na lógica das teses acima enunciadas e que estariam sendo postas em prática pelas políticas públicas de educação superior no Brasil, cabe fazer menção à chamada avaliação do sistema de graduação implantando no Brasil desde 1996 que prioritariamente se resume à aplicação de uma prova (“Provão”) aos alunos concluintes. Este exame de final de curso de graduação que, à razão da entrada de três a quatro novos cursos a cada uma de suas edições anuais, aos poucos vai se estendendo ao conjunto dos cursos e carreiras, tem como principal instrumento de suposta aferição da qualidade dos cursos uma única prova/teste que classifica e *ranqueia* cursos e instituições. A classificação ou *ranking* dos cursos de uma mesma área de conhecimento deu-se até recentemente com base na curva normal de Gauss, distribuindo-se os cursos, de acordo com o escore de acertos obtido, pelas letras A (12%), B (18%), C (40%), D (18%) e E (12%). Isto tem apresentado situações paradoxais, por

exemplo, de cursos com nota 5 numa área serem classificados como A e, noutra, como D ou E.

Uma recente alteração desse critério de atribuição dos conceitos não teria modificado substancialmente a controversa classificação dos cursos, que alimenta um processo de clara regulação e controle, que não mereceria o nome de processo de avaliação, mas que tem se constituído no carro-chefe da propaganda oficial quanto à suposta melhora de qualidade do sistema. A maior prova de que o “Provão” tem exercido um papel de contraponto ao afastamento do Estado da responsabilidade pela manutenção e expansão do setor público federal, na forma de suposto controle oficial da qualidade do sistema, está em que, após cinco anos de aplicação, com centenas de casos de IES e cursos que demonstrariam *qualidade* inaceitável, nenhum curso foi fechado, apesar das promessas públicas das autoridades responsáveis.

Considerações finais

Entre as características básicas da educação superior no Brasil, nos últimos 7 a 8 anos, destacaram-se, neste texto, em especial sua expansão e sua privatização. É oportuno fazer-se aqui algumas considerações sobre o significado destes dois fenômenos aparentemente contraditórios e levantar algumas questões quanto às suas perspectivas futuras.

Taxas de expansão anuais de matrículas na graduação superiores a 10% nos últimos anos (11,8% de 1998 para 1999; 13% de 1999 para 2000) deveriam ser festejadas e, em princípio, demonstrariam a ocorrência de um amplo pro-

¹³ Ver o processo de expansão de algumas IES privadas que se tornaram em poucos anos as maiores do país em número de matrículas de graduação (Universidade Paulista - UNIP, Estácio de Sá, Universidade Luterana do Brasil - ULBRA, entre outras).

¹⁴ O Art. 7º do Decreto 2.306/97, assim definia (reconhecendo) as IES particulares: “As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual”.

cesso de universalização ou democratização da educação superior no país. Entretanto, alguns fatos revelam que a realidade está muito aquém das aparências. No ano de 1999, para 20.952.398 jovens/adultos da faixa etária entre 18 e 24 anos registrava-se um montante de matrículas de graduação de 2.377.000. Se os alunos de graduação estivessem todos na faixa etária de 18 a 24 anos, eles corresponderiam a 11,3% da população total da faixa etária. Considerando-se que aproximadamente 15% dos alunos de graduação possuem mais de 24 anos ou menos de 18, pode-se afirmar que, a rigor, as matrículas de graduação não cobrem ainda 10% dessa faixa etária, o que situa o Brasil entre os que menos expandiram a educação superior no continente.

Esta expansão, embora se mantendo homogênea por região, perpetua as desigualdades regionais. O Nordeste brasileiro, *pobre*, que possui 30% dos jovens/adultos de 18 a 24 anos do país, participa, em 2000, com apenas 15% do total de matrículas de graduação (16% em 1994); o Sudeste e o Sul, *menos pobres*, que possuíam 57% dos jovens/adultos desta faixa etária do país, participam, em 2000, com 72% do total de matrículas de graduação do sistema.

