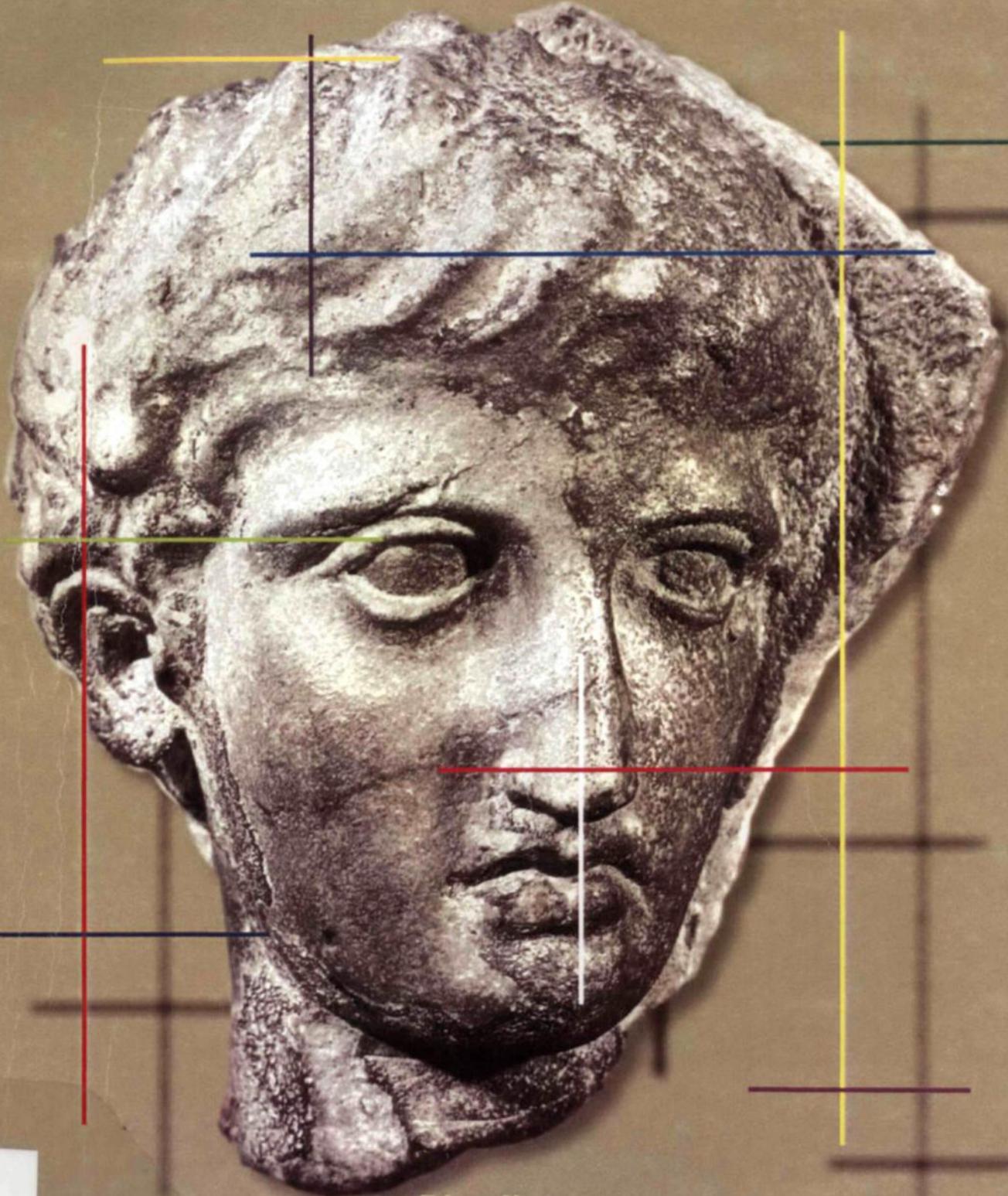


CIBEC/INEP



B0027947

de Relações Ambíguas: regulação e ensino superior



Edson Nunes

78
262t

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

República Federativa do Brasil

Fernando Henrique Cardoso

Ministério da Educação (MEC)

Paulo Renato Souza

Secretaria Executiva do MEC

Luciano Oliva Patrício

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Maria Helena Guimarães de Castro

Diretoria de Gestão e Planejamento

Solange Maria de Fátima Gomes Paiva Castro

Teias de Relações Ambíguas: regulação e ensino superior

Edson Nunes

com a equipe

**André Nogueira • David Morais • Leandro Molhano Ribeiro
Márcia Marques de Carvalho • Wagner Ricardo dos Santos**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)
Núcleo de Análise Interdisciplinar da Política Educacional e Regulatória (Naipe)
Universidade Candido Mendes (Ucam)

Brasília-DF, março de 2002

COORDENAÇÃO-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES

Antonio Danilo Morais Barbosa

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Rosa dos Anjos Oliveira

COORDENAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO VISUAL

Antonio Fernandes Secchin

EDITOR

Jair Santana Moraes

REVISÃO

Eveline de Assis

Rosa dos Anjos Oliveira

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Regina Helena Azevedo de Mello

Rosa dos Anjos Oliveira

PROJETO GRÁFICO

F. Secchin

CAPA

Marcos Hartwich

ARTE-FINAL

Marcos Hartwich

TIRAGEM

2.000 exemplares

EDITORIA

Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 418

CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil

Fones: (61) 224-7092, 321-7376

Fax: (61)224-4167

E-mail: editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO

Cibec/Inep - Centro de Informações e Biblioteca em Educação

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo

CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil

Fone: (61)323-3500

Fax: (61)223-5137

E-mail: cibec@inep.gov.br

<http://www.inep.gov.br>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior / Edson Nunes et al. - Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002. 123 p. : il.

1. Política da educação. 2. Instituições de ensino superior. 3. Reforma do ensino superior. 4. Relação Estado-educação. I. Nunes, Edson. II. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. III. Núcleo de Análise Interdisciplinar da Política Educacional e Regulatória. IV Universidade Candido Mendes.

CDU: 378(81)

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	5
LISTA DE TABELAS.....	7
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
LISTA DE QUADROS	11
OS AUTORES	13
APRESENTAÇÃO.....	15
INTRODUÇÃO	17
 Capítulo 1	
REFORMA E REGULAÇÃO NO GOVERNO FHC: O CNE COMO AGÊNCIA REGULATÓRIA.....	21
 Capítulo 2	
ENCRUZILHADAS: REGIMES REGULATÓRIOS E REGULAÇÃO FRAGMENTADA NA EDUCAÇÃO.....	25
 Capítulo 3	
DO CNE AO CNE: 70 ANOS DE POLÍTICA REGULATÓRIA.....	31
 Capítulo 4	
COMBATES E ARGUMENTOS, CRESCIMENTO E POTENCIAL DO ENSINO SUPERIOR	39
 Capítulo 5	
SETOR PRIVADO E RESPONSABILIDADE	57

Capítulo 6	
PROFISSIONALIZAÇÃO PRECOCE, EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA E ESCOLHAS ESTRATÉGICAS.....	67
Capítulo 7	
AUTARQUIA, CORPORAÇÃO E ACUMULAÇÃO DE RECURSOS E PODER	75
Capítulo 8	
GOVERNANÇA, TAXIONOMIA E POLÍTICA	81
Capítulo 9	
O PÚBLICO, O PRIVADO E A MATURAÇÃO DOS INVESTIMENTOS	87
Capítulo 10	
EMPACOTANDO O ENSINO SUPERIOR: ESCOPO E OBJETIVO DA MÉTRICA REGULATÓRIA	91
Capítulo 11	
EDUCADORES, DIGNIDADE PROFISSIONAL E POLÍTICA.....	105
Capítulo 12	
REGULAÇÃO E DISSONÂNCIA COGNITIVA	109
Capítulo 13	
REGULAÇÃO E ISOMORFISMO.....	111
Capítulo 14	
FINAL: CONTRADIÇÕES, RAZÃO E POLÍTICA PÚBLICA.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117

LISTA DE SIGLAS

AAUP	American Association of University Professors
Abmes	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
Abruc	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
Abruem	Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
Anamec	Associação Nacional de Mantenedoras de Escolas Católicas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Andes	Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Insituições Federais de Ensino Superior
ANE	Agência Nacional de Educação
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
Apec	Associação Promotora de Estudos de Economia
BC	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CB	Condições Boas
CI	Condições Insuficientes
CMB	Condições Muito Boas
CR	Condições Regulares
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNT	Confederação Nacional do Transporte
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CFE	Conselho de Reforma do Estado
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTC	Conselho Técnico-científico da Capes
CUT	Central Única dos Trabalhados
DAC	Departamento de Aviação Civil
Dataprev	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENCE	Escola Nacional de Ciências Contábeis
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fundap	Fundo de Desenvolvimento Administrativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de ensino superior
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iseb	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
IQCD	índice de qualificação do corpo docente
IQD	índice de qualificação docente
IQDpsic	índice de qualificação docente das disciplinas de Psicologia
ITCD	índice de titulação do corpo docente
Iuperj	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
Naipe	Núcleo de Análise Interdisciplinar da Política Educacional e Regulatória
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SDS	Social Democracia Sindical
SESu/MEC	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
Siorg	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
Ucam	Universidade Candido Mendes
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE	União Nacional dos Estudantes

LISTA DE TABELAS

1 - Distribuição dos estudantes segundo o tipo de instituição - Brasil e outros países - 1998.....	18
2 - Número de órgãos reguladores, por ministérios, conforme classificação do governo.....	22
3 - Número de órgãos reguladores, por ministérios, conforme classificação do governo, por década.....	22
4 - Número de pareceres e processos do CNE segundo a origem - 1996 a 2000.....	34
5 - Principais assuntos tratados nos pareceres do CNE - 1996 a 2000.....	35
6 - Alunos matriculados e docentes no ensino superior - Brasil - 1999.....	39
7 - Taxa de escolarização líquida no ensino superior (18 a 21 anos) nos países da OECD - 1996.....	41
8 - Taxas de escolarização bruta, por nível de instrução - Brasil e outros países - 1996.....	42
9 - Taxas de escolarização do primário e secundário, por nível de instrução e grupo de idade - Brasil e outros países - 1996.....	42
10 - Instrução da população de 25 anos ou mais - Brasil e outros países.....	43
11 - Instrução da população de 25 anos ou mais, por mil pessoas - Brasil e outros países - 1990-1991.....	44
12 - Despesa pública com a educação, com relação ao PNB - Brasil e outros países - 1996.....	47
13 - Despesa pública com a educação por nível de instrução - Brasil e outros países - 1996.....	47
14 - Evolução das matrículas, por nível de ensino - Brasil - 1970-2010.....	48
15 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do 1º grau - Grandes regiões e Estados selecionados - 1991-1996.....	49
16 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do 2º grau -Grandes regiões e Estados selecionados - 1991-1996.....	49
17 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do ensino superior -Grandes regiões e Estados selecionados - 1991-1996.....	50
18 - Concluintes do ensino médio e vagas oferecidas no vestibular - Brasil e grandes regiões - 1996-1999.....	50

19 - Matrículas no ensino médio - Grandes regiões e unidades da Federação- 1971-2000	51
20 - Taxa de evolução das matrículas no ensino médio - Grandes regiões e unidades da Federação - 1971-2000	52
21 - Evolução do total de IES, por dependência administrativa - Brasil - 1980-1999	53
22 - Perspectivas do graduando ENC/99 - Brasil.....	54
23 - A percepção dos graduandos quanto ao ensino - Brasil - 2000.....	54
24 - Associações de representação de universidades, segundo total de instituições representadas e total de alunos.....	58
25 - Alunos matriculados no ensino superior, por dependência administrativa - Brasil e grandes regiões - 1999	58
26 - Número de vagas no vestibular no ensino superior, por dependência administrativa - Brasil e grandes regiões - 1999	58
27 - Alunos ingressantes no ensino superior, por dependência administrativa - Brasil e grandes regiões - 1999	59
28 - Concluintes do ensino superior, por dependência administrativa - 1998	59
29 - Docentes do ensino superior, por dependência administrativa - 1999	59
30 - Indicadores de qualificação docente, discente e de cursos dos setores público e particular - Brasil - 1999	60
31 - Evolução do número de docentes mestres - Brasil.....	60
32 - Número e percentual de cursos com conceito no ENC/2000 - Brasil.....	60
33 - Número de componentes das comissões, por natureza da instituição de origem, segundo a comissão a que pertence	62
34 - Docentes, por dependência administrativa da instituição de origem, segundo a titulação - Brasil - 1999.....	63
35 - Número de componentes das comissões, por região da instituição de origem, segundo a comissão a que pertence.....	63
36 - Número de docentes, por região da instituição de origem - Brasil - 1999	64
37 - Número de componentes das Comissões de Especialistas e de Avaliação e número de docentes do Brasil, segundo região e dependência da instituição de origem.....	64
38 - Ganhadores do Prêmio Nobel com nacionalidade americana, por décadas do século 20.....	76
39 - Ganhadores do Prêmio Nobel de instituições americanas, por décadas do século 20	76
40 - Itens da Avaliação das Condições de Ofertas dos Cursos - 1998-2000	92
41 - Parâmetros para se obter conceito "A" no item biblioteca.....	92
42 - Critérios necessários ao conceito "A" das condições de oferta - Titulação <i>stricto sensu</i>	100

LISTA DE GRÁFICOS

1 - Número de pessoas (em milhões) que o Brasil precisa formar no 2º e 3º graus para obter estoque da população com escolarização equivalente a dos países citados.....	45
2 - Número de vezes em que a proporção da população com escolaridade superior à dos países citados é maior que a proporção da população brasileira com essa escolaridade.....	46
3 - Evolução das matrículas - Brasil.....	48
4 - Evolução do ensino médio - Brasil e Regiões - 1970-2000.....	51
5 - Evolução do número de universidades - Brasil.....	53
6 - Porcentual de ganhadores do Prêmio Nobel com nacionalidade americana, por décadas do século 20.....	77
7 - Porcentual de ganhadores do Prêmio Nobel de instituições americanas, por décadas do século 20.....	77

LISTA DE (2UADROS

1 - Entidades consultadas para a elaboração da lista tríplice de integrantes da Câmara de Educação Superior.....	33
2 - Critérios necessários ao conceito "A" das condições de oferta - Biblioteca-2000	93
3 - Itens avaliados no curso de Direito em 1998 e 2001	101
4- Itens de avaliação do corpo docente para o curso de Direito - 1998 e 2001.....	103

OS AUTORES

André Nogueira

Doutorando em Ciência Política, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduado em Ciências Sociais pela UFRJ. Assessor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Cândido Mendes. É pesquisador do Naipe/Ucam/Databrasil - Ensino e Pesquisa.

Realizou diversas pesquisas eleitorais, institucionais e de mercado, tendo prestado consultoria a empresas e instituições públicas e privadas.

Autor de: *Ambiente e desenvolvimento em perspectiva; Comissão de Valores Mobiliários - imagem e avaliação institucional; Poder e retórica: linguagem e mídia na política*. Co-autor de: *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil; Economia política do poder e modernização na democracia brasileira; O Paraíba do Sul e o Ceivap: política das águas e gestão sustentável; A lei das águas e o Ceivap: aspectos institucionais na perspectiva das prefeituras; e Instituições, poder e política na saúde: um marco de referência*.

E-mail: amnog@candidomendes.br

David Morais

Doutorando em Geografia Humana pela UFRJ, mestre em Sociologia pelo IUPERJ, graduado em Ciências Sociais pela UFMG. Assessor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento. Foi pesquisador da Universidade das Nações Unidas junto à Universidade de Chicago e à Universidade de Los Andes.

É pesquisador do Naipe/Ucam/Databrasil - Ensino e Pesquisa. Realiza pesquisas eleitorais e de mercado, concentrando-se em pesquisas e consultorias na área de Sociologia Criminal. Participa de diversas palestras e conferências sobre segurança pública.

Autor de: *O morar só; A sociedade fragmentada, Violência e segurança no Rio de Janeiro: breves considerações sobre o medo e A noção de área de risco de violência na cidade do Rio de Janeiro*.

E-mail: dmorais@candidomendes.br

Edson Nunes

Doutor em Ciência Política pela University of California, Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduado em Direito e Ciências Sociais pela UFF. Foi pesquisador e vice-presidente executivo do Ipea, secretário-geral adjunto do Ministério do Planejamento, presidente do IBGE, representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES e do Dataprev.

Professor do mestrado em Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes, exerce atualmente a função de pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento; também coordena o Naipe/Ucam e é diretor-geral do Databrasil - Ensino e Pesquisa.

Autor de: *A gramática política do Brasil; A revolta das barcas: populismo, violência e conflito político; Reforma administrativa, reforma regulatória: a nova face da relação Estado-economia no Brasil.* Organizador dos livros: *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social;* e *Sfate and society in Brazil: continuity and change.* Co-autor de: *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil; Política social e reforma fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil; Evolução; Institucionalização do ensino superior privado no Brasil: 1968-1990; e Dilemmas of state-led modernization in Brazil.*

E-mail: enunes@candidomendes.br

Leandro Molhano Ribeiro

Doutorando em Ciência Política, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduado em Ciências Sociais pela UFMG.

É pesquisador do Naipe/Ucam/Databrasil - Ensino e Pesquisa. Participou de pesquisas sobre avaliação educacional no Laboratório de Medidas Educacionais do Departamento de Estatística da UFMG.

Autor de: *Partidos políticos e gastos sociais em Minas Gerais - 1994/1996.* Co-autor de: *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil e Cálculo do valor agregado dos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil das Instituições de Ensino Superior de Minas Gerais.*

E-mail: lmolhano@candidomendes.br

Márcia Marques de Carvalho

Graduada em Estatística pela Ence, mestre em Pesquisa Operacional pela UFRJ, assessora da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, professora do mestrado em Economia Empresarial da Ucam.

É responsável pela Estatística Educacional e pela pesquisa com os concluintes dos cursos superiores da Ucam, e pesquisadora do Naipe/Ucam/Databrasil - Ensino e Pesquisa.

Autora de *Modelos de transição: educação e renda.*

E-mail: mmcarv@candidomendes.br

Wagner Ricardo dos Santos

Graduado em História pela UFMG, assessor especial da Pró-Reitoria de Graduação da Ucam. É pesquisador do Naipe/Ucam/Databrasil - Ensino e Pesquisa.

Co-autor de *O Paraíba do Sul e o Ceivap: política das águas e gestão sustentável.* E-mail: wsantos@candidomendes.br

APRESENTAÇÃO

Este ensaio reflete as atividades e a pauta de estudos e pesquisas do Núcleo de Análise Interdisciplinar da Política Educacional e Regulatória (Naípe) do Databrasil - Ensino e Pesquisa, órgão associado à Universidade Candido Mendes, sob a coordenação da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento. Paralelamente a este, trazido a público pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), publicou-se, pela editora Garamond, o livro *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo da OAB, Provão - avaliação do ensino superior e profissionalização precoce*.

O Naípe concentra sua atenção nos processos de regulação e avaliação do sistema universitário brasileiro, segundo perspectiva comparada. Tem como propósito a compilação de informações, a preparação de bases de dados, a realização de pesquisas originais, a sistematização da bibliografia mundial sobre estudos relacionados ao ensino superior, contemplando tanto trabalhos divulgados sob a forma de publicações e relatórios, quanto seminários e cursos avançados, versando sobre sistemas de ensino superior, sua governança e as políticas públicas correlatas.

Vários colegas e especialistas ofereceram seus comentários e críticas a versões iniciais deste texto. Alguns, como João Batista de Araújo e Oliveira e Nelson de Castro Senra, especial e gentilmente produziram recomendações detalhadas e valiosas. Outros profissionais competentes e leitores atentos, como André Mendes de Almeida, Claudio Moura Castro, Cláudio Neiva, Leonardo Burlamaqui, Melissa Melo e Souza, Paulo Elpídio de Menezes Neto, Rosana Heringer contribuíram ao longo do tempo para o aperfeiçoamento do texto em processo.

Registre-se, também, o valioso apoio de Roberto Bunheirão e Riva Karen, mencionando-se, ainda, a decidida segurança trazida pelo inesgotável conhecimento de Helena Maria A. M. Barroso sobre a legislação, sua história e vicissitudes. Se nem todas as recomendações foram integralmente acatadas, por teimosia ou inadvertência dos autores, todas foram integralmente valorizadas e reconhecidas, registrando-se aqui nosso mais sincero agradecimento.

Os Autores

INTRODUÇÃO

Este ensaio destina-se a delinear um "campo analítico" para o estudo do ensino de terceiro grau no Brasil, tendo por objetivo subsidiar uma agenda acadêmica de estudos e pesquisas sobre o tema.¹ Estou convencido da imperiosa necessidade de colocar a discussão sobre o terceiro grau - incluída aí, por suposto, a pos-graduação - em perspectiva ampla, tanto teórica quanto estratégica, a fim de que nos seja permitido - enquanto partícipes deste campo intelectual e profissional - a abordagem do tema sem as tradicionais restrições geradas pelo enviesado debate entre o 'público'¹ e o "privado".

Necessário, para tanto, reconstituir a visão sobre o campo de trabalho.

A constituição teórica de um objeto de estudo exige a especificação de suas fronteiras e o detalhamento das conexões de sua existência, encadeamentos para trás e para a frente. Pressupõe, para além do entendimento de sua articulação com áreas vizinhas e campos intelectuais semelhantes, compreender a "arqueologia" - por se tratar de campo novo - de sua pretensão e sua justificativa à existência autônoma, ao lado de tantas outras temáticas relevantes.

O ensino do terceiro grau no Brasil preenche requisitos para sua constituição como campo analítico de estudo autônomo. Em primeiro lugar, em virtude da própria complexidade que caracteriza sua existência histórica. Em segundo lugar, em decorrência da percepção dos atores sociais relevantes que dele participam, e que acabaram por transformá-lo em palco de confrontos ideológicos. Em terceiro lugar, porque existe, nas ciências sociais, substancial produção acadêmica sobre profissões, cientistas, colégios invisíveis, o que já constitui uma especialização profissional. Quarto, porque são poucos os países do mundo nos quais a presença do setor privado seja tão forte quanto no Brasil (Tabela 1).² Quinto, *et pour cause*, pela relevância estratégica que o tema assume em tal contexto.³ Sexto, porque, desde a perspectiva da economia política, este é um setor econômico ativo, com agendas, interesses e conflitos, internos e externos ao setor, com necessidade de se relacionar com outros atores públicos e privados, obedecer, influenciar ou capturar aparatos regulatórios, interagir com o Judiciário, na falha ou na oposição ao aparato colegiado pertinente, exercer representação e pressão via Legislativo, engajar-se em política burocrática com o setor público, fazer política interna e externa ao setor, atuar nas eleições para os legislativos e executivos.

Apesar de sua singularidade mundial, o setor, dado o seu enorme componente econômico privado, em nada difere, no contexto da economia política do poder - e, portanto, no âmbito de sua constituição como um campo analítico - , de qualquer outro setor da economia.

¹ A idéia de *campo* e sua aplicação em diversas áreas, como campo científico, campo burocrático, campo político, entre outros, foi desenvolvida por Pierre Bourdieu em diversos trabalhos. Ver, particularmente, os capítulos "A gênese dos conceitos de habitus e de campo", no livro *Poder simbólico* (1989) "O campo científico", no livro *Pierre Bourdieu*, organizado por Renato Ortiz (1994); e "Espírito de Estado gênese e estrutura do campo burocrático", em *Razões práticas*. sobre a teoria da ação (1996).

² "Tertiary Education is controlled and managed by public authorities in most countries. The exceptions to this pattern are found in Brazil Indonesia. Japan, Korea, the Netherlands, the Philippines. Poland and United Kingdom" (OECD, 1998, p. 180).

³ Naturalmente, ao tentar desenhar os contornos deste campo analítico, terei a inevitável oportunidade de sugerir temas para pesquisas subsequentes, visto que muitas indagações permanecerão em aberto. Tentativa anterior de configuração de campo analítico semelhante. pode ser lida em Edson Nunes (1977).

Tabela 1 - Distribuição dos estudantes segundo o tipo de instituição - Brasil e outros países - 1998*

Países	Tipo da instituição do 3º nível de instrução**					
	Tipo B			Tipo A		
	Pública	Privada dependente do governo	Privada independente	Pública	Privada dependente do governo	Privada independente
Alemanha	62,7	37,3	-	100,0	-	-
Argentina	62,7	23,6	9,2	-	-	-
Austrália	97,7	2,3	-	100,0	-	-
Áustria	65,3	34,7	-	97,4	2,6	-
Brasil***	-	-	-	40,1	-	59,9
Canadá	96,8	3,2	-	100,0	-	-
Chile	8,5	6,6	84,9	32,8	23,9	43,2
Coréia	13,9	-	86,1	24,3	-	75,7
Espanha	82,5	6,3	11,2	89,5	-	10,5
Estados Unidos	92,6	-	7,4	68,9	-	31,1
Filipinas	-	-	-	24,8	-	75,2
França	74,1	9,2	16,6	91,0	0,8	8,2
Holanda	9,8	90,2	-	32,5	67,5	4,1
Indonésia	58,7	-	41,3	29,7	70,3	-
Itália	44,8	-	55,2	87,9	-	12,1
Japão	9,2	-	90,8	26,1	-	73,9
Malásia	61,7	-	38,3	92,9	-	7,1
México	-	-	-	73,5	-	26,5
Noruega	72,0	28,0	-	90,7	9,3	-
Polônia	93,0	-	7,0	80,3	-	19,7
Portugal	73,2	26,8	-	63,3	36,7	-
Reino Unido	-	100,0	-	-	100,0	-
Suécia	-	-	-	94,3	5,7	-
Suíça	46,5	30,3	23,2	93,9	5,2	0,9
Tailândia	55,4	44,6	-	85,8	14,2	-
Turquia	99,0	1,0	-	98,3	1,7	-
Uruguai	87,6	-	12,4	92,9	-	9,3

Fonte: OECD. *Education at a glance: OBCE indicators*. Paris, 2000.

* Clark (1993). Para os demais casos desviantes ver Weidman e Park (2000) e Swinerton (1991). O desenvolvimento da vida acadêmica na Coréia, Malásia, Singapura e Japão, em comparação com a Inglaterra pode ser lido em Kim (2001). " Instituições Tipo A: são aquelas cujos programas têm forte fundamentação teórica, sendo desenhados para prover qualificação suficiente para o ingresso em programas de pesquisa e em profissões que requerem alto grau de habilidade - ex.: Medicina, Odontologia, Arquitetura. Possuem duração correspondente a pelo menos três anos de estudo em tempo integral, sendo comum estenderem-se por quatro anos ou mais. Instituições Tipo B: possuem programas mais curtos, concentrados no desenvolvimento de habilidades práticas, técnicas e ocupacionais, tendo em vista o imediato ingresso no mercado de trabalho. A duração mínima é de dois anos, correspondendo ao que no Brasil hoje se chama de cursos sequenciais ou tecnológicos. *** De acordo com dados do Inep para o ano de 1999, o percentual de estudantes em IES privadas, no Brasil, era de 64,9%. Considerando-se apenas as matrículas em universidades, observa-se que 55,2% do total de estudantes inscreveram-se na rede de ensino privada (Instituto..., 2000b).

Do ponto de vista analítico, desenhar o setor requer observar suas questões internas, a "cozinha de sua vida doméstica", sua capacidade de agregação e articulação, sua competição interna, relacionando-as a seu *task environment*, seu ambiente operativo, que traz à sua vida novas *interfaces*, novos atores, novos desafios. Seu ambiente operativo inclui os estudantes, os docentes e seus sindicatos, as ordens profissionais e sua zanga com as escolas superiores privadas, a opinião pública e as famílias, o aparato regulatório do Estado. Tentaremos mostrar, nesta primeira abordagem ao tema, a relevância de cada um destes atores para o dimensionamento analítico do campo.

Dada a prévia natureza intervencionista do Estado brasileiro, em virtude do programa dos dois governos eleitos FHC, opostos ao Estado varguista, e tendo em vista o programa de reformas enunciado pelo governo, faz-se necessário iniciar o esboço analítico do setor por meio das

propostas de intervenção vigentes. Parte-se do suposto de que estas constituiriam o marco regulatório - demarcariam, portanto, a lógica das coalizões e da ação racional dos agentes - no qual o setor vai constituir-se, fazer política e operar.

Para entender o contexto em que opera o setor educacional, no conjunto dos setores econômicos brasileiros, será necessário, de início, "deseducacionalizar" a análise, colocando-a na perspectiva própria ao entendimento de sua inserção na economia política do poder.

REFORMA E REGULAÇÃO NO GOVERNO FHC: O CNE COMO AGENCIA REGULATÓRIA

As políticas educacionais, sobre as quais se digladiam os diversos atores no Governo FHC, se inserem em um contexto de reforma, privatização e desregulamentação. As reformas constitucionais e o programa nacional de desestatização permitiram crer que haveria a necessidade de novos entes reguladores, em substituição aos anteriores, que atuavam em um cenário onde o Estado era produtor e prestador de serviços básicos.

Os rápidos avanços tecnológicos e a vantagem competitiva internacional, demonstrados por algumas economias mais liberalizadas, com maior capacidade de investimentos, certamente contribuíram para a emergência de um novo modelo de Estado, no qual se insere um novo modelo de regulação. A validade deste modelo pode e deve ser discutida, mas, para entender como poderá vir a ser este novo tipo de regulação, é preciso interpretar o discurso, pesquisar, documentar, analisar e avaliar os processos pelos quais opera o regime que se quer constituir.

No Estado brasileiro, há grande número de entidades que são descritas, pela nomenclatura de plantão, como reguladoras ou normatizadoras. Sistema classificatório das entidades governamentais, tornado disponível no primeiro Governo FHC, listava (Tabela 2) centenas de órgãos sob esta rubrica, ou arena, como diria Lowi.¹

Obviamente, é razoável supor que, desde o ponto de vista classificatório, exista algum exagero - há quem afirme que, de fato existe, isto sim, "subenumeração" - na atribuição de papéis regulatórios a estas tres centenas de órgãos. Seja como for, como a classificação é do próprio governo, que sirva, senão como tema de pesquisa, de aviso acautelatório para todos nós.

Para efeito deste texto, em linha com os trabalhos recentes nesta área que os europeus denominaram de "comitologia",² chamaremos de agência regulatória apenas aquelas que "regulam para fora"¹, ou seja, regulam para o público e não apenas para o próprio Estado. Devem não apenas sugerir ou criar normas, mas precisam também fiscalizar seu cumprimento e ter competência para impor penalidades aos infratores. Regulam e fiscalizam relações de mercado, relações entre consumidor e produtor e/ou prestador de serviço. Por esta razão, observamos o Conselho Nacional de Educação (CNE) como agência regulatória, independentemente de sua natureza jurídica *vs* as outras agências. O CNE é um dos atores constitutivos essenciais do desenho analítico do terceiro grau, como um campo de estudo.

Agências atuam sobre setores vitais para a economia e para a sociedade, apresentando diferentes graus de dinamismo e avanços tecnológicos. Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los.