A expansão verifica-se aliada a expressivo aumento da privatização do sistema. As matrículas em IES privadas (pagas), que em 1994 correspondiam a 58,4% do total, correspondem, no ano 2000, a 67%. Se somarmos a esses alunos pagantes, os alunos das IES municipais (pagas), teremos um total de 69,7% dos alunos de graduação do país que não goza do direito ao ensino superior gratuito. O ensino superior gratuito no país baixou de um percentual de cerca de 40% do total em 1994 para cerca de 30% no ano 2000, isto situa o país entre os países do mundo de menor percentual de cobertura dos custos do ensino de graduação pelos recursos dos fundos públicos federal, estadual e municipal.

O que minora parcialmente este quadro são os dados relativos à pós-graduação, que mantém de forma relativamente estável a predominância dos altos índices das matrículas e das titulações nas IES públicas, embora, como também de-

monstrado, se verifique altíssima concentração regional no Sudeste e Sul e se reduzam os prazos de conclusão, em especial do mestrado, e a cobertura de bolsas oferecidas pelos órgãos financiadores oficiais.

O fenômeno da privatização, que mereceria estudos mais detalhados, é muito mais profundo e complexo do que o que se pôde demonstrar até aqui. Como se sabe, além da expansão acelerada das IES privadas, mormente das com fins lucrativos (particulares, “*como se comerciais fossem*”), verifica-se o fenômeno novo das *franchising*, que tem preocupado inclusive os redatores de documentos patrocinados pelo Banco Mundial (THE TASK FORCE, 2000), assim como a criação das *fundações privadas* no interior das IES públicas federais e estaduais que as lançam no *quase-mercado* e põem seriamente em questão o caráter público dessas instituições.

O *Plano Nacional de Educação* (Lei 10.172/01), previsto para ser elaborado no primeiro ano da entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) e sancionado pela Presidência da República em janeiro de 2001, estabelece, como meta n. 1, “*prover até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos*” e, como meta n. 2, *Ampliar a oferta de ensino [superior] público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior*”. Registre-se que a meta n. 2 foi vetada pela Presidência da República, como o foram todas as metas que previam aumento de gastos da União.

Diante deste veto, que mais uma vez demonstra a orientação das políticas públicas de educação e de educação superior no país, e diante da permanência das desigualdades sociais representadas especialmente pelo vergonhoso quadro da concentração de renda, as perspectivas de atingir-se a meta n.1 acima, do *Plano Nacional de Educação*, são no mínimo muito frágeis para não dizer grandemente utópicas.

Estudos começam a ser feitos para testar a hipótese de que, a menos de um aligeiramento

dos cursos universitários, via cursos seqüenciais ou de curta duração, por exemplo, que poderiam diminuir o custo do ensino superior, ou de aumento substancial de investimentos públicos na educação superior, ou ainda de políticas agressivas de redistribuição de renda no país, dificilmente essa meta poderá ser atingida no prazo previsto.

A demanda (9 candidatos/vaga em 2000) por vagas e o preenchimento quase total (96,3%, em 1999) das vagas nas IES públicas, a baixa demanda (1,9 candidatos/vaga) e o alto percentual de vagas ociosas (21,1%, em 1999) nas IES privadas parece apontar nessa direção. Por outro lado, o quadro da renda familiar no Brasil mostra que apenas 3,6% das famílias auferem mais de 20 Salários Mínimos e outras 6,2% entre 10 e 20. Mesmo na mais otimista das hipóteses, isto é, de que uma família (média de 3 a 4 pessoas) com 10 Salários Mínimos (R\$ 2.000,00 ou US\$ 850,00) poderia pagar mensalidades escolares médias de R\$

400,00, não haveria, segundo estudo de Amaral (2001), no ano de 1999, mais do que cerca de 2.250.000 de jovens em condições de freqüentar instituições privadas, mediante comprometimento da renda pessoal ou familiar. Os 30% do total de jovens/adultos da faixa etária de 18 a 24 anos em 1999, correspondia a cerca de 6.200.000. O total de alunos matriculados na graduação neste ano foi de 2.377.415 e, nas IES privadas, 1.544.622.