Para Low, (1964), áreas de políticas ou de atividades governamentais constituem arenas de poder real, cada qual com sua estrutura política característica, seu processo político, elites e relações entre grupos. Conferir, ademais, no que se refere especificamente à política regulatória, o imperdível trabalho de Lowi (1985), "The State, n politics the relation between policy and administration". Sobre a discussão, consulte Armstrong (2000), especialmente o capítulo 3 "Comitolog/

Tabela 2 - Número de órgãos reguladores, por ministérios, conforme classificação do governo

Ministérios	NP
Agência Espacial Brasileira	
Conselho do Governo	7
Estado-Maior das Forças Armadas	17
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	4
Ministério da Aeronáutica	7
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	6
Ministério da Ciência e Tecnologia	
Ministério da Cultura	9
Ministério da Educação e do Desporto	115
Ministério da Fazenda	27
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	8
Ministério da Justiça	14
Ministério da Marinha	4
Ministério da Previdência e Assistência Social	10
Ministério da Saúde	6
Ministério das Relações Exteriores	2
Ministério do Exército	3
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	9
Ministério do Planejamento e Orçamento	19
Ministério dos Transportes	17
Ministério Extraordinário de Política Fundiária	2
Secretaria de Assuntos Estratégicos	4
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	1
total _____	319

Fonte: Elaborada pelo Naipe, com base nos dados obtidos em 1998, junto ao Siorg/Mare.

Tabela 3 - Número de órgãos reguladores, por ministérios, conforme classificação do governo, por década

Órgão Regulador	Décadas						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Ministério da Educação e do Desporto	-	7	22	27	38	6	15
Ministério do Planejamento e Orçamento	-	-	2	3	-	1	13
Ministério da Previdência e Assistência Social	-	-	-	2	3	-	12
Ministério da Justiça	-	4	-	2	1	2	5
Ministério da Fazenda	4	-	1	6	6	5	11
Estado-Maior das Forças Armadas	-	1	1	2	3	7	3
Ministério dos Transportes	1	-	1	4	4	4	3

Fonte: Elaborada pelo Naipe, com base nos dados obtidos em 1998, junto ao Siorg/Mare.

Regulados e reguladores são xifópagos gerados pela economia de mercado. O aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, torna-se, ele mesmo, um mercado, onde regulação é "comprada" e "vendida". Provedores de serviços, quaisquer serviços - educacionais, advocatícios, de manicure, limpeza de chaminés - licenciados pelo Estado, entenderão perfeitamente que a regulação é uma mercadoria monopolista do Estado. Tanto pode ser boa como não ser. Tanto pode ser democrática quanto preservadora de monopólios. Tudo depende de quem a demanda, e de quem tiver poder para fazê-la existir.

Não existe regulação neutra. Nem existe regulação inocente. Nem toda regulação é contra o regulado. Muitos regulados abençoarão e, neste sentido, buscarão normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam custos, que criem barreiras de entrada à competição, que os mantenham no mercado. Nem toda regulação é a favor do público. Nem toda regulação é a favor do regulado. O mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses. Regula quem pode, não quem quer.³

Em sua prática normativa, a agência tem atividades assemelhadas às legislativas e, por conta mesmo de sua atividade arbitral, possui atividades quase judiciais. As agências podem assumir distintos estatutos jurídicos, desde sua participação na administração direta, até sua existência autárquica e independente.⁴

Sejamos lúcidos. A era que se inaugura no Brasil, nos anos 90, tem significado, magnitude e conseqüências para o aparato estatal do País, que são semelhantes àquelas que se atribuem aos anos 30, na constituição do moderno Estado nacional, quando, por sinal, foi criado o primeiro CNE. Inaugura-se nova relação Estado/economia pela quebra da longa tradição estadista. A nova era, iniciada com a abrupta abertura dos portos, providenciada por Fernando Collor, desdobrou-se em desmontes vários, seguidos de robusta privatização e de nova política regulatória.

O regime regulatório, que se inaugura com as privatizações, constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia. Por intermédio de delegação legislativa, cria-se um novo poder entre os poderes, exercido por novas agências regulatórias, que apontam para a existência de um "Estado dentro do Estado".

Às agências competem funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. A elas são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, desempenham também, as agências, funções judiciárias.

A relação deste *(mini, sub, supra)* Estado com o outro Estado que lhe dá origem, ainda demandará enorme trabalho de ajuste. Reparem, ao delegar-lhes funções assim complexas, o legislativo deu-lhes um mandato com contornos imprecisos. Não poderia ser diferente, tendo em vista a complexidade das atividades que regulam. Caberá às próprias agências fundar mais completamente os poderes decorrentes do mandato genérico, buscar formas práticas de *reinforcement* de seus comandos, gerar e manter a legitimidade de sua atuação, determinar e garantir suas fronteiras jurisdicionais.

Essa inevitável imprecisão do mandato gera precedente inquietude cívica. O usuário dos serviços e produtos regulados é, antes de ser usuário, eleitor daqueles que conferiram mandatos às agências. Estes, legisladores, não reservaram para si supervisão legislativa das atividades mandatárias. Não se reservou, portanto, ao mandante último, o eleitor, poder sobre aqueles que regularão áreas cruciais de sua vida. Obviamente, a qualquer tempo, a seu critério, o legislativo pode sempre inquirir as agências. Verdade. Porém, esta hipótese só é presumível em caso de crise que justifique a convocação.

Transformado apenas em consumidor, o cidadão eleitor carece de meios para inquirir e interpelar o *(mini, sub, supra)* Estado que governará a água que bebe, a eletricidade que consome, o telefone que usa, o rádio que ouve e a televisão que vê, o ensino que obtém, o transporte que utiliza, o remédio que dá a seu filho. Todas estas coisas já são, ou estão por serem, reguladas e comandadas por agências, pelo novo *(mini, sub, supra)* Estado, do qual o CNE é um dos instrumentos.

³ Apesar do tom um tanto radical do texto, ele é reflexo de vasto debate sobre regulação e liberdade. Sua versão mais concisa, bem escrita, respeitada e controversa está em Stigler (1975).

⁴ Esta múltipla personalidade não é específica do Brasil. "Regulatory agencies come in many sizes and forms. Some are headed by commissions - a group of coequal heads who make decisions by voting on formal proposals, much like a legislature - while others have a single administrative head. Some are independent agencies technically outside the President's administrative control, while others are lodged in executive branch departments. Some are what amounts to the first court in the judicial system, with the power to fine regulated firms or even to ban them from markets, while others must achieve their ends by fighting regulated firms in the federal courts. Some have very narrow responsibilities... Others, like the Occupational Health and Safety Administration, regulate every business in the nation." (cf. Noll, 1984, p. 10)

No momento em que o governo, por intermédio de seus representantes em fóruns, declara desistir da criação da Agência Nacional de Educação (ANE), que não pareça incorreto insistir - como aqui está sendo feito - em analisar o CNE como uma agência regulatória. Busca-se verificar a harmonia ou a contradição de seus atos com a orientação política mais genérica - vitoriosa em duas eleições - , à qual formaria os contornos do regime regulatório brasileiro, conforme o programa presidencial aprovado duas vezes pelo voto.

Estranho seria o contrário, à luz dos argumentos apresentados e da evidência internacional, ignorar que o CNE é de fato uma agência regulatória, com quadros nomeados pelo presidente, apesar da ausência do escrutínio senatorial. A inexistência de supervisão legislativa sobre seus atos não difere o CNE das Irmãs mais conhecidas e constituídas como autarquias especiais - Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); e o Banco Central (BC). Lá, também, o Legislativo - e, neste sentido, o Estado brasileiro - não se reservou algum caráter revisor, ou linha de *accountability*. Delegou a um conjunto de homens o poder para lidar com assuntos vitais à sociedade brasileira. Da energia à educação. Não reservou papel para o Congresso, não reservou papel para o cidadão, não criou uma decidida *sunshine policy*, ou seja, uma política com ações transparentes. Nossas agências parecem mais com as burocracias Insuladas do passado do que com as agências que serviram de exemplos em outros países. Ninguém controla os reguladores, ninguém os supervisiona, ninguém lhes escreve e conceitua um mandato.

Por mais técnicos e independentes que sejam os comitês assessores, os conselhos, as agências, num país federativo-presidencialista, o marco regulatório deve refletir a pauta política do grupo vencedor nas urnas. Ou, pelo menos, assim se espera para que o desenho institucional faça sentido. No Brasil, entretanto, inexistente, uma diretriz regulatória. Pode-se pescá-la, como fiz, nos programas e propostas do governo eleito. Mas, pasmem, todas as agências, comitês e conselhos, comecem do zero. São seus próprios chefes. Um ministado.

ENCRUZILHADAS: REGIMES REGULATÓRIOS E REGULAÇÃO FRAGMENTADA NA EDUCAÇÃO

Regimes regulatórios são arranjos político-institucionais, uma configuração historicamente específica de políticas e instituições que estruturam o relacionamento entre interesses sociais, Estado, e atores econômicos, tais como empresas, sindicatos e associações rurais, em múltiplos setores da economia (Eisner, 1993, p. 2). São, portanto, padrões de intervenção político-institucional, que estruturam as relações entre Estado e mercado.

Entendidos sob uma perspectiva nacional, regimes regulatórios constituem uma específica constelação de idéias e instituições que definem a relação entre o Estado, as empresas ou as organizações reguladas. As idéias ou a orientação impressa ao regime dão direção e forma, são a essência do regime, mesmo que não plenamente realizadas nas instituições e nas políticas postas em prática. Essa dimensão refere-se à aderência ou subordinação, dos atores de Estado a doutrinas, ou sua crença em métodos de intervenção governamental na economia.

Uma segunda dimensão refere-se às instituições ou à organização e à articulação do regime na sua relação com os agentes privados. As instituições se constituem pelas idéias somadas a contextos - incentivos e restrições - institucionais preexistentes e acabam modificando, na prática, as idéias que as inspiraram (Vogel, 1996, p. 20).

A mudança formal do regime regulatório brasileiro ocorreu em paralelo ao processo global de reforma administrativa, tanto nas idéias que preconizava, quanto nas instituições que pretendia constituir. Houve estrita correlação, embora nem sempre aparente, entre uma e outra.

Pelo lado institucional, o processo de reforma administrativa no primeiro Governo FHC esteve subordinado a três órgãos, que tinham como atribuições específicas debater e propor políticas e diretrizes para a Reforma do Estado: a Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, o Conselho de Reforma do Estado (CRE)¹ e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

A Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República foi responsável pela dimensão político-estratégica da reforma. Deveria aprovar, acompanhar e avaliar os projetos de Reforma, como um dos órgãos colegiados do Conselho de Governo.² O CRE desempenhou função consultiva, analítica e de articulação, perante a sociedade civil, dos programas propostos,³ não estando seus conselheiros vinculados à administração pública. Diferente dos outros dois órgãos, o Conselho não fazia parte do governo, constituído idealmente como órgão do Estado.⁴ O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) teve como um dos assuntos de sua competência - segundo a Medida Provisória n° 1.450, de 10 de maio de 1996, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios - a recomendação de "políticas e diretrizes para a reforma do Estado".⁵

Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, criada em 20 de junho de 1995 pelo Decreto n° 1.526; Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado em 8 de dezembro de 1996 pelo Decreto n° 1.738.

A competência do Conselho de Governo é assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes governamentais.

Idem.

Para referência ao caso japonês, do qual, declaradamente, se tomou emprestada a idéia, ver Watanabe (1984).

Artigo 14, inciso I, alínea "a".

A produção, as análises e as propostas desses três órgãos constituem material indispensável ao estudo das idéias que permearam as propostas de mudança do regime regulatório, no âmbito da Reforma Administrativa e da Reforma do Estado no Governo FHC. Não obstante, a ideologia - ou doutrina - da reforma deve ser buscada em fonte única: na pletera de textos de Luiz Carlos Bresser Pereira (1989, 1992, 1995, 1996a, 1996b, 1996c, 1997), ministro da pasta do início do governo até sua desincompatibilização do cargo. Em verdade, Bresser Pereira tem sido o mais prolífico estrategista-doutrinário - ideólogo, prefeririam alguns - do movimento de reforma, insistindo didaticamente na divulgação de sua concepção de administração gerencial. A ele se deve a estruturação de um argumento doutrinário organizado para o movimento de reforma administrativa do governo.

A Reforma do Estado do Governo FHC pode ser condensada em quatro aspectos principais:

- delimitação do tamanho do Estado;
- redefinição do papel regulador do Estado;
- recuperação da governança; e
- aumento da governabilidade.

Quanto à delimitação do tamanho do Estado, a intenção era reduzir seu porte, sobretudo no que condizia ao quadro de pessoal, por meio de processos de privatização, "publicização" - transferir para o setor público não-estatal serviços sociais e científicos que são potencialmente competitivos - e terceirização.

No tocante à redefinição do papel regulador do Estado, o objetivo era reduzir o grau de interferência estatal, aumentando o controle via mercado. O Estado seria responsável pela promoção da capacidade do País em competir no mercado globalizado.

O aumento da governança referiu-se à capacidade do Estado de tornar efetivas as decisões do governo. Envolveu, além do ajuste fiscal, mudança no padrão de administração pública. A administração, então burocrática, deveria tornar-se gerencial, ou seja, haveria controle dos resultados e não dos processos de execução de políticas públicas. Para isso, seria necessário separar o *núcleo estratégico* do Estado, responsável pela formulação das políticas e que deve manter o padrão burocrático, dos *serviços monopolistas* (cf. Brasil, Presidência da República, 1995, p. 22), isto é, serviços que só o Estado poderia realizar, mas que podiam e deviam adotar o modelo gerencial de administração.

O aumento da governabilidade envolveria dois processos: o aperfeiçoamento da democracia representativa e maior abertura do poder público ao controle social. Pretendia-se, ao mesmo tempo, garantir melhor intermediação de interesses, e aumentar o poder e a legitimidade do governo.

Interessa aqui, para melhor entender as políticas inerentes ao terceiro grau, a redefinição do papel regulador do Estado. A despeito do longo esforço de reforma, não existiu, até 31 de maio de 1996, nenhuma definição clara de como deveriam ser pensados e estruturados os órgãos responsáveis pelos serviços monopolistas, pela fiscalização e pela regulação dos serviços públicos. Naquele dia, o Conselho de Reforma do Estado recomendou uma série de princípios a serem seguidos na construção do Marco Legal dos Entes Reguladores.⁶ Com a recomendação, buscava-se "a formulação de uma política regulatória que (desse) consistência e coerência às propostas de governo". Neste documento, o Conselho de Reforma do Estado diagnosticou o aparato regulatório brasileiro como "enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência, intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados".⁷

Para tanto, foram sugeridos cinco princípios básicos, que seriam os norteadores da constituição dos entes reguladores:

Na ocasião, compunham o Conselho de Reforma do Estado. Mailson Ferreira da Nóbrega (presidente), Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Hudson de Abranches, e o Ministro do Mare. Luiz Carlos Bresser Pereira.⁷ Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, Recomendação de 31 de maio de 1996, Conselho de Reforma do Estado.

- autonomia e independência decisória;
- ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; e
- limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.⁸

A fim de assegurar a autonomia financeira do ente regulador, recomendava-se que este fosse organizado sob a forma de autarquia. Quanto à sua autonomia decisória, alguns procedimentos deveriam ser observados: nomeação dos dirigentes após aprovação pelo Senado Federal; processo decisório colegiado; dedicação exclusiva dos dirigentes; uso do critério de mérito e de competência profissional, vedada a representação corporativa para recrutamento dos dirigentes; perda de mandato somente em virtude de decisão do Senado, por provocação do Presidente da República; perda automática de mandato de membro do colegiado, por insuficiência de comparecimento às reuniões.

Outros pontos deveriam ser observados, quando da formulação de anteprojeto de um ente regulador. O CRE aconselhava que o texto dispusesse sobre o número de membros do colegiado, preferivelmente não superior a cinco. O texto deveria, também, definir os termos para a participação de usuários, consumidores e investidores, na elaboração de normas ou solução de controvérsias relativas à prestação de serviços, mediante audiência pública. Caberia a ele, também, dispor sobre a competência do órgão para acolher compromissos de cessação de prática econômica específica e compromisso de desempenho, como forma de solucionar conflitos entre consumidores e prestadores de serviço. Seria vedada a decisão tomada com base exclusiva em informações trazidas pelos interessados, devendo o ente regulador buscar fontes independentes, tais como consultorias técnicas do Brasil e do exterior.

Os entes reguladores deveriam: promover e assegurar a competitividade do respectivo mercado; garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado; buscar qualidade e segurança dos serviços aos menores custos possíveis para os usuários; garantir remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço; dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço; e, finalmente, prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

O CRE não elaborou proposta de desenho da rede de instituições regulatórias, e de sua relação com as demais instâncias e esferas de decisão de governo. Assim, não se produziu recomendação sobre a governança do sistema regulatório, sobre eventual comunicação e interpenetração de suas áreas constitutivas, nem sobre a formulação do aparato doutrinário que deveria presidir o regime regulatório brasileiro. Não obstante, muitas das recomendações acima inscritas indicam que o CRE pretendeu desenhar um sistema onde existissem freios e contrapesos adequados à defesa dos usuários individuais e contrários à captura corporativa.

Há indicações sólidas de que algumas dessas recomendações foram ignoradas pelo modelo que vem se constituindo. O "desenho" futuro do regime regulatório deverá, ainda, na prática, ou na luta judicial e política, inevitavelmente, determinar a relação das agências com o Legislativo, com o Judiciário, com o aparato administrativo do governo, e com os usuários e cidadãos, de modo a clarificar as características e a doutrina da "governança regulatória".⁹

O novo regime regulatório brasileiro ainda conviverá com o aparato regulador estatal, abrangente e longo. A constituição do novo regime deverá confrontar uma série de desafios importantes. A descentralização deverá constituir tópico crucial, se de fato se deseja uma relação mais próxima com o usuário e com os diversos interesses. Até o momento, a maioria das audiências públicas continua a ocorrer em Brasília, o que dificulta, decididamente, a participação de muitos

⁸ Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, Recomendação de 31 de maio de 1996, Conselho de Reforma do Estado. ⁹ O desenho do regime regulatório, sua governança e incentivos como um desafio prático de governo, em perspectiva comparada, pode ser visto em Levy e Spiller (1996).

interessados. A insistência no foco brasileiro fará com que, naturalmente, apenas os interesses organizados e mais poderosos tenham presença atuante junto às agências.

Exceto pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), feita refém do Rio de Janeiro por competente *lobby* político, todas as demais agências, independentemente de onde estejam os produtores e consumidores, padecem do vezo "brasilianista". Isto traz, certamente, vantagens e desvantagens. No lado das vantagens, existe uma certa tranqüilidade para o trabalho substantivo. Já as desvantagens são inúmeras. Fica o usuário distanciado do regulador. Fica o regulador exposto quase exclusivamente à presença do regulado, com poder e recursos para se apresentar em Brasília. Fica o jogo da regulação excessivamente restrito ao diálogo entre reguladores e regulador. No caso brasileiro, acresça-se às desvantagens o pantagruélico preço das passagens aéreas, setor ao qual a desregulamentação ainda não chegou.¹⁰ Acresça-se, ademais, o tênue peso das organizações não-governamentais representativas dos diversos interesses.

Uma decidida *sunshine policy*, isto é, uma política que privilegie a transparência das ações deve ser, por isso, objetivo obrigatório. Nos Estados Unidos, o termo *sunshine policy* foi adotado para indicar que a luz do sol, isto é, a transparência nos atos, é o melhor detergente e a principal garantia da isenção das agências. Neste sentido, não se deve desprezar a possibilidade de que algum "procedimentalismo" venha a ser adotado, como forma de garantir a existência de *checks and balances* no processo regulatório.

Pode-se tirar, para este fim, enorme proveito dos meios que a Internet propicia. Todas as decisões, pareceres e todos os votos dos conselheiros deveriam ser matéria pública, à exemplo do que já faz o CNE, bem como deveriam estar permanentemente disponíveis na Internet informações sobre salários, cargos, gratificações e trabalhos em andamento.¹¹ Até o momento, talvez mesmo pela juventude do sistema, ainda não é fácil a obtenção de dados e informações completas sobre as agências. Os servidores ainda não abraçam a política de *full disclosure*, e acabam dizendo que são sigilosas matérias que deveriam ser do conhecimento público.¹²

Somente a total transparência permitirá a real discussão da natureza e orientação do regime regulatório" que se está montando. Não é razoável imaginar-se, contudo, que o regime venha a ter orientação monolítica, visto que as direções e diretrizes acabarão sendo determinadas pelo complexo jogo de influências, interesses privados, capacidade das agências, pressões políticas. Tal conjunto de fatores fará com que, provavelmente, venha a se constituir um regime naturalmente fragmentado, apresentando até mesmo tendências contraditórias.

No caso da política educacional e da vocação microrregulatória do CNE, evidencia-se que a proposta programática do Governo FHC, para a lógica do arcabouço regulatório do Estado brasileiro sob sua administração, está sendo francamente desobedecida. Tendo em vista a sobrecarga regulatória, a preferência pela microrregulação muitas vezes redundante, o que caracteriza o setor educacional, está em contradição com o que aprendemos da leitura do programa de governo acima resumido. Está, portanto, em contradição com o regime regulatório vigente, se é que se pode dizer que existe um.

Se tal regime regulatório não existe - ou se não se quer pô-lo em funcionamento - , só nos sobra a nós, analistas e sujeitos da regulação, concluir que se opta simbolicamente por um regime harmônico modernizante, tilintante aos ouvidos de investidores internacionais, associado a um regime intervencionista e protecionista, tilintante ou, em certos casos irritante, a muitos outros ouvidos da coalizão governamental, incluindo-se aqui as mantenedoras privadas do terceiro grau,

¹⁰ Sobre a regulação/desregulação do setor, ver Mello (2000).

¹¹ Países como os EUA e Canadá fazem públicos os salários, benefícios, planos de carreira, de saúde, seguros, de todos os dirigentes e servidores dos aparatos regulatórios...

¹² Entre as agências abordadas em 1998e 1999, a única de fato praticamente impenetrável tem sido o DAC As outras, com pequenas variações, são medianamente permeáveis, embora muitas vezes refuguem respostas, ignorem pedidos de informação, ou teimem em dizer que a estrutura de cargos, salários e gratificações, trajetória político-profissional dos dirigentes são assuntos confidenciais. O CNE é clara exceção: sua produção legislativa, votos dos conselheiros e exposições de motivos são públicos. O fluxo livre de informação, como uma forma de *soft power* é fundamental para a constituição e o fortalecimento de instituições públicas, numa sociedade pluralista. Argumento neste sentido deve ser lido em Keohane e Nye Jr. (1998).

montadoras, indústrias não-competitivas do conglomerado da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Isto se deve, obviamente, à amplitude da coalizão de governo e à sua necessidade, pelo tamanho, da negociação permanente, contexto que favorece a microrregulação episódica. A resultante é um "não-regime regulatório brasileiro" ou, talvez, um regime fragmentado. Ou, ainda melhor, quando se falava ainda de corporativismo em termos comparativos, um regime que precisa ser desagregado em direção a produzir, futuramente, talvez um *paper* ou uma tese americana, que se chamará *disaggregating the brazilian regulatory regime*.

DO CNE AO CNE: 70 ANOS DE POLÍTICA REGULATÓRIA

O Ministério da Educação foi criado na década de 30, pelo Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, como uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, para exercer as atribuições do Governo Federal em tudo que fosse recorrente à educação. Até esse momento, tal atribuição era da Secretaria da Justiça e Negócios Interiores. Em 1931, o Decreto nº 19.850 criou o Conselho Nacional de Educação, como órgão federal, com a função de firmar as diretrizes gerais dos diversos ramos e níveis de ensino (artigo 5º, letra F).

Com a Constituição de 1946, a presença do Estado se explicita. O artigo 5º define que "competirá privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e sobre as condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais". Este preceito está também presente nas Constituições de 1967 (artigo 8º, XVII) e de 1988 (artigo 22º, XXIV)

Ao longo do tempo, o Conselho foi ganhando novas atribuições, sempre atuando como órgão normativo subordinado ao Ministério da Educação. Em 20 de dezembro de 1961, por meio da Lei nº 4.024, foi reformulado, passando a se chamar Conselho Federal de Educação, com esfera de ação meramente normativa. Em seu regulamento,¹ essa atuação foi ampliada, incluindo competência para: adotar ou propor medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino; propor a política educacional para a formação e aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior; e decidir sobre o funcionamento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares (artigo 15).

Em outubro de 1994, o Ministro Murílio Hingel decidiu extinguir o Conselho Federal de Educação (CFE). O motivo aparente foi uma denúncia de corrupção que teria sido feita ao ministro. Os conselheiros, em reunião, decidiram por unanimidade pedir que fosse aberta sindicância para apurar tais denúncias. O ministro decidiu não responder ao pedido dos Conselheiros, e extinguiu o CFE sem apuração detalhada do caso.²

Um ano mais tarde, o Conselho retornou ao cenário nacional, sob uma nova concepção de atuação, por intermédio da Lei nº 9.131 de 24 de dezembro de 1995.³ Nesta Lei, cabe ao "Ministério da Educação e do Desporto exercer as atribuições do poder público federal em matéria de Educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem" (artigo 6º). No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contaria com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compusessem (parágrafo 1º).

Dentre as finalidades principais do novo Conselho Nacional de Educação (CNE) estão: "colaborar na formulação da política nacional de educação, tendo atribuições normativas, deliberativas

¹ Portaria nº 889, de 29 de dezembro de 1977.

² Entrevista realizada com o professor Ernani Baer, em 27 de agosto de 1998.

³ Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional."⁴ Atribuições típicas do que a literatura internacional convencionou chamar de agência, ou "governo por comitês".

A Lei ainda prevê que o Conselho será composto por duas câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior. Cada órgão seria integrado por 12 conselheiros, os quais devem se reunir na forma de Conselho Pleno a cada dois meses.

Quanto à escolha de conselheiros, o parágrafo 1º, do artigo 8º, da Lei estabelece que a nomeação será feita pelo Presidente de República. Dispõe-se que, pelo menos, a metade dos conselheiros, obrigatoriamente, será escolhida dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada câmara. Tais listas, segundo os Decretos nº 1.716, de 24 de novembro de 1995, e nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999, seriam elaboradas mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

No antigo CFE, os conselheiros eram de livre nomeação do Presidente da República. A consulta, que prevê a nova lei, é feita por meio de editais e portarias de convocação a cerca de 20 entidades. Cada câmara solicita às entidades que indiquem uma lista tríplice de prováveis conselheiros ao Ministério da Educação e do Desporto. O ministério, ao final do processo e após análise dos currículos indicados, submete ao presidente os nomes a serem nomeados para o CNE. Agente importante do CNE tem avaliação positiva desse processo. "Esse sistema de consulta quebra a vinculação entre o conselheiro e a entidade, porque passa a ser votado por várias entidades ... dando maior legitimidade ao Conselho".⁵

No entanto, observa-se que o caminho que se inicia com o comando da Lei nº 9.131 e vai até os decretos mencionados acima que a regulamentam, bem como as Portarias nº 1.455, de 29 de novembro de 1995, e nº 12, de 5 de janeiro de 2000, que operacionalizam os referidos decretos, refizeram, e isto não é força de expressão, o CNE.

Pela Lei nº 9.131, a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior deveriam ser constituídas por, pelo menos, 50% de integrantes indicados "em listas elaboradas especialmente para cada câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados". Sendo que "para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica". A Lei mandava que o CNE refletisse, no mínimo 50% de seu total, as recomendações de organizações da comunidade acadêmica e da comunidade científica.

No mesmo dia em que sanciona a Lei, o Presidente FHC publica decreto infiel, com termos repetidos no Decreto de 1999, subvertendo a vontade da lei. No decreto, não mais seriam ouvidas as comunidades acadêmica e científica, mas sim "entidades da sociedade civil". Afirma o artigo 2º, de ambos os decretos, que "a escolha de pelo menos a metade dos conselheiros que integrarão cada uma das Câmaras será feita mediante consulta a entidades da sociedade civil, coordenada pelo Ministério da Educação e do Desporto". Devendo as entidades encaminharem lista tríplice de indicados ao MEC.

As Portarias nº 1.455 e nº 12 listam as entidades a serem ouvidas para a nomeação de pelo menos 50% do CNE (Quadro 1). Se, por um lado, chama a atenção a ampliação do escopo de entidades a serem ouvidas, por outro, ressalta a evidência de que o presidente decidiu nomear 100% dos conselheiros com base nas listas de indicação, transformado o CNE, essencialmente, em órgão representativo de interesses.

⁴ Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, Capítulo I, artigo 1º.

⁵ Entrevista realizada no dia 23 de julho de 1998, com Raimundo Miranda, diretor-geral do CNE

Quadro 1 - Entidades consultadas para a elaboração da lista tríplice de integrantes da Câmara de Educação Superior

Entidades consultadas, de acordo com as Portarias nº 1.455 e nº 12

- 1- Academia Brasileira de Ciências
- 2- Academia Brasileira de Educação
- 3- Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc)
- 4- Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem)
- 5- Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae)*
- 6- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)
- 7- Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup)
- 8- Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu)*
- 9- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)
- 10- Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- 11- Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)
- 12- Confederação Nacional da Agricultura (CNA)
- 13- Confederação Nacional do Comércio (CNC)
- 14- Confederação Nacional da Indústria (CNI)
- 15- Confederação Nacional do Transporte (CNT)*
- 16- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)
- 17- Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
- 18- Força Sindical
- 19- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes)
- 20- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)
- 21- União Nacional dos Estudantes (UNE)*
- 22- Social Democracia Sindical (SDS)*

Fonte: Portaria nº 1.455, de 29 de novembro de 1995 e Portaria nº 12, de 5 de janeiro de 2000. * Entidades listadas apenas na Portaria nº 12.

Não há como justificar, logicamente, esta decisão. Sabe-se que, em repúblicas poliárquicas, a representação de interesses faz-se por meio de corpos especialmente eleitos, pelo voto direto, para este fim. Câmaras, assembléias e Congresso, são casas representativas destinadas a trazer à política pública a *countervailing force* da vontade popular, compondo harmonicamente um cenário no qual os poderes estão divididos entre uma presidência majoritária, um Judiciário profissionalizado e um Legislativo representativo.

A Lei nº 9.131 não alterou, conceitualmente, as bases constitucionais da República, admitiu a indicação de conselheiros por órgãos representativos da comunidade especializada e reservou a possibilidade de assentos para a mão presidencial, majoritariamente eleita. Esta, contudo, por intermédio de decretos infiéis, seguidos de portarias indefensáveis, transformou o CNE em órgão de representação de interesses, subtraindo ao Congresso seu papel monopólico e usurpando, desde o ponto de vista da lógica da representação, o poder disponível para a Presidência, que não pode delegar poderes que não lhe pertencem. Este quadro ilógico e de duvidosa legalidade precisa ser revisto.

Além da atividade normativa, a Câmara de Ensino Superior tem a responsabilidade de autorizar e credenciar cursos superiores, somando-se a isso o credenciamento de universidades. Todas essas atividades têm prazos estabelecidos para serem realizadas, e iniciam seus trâmites legais na Secretaria de Educação Superior (SESu),⁶ do Ministério da Educação e do Desporto. Este órgão da administração direta do ministério é responsável por receber e analisar todos os pedidos referentes às diversas autorizações em instituições de ensino superior, por meio das suas Comissões Verificadoras e Comissões de Especialistas.

Todos os processos passam necessariamente pela análise da SESu e só depois são enviados ao CNE.

Após a extinção do Conselho Federal de Educação, o protocolo para a entrada de novos processos na SESu ficou fechado nos anos de 1994 e 1995. Somente em maio de 1996, quando o novo Conselho Nacional de Educação tomou posse, o protocolo foi reaberto para novos pedidos, acumulando um déficit de dois anos.

Naquele momento, cerca de quatro mil novas solicitações, principalmente para autorização/habilitação e reconhecimento de novos cursos, foram feitas, somente para o ensino superior. Isso levou os conselheiros a concentrarem sua atenção inevitavelmente na análise desses processos, o que retardou discussões mais amplas sobre políticas educacionais.