Os dados e as análises demonstram que expansão com privatização pode ser uma rima, mas, além de pobre, não casa com efetiva democratização do direito a uma educação superior que mereça o nome. Uma outra política de educação superior para o país se faz necessária e urgente, apoiada em diagnósticos adequados e ancorada em princípios e teses que restaurem o lugar que deve ocupar a educação superior no esforço de desenvolvimento soberano de uma nação.

SGUISSARDI, Valdemar. "Tendências atuais na política de educação superior: o caso do Brasil", in: Rodriguez, Roberto (Org). (1999). *Sistemas Nacionales de Educación Superior. Transformaciones en la década 90 y perspectiva hacia el siglo XXI* (www.unam.mx/roberto/HE2000.html)

WORLD BANK. (1994). *Higher Education. The lessons of experience*, Washington, D.C. The World Bank Group. Series Development in Practice.

WORLD BANK/D. Bruce Johnstone (coll. Alka Arora and William Experton). (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*.

Referências

- ADUSP. Dossiê sobre as Fundações Privadas. *Revista da Adusp*, n. 22 (jul./01), 23 (set./01) e 24 (dez./01), (<http://www.adusp.org.br/revista>).
- AMARAL, Nelson C. (2001). O Financiamento da Educação Superior. Goiânia: UFG/Depto de Física (digitado).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. (1997). *La educación superior en América Latina y el Caribe*. Documento de estratégia. N° EDU-101 Washington, D.C.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- BRASIL, MARE. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*, Brasília, DF.
- BRASIL. DECRETO N 3.860, DE 9 DE JULHO DE 2001 Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências
- BRASIL. DECRETO N° 2.306, DE 19 DE AGOSTO de 1997: Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n° 1.477 de 11 de agosto de 1997.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)
- BRASIL. MEC. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF.
- DIEESE. (2001). *Anuário dos Trabalhadores: 2000-2001*, S. Paulo, Dieese, 2001
- IBGE. (2000). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD) 1999* [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE/PNAD. (1999). *População Residente*, Brasília, IBGE/PNAD.
- MEC/INEP. (2000) *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*, Brasília, DF.
- MEC/INEP. (1999). *Evolução das Estatísticas sobre Educação Superior no Brasil – 1980-1998*. Brasília/DF: MEC/INEP/SEEC.
- MEC/INEP. (2001). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*, Brasília/DF: MEC/INEP.
- MERCADANTE, Aloísio. “Uma Nova Era”, *Folha de S. Paulo*, Dinheiro, Lições Contemporâneas, p. B2, S. Paulo, 7 de abril de 2002
- OLIVEIRA, Francisco de. “A face do horror”, in: Silva JR, J. do R.; Sguissardi, V. (2001). *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção*. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez ; Bragança Paulista: USF, p. 7-13.
- PALHARINI, Francisco. “NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior”, in: Morosini, M. & Sguissardi, V. (Org.). (1998). *A Educação Superior em Periódicos Nacionais*. Vitória: F.C.A.A. ; Brasília: CNPq, p.96-113;
- PNUD.(2001). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2001*, ONU/PNUD/IDH.