A Câmara de Educação Básica, dado o menor número de atos deliberativos, vem aprofundando de forma mais profícua os debates concernentes à sua esfera de atuação. Em sua esfera, têm sido discutidos assuntos como, por exemplo, as diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público.⁷

Então a Câmara de Educação Básica, que não é pressionada por processos, ela na minha opinião funciona muito mais, como eu acho que o Conselho como um todo deveria funcionar. Um grande órgão normativo e consultivo, e de assessoria ao Ministro; isso a Câmara de Educação Básica realiza na sua plenitude.⁸

A despeito das circunstâncias e de sua trajetória simbólica no Estado brasileiro, a presença desse novo CNE tem grande significado. O órgão tem sido responsável, apesar de sua tendência à microrregulação, pela flexibilização das políticas para o terceiro grau. Apesar de sua atuação presente e diversificada, o Conselho Nacional de Educação não faz política governamental estratégica, exceto nas entrelinhas de seus pareceres.

Observe-se a discrepância entre o número de processos e pareceres nas duas câmaras, entre 1996 e 2000 (Tabela 4).

Tabela 4 - Número de pareceres e processos do CNE, segundo a origem - 1996 a 2000

Origem dos processos	1996	1997	1998	1999	2000
Câmara de Educação Básica	5	19	24	17	28
Câmara de Educação Superior	361	3.722	1.581	1.282	1.739
Conselho Pleno	4	26	102	121	131
Total de processos do CNE	370	3.767	1.707	1.420	1.898

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos Relatórios de Atividade do CAC/CNE - 1996/2000, publicados na *Revista Documenta*, publicação oficial do Conselho Nacional de Educação, Brasília, n°419, abr./jul. 1996 até o n°471, dez. 2000.

Desde a sua reestruturação, em 1995, a Câmara de Ensino Superior trabalhou em função da análise dos processos acumulados, de abertura de novos cursos e credenciamento de universidades. Isso tem feito com que a função concedente venha dominando a agenda do Conselho.

Quando se decompõe a classificação acima, em termos do objetivo substantivo de cada ato, verifica-se, primeiro, que a agenda é consumida quase completamente com a atividade concessória. E, segundo, que a amplitude de assuntos tratados, bem como sua minudência, apontam, como já dito anteriormente, uma tendência à microrregulação ou, como diriam outros analistas, sinalizam um *trend towards over-regulation*⁹. Leia-se, abaixo, exemplo de compilação preliminar das atividades deliberativas dos membros do CNE no período 1996-2000.

⁷ Parecer/CEB 2/97 *Revista Documenta*, n. 425, p. 520.

■ Entrevista realizada no dia 23 de julho de 1998, com Raimundo Miranda, diretor-geral do CNE.

⁹ No que toca à *over-regulation* e à microrregulação, não se deve deixar de ler a refrescante obra de Mac Taggart (1998).

Tabela 5 - Principais assuntos tratados nos pareceres do CNE - 1996 a 2000

Assuntos	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Total	361 (100%)	3.722 (100%)	1.581 (100%)	1.282 (100%)	1.739 (100%)	8.690 (100%)
Autorização de curso/habilitação	175 (48,5%)	3.250 (87,3%)	1.071 (67,7%)	592 (46,2%)	876 (50,4%)	5.968 (68,7%)
Reconhecimento de curso	80 (22,2%)	168 (4,5%)	139 (8,8%)	292 (22,8%)	371 (21,3%)	1.050 (12,1%)
Recurso sobre decisão de parecer	-	-	94 (5,9%)	105 (8,2%)	115 (6,6%)	314 (3,6%)
Alterações de regimento e estatutárias	27 (7,5%)	29 (0,8%)	40 (2,5%)	92 (7,2%)	112 (6,4%)	300 (3,5%)
Aprovação de regime/estatuto	10 (2,8%)	15 (0,4%)	22 (1,4%)	63 (4,9%)	72 (4,1%)	182 (2,1%)
Credenciamento	2 (0,6%)	16 (0,4%)	8 (0,5%)	26 (2,0%)	40 (2,3%)	92 (1,1%)
Consulta ao Ministério da Educação e do Desporto	1 (0,3%)	4 (0,1%)	8 (0,5%)	17 (1,3%)	30 (1,7%)	60 (0,7%)
Reconhecimento de habilitação	1 (0,3%)	22 (0,6%)	18 (1,1%)	15 (1,2%)	25 (1,4%)	81 (0,9%)
Aumento do número de vagas	6 (1,7%)	23 (0,6%)	17 (1,1%)	14 (1,1%)	17 (1,0%)	77 (0,9%)
Transformação de curso superior em bacharelado	-	6 (0,2%)	2 (0,1%)	12 (0,9%)	16 (0,9%)	36 (0,4%)
Altera denominação da faculdade	-	3 (0,1%)	2 (0,1%)	7 (0,5%)	9 (0,5%)	21 (0,2%)
Remanejamento de vagas	1 (0,3%)	7 (0,2%)	4 (0,3%)	9 (0,7%)	9 (0,5%)	30 (0,3%)
Denúncia de irregularidades	1 (0,3%)	-	-	7 (0,5%)	8 (0,5%)	16 (0,2%)
Transferência de mantenedora	8 (2,2%)	12 (0,3%)	12 (0,8%)	5 (0,4%)	7 (0,4%)	44 (0,5%)
Autorização à realização de concursos vestibulares	1 (0,28%)	1	-	4 (0,3%)	5 (0,3%)	11 (0,1%)
Criação de novo campus universitário	-	1	7 (0,4%)	3 (0,2%)	4 (0,2%)	15 (0,2%)
Reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado e relatório	-	-	4 (0,3%)	3 (0,2%)	4 (0,2%)	11 (0,1%)
Registro profissional	3 (0,8%)	1	1 (0,1%)	4 (0,3%)	4 (0,2%)	13 (0,1%)
Inquérito administrativo	1 (0,3%)	-	-	3 (0,2%)	3 (0,2%)	7 (0,1%)
Especialização em área profissional	-	-	1 (0,1%)	2 (0,2%)	2 (0,1%)	5 (0,1%)
Proposta de alteração de currículo	-	2 (0,1%)	2 (0,1%)	2 (0,2%)	2 (0,1%)	8 (0,1%)
Aprovação de currículos	1 (0,3%)	1	-	1 (0,1%)	1 (0,1%)	4 (0,1%)
Autonomia das universidades federais	-	2 (0,1%)	1 (0,1%)	-	1 (0,1%)	4 (0,1%)
Convalidação de estudos	20 (5,5%)	2 (0,1%)	2 (0,1%)	1 (0,1%)	1 (0,1%)	26 (0,3%)
Inclusão de disciplinas em currículos de cursos	-	-	2 (0,1%)	1 (0,1%)	1 (0,1%)	4 (0,1%)
Mudança de turno	-	-	1 (0,1%)	1 (0,1%)	1 (0,1%)	3 (0,1%)
Propõe Comissão Especial	3 (0,8%)	-	-	1 (0,1%)	1 (0,1%)	5 (0,1%)
Propõe critérios para convalidação de estudos	1 (0,3%)	1	-	-	1 (0,1%)	3 (0,1%)

(continuação)

Assuntos	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Registro simultâneo de habilitações	-	1	-	-	1 (0,1%)	2
Altera denominação de habilitação	-	1	-	-	-	1
Altera dispositivos	-	-	1 (0,1%)	-	-	1
Apreciação de relatório da SESu/MEC	-	-	2 (0,1%)	-	-	2
Aprovação de professores	-	2 (0,1%)	-	-	-	2
Aprovação de regimento unificado	-	1 (0,0%)	-	-	-	1
Atividades do Instituto Avançado em Educação	1 (0,3%)	-	-	-	-	1
Autorização para desempenho de atribuições	-	1	-	-	-	1
Autorização para liberação do limite de dependências	-	1	-	-	-	1
Coibição a revalidação de diplomas	1 (0,3%)	1	2 (0,1%)	-	-	4
Concessão de título de notório saber	1 (0,3%)	2 (0,1%)	-	-	-	3
Consulta ao CNE	-	4 (0,1%)	5 (0,3%)	-	-	9 (0,1%)
Convênios	-	-	1 (0,1%)	-	-	1
Criação de curso	2 (0,6%)	95 (2,6%)	56 (3,5%)	-	-	153 (1,8%)
Declaração de excepcionalidade para inscrição em concurso	-	2	-	-	-	2
Delega competência	1 (0,3%)	-	1 (0,1%)	-	-	2
Designa membros das Comissões Especiais	2 (0,6%)	-	1 (0,1%)	-	-	3
Estabelece prazos	-	1	4 (0,3%)	-	-	5 (0,1%)
Incorporação de cursos	2 (0,6%)	-	-	-	-	2
Incorporação de faculdade	1 (0,3%)	1	-	-	-	2
Normas para registro	-	1	-	-	-	2
Procedimentos para o processo de avaliação de cursos	-	-	3 (0,2%)	-	-	3
Projetos de resolução	-	1	-	-	-	1
Propõe Comissão Especial Mista (2 Câmaras)	2 (0,6%)	-	-	-	-	2
Prorrogação de trabalhos	0	-	1 (0,1%)	-	-	1
Reativação de curso	-	1	-	-	-	1
Reconsideração de parecer	2 (0,6%)	10 (0,3%)	27 (1,7%)	-	-	39 (0,4%)
Registro de professor	-	1	5 (0,3%)	-	-	6 (0,1%)
Regulamentação de dispositivos	-	1	3 (0,2%)	-	-	4
Reserva de percentual de vagas nos concursos vestibulares	1 (0,3%)	1	1 (0,1%)	-	-	3

(conclusão)

Assuntos	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Resoluções sobre o ENC	-	1	-	-	-	1
Revalidação de diploma de doutorado	-	2 (0,1%)	2 (0,1%)	-	-	4
Roteiro para autorização de cursos e padrões de qualidade	-	1	-	-	-	1
Sugestão de políticas e estratégias de ensino	1 (0,3%)	-	-	-	-	1
Transferência de alunos de uma universidade para outra	-	-	1 (0,1%)	-	-	1
Transformação em universidade	1 (0,3%)	11 (0,3%)	7 (0,4%)	-	-	19 (0,2%)
Volta do francês ao exame de habilitação para o Instituto Rio Branco	1 (0,3%)	-	-	-	-	1
Sem informação	-	12 (0,3%)	-	-	-	12 (0,1%)

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos dados da *Revista Documenta*, publicação oficial do Conselho Nacional de Educação, Brasília, n° 419, abr./jul. 1996 até o n° 447, dez. 1998.

Argumentou-se, no início deste ensaio, que a única maneira que a sociedade tem para controlar a ação das agências regulatórias é por meio de absoluta transparência de seus atos e votos. Neste sentido, o CNE, à dessemelhança de outras, é agência exemplar. Sua documentação é detalhada a ponto de permitir, como os analistas fazem nos EUA, acompanhar a ação individual de cada conselheiro e verificar sua adesão às propostas de sua *constituency*.

O CNE tem sido veículo de modernização do terceiro grau, evidentemente com o apoio ministerial. Transformou-se, contudo, numa das principais arenas da política conflitiva, dos combates que permeiam o campo do terceiro grau brasileiro por constituir-se numa arena representativa. Esse é, simultaneamente, um dos maiores erros e um dos maiores acertos estratégicos do governo brasileiro. Tanto o erro quanto o acerto, possivelmente, são frutos das vicissitudes próprias ao funcionamento de uma agência regulatória representativa, mais do que do desenho racional.

Comitês, agências, conselhos técnicos independentes não deveriam ser representativos. Ao contrário, deveriam ser técnicos em função mesmo da área-fim sobre a qual teriam mandato regulatório. A "teoria" que informa, contemporaneamente, a criação dos comitês independentes nos Estados modernos, é a de que os temas sob escrutínio, por sua natureza especializada, mereceriam atenção técnica incompatível com a estrutura representativa regular do Estado moderno.¹⁰

O CNE foi concebido como órgão representativo. Neste sentido, não é - ou não devia ser - um órgão técnico. Por isso, talvez, sua operação seja, de certa forma, estranha aos ritos e cânones do Estado brasileiro. O Conselho Nacional de Educação não tem, ao contrário da burocracia regular, uma assessoria técnica, típica de órgãos de governo.

Representativo, o CNE passa a ser um "pequeno congresso" especializado em assuntos educacionais. Este pequeno congresso, contudo, tem sua estrutura representativa exclusivamente derivada da representação corporativa, mais própria ao Estado Novo do que ao sucessor da Nova República.

¹⁰Sumário competente do tema está em Eisner (1993). Perspectiva européia sobre o governo por comitês e a decorrente "comitologia" de que se fala na Europa, deve ser lida em Joerges e Vos (1999). A relevante preocupação com quem "regula os reguladores", está em *Regulation inside government* organizado por Hood et al. (1999). Com referência à idéia de que os comitês e as agências constituem um quarto poder foi tema do governo Lyndon Johnson e, depois, de maneira radical, do governo Reagan, ver Wellborn (1973). A preocupação com o excesso de poder, no contexto republicano, dos comitês e agências e o tema da governabilidade do sistema emergente deve ser lido em Wellborn (1977). Quem estiver interessado nas futuras vicissitudes e eventuais disfunções do sistema pelo qual nos apaixonamos recentemente, os comitês e agências, deve se instruir em Robert Chatov, na seção "The Life Cycle Theory of Commission Behavior", da sua gestação à juventude, desta à maturidade e à velhice. Progressivamente menos fogosa e progressivamente mais longe do olho público, a agência opera basicamente em ambiente controlado pelos regulados, os quais, primeiro, vão se infiltrando e cooptando amigos, até capturá-la docemente. A agência, em sua velhice, freqüentemente defende os interesses daqueles que deveria regular (cf. Chatov. 1990. capítulo "Government Regulation: process and substantive impacts", na obra organizada por Preston).

COMBATES E ARGUMENTOS-, CRESCIMENTO E POTENCIAL DO ENSINO SUPERIOR

Em função da diminuta proporção de educados e educadores do terceiro grau na população brasileira, este é um domínio de elite. Majoritariamente alojado no Sudeste, onde se concentram mais de 50% de todos os estudantes e professores do terceiro grau (Tabela 6) tornou-se capaz de criar realidades conceituais, verdades estabelecidas e linhas intelectuais ou pautas de preferências para o Brasil inteiro. Ao mesmo tempo, o terceiro grau assume papel economicamente relevante, movimentando bilhões de reais, educando quase dois milhões e meio de pessoas, empregando 173.836 professores e 193.387 servidores.

Tabela 6 - Alunos matriculados e docentes no ensino superior - Brasil-1999

Brasil e regiões	Alunos matriculados		Docentes	
	Total	%	Total	%
Brasil	2.377.715	100,0	173.836	100,0
Norte	94.411	4,0	6.689	3,8
Nordeste	358.633	15,0	26.890	15,5
Sudeste	1.263.576	53,1	91.328	52,5
Sul	473.583	19,9	36.068	20,7
Centro-Oeste	187.512	7,9	12.861	7,4

Fonte: MEC/Inep/Seec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Antes de ser um "campo analítico" harmônico, o terceiro grau é um campo de lutas ideológicas e materiais, onde se confrontam educadores e educandos, intelectuais, estudantes, empresários, cientistas, investidores, burocratas de governo, jornalistas, reguladores, pedagogos, especialmente aqueles vinculados à última moda, a da avaliação.¹ Esses atores fazem uso, no combate, de vários mecanismos organizacionais distintos representados por agências de fomento, mídia, conselhos regulatórios, secretarias de Estado, corporações profissionais e associações científicas e de classe. Tal confronto ocorre em torno da disputa pela governança legítima de um bem simbólico, o qual, entretanto, é percebido pelos contendores como bem material, um território, uma fronteira.

O combate, na maior parte, se trava em torno da capacidade de produzir políticas públicas e por consequência, na capacidade de generalizar opiniões, posicionamentos e interesses que são específicos. Isso ocorre seja por meio de captura de instrumentos, seja por intermédio da influência exercida na produção de leis, decretos, portarias e pareceres que reflitam a pauta preferencial de cada grupo. Simultaneamente, disputa-se, junto à opinião pública, a compreensão da "justeza" de cada facção em litígio, um recurso para alavancar seu potencial de influenciar a formulação de políticas de sua

As lutas dos pedagogos, principalmente contra a "commodificação" do ensino superior são analisadas por Gimocoex e Myrsiades (2001). Já as guerras ideológicas e culturais, do moderno ao pós-moderno, estão analisadas em Delanty (2001).

preferência. Cumpre perceber que, do ponto de vista de sua voz, o campo é dominado por intelectuais, incluídos aí docentes, cientistas, divulgadores, os quais se digladiam tanto pelos mecanismos de formulação de políticas, quanto pela "santidade" da interpretação de tais políticas.²

Se intelectuais vocalizam o campo de lutas, sob a ótica material ele é dominado por investidores nacionais privados e por governantes sazonais, ambos responsáveis por investimentos materiais e pedagógicos no setor de educação e por políticas salariais e de emprego. Ainda não participantes, mas já relevantes na cena, são os investidores internacionais. Estes, mais pesados do que qualquer imaginação, associam grandes empreendimentos educacionais e massivos interesses industriais. Observe-se que os grandes empreendimentos educacionais - em verdade, os americanos são os únicos atores importantes - não se pautam, como no Brasil, pela clivagem público/privado.

Além de não ser propriamente pública ou privada, a universidade, na sua Meca, não tem nacionalidade.³ A corporação universitária do primeiro mundo é literalmente internacionalizada, até mesmo por conta da supremacia global americana. Surpreende que ainda não se tenha transferido, ainda que marginalmente, para o resto do mundo. Para o Brasil, por exemplo. Se não o fez é porque as políticas educacionais brasileiras são mercantilistas, para usar o termo certo, já que controlam as regras da aduana pertinente.

Tais regras refletem a engenharia burocrática, fortemente instalada no governo que, alimentada por ventos ideológicos, de inspiração nacionalista e antiprivatista, acaba por diminuir a exposição nacional à verdadeira competição internacional. A acumulação - e, próximamente, a concentração - de capital dos setores empresariais da educação fica, assim, protegida em termos acadêmicos rudimentares. E mais, tal fato ocorre, possivelmente, em detrimento da geração de futuros prováveis, visto que nossos recursos humanos, por meio de regulação autárquica, estão resguardados da competição.

Para os atores econômicos educacionais, o Brasil é um dos principais mercados do mundo. Assim como o demonstrou, o mercado de telecomunicações apresenta possibilidade de multiplicação de negócios em volume desconhecido pelos países centrais. É que as taxas de variação dos números relativos ao terceiro grau, por conta mesmo do pequeno denominador, materializam estatísticas escandalosas para aqueles habituados a lidar com séries temporais. Exemplo: a graduação cresceu 43% entre 1994 e 1999; de 1998 para 1999, cresceu 12%; o contingente de docentes com mestrado e com doutorado cresceu, respectivamente, 52% e 64% entre 1994 e 1999. Nossas estatísticas de terceiro grau são modestas, se comparadas, ao longo de variados indicadores, mesmo com nossos vizinhos latinos. A constante expansão do segundo grau, nestes últimos anos, aponta para um mercado robusto, mas ainda não completamente aparente, no terceiro grau. A capacidade de multiplicação dos negócios no terceiro grau é enorme por conta do medíocre denominador.⁴

A Tabela 7 mostra a taxa de escolarização líquida no nível superior, com suas respectivas classificações nos sistemas de ensino universitário, conforme elaboração de Martin Trow (1975) em

² Entrevistas com ex-reitores e ex-dirigentes governamentais sugerem variante interpretativa: embora os intelectuais e cientistas tenham tido importância neste debate, produziu-se uma categoria de "cartolas" que exerceram, e continuam a exercer, influência na formulação de políticas e tomada de decisão. A estes "cartolas", o governo, por meio de seus canais pontuais (CNPq, Capes, CFE, Comissões de Especialistas e Grupos Técnicos), sempre recorreu. Cientistas e intelectuais teriam aparecido, mais das vezes, em plano secundário, fazendo com que raramente "cartolas" e cientistas fossem conjuntos superpostos. Trata-se, claramente, de relevante tema de pesquisa, visto ser possível quantificar as contribuições científicas dos membros de tais grupos e comitês.

³ Para qualquer interessado em discutir a eventual contribuição do setor privado educacional brasileiro à vida universitária nacional, é obrigatória a leitura de Shills (1997a), que observa o "público e o privado" desde o ponto de vista acadêmico, e aponta a histórica supremacia do setor privado no que se refere à ponta acadêmica, mostra, entretanto o robusto papel dos fundos de pesquisa federais para a manutenção das universidades. Insisto na obrigatoriedade da leitura porque, no Brasil, a luta entre o público e o privado nada tem a ver com a produção acadêmica, mas sim com premissas ideológicas sobre quem tem o direito de fazer o quê, quem é puro e impuro. Leitura complementar, que propõe, ao estudar a divisão entre mercado e governo, no ensino superior, a idéia de *multiple ownership* como melhor descritora das relações entre os dois campos, está em Huisman, Maassen e Neave (2001). Discussão sobre as formas que as esferas pública e privada assumem nos sistemas educacionais de diferentes países da Europa, bem como o aspecto "supranacional" da educação superior no mundo contemporâneo pode ser consultada em Huisman, Maassen e Neave (2001).

Os negócios educacionais com fins lucrativos, emergentes no Brasil, são realidade mundial nova e ainda pouco estudada. Exemplos recentes estão em Ruch (2001). Imperdível a crônica/saga da Universidade de Phoenix, narrada por seu criador, John Sperling (2001).

estudo sobre as fases de expansão do ensino universitário. Segundo a categorização de Trow,⁵ os sistemas são de elite quando a taxa líquida de escolarização for de até 15%. Um sistema passa a ser de massa quando sua taxa varia entre 15% e 33,3%, e, por fim, é considerado universal se sua taxa estiver entre 33,3% e 40%. A tabela mostra que o Brasil apresenta, em 1996, a pior taxa de escolarização líquida entre os países da OECD, apontando para um sistema universitário fortemente elitista.

Tabela 7 - Taxa de escolarização líquida no ensino superior (18 a 21 anos) nos países da OECD-1996

País	Taxa	Classificação de Martin Trow
Coréia	40,7	
Canadá	40,5	
Bélgica	39,6	Sistema universal
Grécia	39,4	
França	36,0	
Estados Unidos	34,6	
Irlanda	31,4	
Austrália Nova	31,3	
Zelândia	29,4	
Espanha	27,3	
Reino Unido	26,9	
Jordânia	25,2	
Holanda	24,0	Sistema de massa
Argentina	22,4	
Polônia	21,2	
Portugal	19,3	
Noruega	19,0	
Finlândia	18,2	
República Tcheca	16,9	
Malásia	16,4	
Áustria	16,1	
Suécia	13,7	
Hungria	13,4	
Uruguai	11,3	
Alemanha	10,8	
Dinamarca	8,5	
Indonésia	8,3	
Suíça	7,6	
Islândia	7,5	
México	6,6	
Brasil	6,1	

Fonte: OECD. *Education at a glance: OECD Indicators*. Paris, 1998.

A Tabela 8 mostra dados sobre as taxas de escolarização bruta, para os três níveis de instrução - primário, secundário e superior.⁶ Observa-se que, do conjunto de países listados, o Brasil possui uma das piores taxas de escolarização bruta para o ensino superior, tomando-se por referência o biênio 1995-1996.⁷ Comparando-se com o Canadá, que possui o melhor indicador no nível superior, o Brasil tem uma taxa de escolarização bruta quase seis vezes menor. Tal dado, quando contrastadas as respectivas taxas brutas para o nível secundário e somada a baixa taxa de escolarização líquida do ensino universitário, evidencia o potencial de crescimento do ensino superior no País.

Utilização recente da categorização de Martin Trow pode ser encontrada em Henkel (2000) e Altbach (1999).

Taxa de escolarização bruta é a razão do total de estudantes inscritos num nível de educação, independente de suas idades, sobre o total da população com idade correspondente a esse nível, conforme o critério adotado por país. Exemplo, a taxa de escolarização bruta do 1º grau no Brasil é o número de estudantes do 1º grau dividido pela população de 7 a 14 anos; o nível secundário considera a população de 15 a 17 anos, e o superior de 18 a 22 anos. Já a *taxa de escolarização líquida* corresponde à razão do total de estudantes com idades correspondentes ao seu nível de educação sobre a população com essa idade.

Ressalte-se que, pela comparação entre os dados do *Anuário estatístico da Unesco* de 1996 e de 1999, se registra um aumento na taxa bruta do nível superior do Brasil de 11% para 15%, ao longo de dois biênios consecutivos - 1993-1994 e 1995-1996.

Tabela 8 - Taxas de escolarização bruta, por nível de instrução - Brasil e outros países - 1996

Países	Taxas de escolarização bruta (%)		
	Nível de instrução		
	Primário	Secundário	Superior
Canadá*	102	105	88
EUA*	102	97	81
França	105	111	51
Áustria	100	103	48
Itália	101	95	47
Argentina	112	69	36
Peru	123	72	26
Chile	101	75	30
Colômbia	113	67	17
México	114	64	16
Brasil	120	56	15
Cuba	106	81	12
China	120	69	6

Fonte: Anuário estatístico da Unesco, 1999. *
Ano de referência: 1995.

O argumento sobre o potencial de expansão do ensino superior é reforçado pelos dados da Tabela 9. As taxas de escolarização bruta do nível primário e secundário são decompostas por grupos de idade, o que permite discriminar o peso correspondente da faixa etária superior à oficial. Neste grupo, o Brasil apresenta o maior peso relativo, quando analisada a taxa referente ao nível secundário. Mais da metade (24 em 45) dos secundaristas brasileiros possui idade superior à oficial (15 a 17 anos).

Tabela 9 - Taxas de escolarização do primário e secundário, por nível de instrução e grupo de idade - Brasil e outros países - 1996

Países	Nível de instrução							
	Taxa de escolarização bruta (%)	Primário			Taxa de escolarização bruta (%)	Secundário		
		Taxa de escolarização por grupo de idade (%)				Taxa de escolarização por grupo de idade (%)		
		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial	Superior à idade oficial		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial	Superior à idade oficial
Canadá*	102	5,0	95,0	3,0	105	4,0	91,0	10,0
EUA*	102	1,0	95,0	6,0	97	0,9	90,0	6,0
França	105	0,3	100,0	5,0	111	0,5	95,0	16,0
Áustria	100	0,0	87,0	13,0	103	0,0	88,0	15,0
Itália	101	0,1	100,0	0,8	95	(...)	(...)	(...)
Argentina	112	(...)	(...)	(...)	69	(...)	(...)	(...)
Peru	123	2,0	91,0	31,0	72	1,0	55,0	16,0
Chile	101	0,0	89,0	12,0	75	0,0	58,0	17,0
Colômbia	113	2,0	85,0	26,0	67	(...)	(...)	(...)
México	114	2,0	101,0	11,0	64	(...)	(...)	(...)
Brasil**	115	3,4	86,3	24,9	50	1,5	23,3	25,1
Cuba	106	0,9	101,0	5,0	81	(...)	(...)	(...)
China	120	4,0	101,0	14,0	69	(...)	(...)	(...)

Fonte: Anuário estatístico da Unesco, 1999.

Notas: (...) dado não disponível;

* Canadá e EUA, ano de referência 1995;

** Taxas calculadas pelo Núcleo, com base nos dados do IBGE: Contagem da população, 1996.

Analisando-se os dados do Brasil, percebe-se que, no ano referência de 1994, há uma grande perda entre os níveis primário e secundário. Enquanto, no primeiro nível, é maciça a presença do grupo situado na idade oficial (90 em 112), no segundo nível o grupo oficial tem peso inferior à metade (19 em 45). Considerado-se que a taxa de escolarização bruta no nível superior⁸ é inferior ao grupo secundarista com idade oficial, percebe-se que o problema de descontinuidade do ensino persiste. Ao mesmo tempo, verifica-se que existe amplo espaço de crescimento, mesmo vegetativo, do sistema como um todo.

A Tabela 10 permite que se estime o possível crescimento do mercado educacional brasileiro. Mesmo se comparado com países de perfil socioeconômico aproximado, há espaço para ampliação do terceiro grau no País. Em 1991, dos brasileiros com 25 anos de idade ou mais, 5,6% tinham educação pós-segundo nível, índice que representa pouco menos da metade dos percentuais de Chile (12,3%), Argentina (12,0%) ou Venezuela (11,8%).⁹

Números percentuais escondem o porte real do mercado ao qual se refere. No caso brasileiro, a população maior de 25 anos é de cerca de 67 milhões de pessoas. O Canadá, por exemplo, tem 17 milhões de pessoas nas coortes superiores a 25 anos, aproximadamente o mesmo número da Argentina. Entretanto, desse total, 21 % dos canadenses têm educação acima do segundo nível, comparados com 12% de argentinos.

Os dados do início da década de 90 mostram que, para ter uma população com escolaridade superior do mesmo porte relativo que a da população da Argentina, o Brasil precisaria incorporar cerca de 4,3 milhões de pessoas ao terceiro grau (Gráfico 1). Para equiparar-se ao Canadá, o Brasil deveria adicionar 10,6 milhões de estudantes. Caso o objetivo fosse ter uma população com essa escolaridade do nível do porte dos Estados Unidos, seria necessário incorporar pouco mais de 27,5 milhões de pessoas.¹⁰

Tabela 10 - Instrução da população de 25 anos ou mais - Brasil e outros países

(continua)

Países	Ano	Instrução da população de 25 anos ou mais						
		Total	Sem escolaridade	1º nível		2º nível	Pós-2º nível	
				Incompleto	Completo		N	%
África								
Etiópia	1994	18.716.940	14.992.269	1.179.167	280.754	1.029.432	187.169	1,0
África do Sul	1994	40.316.996	9.917.981	11.288.759	2.660.922	15.844.579	604.755	1,5
Uganda	1991	5.455.582	2.515.023	2.258.611	-	556.469	27.278	0,5
América do Norte								
Aruba	1991	41.180	6.136	15.360	-	15.525	2.883	7,0
Bahamas	1990	104.472	3.657	26.536	-	60.280	14.104	13,5
Canadá	1991	17.471.920	174.719	698.877	2.044.215	10.832.590	3.738.991	21,4
El Salvador	1992	2.064.258	767.904	949.559	-	202.297	132.113	6,4
México	1990	31.188.180	5.863.378	8.919.819	6.206.448	7.298.034	2.869.313	9,2
Panamá	1990	1.035.339	121.135	209.138	225.704	300.248	136.665	13,2
Porto Rico	1990	1.952.297	89.806	605.212	-	700.875	560.309	28,7
EUA	1994	164.511.000	987.066	13.489.902	-	73.371.906	76.497.615	46,5

Sobre o nível superior, não existe informação comparada sobre a distribuição da taxa bruta, por grupos de idade, o que dificulta uma análise mais acurada.

Não obstante, será necessário examinar, como possível fator restritivo, a eventual correlação entre distribuição de renda e acesso ao ensino superior. A expansão em anos recentes poderá não determinar acréscimo equivalente na demanda por ensino superior, não só pela falta de apetite declarado por parcela dos estudantes, mas, também, por conta de poder aquisitivo.

Número de pessoas próximo à população do maior e mais desenvolvido Estado brasileiro, São Paulo, que possuía, em 1991 uma população total pouco maior do que 31,5 milhões de pessoas.

Países	Ano	Instrução da população de 25 anos ou mais						
		Total	Sem escolaridade	1º nível		2º nível	Pós-2º nível	
				Incompleto	Completo		N	%
América do Sul								
Argentina	1991	17.340.713	988.421	3.866.979	5.999.887	4.387.200	2.080.886	12,0
Bolívia	1992	2.533.393	595.347	516.812	167.204	782.818	250.806	9,9
Brasil	1991	67.326.569	15.889.070	12.590.068	26.728.648	8.281.168	3.770.288	5,6
Chile	1992	5.204.698	301.872	2.498.255	-	1.764.393	640.178	12,3
Colômbia	1993	15.088.203	1.795.496	4.119.079	2.761.141	4.526.461	1.569.173	10,4
Paraguai	1992	2.427.485	169.924	932.154	553.467	606.871	160.214	6,6
Peru	1993	9.394.681	1.540.728	3.259.954	-	2.555.353	1.925.910	20,5
Venezuela	1990	7.680.427	1.628.251	4.224.235	-	921.651	906.290	11,8
Ásia								
China	1990	571.589.800	167.475.811	196.055.301	-	196.626.891	11.431.796	2,0
Índia	1991	368.000.483	211.600.278	103.040.135	-	26.496.035	26.864.035	7,3
Indonésia	1990	78.497.680	42.781.236	20.723.388	-	13.187.610	1.805.447	2,3
Japão	1990	81.991.363	245.974	27.549.098	-	35.830.226	16.972.212	20,7
Filipinas	1990	24.156.427	1.618.481	11.329.364	-	6.570.548	4.517.252	18,7
Europa								
Áustria	1991	5.288.032	-	-	-	4.970.750	322.570	6,1
França	1990	37.354.255	224.126	19.088.024	-	13.783.720	4.258.385	11,4
Portugal	1991	6.280.792	1.011.208	3.862.687	-	929.557	483.621	7,7
Noruega	1990	2.803.030	2.803	2.803	-	2.222.803	501.742	17,9
Itália	1991	53.481.852	1.123.119	6.524.786	17.381.602	26.366.553	2.032.310	3,8
Dinamarca	1991	2.742.734	-	1.061.438	-	1.140.977	537.576	19,6
Irlanda	1991	1.983.547	-	737.879	-	918.382	259.845	13,1

Tabela 11 - Instrução da população de 25 anos ou mais, por mil pessoas -Brasil e outros países - 1990-1991

(continua)

Países	Instrução da população de 25 anos ou mais, por mil					
	Total	Sem escolaridade	1º nível		2º nível	Pós-2º nível
			Incompleto	Completo		
África						
Etiópia	1.000	801	63	15	55	10
África do Sul	1.000	246	280	66	393	15
Uganda	1.000	461	414	0	102	5
América do Norte						
Aruba	1.000	149	373	0	377	70
Bahamas	1.000	35	254	0	577	135
Canadá	1.000	10	40	117	620	214
El Salvador	1.000	372	460	0	98	64
México	1.000	188	286	199	234	92
Panamá	1.000	117	202	218	290	132
Porto Rico	1.000	46	310	0	359	287
EUA	1.000	6	82	0	446	465

Países	Instrução da população de 25 anos ou mais, por mil					
	Total	Sem escolaridade	1º nível		2º nível	Pós-2º nível
			Incompleto	Completo		
América do Sul						
Argentina	1.000	57	223	346	253	120
Bolívia	1.000	235	204	66	309	99
Brasil	1.000	236	187	397	123	56
Chile	1.000	58	480	0	339	123
Colômbia	1.000	119	273	183	300	104
Paraguai	1.000	70	384	228	250	66
Peru	1.000	164	347	0	272	205
Venezuela	1.000	212	550	0	120	118
Ásia						
China	1.000	293	343	0	344	20
Índia	1.000	575	280	0	72	73
Indonésia	1.000	545	264	0	168	23
Japão	1.000	3	336	0	437	207
Filipinas	1.000	67	469	0	272	187
Europa						
Áustria	1.000	0	0	0	940	61
França	1.000	6	511	0	369	114
Portugal	1.000	161	615	0	148	77
Noruega	1.000	1	1	0	793	179
Itália	1.000	21	122	325	493	38
Dinamarca	1.000	0	387	0	416	196
Irlanda	1.000	0	372	0	463	131

Fonte: Brasil: IBGE, Censo 1991; outros países: Anuário estatístico da Unesco, 1999.

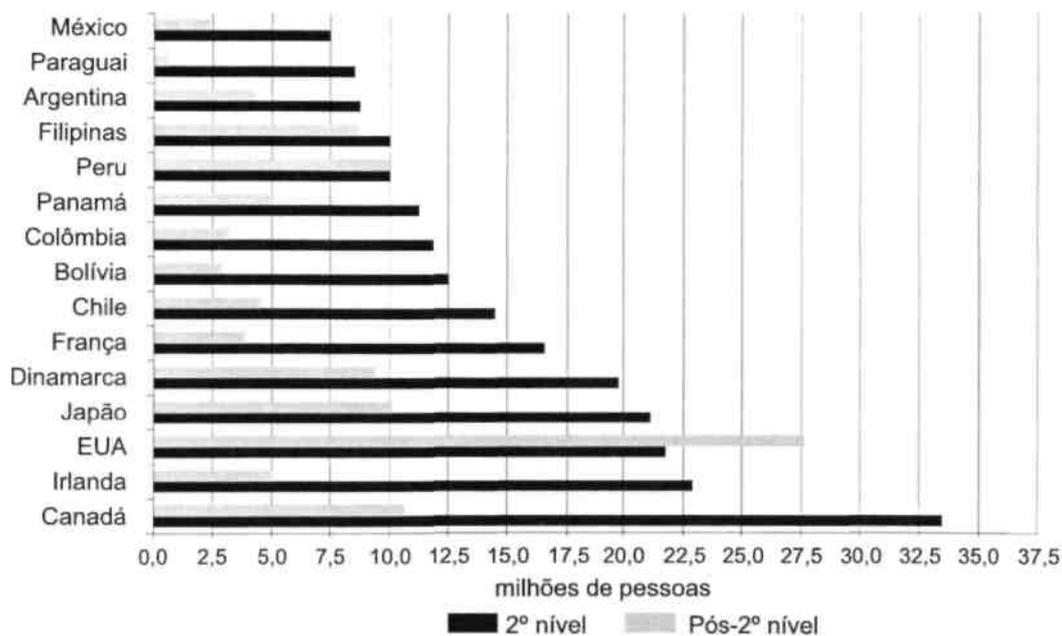


Gráfico 1 - Número de pessoas (em milhões) que o Brasil precisa formar no 2º e 3º graus para obter estoque da população com escolarização equivalente à dos países citados

Fonte: Elaborado pelo Naípe, com base em dados da Unesco referentes a 1999.

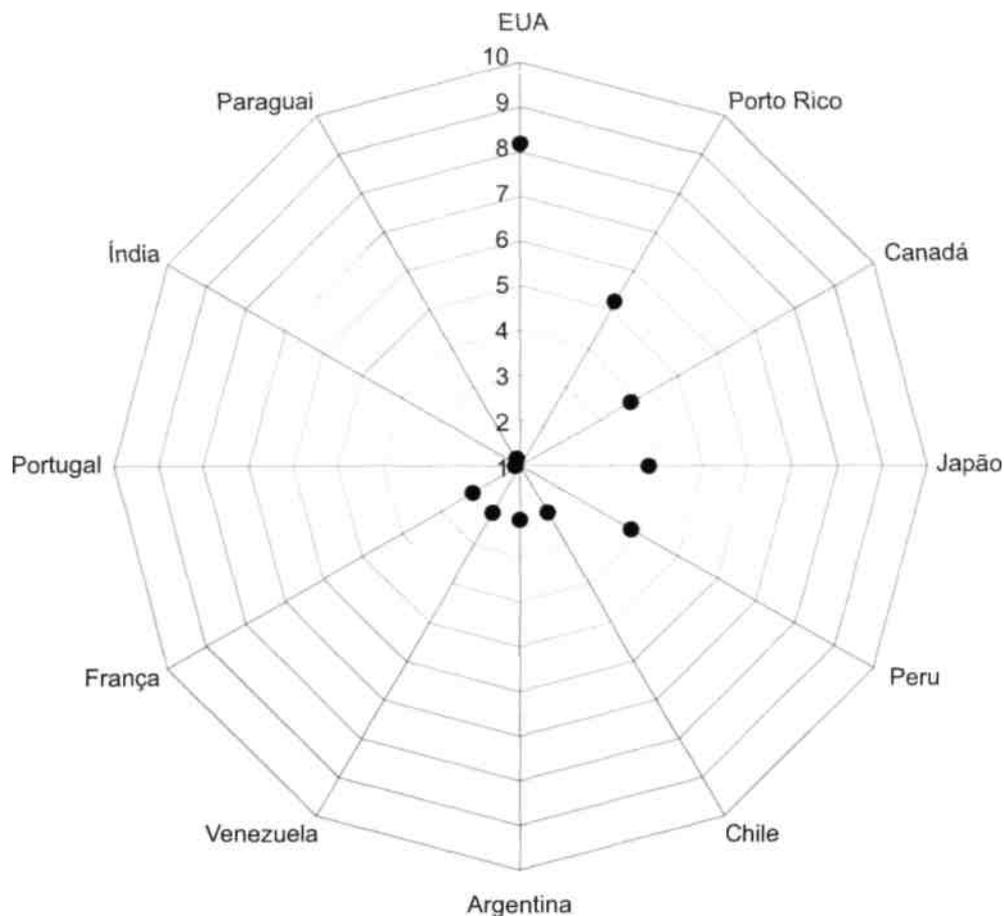


Gráfico 2 - Número de vezes em que a proporção da população com escolaridade superior à dos países citados é maior que a proporção da população brasileira com essa escolaridade*

Fonte: Elaborada pelo Naípe, com base nos dados da Unesco, 1999.

* Cada eixo do gráfico representa um país. Cada ponto significa o número de vezes que a proporção da população com escolaridade superior do país representado é maior que a proporção da população brasileira com esse mesmo nível de ensino. Assim, por exemplo, o Canadá, o Japão e o Peru possuem uma proporção da população com escolaridade superior cerca de quatro vezes maior que a proporção da população brasileira com essa escolaridade.

A análise de estatísticas sobre o gasto público em educação permite que se obtenha uma noção mais clara do tamanho do esforço necessário para melhorar os indicadores nacionais. Em porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), o Brasil gasta adequadamente em educação, se comparado com outros países, gasto este que aumentou consideravelmente nos últimos 20 anos. Entretanto, as porcentagens, quando não traduzidas em número de pessoas, escondem informação crucial.

O gasto relativo brasileiro, essencialmente idêntico, como porcentagem do PIB, ao dos Estados Unidos e do Reino Unido, esconde o fato de que ambos gastam concretamente muito mais em educação *per capita*, respectivamente, 6,3 e 4,5 vezes (Tabela 12). Outros países avançados, com Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* bastante superior ao do Brasil, têm dispêndio com educação consideravelmente maior. A Suíça, cuja despesa *per capita* é 9,2 vezes superior à brasileira, possui gasto público com educação relativo ao PNB similar.

Cumprе salientar que não é apropriado dizer que, comparativamente, o Brasil gasta demais com seu ensino superior, em comparação com os outros níveis. O Brasil gasta, de fato, muito pouco com ensino *per capita*, a despeito de qualquer transitividade que se deseje na composição interna do gasto. A Tabela 12 e a Tabela 13 esclarecem o argumento.

Tabela 12 - Despesa pública com a educação, com relação ao PNB - Brasil e outros países - 1996

Países	Despesa pública com a educação em % do PNB <i>per capita</i>	PNB <i>per capita</i> (em dólares EUA)	Despesa pública com a educação, <i>per capita</i> (em dólares EUA)
Suíça	5,3	43.060	2.282
França	6,1	26.300	1.604
Áustria	5,7	27.920	1.591
Estados Unidos	5,4	29.080	1.570
Canadá	7,0	19.640	1.375
Japão	3,6	37.160	1.374
Reino Unido	5,4	20.870	1.127
Itália	4,7	20.170	948
Espanha	4,9	14.490	710
Portugal	5,5	11.010	606
Argentina	3,5	8.950	313
Brasil	5,2	4.790	249
Uruguai	3,3	6.130	202
México	4,9	3.700	181
Paraguai	3,9	2.000	78
Peru	2,9	2.610	76
Venezuela	-	3.480	-

Fonte: Pnud. *Relatório do desenvolvimento humano*, 1999.

Tabela 13 - Despesa pública com a educação por nível de instrução - Brasil e outros países - 1996

Países	Despesa em % de todos os níveis			
	Primária e Secundária	Superior	Outros níveis	Total
Argentina	61,4	21,0	17,6	100,0
Áustria	68,8	21,6	9,6	100,0
Brasil	68,7	26,2	5,1	100,0
Canadá	61,5	35,3	3,2	100,0
Espanha	74,8	15,1	10,1	100,0
Estados Unidos	67,8	25,2	7,0	100,0
França	69,8	17,0	13,2	100,0
Itália	70,9	15,0	14,1	100,0
Japão	78,8	12,1	9,1	100,0
México	73,9	17,2	8,9	100,0
Paraguai	68,1	19,7	12,2	100,0
Peru	39,5	16,0	44,5	100,0
Portugal	77,9	16,4	5,7	100,0
Reino Unido	73,7	23,7	2,6	100,0
Suíça	74,3	19,7	6,0	100,0
Uruguai	61,6	19,6	18,8	100,0
Venezuela	25,9	34,7	39,4	100,0

Fonte: Pnud. *Relatório do desenvolvimento humano*, 1999.

A análise do crescimento do contingente matriculado no primeiro e segundo graus, e no ensino superior brasileiro, complementa essas observações. Com base no desenvolvimento dos ensinos fundamental e médio, é possível estimar o quanto o sistema universitário terá que crescer para acomodar o contingente de alunos que, possivelmente, o demandarão. A Tabela 14 mostra a evolução das matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior, de 1970 a 1999, e apresenta uma projeção, até 2010, para os dois primeiros níveis.¹

A projeção (2000 a 2010) dos alunos matriculados foi obtida em Castro (1999).

Tabela 14 - Evolução das matrículas, por nível de ensino - Brasil - 1970-2010

Ano	Alunos matriculados (em mil)		
	Fundamental	Médio	Superior
1970	15.895	1.119	425
1975	19.549	1.936	1.073
1980	22.598	2.819	1.377
1985	24.770	3.016	1.367
1991	29.203	3.770	1.565
1995	32.543	5.313	1.717
1996	33.131	5.739	1.869
1997	34.229	6.405	1.965
1998	35.793	6.968	2.125
1999	36.060	7.767	2.378
2000	35.439	8.774	
2002*	34.947	10.020	
2004*	34.253	10.297	
2005*	33.879	10.383	
2008*	32.813	10.446	
2010*	32.225	10.369	

Fonte: MEC/Inep/Seec.

* Dados estimados a partir de fatores educacionais e demográficos.¹

Os dados mostram que, nas últimas três décadas do século, houve um grande incremento do ensino no País, especialmente nos níveis médio e superior. Entre 1970 e 1999, o ensino fundamental aumentou 127%, enquanto os dois últimos tiveram um crescimento de, respectivamente, 594% e 460% (Gráfico 3) As projeções feitas para o final da próxima década indicam comportamento diferente para os três níveis.

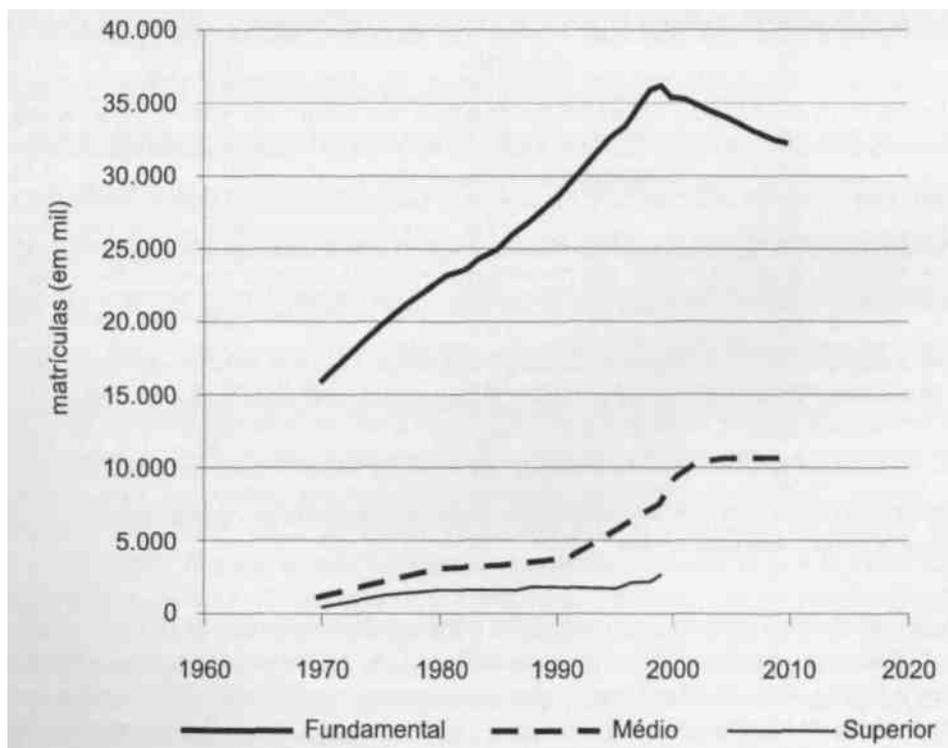


Gráfico 3 - Evolução das matrículas - Brasil

Fonte: MEC/Inep/Seec

¹² A projeção (2000 a 2010) dos alunos matriculados foi obtida em Castro (1999).

Para o ensino fundamental, espera-se uma diminuição gradativa do número de alunos matriculados, alcançando, em 2010, um valor próximo ao registrado em 1995. Já o ensino médio, favorecido pela evolução positiva das taxas de transição - menos evasão e repetência, mais promoção - , aumentará seu total de alunos para cerca de 10,4 milhões de matriculados. Embora faltem dados que projetem a evolução do ensino superior para o próximo século, espera-se que o ritmo de sua expansão seja superior ao verificado para os níveis fundamental e médio.

Observe-se, em adição, que o volumoso crescimento dos três níveis de ensino vem contribuindo para que aumente o número de estudantes com idade adequada ao nível de ensino pertinente. As Tabelas 15, 16 e 17 mostram a evolução das taxas de escolarização bruta do 1º e 2º graus e do ensino superior, ocorrida no País entre 1991 e 1996. A despeito da melhoria acontecida, percebe-se que, em todos os níveis, a participação de alunos com idade superior à oficial ainda é grande.

Tabela 15 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do 1º grau - Grandes regiões e Estados selecionados - 1991/1996

Grandes regiões e Estados selecionados	1991				1996			
	Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)			Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)		
		Inferior à idade	Grupo de idade oficial 7 a 14	Superior à idade oficial		Inferior à idade	Grupo de idade oficial 7 a 14	Superior à idade oficial
Brasil	93,9	2,6	76,9	14,4	114,6	3,4	86,3	24,9
Norte	90,3	3,1	69,0	18,2	113,7	4,0	80,5	29,1
Nordeste	84,9	2,8	65,1	16,9	111,9	3,3	79,3	29,3
Sudeste	99,8	1,9	84,9	13,0	116,6	2,6	91,1	22,9
Sul	96,8	3,1	84,7	9,0	112,7	4,8	91,1	16,7
Centro-Oeste	101,8	3,8	81,6	16,3	121,2	4,4	89,9	26,9
Minas Gerais	93,4	1,4	80,8	11,3	117,9	2,0	90,2	25,6
Rio de Janeiro	101,1	3,2	83,8	14,1	116,8	3,1	89,0	24,7
São Paulo	103,1	1,6	87,8	13,6	116,1	2,6	92,4	21,0

Fonte: Elaborada pelo Naipe com base nos dados do IBGE: *Censo demográfico 1991 e Contagem da população 1996*.

Tabela 16 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do 2º grau - Grandes regiões e Estados selecionados - 1991/1996

Grandes regiões e Estados selecionados	1991				1996			
	Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)			Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)		
		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial 15 a 17	Superior à idade oficial 18 ou +		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial 15 a 17	Superior à idade oficial 18 ou +
Brasil	36,8	1,0	15,8	20,0	49,9	1,5	23,3	20,7
Norte	27,8	0,6	8,4	18,8	41,4	0,8	12,8	27,9
Nordeste	25,8	0,5	8,6	16,8	33,1	0,7	12,3	20,1
Sudeste	46,4	1,1	21,4	23,9	60,9	1,6	31,2	28,1
Sul	40,1	1,9	21,1	7,2	59,5	3,3	32,1	24,1
Centro-Oeste	38,2	1,0	15,9	21,3	53,9	1,7	23,4	28,8
Minas Gerais	32,0	0,4	14,0	17,7	47,0	0,6	21,7	24,8
Rio de Janeiro	50,9	1,9	22,8	26,3	57,2	1,8	28,3	27,0
São Paulo	53,3	1,3	25,1	26,8	70,1	2,1	37,5	30,5

Fonte: Elaborada pelo Naipe com base nos dados do IBGE: *Censo demográfico 1991 e Contagem da população 1996*.

Tabela 17 - Taxas de escolarização bruta, por grupo de idade do ensino superior - Grandes regiões e Estados selecionados - 1991/1996

Grandes regiões e Estados selecionados	1991				1996			
	Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)			Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização por grupo de idade (%)		
		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial 18 a 24	Superior à idade oficial 25 ou +		Inferior à idade oficial	Grupo de idade oficial 18 a 24	Superior à idade oficial 25 ou +
Brasil	7,1	0,1	4,3	2,7	8,4	0,2	5,5	2,7
Norte	3,1	0,0	1,7	1,4	4,2	0,1	2,3	1,9
Nordeste	4,1	0,0	2,3	1,7	4,3	0,1	2,6	1,6
Sudeste	9,3	0,1	5,8	3,4	10,8	0,2	7,3	3,3
Sul	8,9	0,2	5,4	3,3	11,5	0,3	7,5	3,7
Centro-Oeste	6,8	0,1	3,8	2,8	8,8	0,2	5,5	3,2
Minas Gerais	6,1	0,0	3,7	2,3	7,2	0,1	4,7	2,5
Rio de Janeiro	11,8	0,2	7,0	4,6	12,3	0,2	8,1	3,9
São Paulo	10,3	0,1	6,6	3,5	12,2	0,2	8,5	3,5

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos dados do IBGE: Censo *demográfico* 1991 e *Contagem da população* 1996.

Não obstante as taxas de cobertura para o ensino superior serem baixas, os concluintes do segundo grau deparam-se, ainda, a despeito do crescimento acelerado, com um volume de vagas no terceiro grau muito próximo do número de concluintes. A Tabela 18 mostra a evolução, ocorrida no País entre 1996 e 1999, do número de concluintes no ensino médio, das vagas oferecidas no vestibular, e da relação entre concluintes e vagas.

Tabela 18 - Concluintes do ensino médio e vagas oferecidas no vestibular - Brasil e grandes regiões - 1996-1999

Grandes regiões	1996			1998			1999		
	Concluintes do ensino médio	Vagas oferecidas vestibular	Concluintes por vaga	Concluintes do ensino médio	Vagas oferecidas vestibular	Concluintes por vaga	Concluintes do ensino médio	Vagas oferecidas vestibular	Concluintes por vaga
Brasil	886.776	634.236	1,4	1.330.150	776.031	1,7	1.535.943	904.634	1,7
Norte	46.682	18.831	2,5	72.397	22.454	3,2	89.936	28.197	3,2
Nordeste	192.804	76.055	2,5	280.235	90.556	3,1	324.469	116.598	2,8
Sudeste	436.391	391.542	1,1	698.082	469.728	1,5	804.273	526.530	1,5
Sul	145.145	106.400	1,4	191.645	138.023	1,4	220.871	164.517	1,3
Centro-Oeste	65.754	41.408	1,6	87.791	55.270	1,6	96.394	68.792	1,4

Fonte: MEC/Inep/Sec.

Dados sobre a evolução das matrículas no ensino médio, ao longo das últimas três décadas do século (Gráfico 4, Tabelas Rio 20), mostram um crescimento desigual do nível secundário. Em 2000, há 8.154.884 de matrículas no ensino médio, pouco mais de sete vezes o total existente em 1971 (1.119.421). Tal incremento seria mais intenso se a região de menor expansão - a Sudeste - não tivesse tanto peso relativo no total do País. Nesse contexto, sobressai o comportamento do Estado do Rio de Janeiro que, com 3,9 vezes a mais de matrículas em 1999, apresentou o pior índice de crescimento nacional.

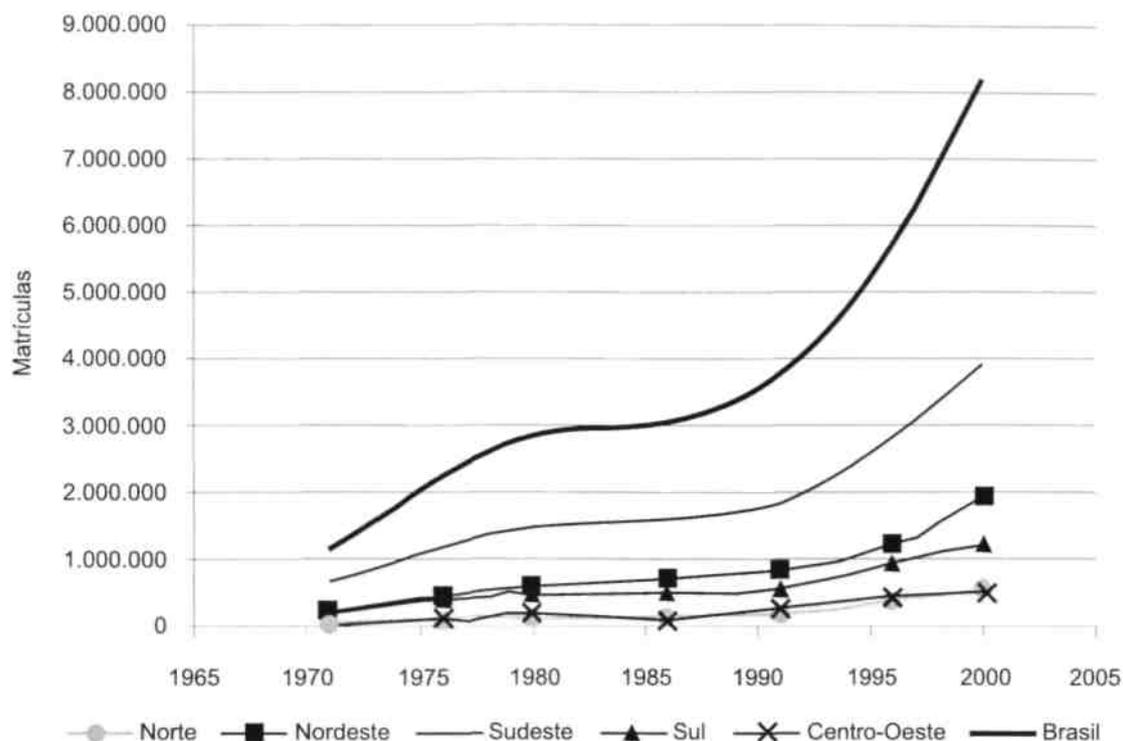


Gráfico 4 - Evolução do ensino médio - Brasil e regiões - 1970-2000

Fonte MEC/Inep/Sec

Tabela 19 - Matrículas no ensino médio - Grandes regiões e unidades da Federação - 1971-2000

(continua)

Grandes regiões e unidades da Federação	Matrículas no ensino médio						
	1971	1976	1980	1986	1991	1996	2000
Norte	32.114	78.562	111.379	138.603	201.872	371.454	571.594
Rondônia	738	2.555	6.221	10.684	18.715	32.557	46.767
Acre	652	2.608	3.965	4.941	7.305	15.247	25.110
Amazonas	9.039	19.228	33.529	36.592	48.520	85.599	121.094
Roraima	373	1.197	2.002	2.926	4.299	11.471	21.318
Pará	19.563	49.639	59.362	77.036	97.634	163.367	264.469
Amapá	1.749	3.335	6.300	6.424	8.108	19.604	30.270
Tocantins	-	-	-	-	17.291	43.609	62.566
Nordeste	207.181	437.586	578.810	720.038	831.009	1.202.573	1.923.041
Maranhão	14.375	36.667	53.797	63.502	77.664	127.460	206.623
Piauí	10.922	24.023	35.718	34.732	46.827	57.736	107.857
Ceará	31.154	62.172	91.607	77.214	104.053	174.704	264.431
Rio G. do Norte	11.038	24.883	45.951	60.442	69.012	83.043	130.142
Paraíba	16.137	31.772	43.599	57.760	61.105	81.941	117.271
Pernambuco	44.655	108.924	129.658	156.300	183.623	259.081	353.634
Alagoas	12.113	22.316	28.530	45.140	45.482	55.828	89.436
Sergipe	8.347	16.243	22.194	27.283	30.497	43.735	67.376
Bahia	58.440	110.586	127.756	197.665	212.746	319.045	586.271
Sudeste	634.647	1.171.453	1.467.490	1.577.384	1.857.801	2.815.026	3.914.766
Minas Gerais	138.036	231.744	302.698	313.709	331.553	577.079	993.034
Espírito Santo	21.705	47.258	55.390	62.536	79.640	127.120	167.222
Rio de Janeiro	164.204	275.913	365.239	351.771	374.690	437.841	675.369
São Paulo	310.702	616.538	744.163	849.368	1.071.918	1.672.986	2.079.141

(conclusão)

Grandes regiões e unidades da Federação	Matrículas no ensino médio						
	1971	1976	1980	1986	1991	1996	2000
Sul	189.809	405.919	484.543	505.177	573.745	937.937	1.202.939
Paraná	71.725	121.127	165.895	188.281	228.646	400.568	491.095
Santa Catarina	28.891	68.979	96.439	106.524	123.005	179.765	249.711
Rio G. do Sul	89.193	215.813	222.209	210.372	222.094	357.604	462.133
Centro-Oeste	55.670	119.229	178.776	120.583	260.706	412.087	576.605
Mato G. do Sul	-	-	31.926	39.575	49.112	74.966	88.765
Mato Grosso	13.601	30.909	21.140	28.303	45.907	72.061	100.235
Goiás	24.834	53.238	75.521	-	105.054	172.524	254.548
Distrito Federal	17.235	35.082	50.189	52.705	60.633	92.536	133.027
Brasil	1.119.421	2.212.749	2.820.998	3.061.785	3.725.133	5.739.077	8.188.945

Fonte: MEC/Inep/Sec.

Tabela 20 - Taxa de evolução das matrículas no ensino médio e unidades da Federação - 1971-2000 **Grandes regiões**

Grandes regiões e unidades da Federação	Taxa de variação da matrícula, por período (%)			
	1971 a 1980	1980 a 1991	1991 a 2000	1971 a 2000
Norte	247	81	183	1.680
Rondônia	743	201	150	6.237
Acre	508	84	244	3.751
Amazonas	271	45	150	1.240
Roraima	437	115	396	5.615
Pará	203	64	171	1.252
Amapá	260	29	273	1.631
Tocantins	-	-	262	-
Nordeste	179	44	131	828
Maranhão	274	44	166	1.337
Piauí	227	31	130	888
Ceará	194	14	154	749
Rio G. do Norte	316	50	89	1.079
Paraíba	170	40	92	627
Pernambuco	190	42	93	692
Alagoas	136	59	97	638
Sergipe	166	37	121	707
Bahia	119	67	176	903
Sudeste	131	27	111	517
Minas Gerais	119	10	200	619
Espírito Santo	155	44	110	670
Rio de Janeiro	122	3	80	311
São Paulo	140	44	94	569
Sul	155	18	110	534
Paraná	131	38	115	585
Santa Catarina	234	28	103	764
Rio G. do Sul	149	0	108	418
Centro-Oeste	221	46	121	936
Mato G. do Sul	-	54	81	-
Mato Grosso	55	117	118	637
Goiás	204	39	142	925
Distrito Federal	191	21	119	672
Brasil	152	32	120	632

Fonte: MEC/Inep/Sec.