Anexo

Tabela 3
Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa-Brasil: 1994-2000

Ano	Total Geral	Universidades					Centros Univ. e Fac. Integradas			Estabelecimentos Isolados				
		Tot.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Tot.	Mun.	Priv.	Tot.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.
1994	851	127	39	25	4	59	87	3	84	637	18	48	81	490
2000	1.180	156	39	30	2	85	140	3	137	884	22	31	49	782
Var.	38%	23%	-	20%	-50%	44%	61%	-	63%	39%	22%	-35%	-39%	59%

Fonte: 1) MEC/INEP. *Evolução das Estatísticas sobre Educação Superior no Brasil – 1980-1998*. Brasília/DF: MEC/INEP/SEEC, 1999; 2) MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 4
Distribuição das IES e das vagas segundo a natureza pública ou privada das IES e região (números aproximados)-Brasil: 2000

Regiões, % da População e Natureza das IES			Públicas		Privadas		Total	
			Nº	%	Nº	%	Nº	%
Norte	5%	IES	11	6	35	3	46	4
		Vagas	26.301	11	23.353	2	49.654	4
Nordeste	29%	IES	44	25	113	11	157	13
		Vagas	68.740	28	72.825	7	141.565	12
Sudeste	43%	IES	72	41	595	60	667	56
		Vagas	83.311	34	624.468	64	707.779	58
Sul	15%	IES	34	19	142	14	176	15
		Vagas	42.638	17	171.832	18	214.470	18
Centro-oeste*	7%	IES	15	8	119	12	134	11
		Vagas	24.642	10	78.177	8	102.819	8
Totais	100%	IES	176	100	1004	100	1.180	100
		Vagas	245.632	100	970.655	100	1.216.287	100

Fonte: IBGE/PNAD. População Residente. Brasília: IBGE/PNAD, 1999 e MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 5

Total de vagas oferecidas, de candidatos inscritos e inscritos por vaga, segundo o tipo de instituição e sua natureza pública ou privada-Brasil: 2000

Vagas, Inscritos e Relação Ins./vaga	Brasil			Universidades			Centros Univ., Fac. Integradas e Estabelecimentos Isolados		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Vagas	1.216.287	245.632	970.655	698.909	206.799	492.110	517.391	38.833	478.545
Inscritos	4.039.910	2.178.918	1.860.992	3.039.236	1.939.792	1.049.444	1.000.674	189.126	811.548
Rel. I./V	3,3	8,7	1,9	4,3	9,4	2,1	1,9	4,9	1,7

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 6

Evolução do número de matrículas por tipo de IES e sua natureza pública ou privada-Brasil: 1994-2000

Ano	Brasil			Universidades			Centros Univ., Fac. Integradas e Estabelecimentos Isolados		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
1994	1.661.034	690.450	970.584	1.034.726	571.608	463.118	626.308	118.842	507.466
2000	2.694.245	887.026	1.807.219	1.806.989	780.166	1.026.823	887.256	106.860	780.396
%	62	28	86	74	36	121	41	-10	53

Fonte: 1) MEC/INEP. *Evolução das Estatísticas sobre Educação Superior no Brasil – 1980-1998*. Brasília/DF: MEC/INEP/SEEC, 1999; 2) MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 7

Taxa de Variação da Matrícula por Dependência Administrativa-Brasil

Período	Taxa de Variação Percentual				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
1981 a 1994	20	15	81	2	14
1994 a 2000	62	33	43	-23	86
1998 a 2000	26	18	21	-40	48

Fonte: 1) MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília, agosto/2000 2) MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 8

**Evolução do número de titulados por tipo de IES
e sua natureza pública ou privada-Brasil: 1994-1999**

Ano	Brasil			Universidades			Centros Univ., Fac. Integradas e Estabelecimentos Isolados		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
	1994	245.887	87.862	158.025	136.492	70.829	65.663	109.395	17.033
1999	324.734	112.451	212.283	216.843	98.725	118.118	107.871	13.726	94.145
%	32	28	34	59	39	80	-1,5	-24	2

Fonte: 1) MEC/INEP. *Evolução das Estatísticas sobre Educação Superior no Brasil – 1980-1998*. Brasília/DF: MEC/INEP/SEEC, 1999; 2) MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 9
Matrícula no Turno Noturno, em 30/4, por Dependência Administrativa-2000

	Total		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total D/N	2.694.245	100	482.750	100	332.104	100	72.172	100	1.807.219	100
Diurno	1.183.907	43	371.213	77	183.884	55	17.624	24	611.186	34
Noturno	1.510.338	57	111.537	23	148.220	45	54.548	76	1.196.033	66

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília/DF: MEC/INEP, 2001.