Ano	Instituições de Ensino Superior								
	Total Geral			Universidades			Outras Instituições		
	Total (T)	Particular (P)	(P)/(T) (%)	Total (T)	Particular (P)	(P)/(T) (%)	Total (T)	Particular (P)	(T)/(P) (%)
1980	882	682	77	65	20	31	817	662	81
1985	859	626	73	68	20	29	791	606	76
1991	893	671	75	99	40	40	794	631	79
1996	922	711	77	136	64	47	786	647	82
1999	1.097	905	82	155	83	53	942	822	87

Fonte: MEC/Sediae/Seec.

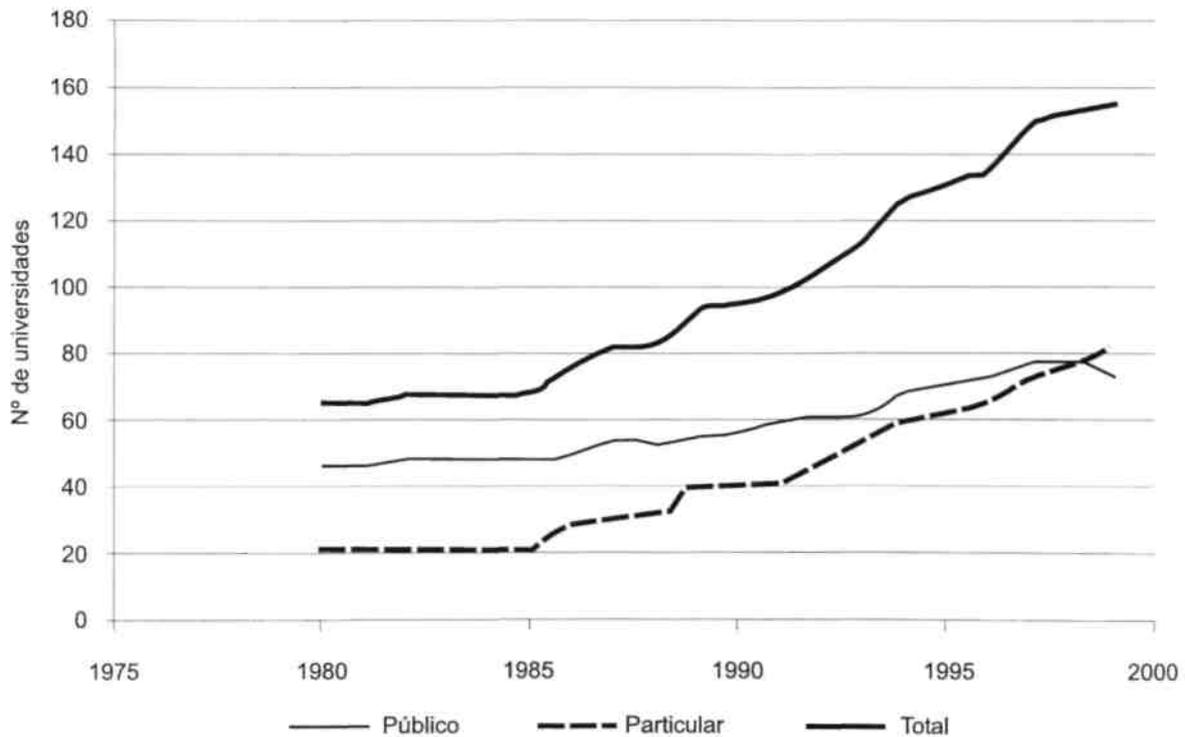


Gráfico 5 - Evolução do número de Universidades - Brasil

Fonte: MEC/Inep/Seec.

A recente expansão acelerada do ensino superior está fortemente associada à vigorosa expansão do ensino médio e permite supor que, mantidas as atuais taxas, 'poderá ser cumprida a meta prevista no Plano Nacional de Educação, de atingir, uma cobertura superior equivalente a 30% da população de 18 a 24 anos" (Castro, 2000, p. 16).

Ainda assim, a despeito do enorme esforço, a taxa de cobertura será baixa, como visto acima. Além de persistir, ao final da década, espaço para intenso crescimento em perspectiva comparada, já se descortinam no Brasil, a exemplo de outros países, mudanças cruciais no volume de demanda sobre a universidade, em função do maior tempo de permanência das pessoas nas escolas. Face ao imperativo inevitável de que a educação se transforme em processo permanente ao longo da vida, criou-se, assim, um novo volume de demanda ao qual se acresce, agora, ponderável parcela dos próprios egressos do ensino superior

Em verdade, no futuro, o segundo maior contingente de pessoas que buscam a universidade será composto pelos egressos das próprias universidades. As Tabelas 22 e 23 apresentam dados do questionário respondido pelos alunos que passaram pelo Exame Nacional de Cursos, o chamado "Provão". Em 18 carreiras observadas no Provão de 2000, número médio de 35% de estudantes afirmam que o curso deveria ter exigido um pouco mais. Seria, naturalmente, de se esperar que este grupo constituísse demanda potencial por cursos de especialização e aperfeiçoamento. Em verdade, a demanda por educação continuada excede em muito o número de estudantes que gostariam de ter sido mais exigidos. Cerca de 52% de estudantes de 13 carreiras observadas pretendem fazer cursos de aperfeiçoamento ou especialização.

Tabela 22 - Perspectivas do graduando ENC/99 - Brasil

Curso	Nº de alunos presentes ao ENC/99	Pretende trabalhar ou continuar trabalhando na área (%)	Pretende fazer cursos de aperfeiçoamento e especialização (%)	Pretende fazer curso de mestrado e doutorado na área (%)
Administração	39.312	71,2	51,5	25,1
Direito	42.878	65,2	51,2	35,6
Economia	9.397	39,3	41,8	26,4
Engenharia Civil	6.019	73,1	51,9	26,2
Engenharia Elétrica	4.351	75,4	49,0	27,1
Engenharia Mecânica	3.629	74,1	49,5	22,3
Engenharia Química	1.483	72,0	48,9	27,5
Jornalismo	4.956	67,0	41,0	30,0
Letras	19.332	62,7	47,6	31,4
Matemática	10.102	66,0	45,0	28,0
Medicina	7.793	51,2	82,5	(...)
Medicina Veterinária	2.679	74,8	52,8	39,8
Odontologia	8.087	81,0	77,2	(...)
Total	160.018	66,1	52,4	29,9

Tabela 23 - A percepção dos graduandos quanto ao ensino - Brasil - 2000

(continua)

Curso	Nº de alunos presentes ao ENC/2000	O curso deveria ter exigido um pouco mais (%)	O curso exigiu na medida certa (%)
Administração	42.672	42,8	32,3
Agronomia	3.425	37,4	41,9
Biologia	10.486	37,6	38,1
Direito	46.420	38,0	32,7
Economia	8.650	37,5	33,8

(conclusão)

Curso	Nº de alunos presentes ao ENC/2000	O curso deveria ter exigido um pouco mais (%)	O curso exigiu na medida certa (%)
Engenharia Civil	6.126	30,7	44,7
Engenharia Elétrica	4.374	24,9	46,4
Engenharia Mecânica	3.216	26,8	46,1
Engenharia Química	1.541	27,4	41,9
Física	1.573	22,3	47,7
Jornalismo	5.458	43,2	-
Letras	21.292	31,9	43,6
Matemática	10.869	27,8	48,8
Medicina	8.018	42,8	34,1
Medicina Veterinária	2.889	40,7	40,3
Odontologia	8.071	-	50,7
Psicologia	9.537	34,8	44,4
Química	3.313	29,2	42,1
Total	197.840	35,4	37,0

Fonte: MEC/Inep/Daes. *Exame Nacional de Cursos: relatório-síntese 2000*. Brasília, 2000.

SETOR PRIVADO E RESPONSABILIDADE*

Já se constitui no Brasil incipiente, porém articulado, setor privado, composto, majoritariamente, por investidores e educadores recém-chegados à vida universitária. De novo, este setor, assim como a vida universitária de ponta, está alojado no Sudeste, com especial destaque para o Estado de São Paulo e, em segundo lugar, para o Estado do Rio de Janeiro. Apesar de "indústria infante", o setor já tem apresentado algum músculo em termos da defesa de seus interesses, tanto na arena legislativa, quanto na rede de influência e pressão por sobre os diversos segmentos burocráticos relevantes. De toda forma, tal musculatura ainda é incipiente, até mesmo por sua tenra idade, se comparada com aquela que sustenta a esfera governamental do terceiro grau.¹

A representação de Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil é diversificada, congregando diferentes entidades, com composições variadas. Algumas associações representam apenas universidades, outras abarcam todos os tipos reconhecidos de IES - universidades, centros universitários, faculdades integradas e isoladas.² Por exemplo, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), e a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abrem) congregam apenas universidades. Os centros universitários, por seu turno, estão representados pela Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu).

Também há associações com representação mais abrangente, com influência sobre outros níveis de ensino. Na área pública, existe a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). No setor privado, reunindo mantenedoras, há a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes) e a Associação Nacional de Mantenedores de Escolas Católicas (Anamec). Tal cenário é complementado pela presença de entidades que buscam representar interesses de docentes - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) - discentes - União Nacional dos Estudantes (UNE) - e servidores - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra).

A Tabela 24 reúne informações sobre as principais associações que representam os interesses de universidades do Brasil. É importante salientar que várias universidades estão filiadas a mais de uma associação, em especial ao Crub, o qual possui caráter mais universalista.³

* Embora me refira mais fortemente, neste capítulo, à responsabilidade do setor privado, a responsabilidade pública das universidades como um todo, independente de qual seja o mantenedor, é tema que merece debates permanentes. Bom exemplo, em contexto europeu, pode ser buscado em Evans (1999), ver também Sizer e Cannon (1999).

¹ É compulsória, no que se refere a este tema, a leitura da tese de doutorado de Helena Sampaio (1999).

² Os problemas dessa taxionomia serão discutidos adiante.

³ A Abmes reúne 294 mantenedoras, que são responsáveis por 350 IES, de todos os tipos. Não obtive, entretanto, dados precisos discriminando o número de universidades e o total de alunos.

Tabela 24 - Associações de representação de universidades, segundo total de instituições representadas e total de alunos

Associação	Total de universidades	Total de alunos
Crub	129	1.341.944
Andifes	41	395.169
Anup	38	386.169
Abruc	30	327.440
Abruem	39	307.666
Anamec	40	250.000

Fonte: Elaborada pelo Naipe, com base nos dados do Inep (1999) e sites das entidades na internet.⁴

A distribuição, pelas regiões do País, da composição dessas entidades representativas do ensino superior, acompanha a estruturação e o desenvolvimento regional do setor. As Tabelas 25 a 29 apresentam dados sobre alunos matriculados no ensino superior, número de vagas no vestibular, alunos ingressantes, alunos concluintes e docentes, distribuídos por dependência administrativa- instituição pública ou particular- e regiões do País, para o ano de 1999. Tal informação demonstra a importância atual do ensino privado, e seu peso relativo, em cada região.

Tabela 25 - Alunos matriculados no ensino superior, por dependência administrativa - Brasil e grandes regiões - 1999

Brasil e grandes regiões	Alunos matriculados no ensino superior				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Brasil	2.377.715	833.093	35,0	1.544.622	65,0
Norte	94.411	61.110	64,7	33.301	35,3
Nordeste	358.633	243.860	68,0	114.773	32,0
Sudeste	1.263.576	293.704	23,2	969.872	76,8
Sul	473.583	166.974	35,3	306.609	64,7
Centro-Oeste	187.512	67.445	36,0	120.067	64,0

Fonte: MEC/Inep/Sec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Tabela 26 - Número de vagas no vestibular no ensino superior, por dependência administrativa - Brasil e grandes regiões - 1999

Brasil e grandes regiões	Vagas no vestibular				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Brasil	904.634	218.639	24,2	685.995	75,8
Norte	28.197	12.774	45,3	15.423	54,7
Nordeste	116.598	68.814	59,0	47.784	40,9
Sudeste	526.530	73.895	14,0	452.635	86,0
Sul	164.517	46.456	28,2	118.061	71,7
Centro-Oeste	68.792	16.700	24,3	52.092	75,7

Fonte: MEC/Inep/Sec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Sites: www.andifes.org.br; www.anamec.org.br; www.abmes.org.br; www.anup.com.br; www.abruc.org.br; www.crub.org.br; www.uepg.abruem.br.

**Tabela 27 - Alunos ingressantes no ensino superior, por dependência administrativa
Brasil e grandes regiões - 1999**

Brasil e grandes regiões	Alunos ingressantes				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Brasil	750.168	210.506	28,0	539.662	71,9
Norte	25.934	12.523	48,3	13.411	51,7
Nordeste	109.573	67.456	61,6	42.117	38,4
Sudeste	404.504	69.716	17,2	334.788	82,8
Sul	147.610	43.926	29,8	103.684	70,2
Centro-Oeste	62.547	16.885	27,0	45.662	73,0

Fonte: MEC/Inep/Sec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Tabela 28 - Concluintes do ensino superior, por dependência administrativa - 1998

Brasil e grandes regiões	Concluintes do ensino superior				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Brasil	300.761	105.360	35,0	195.401	65,0
Norte	11.480	7.881	68,6	3.599	31,4
Nordeste	39.392	26.040	66,1	13.352	33,9
Sudeste	177.104	41.672	23,5	135.432	76,5
Sul	49.723	20.929	42,1	28.794	57,9
Centro-Oeste	23.062	8.838	38,3	14.224	61,7

Fonte: MEC/Inep/Sec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Tabela 29 - Docentes do ensino superior, por dependência administrativa - 1999

Brasil e grandes regiões	Docentes do ensino superior				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Brasil	173.836	80.883	46,5	92.953	53,5
Norte	6.689	4.865	72,7	1.824	27,3
Nordeste	26.890	20.531	76,4	6.359	23,6
Sudeste	91.328	33.361	36,5	57.967	63,5
Sul	36.068	16.287	45,2	19.781	54,8
Centro-Oeste	12.861	5.839	45,4	7.022	54,6

Fonte: MEC/Inep/Sec. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000.

Incipiente que seja a musculatura política do setor privado, caberá a ele enorme responsabilidade frente à impossibilidade de ampliação dos investimentos públicos. Reside aqui problema não trivial. A iniciativa privada no ensino superior não tem demonstrado interesse em se constituir como setor competitivo no terreno das políticas públicas e/ou estratégicas, com vistas a resolver a fragilidade comparativa do Brasil no terceiro grau. Inexiste investimento em eventuais *think tanks* que venham a produzir inteligência competitiva sobre o tema. Desconhece-se a existência, nos moldes desenvolvidos pelo setor público, de institutos, centros ou grupos de pesquisa, no setor privado, dedicados ao tema da política educacional. Míope, este desinteresse constitui uma das razões pelas quais o setor privado de ensino é percebido como um inimigo público.

O setor privado é menos qualificado que o setor público ao longo de qualquer variável que se queira imaginar (Tabelas 30, 31 e 32). Ao mesmo tempo, o setor privado não deu ainda mostras de que possa gerar e incentivar núcleos de inteligência sobre o papel, a responsabilidade e as propostas do setor para o desenvolvimento da educação do terceiro grau. Todas as associações - e a ação coletiva do setor privado - estão desenhadas para resistir, para queixar, para discutir mensalidades, anuidades, filantropias e para combater a ação regulatória do Estado, seus processos de acreditação e de avaliação. Seria hora de emergir uma perspectiva distinta neste setor que, somente no Sudeste, fatura mais de três bilhões de reais por ano.

Tabela 30 - Indicadores de qualificação docente, discente e de cursos dos setores público e particular - Brasil - 1999

Especificação	Dependência administrativa				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
Ensino Superior					
Docentes – Total	173.836	80.883	46,5	92.953	53,5
Docentes graduados e com especialização	88.050	31.292	35,5	56.758	64,5
Docentes mestres	50.849	24.231	47,7	26.618	52,3
Docentes doutores	34.937	25.360	72,6	9.577	27,4
Pós-Graduação					
Matrícula em cursos de mestrado	56.911	48.139	84,6	8.772	15,4
Matrícula em cursos de doutorado	29.940	27.203	90,8	2.737	9,4

Fonte: Elaborada pelo Naipe com base nos dados do MEC/Inep/Seec e MEC/Capes.

Tabela 31 - Evolução do número de docentes mestres - Brasil

Ano	Docentes mestres				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
1981	17.210	10.044	58,4	7.166	41,6
1994	33.531	21.268	63,4	12.263	36,6
1996	36.954	21.974	59,5	14.980	40,5
1998	45.482	25.073	55,2	20.409	44,8
1999	50.849	24.231	47,7	26.618	52,3

Fonte: MEC/Inep/Seec.

Tabela 32 - Número e porcentual de cursos com conceito no ENC/2000 - Brasil

Conceito	Cursos avaliados no Provão 2000				
	Total	IES pública		IES particular	
		Total	%	Total	%
A	353	274	20	79	5
B	529	308	23	221	15
C	1.155	450	33	705	48
D	526	203	15	323	22
E	282	131	10	151	10
Total	2.845	1.366	100	1.479	100

Fonte: MEC/Inep/Daes. Exame Nacional de Cursos: relatório-síntese 2000. Brasília, 2000.

Reside aqui uma contradição fundamental na ação do setor privado de ensino superior brasileiro. Por definição, o terceiro grau pertence ao sistema federal de ensino. É nacional, não local; é federal, não estadual. Não obstante, o setor nunca se envolveu, estrategicamente, com a análise e a discussão da política nacional para o ensino. Reativo, o setor se agrupa em torno de associações e grupos de interesse que, sobretudo, se defendem do governo. E isto não é surpresa, o governo dá, por sobrecarga regulatória intervencionista, freqüentes mostras de que é mesmo necessário que se defenda dele.

Cabe, entretanto, observar três coisas. Primeiro, em função mesmo de sua quase singularidade mundial, em termos de tamanho, influência, relevância e perspectivas de crescimento futuro, o setor privado já deveria ter despertado para a relevância de disputar ou pelo menos produzir, inteligência sobre seu campo de ação. Segundo, porque, complementarmente à condição anterior, em função da natureza "representativa" do Conselho Nacional de Educação (CNE), de novo, mundialmente singular no que tange à natureza das agências regulatórias, o setor privado está alojado no centro das decisões de governo. Terceiro, porque, a despeito do tamanho do setor e seu peso na vida universitária brasileira, não obstante a densidade organizacional de seus órgãos de representação de interesses, o setor privado praticamente inexistente nos processos intramuros da política acadêmica nacional e de suas conseqüências sobre a vida universitária.

Reside aqui talvez a maior fraqueza do setor privado, fraqueza esta com que mantenedoras, até o momento, não se dispuseram a enfrentar: a formação de corpos acadêmicos, com carreiras definidas, incentivos à produção e inserção internacional. Isto faz com que não se constituam, em nível docente, os equivalentes funcionais tanto dos órgãos dos docentes públicos quanto dos órgãos de representação de interesses das mantenedoras, fazendo com que a política acadêmica nacional seja feita exclusivamente por docentes do setor público.

O poder acadêmico é exercido, no Brasil, por intermédio de comissões de especialistas. Criadas pela Portaria n° 972, de 22 de agosto de 1997, essas comissões são formadas por docentes e têm como objetivo assessorar a SESu por meio das seguintes ações:

- análise e verificação *in loco* das propostas de autorização de novos cursos e credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores;
- atualização dos critérios de qualidade e indicadores de oferta e demandas para os cursos superiores;
- propostas de diretrizes e de organização curriculares;
- verificação *in loco* das condições de funcionamento das instituições e dos cursos superiores; e
- opinião em assuntos de sua especialidade

As comissões de especialistas possuem, no mínimo, três e, no máximo, cinco integrantes e são constituídas por área de conhecimento (Administração, Ciências Agrárias, Ciências Biológicas, etc). Os docentes que participam das comissões possuem mandato de dois anos e são escolhidos por meio de "indicação das coordenações dos cursos de graduação reconhecidos das instituições, que também oferecem programas de pós-graduação *stricto sensu*, na mesma área de atuação da comissão".⁵ Praticamente a totalidade destes postos é ocupada por docentes do setor público. As atividades das comissões são financiadas pela Secretaria de Educação Superior (SESu), que oferece, também, apoio administrativo.

Além dos integrantes das comissões de especialistas em cada área de conhecimento, a SESu, por meio da Portaria n° 1.647, de 28 de junho de 2000, designou a formação de comissões de especialistas *ad hoc* para "avaliar *in loco* as condições institucionais e de oferta de cursos superiores". Essas comissões de avaliação são formadas "a partir de consulta ao cadastro de especialistas *ad hoc* da SESu", que é "integrado por profissionais com experiência em docência em cursos superiores reconhecidos, indicados por instituições de ensino superior que possuam qualificação na área".⁶

⁵ Portaria n° 972, 22 de agosto de 1997.

⁶ O inciso 2º. do artigo 1º. da Portaria n° 1.647, estabelece, ainda, que: "As instituições interessadas em indicar profissionais para integrar o cadastro de especialistas *ad hoc* deverão submeter os currículos à SESu para a verificação de atendimento aos critérios de experiência e qualificação. O inciso 3º, do mesmo artigo, afirma que "Os especialistas aptos a integrarem o cadastro serão designados pela SESu para compor as comissões de avaliação por portaria publicada no *Diário Oficial da União*" (Portaria n° 1.647, de 28 de junho de 2000).

Tivemos a oportunidade de observar a filiação, por dependência administrativa, como o jargão oficial, de 7.574 ocupantes de posições nos postos referidos.⁷ Dos 233 participantes dos comitês assessores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 93% são de universidades públicas. Já na Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), computados o Conselho Técnico-científico (CTC) e o Conselho Superior, 77%, das 35 posições, pertencem ao setor público.

Nas comissões de especialistas dos três biênios - 1996-1998, 1998-2000 e 2000-2002 - , num total de 424 postos, a média da presença dos docentes públicos é de 84%. Cabe observar que o monopólio do setor público ampliou-se no atual biênio, passando de 79% no período anterior (1998-2000) para 88% no período atual. Necessário observar que o monopólio do setor público reflete adequadamente o número de doutores existentes nos setores públicos e privados. Setenta e nove por cento dos doutores das universidades estão no setor público. As taxas de ocupação de postos refletem pequenos desvios em torno desta média, conforme os dados das Tabelas 33 e 34.

Tabela 33 - Número de componentes das comissões, por natureza da instituição de origem, segundo a comissão a que pertence

Especificação da comissão	Números de componentes				
	Total	Instituição de origem			Participação da pública no total (%)
		Pública	Privada	Outro*	
SESu					
Comissão de Especialistas	424	361	60	3	85
1996-1997	71	64	7	-	90
1998-1999	162	128	31	3	79
2000-2002	191	169	22	-	88
Comissão de Avaliação (2000)	6.882	5.782	1.100	-	84
Visitador docente	6.365	5.265	1.100	-	83
Visita técnica	517	517	-	-	100
Capes	35	27	1	7	77
Conselho Técnico Consultivo (1999)	21	16	1	4	76
Conselho Superior (2000)	14	11	-	3	79
CNPq	233	216	15	2	93
Conselho Deliberativo	14	12	-	2	86
Comitê de Assessoramento (1998 a 2000)	219	204	15	-	93
Total	7.574	6.386	1.176	12	84

Fonte: Elaborada pelo Naipe com base nos dados do *Diário Oficial*- Portarias n° 146/1998 e n° 1.518/2000. * Setor produtivo ou sem informação.

Estamos estudando a origem institucional de todos os participantes de todas as comissões e comitês nomeados pela SESu, Capes e CNPq. Constituiu-se no Instituto Databrasil, associado à Universidade Candido Mendes, um Núcleo de Análise Interdisciplinar da Política Educacional e Regulatória (Naipe) do Brasil. Este núcleo está desenvolvendo vários projetos que incluem a preparação de bancos de dados nacionais e internacionais, análise dos questionários e resultados do Provão, estudos de sistemas universitários comparados, *surveys* sobre mercados profissionais, tais como o mercado para advogados, sonhos e perspectivas dos secundaristas, imagens e sonhos dos universitários, regulação e impacto sobre a governabilidade do sistema e das IES, regulação: natureza e filosofia, por meio da quantificação de todos os atos do CNE, portarias da SESu e do Ministério, decretos e outras provisões, de modo a entender a eventual filosofia e harmonia interna do regime regulatório vigente para o ensino superior.

Tabela 34 - Docentes, por dependência administrativa da instituição de origem, segundo a titulação - Brasil - 1999

Especificação	Números de docentes			
	Total	Instituição de origem		(% da pública no total)
		Pública	Privada	
Docentes				
Total	173.836	80.883	95.953	46
Mestres	50.849	24.231	26.618	48
Doutores	34.937	25.360	9.577	72
Mestres e doutores	85.786	49.591	36.195	58
Docentes em universidades				
Total	124.780	73.122	51.657	59
Mestres	37.930	22.400	15.530	59
Doutores	30.906	24.385	6.521	79
Mestres e doutores	68.836	46.785	22.051	68

Do ponto de vista geográfico, o poder acadêmico, com respeito às comissões de especialistas, concentra-se no Sudeste e, neste, em São Paulo, seguido por Minas Gerais. Nos comitês do CNPq, a distribuição mostra a mesma tendência, ampliando-se, contudo, o poderio do Sudeste, equivalente a 66% do total de posições, conforme a Tabela 35. Na Tabela 37 sacia-se a curiosidade daqueles que desejarem conhecer em detalhes a distribuição de postos nas comissões de especialistas, por região, instituição, dependência administrativa e como proporção dos docentes, dos docentes com mestrado, dos docentes com doutorado. Seja como for, os números mostram intensa necessidade de se aprofundar a qualificação das IES privadas.

Tabela 35 - Número de componentes das comissões, por região da instituição de origem, segundo a comissão a que pertence*

(continua)

Tipo de Comissão	Números de componentes							
	Total	Região da IES de origem						Participação do Sudeste no total (%)
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	S/l	
SESu								
Comissão de Especialistas	424	4	55	234	82	46	3	55
1996/1997	71	-	9	40	14	8	-	56
1998/1999	162	-	16	85	42	16	3	52
2000/2002	191	4	30	109	26	22	-	57
Comissão de Avaliação (2000)	6.882	91	809	3.732	1.583	667	-	54
Visitador Docente	6.365	91	809	3.215	1.583	667	-	50
Visita Técnica	517	-	-	517	-	-	-	100
Capex	35	1	3	13	5	8	5	43
Conselho Técnico Consultivo (1999)	21	-	2	8	4	3	4	47
Conselho Superior (2000)	14	1	1	5	1	5	1	38

(conclusão)

Tipo de Comissão	Números de componentes							
	Total	Região da IES de origem						Participação do Sudeste no total (%)
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	S/I	
CNPq	233	2	26	153	37	15	-	66
Conselho Deliberativo	14	-	-	9	1	4	-	64
Comitê de Assessoramento (1998 a 2000)	219	2	26	144	36	11	-	66
Total	7.574	98	893	4.132	1.707	736	8	55

Fonte: Elaborada pelo Naipe com base nos dados do *Diário Oficial*- Portarias nº 146/1998 e nº 1.518/2000.

* No período analisado, 2.144 docentes foram designados para visitas de avaliação. Destes, 814 realizaram apenas uma visita, 521 foram designados duas vezes, 302 tiveram três designações e 152 foram designados quatro vezes. Duzentos e sessenta e um docentes foram designados entre cinco e nove vezes para compor as comissões de visita e 60 tiveram entre dez e 14 designações. Um total de 34 docentes foram designados 15 ou mais vezes, sendo 22 com 15 a 19 designações, sete foram designados entre 20 e 24 vezes e cinco receberam entre 25 e 29 designações para comporem as comissões de visita.

Tabela 36 - Número de docentes, por região da instituição de origem - Brasil - 1999

Especificação	Número de docentes						
	Total	Região da instituição de origem					Participação do Sudeste no total (%)
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Docentes							
Total	173.836	6.689	26.890	91.328	36.068	12.861	52
Mestres	50.849	1.950	8.216	25.680	11.510	3.493	51
Doutores	34.937	558	3.777	22.921	5.840	1.841	65
Mestres e doutores	85.786	2.508	11.993	48.601	17.350	5.334	56
Docentes em universidades							
Total	124.780	4.970	22.380	59.243	30.002	8.185	47
Mestres	37.930	1.611	7.129	16.932	9.863	2.395	45
Doutores	30.906	489	3.567	19.749	5.463	1.638	64
Mestres e doutores	68.836	2.100	10.696	36.681	15.326	4.033	53

Fonte: MEC/Inep/Seec. *Sinopse estatística do ensino superior*, graduação 1999. Brasília, 2000.

Tabela 37 - Número de componentes das Comissões de Especialistas e de Avaliação e número de docentes do Brasil, segundo região e dependência da instituição de origem

(continua)

Região e dependência administrativa	Comissão de Especialistas		Comissão de Avaliação		Docentes doutores em universidades		Docentes doutores Total		Docentes mestres e doutores universidades	
	(1996-2000)		(2000)		(1999)		(1999)		(1999)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Norte	4	0,9	91	1,4	489	1,5	558	1,6	2.100	3,1
Pública	4	0,9	84	1,3	476	1,5	511	1,5	1.971	2,9
Privada	-	-	7	0,1	13	0,0	47	0,1	129	0,2
Particular	-	-	7	0,1	13	0,0	32	0,1	129	0,2
Comum./Confes./Filantr.	-	-	-	-	0	0,0	15	0,0	-	0,0
Nordeste	55	12,9	809	12,7	3.567	11,5	3.777	10,8	10.696	15,5
Pública	54	12,7	713	11,2	3.380	10,9	3.414	9,8	9.667	14,0

(conclusão)

Região e dependência administrativa	Comissão de Especialistas		Comissão de Avaliação		Docentes doutores em universidades		Docentes doutores Total		Docentes mestres e doutores universidades	
	(1996-2000)		(2000)		(1999)		(1999)		(1999)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Privada	1	0,2	96	1,5	187	0,6	363	1,0	1.029	1,5
<i>Particular</i>	-	-	90	1,4	71	0,2	156	0,4	382	0,6
<i>Comum./Confes./Filantr.</i>	1	0,2	6	0,1	116	0,4	207	0,6	647	0,9
Sudeste	234	55,2	3.215	50,5	19.749	63,9	22.921	65,6	36.681	53,3
Pública	192	45,3	2.597	40,8	15.139	49,0	15.900	45,5	22.829	33,2
Privada	42	9,9	618	9,7	4.610	14,9	7.021	20,1	13.852	20,1
<i>Particular</i>	17	4,0	373	5,9	1.052	3,4	2.411	6,9	3.336	4,8
<i>Comum./Confes./Filantr.</i>	25	5,9	245	3,8	3.558	11,5	4.610	13,2	10.516	15,3
Sul	82	19,3	1.583	24,9	5.463	17,8	5.840	16,7	15.326	22,3
Pública	67	15,8	1.265	19,9	4.070	13,2	4.209	12,0	9.538	13,9
Privada	15	3,5	318	5,0	1.393	4,6	1.631	4,7	5.788	8,4
<i>Particular</i>	-	-	119	1,9	263	0,9	372	1,1	1.199	1,7
<i>Comum./Confes./Filantr.</i>	15	3,5	199	3,1	1.130	3,7	1.259	3,6	4.589	6,7
Centro-Oeste	46	10,8	667	10,5	1.638	5,3	1.841	5,3	4.033	5,9
Pública	44	10,3	608	9,6	1.320	4,3	1.326	3,8	2.780	4,0
Privada	2	0,5	61	1,0	318	1,0	515	1,5	1.253	1,9
<i>Particular</i>	-	-	27	0,4	74	0,2	248	0,7	310	0,5
<i>Comum./Confes./Filantr.</i>	2	0,5	34	0,5	244	0,8	267	0,8	943	1,4
Sem informação	3	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	424	100,0	6.365	100,0	30.906	100,00	34.937	100,0	68.836	100,0

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos dados do *Diário Oficial*- Portarias nº 146/1998 e nº 1.518/2000 - e do MEC/Inep/Seec. *Sinopse estatística do ensino superior, graduação 1999*. Brasília, 2000.

PROFISSIONALIZAÇÃO PRECOCE-, EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA E ESCOLHAS ESTRATÉGICAS

Do ponto de vista estratégico-pedagógico - e já explico o significado deste inusitado termo - , o ensino superior brasileiro está por ser discutido, e de forma permanente. Observe-se que, em momentos de excitação reformista, o Ministério da Educação (MEC) institui comissões de reforma do ensino, maldosamente indicando para elas pessoas de bom alvitre que, a partir do momento em que começam a discutir e formular proposições, passam a ser consideradas inimigas públicas, principalmente pelas Instituições públicas e por seus corpos representativos. A reforma por comissões mostrou-se inviável, como de resto a reforma mostrou-se inviável. Em verdade, a única que se fez no passado recente foi aquela imposta pelo governo militar em 1968 que foi, apropriadamente analisando, menos reforma e mais reorganização do setor.¹

Do ponto de vista estratégico-pedagógico, agora explico o esquisito termo, é urgente debater nossa concepção de ensino superior frente à complexidade material e processual do mundo presente, e ante os desafios que o País precisará enfrentar na qualificação de seus recursos humanos. Estamos, na linha tradicional em que fomos concebidos, insistindo na formação de "profissionais" num tempo em que cada vez menor número de profissões é discernível. As ocupações, estas sim, são múltiplas e diversas, exigindo conhecimentos genéricos, capacidade de adaptação, conforto com a matemática, informática, línguas - inclusive a portuguesa - métodos e técnicas gerenciais, logística, etc.²

Estrategicamente, nossa pedagogia para o terceiro grau pode ser prejudicial ao futuro do País simplesmente por seu arraigado hábito de formar profissionais para os quais não mais existem profissões, dificultando, assim, a existência de recursos humanos com qualificação pertinente ao futuro que se descortina. A decisão de conformar o ensino universitário ao contorno das profissões marca o terceiro grau brasileiro.

Por assim estar fazendo há décadas, aquilo que nada mais é que o reflexo de realidades conjunturais brasileiras, e de realidades e escolhas européias, nos parece natural. Importamos as profissões universitárias, desde a Colônia e o Império, de um modelo português afrancesado. Pareceu-nos lógico seguir, na constituição de nossas instituições de ensino superior, o modelo profissionalizante. Na preparação da universidade, local, portanto, inexistente um processo de reflexão autônoma e sim, muito mais, um processo mimético de adaptação ao modelo luso-francês.

¹ Importante destacar a recente publicação de coletânea organizada por Héglio Trindade (1999) Reflete sólida e legítima preocupação com a universidade brasileira, não obstante escolha a clivagem "público versus privado" como fio estruturante do argumento em favor da universidade pública. A coletânea constitui compreensível e lógica trincheira de combate, caracterizada claramente pela segunda parte do título ruínas na república dos professores Não obstante, o tema tem merecido atenção internacional, a despeito da ausência de outras repúblicas de professores. Cf Readings (1996), ou Ehrenberg (1997); ver também o n 6 dos *Cadernos Adenauer* (2000). para uma discussão sobre universidades estritamente desde o ponto de vista governamental. Para uma visão sobre o tema na Alemanha, país de origem da Fundação Adenauer, ver Stucke (1988) e Schimank, Kehm e Enders (1988)

² Defesa da possibilidade de nova configuração do ensino universitário em resposta aos desafios colocados pela complexidade que marca a sociedade atual pode ser lida em Barnert (2000) Na mesma direção, Barnett argumenta que a pedagogia do ensino universitário deve ser baseada em princípios de incerteza imprevisibilidade, contestação e que imponha desafios para lidar com as complexidades do mundo moderno. Argumentos a favor do conhecimento capaz de proporcionar competência aos indivíduos para lidar com a complexidade dos processos produtivos e inovações tecnológicas podem ser lidos, também, em Duderstadt (2000) e Cortada (1998).

Argumenta-se que a escolha europeia do modelo universitário profissionalizante deve-se ao fato de que o ensino médio local era de alta qualidade. Tendo completado uma sólida educação geral, podia o jovem ingressar em uma escola de ofício. Concretizada nos Estados Unidos (EUA), a matriz do novo mundo - e neste fizeram-se poucas matrizes, visto que a idéia de universidade é europeia - optou por um ensino de terceiro grau genérico, não-profissionalizante, deixando a profissão para o nível posterior ao terceiro grau. A razão para que se optasse por esse formato prendia-se à baixa qualidade do segundo grau americano, em contraposição à alta qualidade do nível secundário europeu.³

Na tradição europeia, a iniciativa e a política sobre o terceiro grau era essencialmente uma ação de governo, posto que os países eram largamente dominados pelo Estado, com fronteiras e hierarquias definidas ao longo de linhas ministeriais. Nesse sistema, estudantes universitários eram extraídos de uma elite comprovada por sua qualificação anterior e, *ça van sans dire*, por sua origem social. A qualificação era certificada pelo sucesso nos níveis anteriores, muito severos e demandantes, os quais, baseados em ciências e humanidades, faziam factíveis a formação de ofícios no terceiro grau, visto que a educação secundária, ela mesma, já era uma extração da elite.

Nos Estados Unidos, tal modelo se fez impossível. O compromisso democrático de prover ensino secundário para todos os cidadãos fez com que esse nível se ajustasse ao mínimo denominador comum. Em verdade, o currículo das faculdades americanas, na virada do século 20, assemelhava-se menos ao currículo das universidades europeias do que ao currículo das escolas secundárias europeias: os ginásios alemães, os liceus franceses, os *grammar schools* da Inglaterra, o segundo grau escocês. Neste sentido, os formandos das faculdades americanas apresentavam desempenho semelhante ao dos calouros das universidades europeias.⁴

Já o Brasil optou pela perversa combinação das duas escolhas. Provê os jovens com um secundário de qualidade precária e, depois, os joga à formação profissional. Se no começo do século 21 esta combinação parece particularmente nociva, pelo fato de que as profissões estão a se dissolver, isto não poderia ser antecipado séculos atrás. No caso, trata-se de uma daquelas não-decisões, pois assim foi, com conseqüências históricas permanentes não-antecipáveis.

Vejam, está na hora de conversarmos sério sobre o que deveria saber um jovem que acabou o segundo grau e/ou um jovem que acabou o terceiro grau. Cumpre salientar que nos Estados Unidos, matriz vigorosa do novo mundo, a discussão está em permanente progresso, assim como o debate expande-se pela Comunidade Europeia.⁵

Estamos a não discutir, no Brasil, o que queremos ensinar a nossos meninos e meninas de 18 anos, como se o que existe fosse o necessário, como se o que está aí fosse o adequado. Perguntemos a nós mesmos, educadores, profissionais com graus avançados, pais e mães que somos, políticos e membros do governo: queremos, para o futuro de nossos filhos, o futuro que se lhes desenha a universidade brasileira? Não queremos, permitam a resposta, estamos formando analfabetos especializados em culturas profissionais prepósteras. Sabemos nós, estas mesmas pessoas, oferecer para nossos filhos uma melhor perspectiva? Não temos que saber, mas precisamos discutir o problema.⁶

Pais e mães não precisam ser especialistas em profissões, nem antever o futuro das ocupações ou do mercado de trabalho. Aliás, sequer os educadores precisam ser, por obrigação,

³ A comparação entre o sistema europeu e o sistema americano encontra-se em Graham e Diamond (1997) Trabalho clássico sobre o tema é

o de Clark (1983). Consulte-se, também, Duderstadt (2000).⁴ Ver Graham e Diamond (1997, p. 13), livro que provê o estudioso com

precisa e vasta bibliografia sobre sistemas universitários comparados. A análise do sistema americano em comparação com o europeu está baseada em Bryce (1983) e Clark (1987). Os dilemas contemporâneos trazidos pela escolha americana podem ser revistos em Freedman (1999) e O'Brien (1998).

⁵ Importante a leitura do Relatório Attali: *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* (ver em www.lemonde.fr/dossiers/attali). Análise das vicissitudes institucionais que marcam o destino do relatório podem ser lidas no artigo de Héglio Trindade, na coletânea citada e no artigo de François-Xavier Merrien (1988). Discussão sobre mudança curricular na Europa aportando para problemas sobre posições tradicionais e inovações, em contexto de diversidade cultural e social inerente aos países que compõem a Comunidade Europeia, encontra-se em Standish (2000).

⁶ No Brasil, vale a pena lembrar a instalação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de São Paulo, em 1933, a primeira universidade de natureza tipicamente acadêmica.

especializados nesses temas. Em contraposição, mantenedores de Instituições de Ensino Superior (IES) e gestores do ensino superior, sejam eles do setor público ou do setor privado, têm por obrigação tornarem-se conhecedores dessas questões.

Apesar do enorme avanço do ensino superior privado no Brasil, ainda não emergiu nossa tropa de honra, nossa elite do pensamento e da gestão universitária. Exceto por Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Paulo Freire, os três hoje ausentes, inexistem seres mitológicos da educação brasileira, principalmente da educação privada. Reitores, ressalvadas as exceções de praxe, presidentes de mantenedoras - sejam laicas ou religiosas -, autoridades da área educacional, não se destacam como líderes, engenheiros conceituais, arquitetos abstratos ou polemistas do setor.

O setor privado, motor indispensável para o avanço atual e futuro do ensino superior no Brasil, não gerou, nestas décadas de crescimento e supremacia numérica, nenhuma liderança acadêmica ou gerencial sólida. Não obstante já tenhamos alguns empresários míticos no setor, desbravadores que, tais como os construtores da ferrovia transcontinental americana, artífices e veículos do poderio econômico, da integração nacional e da aspiração mundial americana, anteviram a inevitabilidade econômica da existência dos complexos universitários nacionais.⁷

Construir universidades, espalhando a educação do terceiro grau pelo país inteiro, pode ter, comparativamente no tempo e na história dos países, significado tão relevante quanto a construção da transcontinental americana. Mas universidades e ferrovias são animais distintos, sua utilidade vital aloja-se em séculos diferentes do desenvolvimento mundial. Ferroviários dispõem teorias sobre as vantagens relativas do atraso, dispõem concepções sobre o atraso em perspectiva histórica.⁸ Construtores de universidades, ao contrário, estarão forçados a trabalhar conceitualmente sua atividade. A vitalidade econômica do setor privado de ensino dependerá de sua vitalidade conceitual e de sua inteligência competitiva. Universidades não pertencem ao setor das edificações. Por isso, por serem animais da inteligência e não das edificações, precisam caminhar junto com a formulação de seu compromisso conceitual e estratégico com o conhecimento. Este compromisso não exclui sua eventual extração do ganho material. Ao contrário, exige sua capacidade de refinanciar-se e ampliar os horizontes econômicos da atividade.

Estamos vivendo a era do terceiro setor. Do não-governamental. No Brasil, a educação privada é um exemplo importante de força do terceiro setor. No que se refere ao terceiro grau, no entanto, hospedamos um terceiro setor fragmentado, com taxas de retorno distintas, taxas de investimento distintas, independência distinta frente ao governo, assunção pública de responsabilidades distintas. O setor tem história vária. Em alguns Estados, é filho de escolas do segundo grau. Em outros, é produto da visão de investidores. Em muitos, é produto de ordens religiosas. A cada história, uma vicissitude. A cada história, uma expectativa de futuro.

O setor privado de ensino universitário não tem mais como voltar atrás, desaparecer. Primeiro, porque o Estado precisa de sua expansão responsável. Segundo, porque muitos investimentos já estão realizados. Terceiro, porque o negócio é bom demais para ser abandonado. Não tem como voltar atrás, mas não sabe como ir à frente.

Contraditória, nesse sentido, a presença do setor privado no campo do terceiro grau. Responsável pela expansão e, agora, pela segura maioria dos estudantes universitários, está a dever ao País, estudos, análises, propostas sobre o futuro da concepção do ensino universitário no País. Evidentemente, isto tenderá a ocorrer em decorrência mesmo do peso e dos interesses dos vitoriosos empresários do setor.⁹ Seria de se esperar que as associações de interesse do empresariado

⁷ Que não pareça despropositada a comparação entre os construtores da transcontinental americana e os novos empresários da educação que anteviram o tamanho do mercado e perceberam, do ponto de vista econômico, a inevitabilidade de sua natureza nacional. Este setor, o das empresas nacionais do terceiro grau, constitui, de fato, uma nova fronteira, desbravada por visionários. Inevitável a leitura de Ambrose (2000).

⁸ Obviamente estou tomando emprestados os termos do autor clássico sobre o tema do atraso, vantagens e substitutos funcionais. Ver Gerschenkron (1976).

⁹ Há quem argumente que o tamanho e relevância do setor sejam indicadores pobres de sua futura propensão estratégica, a partir da leitura dos trabalhos sobre burguesia nacional, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Estado. Exemplos históricos, em outros setores, indicariam que o setor privado de ensino só se mantém vivo e ativo por ausência de competição pertinente. Estando a lhe faltar o apetite para o investimento pertinente e para a competição internacional, beneficia-se da visão universitária autárquica esposada pelas múltiplas associações profissionais, a partir da pertinente proteção legal/estatal.

privado, em consonância com as organizações religiosas, comunitárias e filantrópicas, já tivessem se dado conta desta necessidade estratégica. Mas seria de se esperar igualmente que o setor público - incluía-se aí o MEC, as IES públicas, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Fundo de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - também tivesse dedicado atenção ao tema. Neste específico momento, nenhuma outra instituição pública tem melhores condições para assumir este papel que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), por sua proximidade com o tema, e que o Ipea, por sua tradição de independência e qualidade acadêmica. Mas nenhum órgão de governo tem hoje, apesar das referências feitas, massa crítica e investimento em recursos humanos compatíveis com o tamanho e a relevância da empreitada.

Seja como for, públicos, privados, ou mistos, inexitem, no Brasil, os *think tanks* sobre a *higher education* brasileira. Na ausência destas arenas, o terceiro grau continua capturado pelas profissões e corporações, ausente o sentido estratégico e a conversa sobre futuros desejáveis.

Observem, por exemplo, os currículos de Economia, Administração, Contábeis e Direito. As quatro áreas de estudo tratam de temas que se entrelaçam e, no entanto, são observados como se fossem realidades discretas. Muitos programas recentes de pós-graduação *lato sensu* já tratam de preencher as lacunas, apontando a interseção dos conhecimentos das áreas mencionadas. Voltemos aos currículos mencionados e observemos que partem de uma suposição comum: a de que aos 17 ou 18 anos o jovem universitário brasileiro está com sua formação completa, e pronto para escolher uma profissão que lhe estreitará, nos próximos quatro ou cinco anos, o campo de observação do mundo.

Permitam pequena nota pessoal. Em recente encontro de dirigentes educacionais brasileiros e americanos, patrocinado pelos ministérios da Educação do Brasil e dos EUA - presentes os ministros e a cúpula educacional dos governos dos dois países, bem como representantes do mundo universitário americano e brasileiro - , discutia-se a possibilidade de cooperação internacional no intercâmbio de estudantes universitários, quando se deparou com a questão do "profissionalismo precoce" brasileiro em comparação com a universidade americana (U.S.-Brazil..., 1999). Esta, como salientado acima, voltada para um ensino do terceiro grau mais abrangente, que deixa a profissionalização para a etapa pós-graduada. Ao explicar a um colega americano que, no Brasil, um menino de 17 ou 18 anos ingressa numa faculdade de Medicina, da qual se graduará como médico pleno aos 23 ou 24 anos, ele, de olhos arregalados, me perguntava: mas como pode ser médico sem saber escrever, ou sem ter lido as coisas fundamentais para a formação adulta?

Qualquer profissional da educação sabe que a surpresa do reitor americano não é infundada. Todos aqueles que se depararam com trabalhos de estudantes, principalmente as monografias de fim de curso, já devem ter tido a oportunidade de viver uma epifania, que se dissolve em segundos, quando se vê diante de um trabalho bem escrito. É que estamos tão acostumados ao péssimo texto, ao incrível primarismo de argumentos, que nos assustamos com este ou aquele trabalho bem escrito. O que deveria ser regra, é uma exceção santa.

Não se trata apenas do português, apresso-me a dizer. Trata-se da estrutura lógica de argumento, capacidade de fazer conexões complexas, realizar abstrações e documentar evidências, apreender a evolução do pensamento, entender relações de causalidade, compreender sistemas de causalidade múltipla e complexa, enfim, da sofisticação pertinente ao bom e honesto trabalho acadêmico.

Entre o sistema americano e o brasileiro, o primeiro parece, hoje, ainda mais pertinente para o Brasil do que para os EUA. Embora a expansão recente do segundo grau seja importantíssima, não se pode, honestamente, dizer que o estudante médio do segundo grau brasileiro receba educação de qualidade mundial.¹⁰

¹⁰ Relevante falar de qualidade mundial e não de "ensino de ponta". A qualidade mundial é requisito que pode ser facilmente aferível em termos comparativos, o mesmo não se aplicando à idéia de "ponta" em muitas áreas do conhecimento. Objetiva discussão sobre os dilemas envolvendo o currículo da graduação deve ser lida em Lucas (1966), principalmente os capítulos IV e V, respectivamente: "The curriculum: what shall be taught? e Academic priorities and the professionate: who shall teach?".

E necessário que iniciemos a discussão sobre a nossa formação de terceiro grau. Nos Estados Unidos e na Europa questiona-se, em muitos fóruns, a filosofia de ensino do terceiro grau frente à necessidade de formação mais especificamente voltada para demandas do mercado." Embora não contenha o caráter profissional corporativo, a crítica insiste em que se dê ao jovem conhecimento mais instrumental, direcionado à vida do trabalho e das múltiplas ocupações. Atrela-se, assim, a universidade ao mercado, como no Brasil.

O embate mercado e ensino ocorre a partir de duas perspectivas. Uma defende a educação genérica para um mundo complexo, levando possivelmente a um grau universitário aos três ou quatro anos de ensino pós-secundário, que seria complementado por formação profissional pós-graduada. Outra defende, como na realidade ocorre no Brasil, uma educação profissionalizante imediatamente após o segundo grau (ver Altbach, 1999).

No cerne dessa controversa questão, está na própria definição do que se deveria entender como ensino universitário. Em 1936, Robert Maynard Hutchins, presidente da Universidade de Chicago e, posteriormente, diretor do Fund for Advancement of Education, da Fundação Ford, declarava que "the aim of higher education is wisdom. Wisdom is knowledge of principles and causes" (Cf. Hutchins, 1999).

A discussão sobre universidade *versus* mercado é crucial em virtude das inescapáveis nuances e matizes que unem uma ao outro. Há quem argumente, em entrevistas que, pelo lado dos estudantes, grande parte do ensino é puramente obsoleto ou é ornamento desnecessário. Conteúdos continuam sendo ensinados, mesmo que não apresentem atualidade ou nexos com o processo de aprendizagem, a vida das pessoas ou o crescimento científico e intelectual. Em adição, não guardariam nenhuma conexão relevante com nenhuma profissão.

Já do ponto de vista das instituições, a universidade empreendedora, ou empresarial, tornou-se inevitável por conta da educação superior de massa. O ensino superior de massa, marca mundial contemporânea, há de enfrentar problemas impensados pela universidade contemporânea. Primeiro, o financiamento do ensino universitário massificado acarretará custos desconhecidos por ter vicejado, até então, um sistema de elites. Os custos por alunos, custos por *output*, para usar outro termo, terão suas proporções alteradas daqui para a frente. Segundo, a demanda sobre a universidade será exponencial porque o aprendizado tenderá a ser processo longo, com idas e vindas à universidade, visto que as pessoas nunca mais estarão "prontas". Estarão sempre se aprontando.

Terceiro, o crescimento e a multiplicação do conhecimento impedirão a existência da "universidade", no sentido que o termo assumiu historicamente. Existirá conhecimento demais para uma só instituição, qualquer instituição. Por isso, o conceito de universidade precisará ser revisto. Quarto, os itens anteriores vão exigir que as instituições que hoje chamamos de universidades providenciem padrões de respostas às demandas do meio ambiente, que são incompatíveis com as organizações que conhecemos. Visto que o crescimento do conhecimento é superior aos recursos organizacionais, ninguém controlará, internacionalmente, a produção, reformulação e distribuição do conhecimento.¹²

Na outra ponta, no fim do século, argumenta-se que a corrida para preparar os alunos para o mercado dissolveu a distinção entre treinamento, educação e aprendizado. As restrições orçamentárias, as demandas dos jovens que buscam emprego, o interesse das empresas, tudo isso fez com que o terceiro grau se movimentasse em direção ao treinamento dos estudantes. E passaram a chamar isto de educação.

Nessas circunstâncias, faculdades e universidades estariam se descuidando de programas educacionais que pudessem preparar os estudantes para um mundo altamente complexo, no qual as profissões se tornam obsoletas em grande velocidade. A "cultura corporativa" endossada pelo terceiro grau, por razões materiais, empobreceria o processo educacional e, contraditória e simultaneamente, agiria contra os interesses dos estudantes e das próprias corporações, pois, no

¹² Confirmam os seguintes exemplos: Losco e Ufe (2000a); Kalz et al (1999), O'Brien (1998); Braun e Merrien (1999); Brennan et al. (1999).
Sobre o tema, é obrigatória a leitura de Clark (1998).

longo prazo, os faria disfuncionais. Esta visão profissionalizante, compreensível no curto prazo, estaria ajudando a borrar a distinção entre educação e treinamento, baseada em eventuais imperativos econômicos.¹³

Tal discussão acaba conduzindo à reflexão sobre a necessidade de existência de sistemas universitários funcionalmente diferenciados e/ou especializados que permitam, por meio da inevitabilidade de um processo permanente de educação, várias opções complementares de formação. Sistemas diferenciados admitiriam, por exemplo, a educação universitária *stricto sensu*, sem preocupação com as determinações conjunturais/profissionais do mercado sobre a composição do perfil do educando.

Tal educação poderia estar associada à multiversidade de campus, pesquisa e pós-graduação em nível de doutorado, fazendo das "universidades instituições basicamente de orientação científica, humanista e de estudos clássicos."¹⁴ Admitiriam, igualmente, a existência de graduações mais curtas, orientadas para ocupações, tal como exemplificado pelos atuais cursos superiores de formação específica, os seqüenciais.¹⁵ Por fim, poderiam, igualmente, admitir a existência de escolas ligadas a profissões, tais como Medicina, Direito, Engenharia.¹⁶

A imperativa necessidade de se discutir o ensino superior, fora dos parâmetros profissionais-corporativos, deveria ser pautada por uma verdadeira preocupação com a inevitável e desejável massificação do ensino do terceiro grau, associada ao tema da equidade e igualdade de oportunidades. Explico e exemplifico. A educação universitária *stricto sensu* tenderá a atrair estudantes com menor preocupação imediata com o mercado de trabalho, naturalmente melhor posicionados economicamente, enquanto a educação profissionalizante tenderá a atrair aqueles mais premidos pela necessidade de trabalhar. Isto fará com que a massificação do ensino superior acabe gerando hierarquias internas e externas próprias, de modo a separar, simbólica e praticamente, as "elites" das "massas".¹⁷

Por exemplo, a Organização do Bacharelado Internacional, sediada na Suíça, criou, após consulta a educadores, um programa destinado à formação de jovens que, por variadas razões, se viam deslocados de sua pátria. O diploma obtido neste programa adiciona-se aos diplomas locais de cada país. O programa é voluntário e pago. Pretendeu criar uma formação de *baccalauréat international* (BI), que tanto se ajustasse aos requisitos das políticas educacionais de cada país e que, ao mesmo tempo, oferecesse aos estudantes, por definição seres internacionalizados, uma preparação para a educação universitária em escala planetária. Para o desenvolvimento deste programa internacional, foi necessária uma avaliação daquilo que seria fundamental para a vida integrada de um jovem adulto em qualquer parte do universo, constituindo-se, a partir desta premissa, um currículo internacional de "cidadãos de primeiro mundo", tanto do ponto de vista cívico quanto do ponto de vista acadêmico. Tal currículo é composto pelas seguintes linhas mestras:

- 1) Língua I: estudo de um conjunto de obras da literatura mundial;
- 2) Língua II: uma segunda língua moderna;
- 3) Indivíduo e sociedade: História, Geografia, Economia, Filosofia, Psicologia, Antropologia Social, Comércio e Organização, Tecnologia da Informação numa Sociedade Globalizada; História do Mundo Islâmico;

¹³ "This mad race toward occupational education, and to the intellectual bottom, comes at a time when good jobs are disappearing and competition is sharper than any time since the Great Depression" (Aronowitz, 2000, p. 160). Os imperativos econômicos não impressionam o autor, para o qual pouco socorro pode nos dar o estudo de Economia que seria, por um lado nada mais que um ramo da Matemática e por outro, um ramo da Psicologia segundo a qual tudo se resume a escolhas racionais (idem, p. 161). Ver, adicionalmente, Freedman (1999) e, também, Slaughter e Leslie (1997).

* Precioso, neste e em muitos sentidos, o trabalho de Luiz Carlos de Menezes (2000)

¹⁵ No que se refere à diversidade institucional ou mobilidade de seqüenciais como pilar fundamental do sistema universitário, ver Cohen e Brawer (1996).

¹⁶ Observe-se proposta feita para a universidade alemã que, em muitos sentidos apresenta problemas semelhantes à brasileira, por Stucke (1988), bem como a análise do caso francês, feita por Merrien e Musselin (1988).

¹⁷ A massificação do ensino universitário apresenta às sociedades e às universidades desafios desconhecidos do ponto de vista conceitual, organizacional e da gestão acadêmica, e, mais profundamente, do ponto de vista do financiamento. A universidade de massas não guardará muitas semelhanças com a universidade humboldtiana. Entretanto, a despeito do que venha ser, terá que entesourar os conceitos originais. Mas, tendo em vista o papel dos governos na vida das universidades, esperemos, como o Brasil antecipa ou prenuncia, dificuldades. "Those in government expect more to be done at lower unit cost. It has become a virtual iron law internationally that national and regional governments will not support mass higher education at the same unit cost level as they did for prior elite arrangements" (Clark, 1998, p. 130).

- 4) Ciências experimentais: Biologia, Química, Sistemas Ambientais, Tecnologia do *Design*;
- 5) Matemáticas, Estudos Matemáticos, Métodos Matemáticos, Matemáticas Avançadas; e
- 6) Artes e opcionais: Artes Visuais, Arte Dramática, Latim, Grego Clássico, Informática, uma terceira língua, uma segunda matéria do grupo 3 ou 4, um outro programa aprovado pela coordenação.

Para os alunos dos dois últimos anos do ciclo anterior ao terceiro grau, os quais tenham optado pelo programa, concebeu-se um currículo centrado em curso interdisciplinar da teoria do conhecimento, associado a noções e atividades de criatividade, ação e serviço. Os candidatos ao programa devem desenvolver, ao seu final, uma monografia de pesquisa original. O programa organiza-se em torno de seis domínios, os quais fazem com que cada estudante seja confrontado com duas grandes tradições pedagógicas: as humanidades e as ciências. Os candidatos escolhem uma disciplina em cada domínio Três delas em "nível superior"¹ e quatro delas em nível médio. Cada curso de nível superior corresponde a 240 horas de ensino, cada curso de nível médio corresponde a 150 horas.

Observe-se que a carga de cursos, para dois anos de trabalho, excede as mil horas de ensino, estando sobreposta à carga normal do ensino secundário do país onde estiver o estudante. Exemplifiquemos. Imaginem um estudante da Escola Americana, da Escola Inglesa, ou Francesa, no Brasil. Ele terá que cumprir o seguinte: todos os requisitos do segundo grau brasileiro; todos os requisitos do segundo grau do país de origem da escola na qual está matriculado; todos os requisitos do *baccalauréat international*.

Traduzindo em horas de trabalho, dá-se o seguinte. Para atender aos requisitos de segundo grau de um país como a Inglaterra ou os EUA, os estudantes obedecem a um regime educacional que toma seu dia das oito horas da manhã até as três horas da tarde. Adicionando-se a esses o BI, a carga de trabalho escolar diária ocupará, em dois anos, uma jornada das 8 horas às 17 horas de todos os secundaristas voluntariamente inscritos. Não só isso. Os secundaristas submetem-se a provas verdadeiramente internacionais, nas quais competem com estudantes do mundo inteiro. E mais: as famílias pagam para que os meninos e meninas sejam submetidos a essa educação e testagem internacional. Ao fim de cada etapa, cada estudante sabe sua posição relativa no mundo e cada escola sabe a posição de seus alunos em perspectiva internacional.

Cada um desses alunos, à medida que avança nos exames do BI, começa a ser cortejado, por meio de correspondência, por universidades de todo o mundo. Os bons alunos do BI concluem seu trabalho universitário, em menos de quatro anos, em universidades de ponta, simplesmente porque em "matemáticas", por exemplo, o cálculo que estudam equivale a um semestre de ensino superior. O mesmo se aplica a outras disciplinas. Em suma, ganham créditos universitários por seu esforço no secundário.¹⁸

Por que me alongo tanto nesta explicação que, aparentemente, não guarda relação com este ensaio? Porque estive a descrever um severo sistema de formação de elites internacionais. Meninos e meninas sofisticados, falando, lendo e escrevendo duas, no mínimo, ou três línguas, e versados em artes, humanidades, ciências e matemáticas. Estive a descrever um conjunto de meninos e meninas que são - e serão - aos 18 anos, por qualquer critério, mais bem-educados que quase 100% dos egressos das universidades brasileiras. Estive descrevendo simultaneamente - e por contraste - a distância que separa nossa graduação daquilo que seria vital para um posicionamento competitivo do Brasil em escala mundial. Igualmente, por esta via, salientei o eventual impacto futuro, no que tange à equidade, da especialização funcional do sistema de ensino do terceiro grau. Estudantes com formação similar àquela prevista pelo BI terão um ponto de começo competitivo distintos daqueles que não tenham acesso à mesma sofisticação.

O exemplo, bem como o conteúdo desta seção, incita, naturalmente, a discussão sobre o terceiro grau no Brasil. Estou convencido de que nossa estratégia nacional para o ensino superior precisa contemplar a diversificação institucional e a variabilidade curricular, ao lado das formações e dos cursos tradicionais.