Tabela 10
Matrículas em Cursos de Mestrado, em dezembro, por Dependência Administrativa

Ano	Total	Dependência Administrativa					
		Federal		Estadual		Privada	
		N	%	N	%	N	%
1987	31.717	15.863	50,0	9.797	30,8	6.058	19,1
1994	46.086	23.298	51,9	15.926	34,5	6.862	14,8
1996	45.622	23.725	52,0	15.918	34,8	5.979	13,1
1998	50.931	26.681	57,6	17.312	33,9	6.938	13,6
1999	56.911	29.337	51,5	18.802	33,0	8.772	15,4

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília, agosto 2000

Tabela 11

PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Número de Títulos de Mestre por Dependência Administrativa

Número de Títulos de Mestre

Ano	Total	Dependência Administrativa					
		Federal		Estadual		Privada	
		N	%	N	%	N	%
1987	3.665	2.060	56,2	1.125	30,6	480	13,0
1994	7.766	4.302	55,3	2.531	32,5	933	12,0
1996	10.499	5.954	56,7	3.167	30,1	1.378	13,1
1998	12.726	7.122	55,9	4.008	31,4	1.596	12,5
1999	15.171	8.607	56,7	4.602	30,3	1.962	12,9

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília, agosto/2000.

Tabela 12

Matrículas em Cursos de Doutorado, em dezembro, por Dependência Administrativa

Número de Matrículas

Ano	Total	Dependência Administrativa					
		Federal		Estadual		Privada	
		N	%	N	%	N	%
1987	8.366	2.469	29,5	5.264	62,9	633	7,0
1994	18.907	6.941	36,7	10.470	55,3	1.496	7,0
1996	22.198	8.658	39,0	11.559	52,0	1.981	8,0
1998	26.810	11.251	41,9	13.097	48,8	2.462	9,0
1999	29.940	13.027	43,5	14.176	47,3	2.737	9,0

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília, agosto/2000.

Tabela 13

Número de Títulos de Doutorado por Dependência Administrativa

Número de Títulos de Doutor

Ano	Total	Dependência Administrativa					
		Federal		Estadual		Privada	
		N	%	N	%	N	%
1987	872	256	29,3	565	64,7	51	5,8
1994	2.107	788	37,3	1.187	56,3	132	6,2
1996	2.985	1.142	38,2	1.636	54,8	207	6,9
1998	3.938	1.420	36,0	2.181	55,3	337	8,5
1999	4.852	1.913	39,4	2.542	52,3	397	8,1

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília, agosto/2000.

Tabela 14

Distribuição das matrículas de Mestrado

por dependência administrativa-Brasil e Regiões Sudeste e Sul-1999

Brasil e Regiões	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	56.911	29.337	18.802	-	8.772
Sudeste	37.178	12.425	17.833	-	6.920
Sul	10.388	8.007	717	-	1.664
Total SE+Sul	47.566	20.432	18.550		8.584

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior* – Brasil. Brasília, agosto/2000.

Tabela 15

**Distribuição das matrículas de Doutorado
por dependência administrativa-Brasil e Regiões Sudeste e Sul-1999**

Brasil e Regiões	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	29.940	13 027	14.176	-	2.737
Sudeste	24.060	7.594	14.063	-	2.403
Sul	3.614	3.191	89	-	334
Total SE+Sul	27.674	10.785	14.142	-	2.737

Fonte: MEC/INEP *Resultados e Tendências da Educação Superior* – Brasil. Brasília, agosto/2000.