¹⁸ Ver "Organisation du baccalauréat international" em <<http://www.ibo/frencti/diploma.ritm>>

O novo deve, e precisa, conviver com o antigo. O peso do credencialismo e, portanto, da ordem corporativa, é muito grande no Brasil. Por isso, muitas pessoas, legitimamente, precisam da segurança provida pelo "reconhecimento" estatal deste ou daquele título. Observem o poder refletido na palavra "reconhecimento".

Quem "reconhece" a validade de um diploma ou certificado é o Estado. Para o cidadão comum, o Estado se manifesta tanto em leis e regulamentos, quanto pela palavra de seus agentes e servidores. Quanto mais frágil o indivíduo na sociedade competitiva, mais depende ele do "reconhecimento" manifestado pelo agente público. Como a "acreditação" brasileira é bipartida, composta de autorização e reconhecimento, este último é vital. Perguntadas, as pessoas acham que "reconhecimento" vale mais que "credenciamento". Aparentemente, na imaginação popular, credenciamento e autorização são categorias aparentadas, mas não fundamentais. Já o "reconhecimento" é uma declaração insofismável sobre a validade deste ou daquele diploma ou certificado. Irrelevante explicar que certificados não precisam de reconhecimento. Se não houver declaração sobre o "reconhecimento¹ do certificado, este fica diminuído, claro, para aqueles grupos menos aderentes à legitimação pelo mercado. No plano educacional brasileiro, ainda é o Estado que legitima o mercado.

A modernização das relações no campo educacional depende, portanto, fundamentalmente, do governo. Se desejasse, poderia, mantendo as atuais regras de avaliação e credenciamento, permitir que, ao mesmo tempo, certificados, formações, especializações, cursos, de entidades credenciadas tivessem validade, isto é "reconhecimento". Suspeito que estejamos legitimando, por via da regulação excessiva e minudente, o fato de que nada vale se sobre aquilo inexistir declaração do governo. Escolhendo manifestar-se sobre tudo, o governo e seus entes regulatorios andam na contramão daquilo que parece ser a política oficial.

AUTARQUÍA-, CORPORAÇÃO E ACUMULAÇÃO DE RECURSOS E PODER

O campo de lutas que constitui o terceiro grau no Brasil é, por miopia talvez, autárquico. Disputa a formulação de políticas paroquiais ou corporativas que pouco têm de substância intelectual ou educacional. É mais um campo de lutas materiais por investimentos, benefícios profissionais e condições de trabalho, do que um campo de lutas intelectuais e educacionais.

A proteção de fronteiras que o Estado oferece oculta o subdesenvolvimento do conflito. Internamente, as universidades e outros seres assemelhados, feitos existir pela taxionomia da nomenclatura, são protegidos por regras territoriais estritas. As limitações geográficas impostas à expansão das universidades propiciam efetiva proteção à competição, permitindo que as unidades privadas possam se capitalizar em áreas protegidas, ao amparo dos entraves existentes à entrada de competidores.

Internacionalmente, o fenômeno se repete, estando as instituições nacionais protegidas da competição com instituições estrangeiras, o que, em nosso estágio atual de desenvolvimento acadêmico, não constitui surpresa. Poucas são as comunidades científicas brasileiras que suportariam um embate internacional. Igualmente poucos, dentre os grupos econômicos que se confrontam - sejam do governo, sejam da economia privada do ensino - , poderiam competir com o mercado internacional.

A compreensão do "campo analítico" exige a desparoquialização da visão, e, paradoxal e simultaneamente, a mais completa visão paroquial. Explico. Não existe, do ponto de vista heurístico, educação paroquial. Existem educadores paroquiais. A ciência foi sempre composta por um colegiado de pares desnacionalizados, assim como a educação do terceiro grau, quando associada à produção científica, também o foi. A 2ª Guerra Mundial, acoplada ao modelo de universidade endossado nos EUA, fez dos Estados Unidos a pátria da comunidade de conhecimento em praticamente todas as áreas.¹

O Pós-Guerra assistiu à enorme migração de cientistas e professores para os EUA. A supremacia científica americana mundial, neste período, pode ser observada pelos números referentes à outorga do Prêmio Nobel. A premiação do Nobel é um bom indicador de excelência no campo do conhecimento. Analisando-se os 379 premiados em Medicina, Física, Química e Economia, desde 1901, constata-se a ascensão dos Estados Unidos como principal fonte de produção de conhecimento, na área de ciência e tecnologia (Tabelas 38 e 39, Gráficos 6 e 7).² Desse total, 206 (54%) têm - ou tinham - nacionalidade americana, e 223 (59%) vínculo com instituições do país.

¹ Reflexão sobre a relação entre universidade e governo, em geral e, mais especificamente, entre o governo federal americano e a universidade. bem como seu impacto na vida universitária do Pós-Guerra deve ser lido em Edward Shils (1997a), principalmente o capítulo "Render unto Caesar... Government, society, and the universities in their reciprocal rights and duties"² Os dados foram extraídos do "Nobel e-Museum" (www.nobel.se). A premiação de Economia só começou em 1969.

Tabela 38 - Ganhadores do Prêmio Nobel com nacionalidade americana, por décadas do século 20

Período	Economia			Física			Medicina			Química			Total		
	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%
1901-1910				14	1	7	12	0	0	10	0	0	36	1	3
1911-1920				10	0	0	6	0	0	8	1	13	24	1	4
1921-1930				12	2	17	11	0	0	10	0	0	33	2	6
1931-1940				10	3	30	13	4	31	12	2	17	35	9	26
1941-1950				8	3	38	17	8	47	11	4	36	36	15	42
1951-1960				20	10	50	19	12	63	13	5	38	52	27	52
1961-1970	3	1	33	18	9	50	26	14	54	15	4	27	62	28	45
1971-1980	15	8	53	25	15	60	25	16	64	17	9	53	82	48	59
1981-1990	12	9	75	23	12	52	22	12	55	19	12	63	76	45	59
1991-2000	16	11	69	22	13	59	21	15	71	20	12	60	79	51	65
Total Global	46	29	63	114	60	53	126	74	59	93	43	46	379	206	54

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos dados das premiações disponíveis na Internet <<http://www.nobel.se>>

Tabela 39 - Ganhadores do Prêmio Nobel de instituições americanas, por décadas do século 20

Período	Economia			Física			Medicina			Química			Total		
	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%	Total	EUA	%
1901-1910				14	1	7	12		0	10		0	36	1	3
1911-1920				10		0	6	1	17	8	1	13	24	2	8
1921-1930				12	3	25	11	1	9	10		0	33	4	12
1931-1940				10	3	30	13	4	31	12	2	17	35	9	26
1941-1950			0	8	5	63	17	8	47	11	4	36	36	17	47
1951-1960			0	20	12	60	19	13	68	13	5	38	52	30	58
1961-1970	3	1	33	18	10	56	26	14	54	15	4	27	62	29	47
1971-1980	15	9	60	25	15	60	25	16	64	17	8	47	82	48	59
1981-1990	12	9	75	23	12	52	22	14	64	19	13	68	76	48	63
1991-2000	16	13	81	22	16	73	21	16	76	20	13	65	79	58	73
Total Global	46	32	70	114	66	58	126	78	62	93	47	51	379	223	59

Fonte: Elaborada pelo Naípe com base nos dados das premiações disponíveis na Internet <<http://www.nobel.se>>

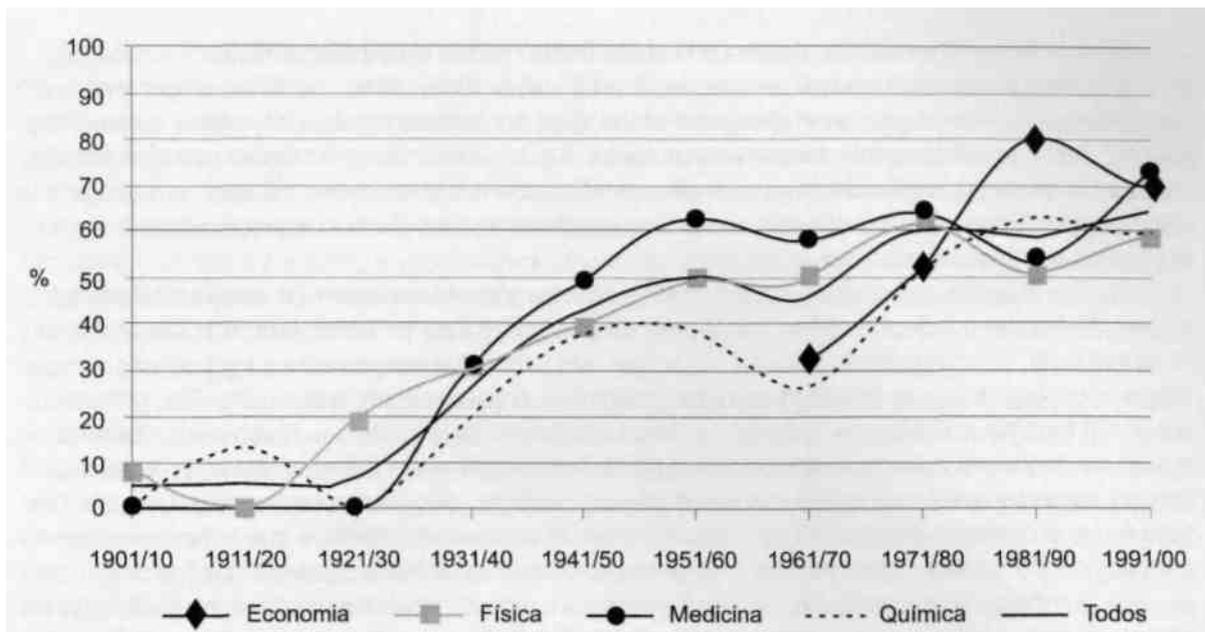


Gráfico 6 - Porcentual de ganhadores do Prêmio Nobel com nacionalidade americana, por décadas do século 20

Fonte: Elaborado pelo Núcleo com base nas premiações disponíveis na Internet.

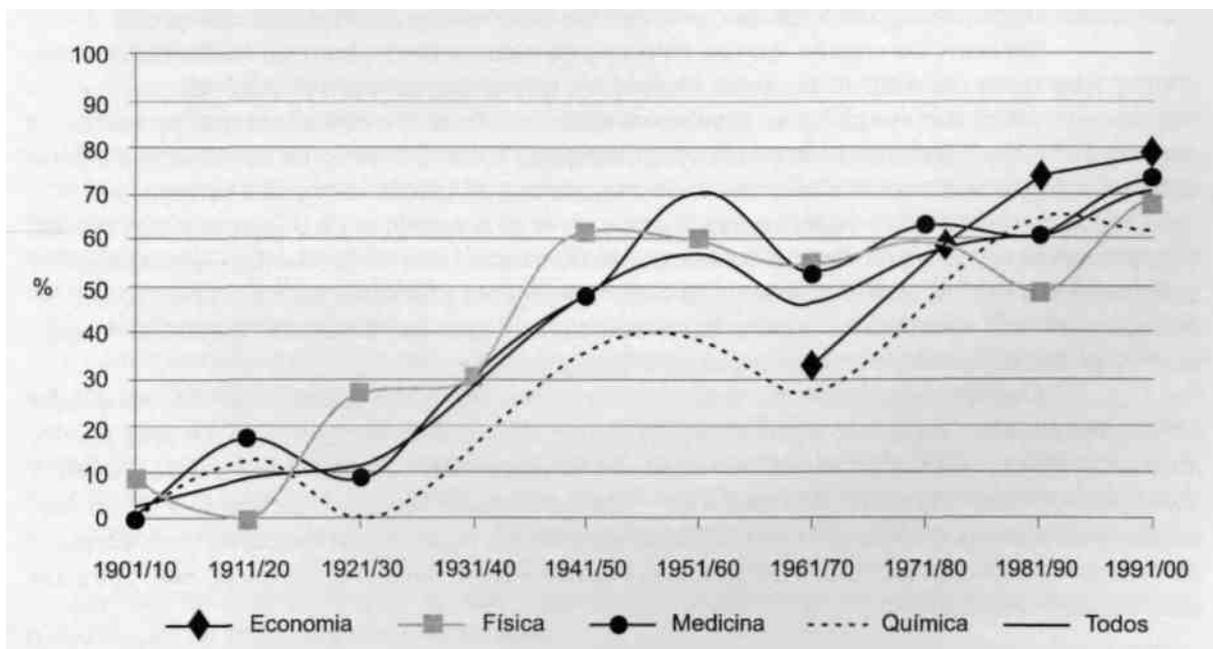


Gráfico 7 - Porcentual de ganhadores do Prêmio Nobel de instituições americanas, por décadas do século 20

Fonte: Elaborado pelo Naípe com base nos dados das premiações disponíveis no site da Internet.

Ao mesmo tempo, devemos nos dar conta de que o empreendimento "universidade" é essencialmente uma obra governamental no Brasil (Cunha, 1999). Sendo assim, o empreendimento criou, *malgré lui*, uma lógica de empregos e uma lógica corporativa locais. Observe-se que tais lógicas são mais governamentais do que universitárias. A primeira conversa é sempre sobre as características do emprego, e não sobre a produção científica. Com o crescimento do setor privado, veio a natural tentação de se aplicar às universidades privadas, pelo uso do aparato regulatório, as regras, contornos e práticas típicas das públicas.

Inexiste no Brasil a "universidade"¹ - as exceções não ocupam os dedos de uma mão - capaz de honrar o nome que lhe designa a existência.³ Existe a "universidade pública" e, mais recentemente, a "universidade privada". Que não nos falte lugar, no panteão da glória, naquilo que tange a invenções locais. Inventamos mais uma coisa, a universidade adjetivada. Ora, universidade, em si mesmo, é um termo que não se refere à natureza jurídica de seu mantenedor, público ou privado, e, portanto, prescinde da inevitável e brasileira adjetivação. Mas, no Brasil, universidade é um ser organizacional cuja existência é definida por políticas de governo ou por brigas de facções. Não é que a distinção entre público e privado inexista em outros países; é que esta distinção não constitui território para nenhuma luta inteligente. A vida universitária é universitária, e pronto.⁴

Não estaria completo o quadro de forças e atores relevantes, sem que se identificasse a presença, num campo que deveria ser estritamente educacional: o das corporações de ofício. Tais corporações antecedem, no Brasil, a idéia de universidade. Inicialmente treinadas na Europa, as corporações - de médicos e de advogados, por exemplo - afirmaram-se como foco de poder e saber no Brasil. Isso antes que a universidade, a qual lhes dá origem, estivesse constituída.⁵ Não seja surpresa, portanto, o fato das corporações exercerem papel relevante no campo educacional do terceiro grau.

A equação se complica pela entrada em cena das corporações profissionais com direitos à participação na formulação de políticas educacionais ou, melhor ainda, com direito à criação de barreiras de entradas à ação de novos entes educacionais. A lógica corporativa é, como a governamental, ambígua. Sócia do governo quando pretendeu os benefícios corporativos que lhes dão o direito à participação, hostilizam o governo quando este age em latitudes que a corporação desaprova.

Reparem, no entanto, que as corporações zelosas preocupam-se, fundamentalmente, em erigir barreiras de entrada às novas instituições que emergem no mercado educacional. As corporações comportam-se como se estivessem olhando o lado da eventual competição, uma vez que direcionam boa parte de suas atenções em bloquear o licenciamento de estabelecimentos de ensino. Destaque-se que essa é uma atividade monopolista do Estado, e não das corporações.

Nesse sentido, estrutura-se uma luta entre as corporações e o Estado - que lhes dá origem - em torno da legitimidade e do monopólio no exercício da profissão. Aqui a ambigüidade se renova: não importa que o objetivo seja o da regulação da competição, como parece ser, ou seja, da qualidade educacional, caberia às corporações a regulação à barreira de entrada no exercício da profissão, e não no acesso à sua aprendizagem.⁶

A constituição do terceiro grau como um "campo analítico", propício até à confecção de uma especialidade profissional, é justificada. Tal campo sobrepõe-se ao recorte de um setor econômico ainda desconhecido no que se refere ao seu porte, aos vínculos internos e às conexões externas com outros setores - *backward e forward links* -, às suas perspectivas de crescimento e de consolidação. Nisto de tratar a educação como um setor econômico, ainda não se iniciou, no País, a discussão e a compilação correta de sua presença no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, bem como de seus efeitos multiplicadores.

³ Cf. o seguinte enunciado radical: "Few latin american universities approximate de ideal typical university characteristics as well as Mexico's El Colégio de México and Center of Research and Advanced Studies (Cinvestav) or Brazil's Escola Paulista de Medicina or Rio de Janeiro University Institute (IUPERJ) or ITA" (Castro, Levy, 2000).

⁴ É preciso conferir o trabalho recente de Luis Carlos de Menezes neste e em vários outros aspectos.

⁵ No que tange ao poder das corporações, é mandatária a leitura de Edmundo Campos (1999).

⁶ O corporativismo, ao contrário do que indica a demonologia nominalista, nada mais é que um processo racional, legalmente protegido, de acumulação de riqueza e poder. Revisão detalhada do conceito desenvolvi em Nunes (1997).

Produzida pelo Departamento de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a matriz insumo-produto, a qual serve de base para o entendimento da relevância e para a análise dos efeitos multiplicadores de cada área da economia brasileira, não permite a computação direta do peso das atividades educacionais na economia do País. De toda forma, tal constatação serve de argumento constitutivo para que se entenda a área de estudos sobre o terceiro grau, como um campo de trabalho indispensável à compreensão adequada do impacto, relevância presente e prospectiva, desta atividade. Esse setor econômico apresenta peculiaridades próprias numa economia que se desloca em direção à absorção de taxas progressivamente maiores de inteligência ao processo geral de produção, como condição imprescindível para a obtenção de ganhos competitivos.⁷

Simplifiquemos. Pelo que se viu até agora, o terceiro grau constitui um setor compósito, estruturado sobre tessitura corporativa, de cunho local, povoado por recursos humanos de ponta. Este setor da vida nacional é co-administrado por entidades governamentais e privadas. É responsável pela preparação, treinamento, educação, de toda a força de trabalho relevante para os desafios de uma economia que se volta para a informação e a inteligência. Simultaneamente, é responsável pela preparação de operadores de uma economia que se desloca rumo aos serviços, e que necessita de operadores eficientes e eficazes. Tanto para a inteligência, quanto para a operação informada do setor serviços, o terceiro grau é fundamental. Ele é constituído por clivagens, concepções, lutas, que refletem sua natureza etiológica, as corporações, mais do que a sua natureza prospectiva, seu papel no futuro da economia.

Recorrendo a um lugar comum, diria que o terceiro grau é um ator à busca de um papel. Mais precisamente, um ator à busca de autores, com bons roteiros, e de diretores, com bom *feeling*. O papel não pode ser discutido porque o setor está capturado por conversas paroquiais, desligadas do fundamento da existência do setor - a educação de qualidade mundial. E está por elas capturado por justa, mas míope razão. Justa porque é subatendido em quase todas as suas demandas mínimas. Míope porque descuida do objetivo maior que lhe dá origem, a educação. Míope, ademais, porque agora, sob a ótica dos padrões - públicos ou privados - , inexistente compreensão completa sobre a relevância da área.

Dentre as conversas paroquiais, impossível ignorar o peso das demandas corporativo-populistas acerca da gestão e do governo universitário. A educação superior no Brasil passou a ser atividade majoritariamente desempenhada pelo setor privado. A maioria dos estudantes está matriculada em universidades, faculdades integradas, centros universitários e estabelecimentos isolados privados. A despeito da nomenclatura diversa - e como de praxe, salvo insignificantes exceções, haja vista a citação de Claudio de Moura Castro acima - a educação superior se dá majoritariamente em estabelecimentos, inclusive públicos, exclusivamente voltados para a produção do diploma em linhas profissionais, distanciados, assim, de um processo educacional substantivo. O ensino superior está completamente capturado pela lógica das profissões, da reserva de mercado e dos benefícios especiais reservados corporativamente para os portadores de diplomas universitários.

O ensino superior ocorre, portanto, longe do ambiente universitário, interdepartamental e multidisciplinar por definição. Mesmo dentro de universidades formalmente constituídas como tal, os muros profissionais corporativos têm impedido a preparação mais abrangente dos jovens estudantes. Existe no Brasil uma profissionalização precoce que inviabiliza a verdadeira educação universitária. Os estabelecimentos de terceiro grau, de novo, independentemente de sua posição na taxionomia oficial, não são mais do que colégios de terceiro grau voltados para a perpetuação da precoce profissionalização.

⁷ A mensuração do peso de setores tais como educação ou saúde na economia nacional e de seus encadeamentos à frente e para trás com outros setores é tarefa que está por ser feita a partir do Sistema de Contas Nacionais. No caso da saúde, André Nogueira e Edson Nunes realizaram exercício conceitual como base inicial para posterior experiência de mensuração levada a cabo por Cláudio Considera, Antonio Braz de Oliveira, Adriane Zaeyen, Carlos César Bittencourt Sobral e Heloisa Vatverde Filgueiras em "Economia política da saúde uma perspectiva quantitativa", convênio Opas/Databrasil, 1994 (Cf. Nogueira, Nunes, 1993).

As universidades públicas estão exauridas. Seus laboratórios, bibliotecas e instalações são, em geral, precários. No que se refere a seus recursos humanos, a política de incentivo ao pessoal docente do nível superior esteve sempre amarrada à questão da isonomia salarial, o que impediu, seja por inação governamental, seja por lamentável aquiescência dos docentes, a atribuição de incentivos seletivos à produção acadêmica e à alta qualidade. Um professor universitário da área pública pode galgar quase todos os postos da carreira acadêmica somente contando tempo de serviço.

GOVERNANÇA-, TAXIONOMIA E POLÍTICA

O sistema plebiscitário de eleições diretas para reitores e dirigentes universitários, ainda em vigor sob máscaras diversas, sacrifica a governança das unidades universitárias públicas. Ao pretender ser democrático, agride, de forma contundente, o princípio da competência, o qual deveria ser natural aos entes universitários. Tal sistema, ao contrário do que pensam seus defensores, agride de duas formas a lógica e as clássicas regras formais da democracia ocidental.

Primeiro, as democracias precisam conviver com sistemas de freios e contrapesos positivamente desenhados para cumprir este papel. Assim é que as burocracias modernas, por exemplo, são estruturas formais, impessoais e hierárquicas de comando. Já os partidos políticos e os sindicatos são estruturas de representação de interesses. Burocratas podem ser sindicalizados ou pertencer a partidos. As estruturas de comando e as de representação, contudo, não devem se confundir sob a mesma capa porque desempenham papéis diferentes na sociedade, no jogo democrático, no jogo institucional de freios e contrapesos.

Segundo, as universidades constituem gênero distinto e especial de organização: nem burocracias, nem partidos, sequer sindicatos. São organizações de inteligência, escolas, academias. Estas baseiam-se no mérito, no saber, na obra, no juízo entre pares. Ao optar pelo plebiscitarismo populista como regra de gestão acadêmica, os dirigentes universitários brasileiros trouxeram à luz uma criatura, uma organização amorfa, híbrida e disforme: um compósito de partido, grêmio estudantil, sindicato e escola (Nunes, 1992).

As universidades privadas, em sua maioria, ainda estão ajustando seus sistemas de governo interno - de novo, salvo exceções - à matriz universitária. Esta, entretanto, não pode ser de lavra própria, conforme seria de se esperar em instituições declaradas autônomas por lei. Existem restrições formais e informais à livre constituição das estruturas internas de comando. E há regras formais e informais acerca da constituição e composição dos órgãos colegiados dessas universidades. Observe-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) apenas determina que existam conselhos de ensino e pesquisa, e que estes deliberem sobre as atividades e funções acadêmicas cruciais.

No campo da governança do sistema como um todo e da governabilidade das instituições que o compõem, não menos difícil é a situação. Fixou-se, a partir da Lei nº 5.540, de 1968, a estrutura de governança das unidades universitárias, na época, estatais em quase sua totalidade. As universidades passaram a ser governadas por: a) um conselho universitário; b) um conselho de ensino e pesquisa; c) centros, institutos, departamentos.² Em que pese o tradicional papel dos colegiados na vida universitária brasileira, são pouquíssimas as entidades privadas que, de verdade, se pautam pela vida colegiada.

¹ O trabalho de Luiz Carlos Menezes (2000) é vital para a discussão entre a "direita" defensora da gestão por meritocracia e a "esquerda" advogada da representatividade dos vários estratos da vida acadêmica no governo da universidade. Se insisto - e o farei de novo - em mencionar o trabalho recente de Menezes é por dupla razão. Primeiro, é competente, denso, polêmico e comprometido com argumentação sólida. Segundo, porque vem de lavra petista. Constitui, sem dúvida, uma das mais importantes novidades na discussão sobre a universidade brasileira.

² Nem sempre, contudo, a realidade conforma-se com o desiderata decretado, conforme mostra Luiz Antonio Cunha (1999b).

As entidades do terceiro grau brasileiro só podem assumir cinco identidades distintas: universidades, centros, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos ou escolas superiores. Essa taxionomia conjuntural enrijece o sistema universitário que, em verdade, já tem a propensão - e em grande medida já é - de ser muito diversificado em termos de suas funções, objetivos, características e estruturas, o que contrasta com os cinco tipos singulares forçados pela regulação.

A título de comparação ilustrativa, tome-se a taxionomia - não-gerada pelo setor público, mas sim por organismos da sociedade - do sistema universitário americano. A Associação Americana de Professores Universitários (AAUP) utiliza um sistema de cinco categorias, para descrever as universidades e faculdades dos Estados Unidos:

- 1) Categoria I - Instituições de Nível de Doutorado: instituições que conferem um mínimo de 30 títulos de doutoramento por ano, em três ou mais disciplinas separadas;
- 2) Categoria IIA - Instituições que oferecem ensino pós-graduado, mas conferem menos que 30 títulos de doutoramento por ano;
- 3) Categoria IIB - Bacharelado em geral, instituições com ênfase primária em cursos de graduação, sem ênfase particular em educação pós-graduada;
- 4) Categoria III - Instituições que conferem três quartos ou mais de seus títulos na modalidade de graduação curta, de dois anos; e
- 5) Categoria IV - Instituições basicamente voltadas para a graduação reduzida.

A Carnegie Foundation trabalha com um sistema dividido em dez categorias, conforme classificação feita em 1994. Atualmente, discute a revisão dos conteúdos, preparando-se para publicar uma nova ordenação em 2005, no centenário da Fundação.³ As categorias atuais são as seguintes:

- 1) Universidades de Pesquisa I - Oferecem um espectro amplo de cursos de graduação e se comprometem com educação pós-graduada por meio de cursos de doutoramento e alta prioridade à pesquisa. Conferem mais de 50 doutoramentos por ano e recebem 40 milhões de dólares ou mais de recursos federais;
- 2) Universidades de Pesquisa II - Amplo espectro de cursos de graduação, comprometidas com doutorados e pesquisa, conferem 50 ou mais doutoramentos por ano e recebem entre 15,5 a 40 milhões de dólares de apoio federal por ano;
- 3) Universidades Doutorais I - Amplo espectro de cursos de graduação e comprometimento com educação pós-graduada por meio de cursos de doutorado. Conferem pelo menos 40 doutoramentos por ano em cinco ou mais disciplinas;
- 4) Universidades Doutorais II - Amplo espectro de cursos de graduação, compromisso com cursos de doutorado. Conferem pelo menos dez graus de doutor por ano em três ou mais disciplinas ou pelo menos 20 doutoramentos em uma ou mais disciplinas;
- 5) Universidades de Mestrado e Faculdades I - Amplo leque de programas de bacharelado e compromisso com a educação pós-graduada por meio de mestrados. Conferem pelo menos 40 mestrados por ano em três ou mais disciplinas;
- 6) Universidades de Mestrado e Faculdades II - Leque amplo de bacharelados, compromisso com mestrados, conferindo pelo menos 20 títulos anualmente em uma ou mais disciplinas;
- 7) Faculdades de Bacharelado (*Liberal Arts*) - Instituições primariamente voltadas para a educação em nível de bacharelado, conferem pelo menos 40% de seus títulos nas áreas das "*Liberal Arts*" e são restritivas em seu processo de admissão;
- 8) Faculdades de Bacharelado II - Categoria semelhante à anterior, mas que oferecem menos de 40% de seus graus nos campos das "*Liberal Arts*" ou que são menos restritivas no acesso às faculdades;
- 9) Faculdades de Artes: são instituições que conferem certificados de *associate of arts*, com poucas exceções, não oferecem grau de bacharelado; e

Cf. McCormick (2000). Para descrição do sistema da AAUP ver Lucas (1996). Análise aplicada aos dispêndios das instituições dotorais e de pesquisa, conforme a classificação Carnegie, deve ser lida em Losco e Life (2000b).

10) Instituições Especializadas: Seminários Teológicos, Escolas Médicas, Engenharia e Tecnologia, Administração e Negócios, Direito, Faculdades e Universidades Tribais.

Outras taxionomias podem e devem ser citadas, para melhor se (re)pensar a pobre classificação brasileira de entidades universitárias.⁴ Consagradas pelo Decreto n° 2.306, revogado e substituído pelo Decreto n° 3.860, de 9 de julho de 2001, e regulamentado pelas Portarias n° 1.465 e n° 1.466, de 12 de julho, todos estes diplomas, os revogados e seus sucessores, repetem a inútil taxionomia e, em adição, esmeram-se em criar regras distintas para o credenciamento de cada um dos animais da família universitária. Ainda que menos elucidem e mais formalizem as categorias para efeitos formais, veio o Ministério da Educação (MEC), na esteira de empobrecimento das bases conceituais da política pública para o terceiro grau, finalmente, discernir mais claramente as famílias da espécie universitária. Pois bem: universidade é uma instituição que mantenha um mestrado com nota igual ou superior a três, na pontuação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Convenhamos, é dizer demais para pedir de menos. Qualquer programa banal de mestrado tem acesso à nota três da Capes, bastando para isso preencher requisitos estritamente formais numa escala de pontuação. A idéia de excelência no ensino e na pesquisa passou a estar, formalmente, por exaração ministerial, separada da idéia de universidade.

No futuro, senão no presente imediato, as comunidades acadêmicas saberão diferenciar o joio do joio, isto é, universidades de verdade e universidades afilhadas da taxionomia da nomenclatura. Basta, como dizia, visitar outras classificações, para entender que a brasileira não tem nenhuma base heurística, como antes apontamos. Estudo de Dionne e Kean (1997) sobre a crise fiscal das universidades, recomenda que três tipos de entidades sejam incentivadas e reconhecidas, no contexto americano: 1) os *community colleges* destinados à preparação da força de trabalho, treinamento para o trabalho, educação de adultos e *remedial education*; 2) as faculdades estaduais, orientadas para as distintas graduações, assumiriam a responsabilidade pela formação de docentes, sendo os professores destas casas fortemente estimulados a orientar suas pesquisas para as áreas relacionadas ao desenvolvimento regional e à assistência técnica para empresas regionais; e 3) as grandes universidades de pesquisa, com foco no desenvolvimento de pesquisas e na educação para o bacharelado, sendo o investimento federal em pesquisa concentrado nas maiores e melhores universidades e não-distribuído amplamente para múltiplos tipos de instituições.

Evidentemente, a taxionomia acima tem óculo governamental, útil para o Brasil, já que aqui existe uma plétora de universidades públicas, federais e estaduais, indiferenciadas em suas missões, díspares em termos de competências e habilidades, isonômicas, no entanto, no acesso aos benefícios públicos, principalmente aqueles relativos às carreiras docentes e de pesquisa. A crise fiscal exigirá, cedo ou tarde, que à taxionomia de benefícios e direitos, se associe a outra, de responsabilidade pública do Estado que possa contemplar as reais diferenças entre as instituições públicas e venha a concentrar esforços orçamentários naquelas onde o retorno seja particularmente alto

Finalmente, cabe mencionar taxionomia que sugere que se deixe ao mercado a classificação de instituições de ensino superior. Conforme relata James Duderstadt (2000), existiriam, talvez, três conjuntos distintos de entidades do terceiro grau: 1) *brand-name universities*, instituições altamente seletivas, de alto *status*, alto custo, oferecendo educação presencial para o grupo etário pertinente (exemplo, Harvard, Berkeley e outras); 2) instituições provedoras de educação de massa, matriculando a maioria dos estudantes em programas de baixo custo, mas relativamente tradicionais (exemplo, universidades locais e regionais e *community colleges*); e 3) instituições de conveniência, oferecendo amplo espectro de serviços educacionais em instituições custo-eficientes, com foco no consumido/cliente (exemplo, Universidade de Phoenix).

⁴ "Since there is no intrinsic or legal meaning to the term, there is no way by which institutions can be prevented from calling themselves universities. Consequently, we need a framework by which we can compare them and through which the overall sector of society that might be termed post-school education". Tal lição sobre o uso de taxionomias e seu desvinculo com o aparato legal, vem da sabedoria e hábito consuetudinário britânico, está em Jarvis (2001, p. 113). O sistema universitário inglês está discutido na coletânea organizada por Warner e Palfreman(2001).

Voltemos ao Brasil.⁵ A rígida categorização dos entes universitários, por via de instrumento legal, acabou por exigir que se desse contorno às fronteiras entre um e outro tipo de instituição. O decreto que gerou os gêneros da espécie universitária não as descreveu completamente, passando a caber ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a tarefa de separar uns dos outros. Em verdade, são cinco os gêneros que compõem a espécie universitária brasileira, conforme o Decreto nº 2.306, de agosto de 1997:

- 1) Universidades;
- 2) Centros universitários;
- 3) Faculdades integradas;
- 4) Faculdades; e
- 5) Institutos superiores ou escolas superiores.

Universidades, no Brasil, são seres definidos pela LDB. Oferecem espectro amplo de cursos de graduação, dedicam-se à pós-graduação e à pesquisa, caracterizada pela produção intelectual institucionalizada. Para as universidades, existe definição legal, atribuições e direitos definidos por lei. Alguns dos seus atributos têm sido reduzidos por normas infralegais que por certo acabarão, cedo ou tarde, gerando ponderável contencioso judicial do qual, aliás, já se tem notícia inicial.

Já os centros universitários são seres infralegais. Criados pelo Decreto nº 2.306, e esculpidos pela Portaria MEC nº 2.041, de outubro de 1997.⁶ Aos centros não se prescreveu a atividade de pesquisa, na acepção que a palavra tem no meio acadêmico e científico, bem como não se lhes requer a pós-graduação *stricto sensu*. Determina-se, porém, que aos centros competem, entre outras obrigações de ensinar, "as atividades integradas de pesquisa discente".⁷

É necessário observar que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi redefinido no momento em que a Portaria nº 2.041 desenhou a figura dos centros universitários, e determinou que deles se exigissem atividades integradas de pesquisa discente. Claro, tratou-se de uma forma oblíqua para não ferir aquele princípio, quando o estava ferindo no cerne.

Em verdade, não haveria por que e como substituir a concepção precisa original por uma noção derivada, adjetivada por meio de fraseologia imprecisa e, possivelmente, vazia de sentido. Não obstante, assim se fez. E ao fazê-lo, criaram-se questões relevantes sobre a fronteira entre universidades e centros, marcada pela linha abstrata que separa as "atividades integradas de pesquisa discente" da pesquisa indissociada do ensino.

Três destas questões são particularmente instigantes. Primeira: quanta "atividade integrada" de pesquisa discente é necessária para que se mantenha o sfafus de "centro universitário"? Segunda: como se definir precisamente o que seja atividade integrada de pesquisa discente, para que se possa adequadamente separá-la das atividades propriamente e classicamente conhecidas de pesquisa, as quais são requeridas às universidades? Terceira: supondo-se o sucesso das empreitadas anteriores, quanta atividade de pesquisa e pós-graduação é necessária para que se mantenha o *status* de universidade, sem que seja confundido com o de "centro universitário"?

Ainda que as questões possam parecer banais e irrelevantes - e de fato, do ponto de vista substantivo, assim são - a resposta a elas passou a ser fundamental, no momento em que se confundiu taxionomia com prescrição de política pública.⁸ Taxionomia é a ciência da classificação sistemática, a partir da descrição e da observação empírica. Dela não decorrem prescrições normativas, apenas descritivas. Ao se classificar a espécie universitária em gêneros que carregam conteúdos prescritivos de política pública, substituiu-se a observação taxionômica pela imputação de objetivos teleológicos ao objeto classificado. Passa, então, a realidade a ter que correr atrás do conceito que lhe deu vida e que, ao mesmo tempo, lhe cobra deveres.

⁵ Outros sistemas universitários estão inteligentemente ilustrados por auto-intitulado acadêmico cigano (cf. Daniel. 1999).

⁶ Consolidação atualizada da legislação pertinente deve ser buscada em Aurélio Wander Bastos (2000).

⁷ A frase entre aspas é cópia literal. Vem do inciso III. do artigo 1º, da Portaria MEC nº 2.041, de 22 de outubro de 1997, que mais não se alongou sobre o que seriam as atividades integradas de pesquisa discente. Obviamente, esta inovação taxionômica atende aos requisitos de expansão do ensino superior no Brasil, mas nada acrescenta à conversa sobre ensino universitário.

⁸ Imaginem, a título de ilustração, se Mendel, ao estudar as ervilhas e seu processo genético, tivesse se dedicado a descrever seus sabores e a prescrever receitas culinárias, com base nas quais a genética deveria ser (des)respeitada. O que seria das ervilhas? Ou, de nossa relação com elas?

Aqueles que porventura tenham tentado, sabem o quanto é difícil correr atrás de conceitos normativos imperativos, para a eles se ajustar. Outra não foi a angústia da militância esquerdista neste século e, mais recentemente, nos anos 60. Correr atrás de conceitos. Agora, ao contrário do que era considerado subversivo pelos governos, nos dedicamos a batalhas campais fortes, por causa de conceitos fracos. Agora, é o próprio governo que enuncia um conceito, e manda que a ele se ajuste a realidade, se conformem fronteiras, se perfilhem direitos e obrigações. Que lutemos por idéias fracas. Que percamos tempo em descobrir o que é um centro universitário, uma universidade, as faculdades integradas.

Há razão para a convulsão nas fronteiras entre universidades e centros. Reside na questão da 'autonomia universitária'⁹. Segundo a LDB, universidades têm autonomia para abrir cursos sem prévia autorização. Os 'centros' têm idêntica autonomia, somente em sua sede. Já as universidades podem pleitear a criação de unidades e *campi* fora de sede. A estes, estende-se a autonomia da sede, fazendo com que cada campus seja, em si mesmo, uma universidade, podendo, portanto, criar cursos, definir número de vagas, tal como universidades podem fazê-lo.⁹

A distinção entre universidades e centros universitários, embora seja heurísticamente irrelevante, tem profundo significado econômico. A possibilidade de funcionamento "fora de sede" potencializa as receitas das entidades privadas. O acesso a essa carta de alforria passa a ser fundamental para a sobrevivência e a saúde financeira dos entes universitários. Se localizados em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, os centros talvez não se ressintam da carta de alforria.

No caso dos grandes centros urbanos, do ponto de vista econômico, melhor ser centro que universidade. Centros prescindem do pesado investimento em pós-graduação e em pesquisa. Do ponto de vista do imaginário, entretanto, o problema é bastante diferente. O termo "universidade" carrega consigo uma forte conotação simbólica de prestígio social. Quem é "universidade" não quer ser "centro".

Origina-se aí curioso e paroquial processo de pressões para a precisa definição das fronteiras entre um e outro. Curioso, porque a maioria das universidades privadas caberia perfeitamente na categoria chamada de "centro". Do ponto de vista racional, isto é, econômico, faz mais sentido ser "centro" do que "universidade", em virtude da estrutura dos dispêndios obrigatórios destas em comparação com aqueles. Todavia, quem "é" universidade não quer passar a ser centro.

Tudo isso parece irrelevante, mas não é. Cumpre salientar que todas as entidades precisavam passar, a cada cinco anos, por processo de credenciamento. Muitas universidades, que existiam antes da taxionomia atual, não se dedicaram à pesquisa e à pós-graduação. Agora, para manter o *status* "universitário", precisariam fazê-lo. Mas quanta pós-graduação e quanta pesquisa é necessária para manter o *status*? Caberá ao CNE a régua métrica desta insensatez taxionômica, que passa, portanto, a ser parte constitutiva da política pública. Caberá ao CNE suportar e arbitrar o jogo de pressões que se estruturará em torno destas falsas questões, criadas por um decreto que inventou os gêneros da espécie universitária brasileira.¹⁰

Reparem, a criação desses gêneros, feita por decreto, exige, agora, a definição conceitual e operativa de cada gênero, para que se lhes atribuam os direitos e deveres pertinentes. Na taxionomia decretada não foram previstas famílias constitutivas de cada gênero. Existe uma espécie: instituições do terceiro grau. Nesta espécie existem cinco gêneros. Estes, ao contrário do que manda a sapiência científica, não foram constituídos a partir de nenhuma observação empírica.¹¹

⁹ Ver Portaria MEC nº 752, de 2 de julho de 1997.

¹⁰ A pergunta em tese, permanece válida, quanta pesquisa e pós-graduação definem uma universidade de verdade? Do ponto de vista formal entretanto, a pergunta foi respondida pelo MEC. por meio do Decreto nº 3.860 de 9 de julho, pode ser universidade toda instituição de ensino que mantenha pelo menos um mestrado com nota três na Capes que tenham, entre seus cursos avaliados pelo Provão. obtido pelo menos 50% de notas A e B e que tenha, ademais, obtido mais de 50% Condições Muito Boas (CMB) e Condições Boas (CB) nas condições de oferta. Sem prejuízo do presente decreto, estou convencido, caberia ao CNE aprofundar esta discussão no intuito indispensável de refinar a noção de universidade, senão jogar por terra a insensata taxionomia, de modo a não envergonhar nossas instituições e nosso conceito no cenário acadêmico internacional.

Postura essencialmente distinta daquela adotada pelos decisores governamentais, para a taxionomia das instituições de terceiro grau, esta sim baseada em observação, síntese e conceptualização, aponta, conforme Claudio de Moura Castro para a existência possível de quatro grandes famílias de instituições. 1) destinadas à formação de elites (ensino e pesquisa), 2) escola profissional (nossas atuais graduações); 3) ensino técnico, curto, ou, em nossos termos atuais, seqüencial, 4) educação geral (curso profissional desprofissionalizado). Note que Moura Castro, ao sugerir tais famílias de instituições, remete às finalidades e conseqüências, portanto a políticas públicas, relativas ao terceiro grau e sua inserção na vida material, intelectual e produtiva do País. Compare-se tal preocupação com a taxionomia imperante, da qual nada decorre, à qual nada justifica (cf. Castro, 2000?).

Pasmem, a política pública que define direitos e deveres dos entes universitários, classificados conforme suas características, não repousa em nenhuma regra taxionômica aceita pela prática científica. Obviamente, se fôssemos racionais e responsáveis, deveríamos reconsiderar esta taxionomia. Diz o ditado popular, ou quem sabe é invenção de Márcio Moreira Alves, "que tudo que só existe no Brasil e não é jabuticaba é besteira". Assim acontece com as regras de classificação vigentes. Elas, de fato, estão muito mais voltadas para objetivos econômicos do que universitários.

Que pareça prepóstera a afirmação, mas a sociedade brasileira ainda não conseguiu se assenhorar da agenda estratégica das políticas educacionais para o terceiro grau. Partidos políticos e Congresso não tomaram a fundo a questão. Nem o governo e, com ele, o CNE. O terceiro grau, como o vimos constituindo neste ensaio, é um campo de lutas no Brasil. Todas, particularistas. Nenhuma, nacional.

O MEC, justiça se lhe faça, tem sido rigorosamente coerente em sua política de expansão do terceiro grau por intermédio do setor privado. Tem, igualmente, sido coerente em suas políticas de avaliação e acompanhamento do desempenho do setor. Cumpre seu papel neste aspecto. Mas evita, taticamente, anunciar explicitamente sua agenda estratégica para, aparentemente, evitar confrontos com as corporações do setor público. O CNE, por sua vez, não se transformou na casa das grandes questões educacionais, órgão do Estado que é. Sua função, assim como a do MEC, é fundamentalmente de "balcão".

Os pesquisadores interessados no terceiro grau brasileiro precisam, urgentemente, criar uma agenda de trabalho que resulte em estudos, livros, publicações, seminários, debates. É fundamental que se informe a opinião pública, e que se convençam os patrões - públicos ou privados - da relevância estratégica da qual se reverte a atividade dos profissionais do setor.

O PÚBLICO-, O PRIVADO E A MATURAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

Estudos sobre o terceiro grau no Brasil são caracterizados, em primeiro lugar, por clivagem ideológica - à falta de outro termo - que opõe o público ao privado. Essa clivagem é responsável pela estruturação do campo de estudos e por sua pauta de pesquisas. A área, até mesmo pela supremacia acadêmica das universidades mantidas pelo governo federal e por um par de estados federados, é dominada por analistas de pendor governamental.

Estudos comparativos entre o público e o privado apontam, à sociedade, a supremacia acadêmica do primeiro sobre o segundo, no terceiro grau. Nos níveis de ensino anteriores, primeiro e segundo graus, estudos comparativos evidenciam, outra vez, à sociedade, a supremacia acadêmica do privado sobre o público.

Ainda que pareça conclusão banal, as duas verificações acima refletem nada mais que o nível de investimento histórico nos distintos graus de ensino. Por muito tempo, a educação superior foi praticamente monopólio de governo. Os investimentos, ao longo de muitas décadas, com especial destaque para o fomento abundante durante os anos de governo militar, foram responsáveis pela constituição de uma comunidade acadêmica, embora diminuta nas suas ilhas de excelência, de qualidade internacional. No primeiro e segundo graus, os investimentos de muitas décadas, com destaque mais recente para exemplos no Estado de São Paulo, consolidaram a primazia do setor privado, frente à histórica inapetência estratégica governamental - sejamos francos, até o presente governo - para lidar com o primeiro e segundo graus.

Ora, respeitada a possível simplificação que cometo, se a supremacia acadêmica de um ou outro setor explica-se pelo padrão histórico de investimento por parte dos investidores, o estágio atual da dissidência apenas reflete indigência intelectual das partes envolvidas. Submeto, em decorrência, a proposição - banal, sei - de que a excelência acadêmica de qualquer nível de ensino é um *proxi* do nível de investimento histórico naquele setor.

Se aceita, esta proposição nos livra da dicotomia público/privado. Reparem que até agora só usei o par público/privado como distinção heurística. Sempre que me referi a um ou outro setor, chamei-os de governamental e privado, para diferenciar a origem dos investimentos, simplesmente porque educação é um bem público que pode ser gerado por investimentos governamentais, religiosos, filantrópicos ou empresariais.

Observem o paradoxo conceitual. Toda educação é um bem público especial, diferente de praças e jardins. Estes, uma vez gerados, podem ser consumidos diretamente e instantaneamente por qualquer pessoa. A princípio, excluídas razões geográficas, nenhuma delas pode ser privada ou excluída desse consumo. Especial porque a educação será integralizada por indivíduos que, neste sentido, se apropriam dela como bem privado. Ao mesmo tempo, a consequência coletiva desta inevitável apropriação privada faz com que possa ser entendida como bem público, cuja manifestação só se dá quando é apropriado individualmente.¹

1 A inescapabilidade e, simultaneamente, a dificuldade de definir-se educação como bem público deve ser lida em Labaree (2000).

Praças e jardins são sorvidos, não apropriados, daí sua definição como bem público. Educação só pode ser sorvida pelo público quando individualmente apropriada, posto que seu veículo é o espírito de cada indivíduo, e não o concreto e os tijolos da praça. Os valores materiais gerados pela educação, baseada, inclusive, na boa saúde, têm conseqüência pública e genérica incomensuráveis, visto que não se mede, exceto por suas conseqüências igualmente incomensuráveis, o significado público da apropriação privada da educação do espírito, ou da educação sentimental, como quiseram alguns. Digamos, portanto, que educação, ao lado da saúde, é o maior dos bens públicos que, entretanto, só pode ser reproduzido por sua captura individual.

Juntando-se as duas proposições, primeiro, que a qualidade acadêmica é um *proxi* do padrão histórico de investimento; e, segundo, que a educação é um bem público que só se realiza quando individualmente apropriado, conclui-se, por óbvio, que a dicotomia público *versus* privado é falsa. Toda educação é filha do investimento em educação. O espírito das pessoas não discerne a origem do investimento que lhe proporcionou o engrandecimento. É irrelevante para a humanidade a propriedade do investimento em educação. Objetivo maior de qualquer sociedade seria o engrandecimento dos indivíduos que a compõem, de modo a fazer com que estes sejam agentes da qualificação da vida da comunidade.

Sejamos práticos agora, uma vez aceitas as premissas alinhavadas. O setor privado de ensino superior cresceu porque o mercado mostrou-se recompensador. Cresceu, como qualquer mercado cresce, à busca de remuneração, exceto pelo fato de que este mercado lida com mercadorias que tem conseqüência sobre a vida futura de toda a comunidade. Não cabe a este mercado entender sua responsabilidade pública. Mercados são seres do lucro. Não dos bens públicos. Cabe ao governo - e, outros diriam, cabe à sociedade - regular a conseqüência pública das oportunidades econômicas percebidas no campo da educação.

Sejamos sinceros. O setor privado - não se incluem aqui as óbvias exceções - cresceu em busca do lucro. Como qualquer setor, de qualquer economia. Mas cresceu desregulado. O mesmo governo militar que aprofundou os investimentos em fomento, propiciou a ampliação de um setor privado descompromissado com a educação, no sentido em que a palavra vem aqui sendo empregada. A relação do Estado - e pela primeira vez uso esta palavra - com a educação é "inclara". O governo fez da educação uma mercadoria que lhe propiciou acabar com os "excedentes" e as brigas de rua. Objetivos de curto prazo propiciaram que a educação se transformasse num negócio.

A expansão do setor privado, dos negócios, portanto, decorre da inapetência governamental para investir em educação na proporção requerida para a alavancagem de uma sociedade da magnitude da brasileira. No primeiro e segundo graus, pela ancestralidade da inapetência, o setor privado parece não constituir, aos olhos ideológicos, inimigo maléfico. Já no terceiro grau, onde o setor privado é um inexperiente recém-chegado, sua presença é hostilizada por educadores empregados do governo e, por vezes, pelo próprio governo que se recusa, por seu turno, a investir em ciência e educação nas quantidades minimamente requeridas pela boa educação.

A um marciano, confesso que o é igualmente para muitos terráqueos, esta situação pareceria incompreensível. Vejam, o governo "cria" o setor privado de ensino para resolver problemas políticos conjunturais (os excedentes e as manifestações de rua), bem como para suprir a falta de músculo governamental para investir no setor. Em seguida, estimula-lhe o vertiginoso crescimento por meio de políticas públicas permissivas das quais se manteve ausente, seriamente, um regime regulatório capaz de orientar o setor e de cobrar-lhe performance frente a objetivos educacionais de Estado. Em nenhum momento, no curso dessa expansão, a Educação esteve em tela de discussão, assim como não estiveram, seriamente, os investimentos necessários à qualidade de ponta do terceiro grau.

O governo teve, historicamente, no setor privado, um aliado para seus objetivos de curto prazo. Como sabem, objetivos de curto prazo não podem ser educacionais, já que neste terreno todos os objetivos são permanentes ou de longo prazo. Portanto, foram conjunturais, e não-educacionais, os objetivos dessa aliança governamental com o setor privado de ensino. Passo seguinte, a

mesma força que estimula a aliança, simultaneamente, hostiliza o parceiro histórico por meio de seus quadros de docentes, setores governamentais e de emergente, porém desordenado, regime regulatório. Parceiros históricos, mas hostis. Esta forma de casamento é bem conhecida entre os gêneros da espécie humana, mas não constitui padrão racional de comportamento para instituições que se pretendem permanentes.

EMPACOTANDO O ENSINO SUPERIOR: ESCOPO E OBJETIVO DA MÉTRICA REGULATÓRIA

A esse enorme imbróglio em que se transformou a política educacional para o terceiro grau, adicione-se o peso do aparato regulatório. Fiel à origem, o incipiente regime regulatório também é conjuntural. Capturado pelas corporações acadêmicas e profissionais, tem gerado pesado impacto sobre a governança das instituições, obrigadas a copiarem, empobrecidamente, as estruturas decisórias e organizacionais umas das outras, principalmente das públicas.

No desenho do aparato regulatório do ensino superior, indicadores métricos produzidos pelas comissões de especialistas têm sido promovidos à condição de fins últimos, amarras formais, quando deveriam ser meios pelos quais se pudesse imaginar o aperfeiçoamento contínuo do sistema de ensino superior. Colabora para a consolidação desta situação, a simples consideração aritmética dos itens que são objeto de avaliação por parte das condições de oferta dos cursos. Considerados de forma isomórfica, relevam, para um plano último, aspectos que não são (ou não podem ser) captados pela simples soma aritmética de conceitos.

Principal instrumento da métrica educacional vigente, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, definida por comissões de especialistas controladas por professores do setor governamental - com fortes conexões com as corporações de ofício - , estabeleceu um conjunto de indicadores pelos quais se pretende determinar a qualidade comparativa das condições materiais das instituições de ensino superior.

Estamos entre os que aplaudem a avaliação quantitativa como instrumento fundamental para uma pintura global do sistema e para a geração de *rankings* comparativos e incentivadores de mudança e melhoria. Acontece que estas medidas viraram base para punições e julgamentos sem direito ao contraditório. Substituíram-se os meios pelos fins. A avaliação métrica passou a ser fim em si mesmo, não um meio para o aperfeiçoamento do sistema. Ao virar camisa de força, destrói a essencial diversidade universitária mandada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

As "condições de oferta dos cursos" de graduação e os documentos produzidos pelas comissões de especialistas de cada área do conhecimento estabelecem os quesitos e parâmetros que serão objeto de mensuração. A cada um de seus três grupos - *corpo docente, projeto didático-pedagógico e infra-estrutura* - , são atribuídos conceitos representativos dos resultados da aritmética verificadora. São eles: Condições Insuficientes (CI), Condições Regulares (CR), Condições Boas (CB) e Condições Muito Boas (CMB).

A Tabela sumariza o número de itens registrados como "condições de oferta" por comissão em três grandes grupos: corpo docente, organização didático-pedagógica e infra-estrutura (instalações físicas, biblioteca, laboratórios, etc).

Tabela 40 - Itens de avaliação das condições de oferta dos cursos - 1998-2000

Curso	Ano de avaliação	Grupo corpo docente	Grupo projeto didático-pedagógico	Grupo instalações infra-estrutura, biblioteca, laboratórios	Total
Administração	1997/1998	7	12	5	24
Ciências Agrárias	2000	7	5	4	16
Ciências Biológicas	2000	9	2	4	15
Direito	1997/1998	14	5	3	22
Direito	2000	11	10	3	24
Economia	1999	11	7	6	24
Engenharias Civil e Química	1997/1998	4	2	3	10
Engenharias Elétrica e Mecânica	1999	5	2	3	10
Física	2000	5	4	3	12
Jornalismo	1999	15	5	3	23
Letras	1999	10	2	3	15
Matemática	1999	6	3	3	12
Medicina	1999	10	9	21	40
Odontologia	1997/1998	7	58	5	77
Psicologia	2000	7	7	5	19
Química	2000	6	3	4	13
Veterinária	1997/1998	8	5	4	17

Fonte: MEC/SESu/DPES.

O menor número total de itens avaliados está nas Engenharias Civil, Química, Elétrica e Mecânica, dez; e o maior em Odontologia, 77. A diferença entre o número de itens por grupo avaliado é intrigante, pois não se verifica um padrão que explique a variação apurada. Por exemplo, tome-se o número de itens utilizados para a avaliação do corpo docente. Variam de quatro itens nas Engenharias Civil e Química, até 14 e 15 em Direito e Jornalismo. A organização didático-pedagógica é avaliada conforme 58 variáveis distintas em Odontologia, enquanto em Matemática, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica (ano de 1999) e Engenharia Química chegam a ter um número dez vezes menor. Exigências feitas às bibliotecas variam igualmente de forma dramática, conforme se lê de maneira sintética na tabela abaixo e de maneira extensa no Quadro 2.

Tabela 41 - Parâmetros para se obter conceito "A" no item biblioteca

(continua)

Curso	Livros	Periódicos	Exigência	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Administração	1.600	30	50% livros editados após 1990	Essencial
Agronomia	...	...	Atendimento a todos os 8 itens	28,57%
Biologia	...	...	Atendimento a 7 de 9 itens	30%
Direito	10.000 exemplares para cada grupo de 1.000 alunos	10	...	40%
Economia	5.000	5	...	35%
Engenharia Civil e Química	...	...	...	...
Engenharia Elétrica e Mecânica	...	...	...	40%

(conclusão)				
CURSO	Livros	Periódicos	Exigência	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Física			Média igual ou superior a 9	50%
Jornalismo	10 exemplares para cada aluno		Atendimento a todos os 11 itens	40%
Letras			Atendimento a 7 de 10 itens	60%
Matemática			Atendimento a 8 de 9 itens	60%
Medicina	1 exemplar para cada 20 alunos	10		Essencial
Odontologia		Relação de 36 periódicos		
Psicologia				20% do grupo projeto didático e 25% do grupo instalações
Química			Atendimento a 7 de 8 itens	30%
Veterinária	Acervo atualizado	10		Obrigatório

Fonte: MEC/SESu. Avaliação das condições de oferta. Brasília, 2001.

**Quadro 2 - Critérios necessários ao conceito "A" das condições de oferta -
Biblioteca - 2000**

(continua)					
Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Administração	A avaliação se dá a partir de dois quesitos: acervo de livros e periódicos.	1.600	30	50% livros editados após 1990	Essencial
Ciências Agrárias	1) existência de títulos que contemplem referências bibliográficas das disciplinas; 2) existência de periódicos na área; 3) espaço físico para acervo; 4) espaço físico para leitura; 5) catalogação do acervo; 6) informatização do acervo; 7) política de atualização e expansão do acervo; 8) política e facilidade de acesso.			Atendimento a todos os 8 itens	28,57%

(continuação)

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
	1) existência de títulos que contemplem referências bibliográficas das disciplinas; 2) existência de periódicos na área; 3) existência de bibliografia complementar às diversas áreas do curso				
Ciências Biológicas	4) espaço físico suficiente 5) espaço para trabalho individual ou de grupo; 6) informatização do acervo e dos sistemas de empréstimos; 7) política de expansão permanente; 8) acesso à rede de informação; 9) catalogação do 1) horário; 2) informatização do acervo; 3) redes tipo Comut e Bibliodata; 4) atualização do acervo; 5) sistemas de empréstimo;	10mil		Atendimento aos itens 1 e 2 e mais cinco outros itens	30%
Direito*	6) acervo de dez mil livros para mil alunos e, a partir daí, proporcional," 7) assinatura de dez periódicos; 8) equipamentos adequados para consulentes; 9) espaço físico adequado; 10) assinatura de jornais e revistas. 1) acervo; 2) número suficiente de títulos da bibliografia básica; 3) assinaturas de periódicos; 4) redes Comut e Bibliodata	exemplares para cada grupo de mil alunos 5.000	10 5	Atendimento aos itens 6 e 7 Atendimento a todos os itens	40% 25%
Economia	: 1) acesso e horários; 2) informatização; 3) integração curso-biblioteca; 4) sistema de empréstimos;	...		Atendimento a pelo menos 8 itens	10%

(continuação)

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
-------	-------	--------	------------	------------	---

Economia	5) disponibilização de base de dados econômicos; 6) espaço físico adequado; 7) pessoal técnico-administrativo; 8) assinatura de jornais e revistas; 9) recursos de multimídia.			Atendimento a pelo menos 8 itens	10%
Engenharia Civil e Engenharia Química	1) espaço físico; 2) reprografia; 3) catalogação do acervo, observadas as normas bibliográficas; 4) redes do tipo Comut e Bibliodata; 5) forma de acesso e empréstimos; 6) qualificação técnica do pessoal; 7) atualização do acervo; 8) avaliação do acervo quanto aos objetivos do curso.				40%
Engenharia Elétrica e Mecânica	1) espaço físico; 2) reprografia; 3) catalogação do acervo, observadas as normas bibliográficas; 4) redes tipo Comut e Bibliodata; 5) forma de acesso e empréstimos; 6) qualificação técnica do pessoal; 7) atualização do acervo; 8) avaliação do acervo quanto aos objetivos do curso.				40% do grupo infra-estrutura e 10% da nota total das condições de oferta
Física	1) acervo de livros; 2) plano de atualização e expansão do acervo de livros; 3) acervo de periódicos; 4) planos de manutenção e expansão do acervo de periódicos especializados; 5) grau de informatização; 6) espaço físico.			Média igual ou superior a 9	
Jornalismo	1) horário; 2) informatização do acervo;	10 exemplares para cada aluno		Atendimento a todos os 11 itens	60%

(continuação)

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Jornalismo	3) redes tipo Comut e Bibliodata; 4) integração com curso para atualização do acervo; 5) sistema de empréstimo; 6) acervo de dez exemplares de livros para cada aluno e, a partir daí, proporcional; 7) assinatura de periódicos; 8) equipamentos para usuários; 9) espaço para salas individuais e de grupo; 10) pessoal técnico adequado; 11) multiteca com coleções de jornais, revistas, gravações sonoras e em vídeo.	10 exemplares para cada aluno		Atendimento a todos os 11 itens !	60%
LETRAS	1) acervo de Livros com obras de referência; 2) atualização do acervo; 3) bibliografia básica disponível; 4) pessoal em número suficiente; 5) informatização do acervo; 6) participação em redes tipo Comut e Bibliodata; 7) acesso à Internet; 8) salas de leitura e estudo individual e em grupo; 9) acesso e horários satisfatórios.			Atendimento a 7 de 10 itens	60%
Matemática	1) livros de texto; 2) livros das referências bibliográficas; 3) infra-estrutura; 4) horário; 5) consulta e empréstimo; 6) política de atualização e expansão do acervo; 7) informatização do acervo; 8) acesso a redes de informação; 9) disponibilidade de periódicos e revistas.			Obrigatórios itens 1 e 2 e mais seis itens	60%

(continuação)

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Medicina	1) títulos de livras para as diversas disciplinas; 2) periódicos indexados; 3) informatização e rede Bireme, Lilacs ou Medline; 4) facilidade de acesso a periódicos indexados na Internet; 5) espaço físico; 6) pessoal técnico de apoio; 7) turnos de funcionamento; 8) sistema de empréstimos.	Um exemplar para cada 20 alunos	50 periódicos indexados	Atendimento a todos os itens	Imprescindível
Odontologia	1) espaço físico; 2) acervo de livros - adequação ao conteúdo programático e à demanda real; 3) acervo de periódicos; 4) serviços de reprografia, catalogação, informação e informatização; 5) horário; 6) atualização do acervo; 7) recursos humanos.		Relação de 36 periódicos		
Psicologia	Acervo de livros: 1) obras clássicas de referência; 2) congruência do acervo com programas de disciplinas; 3) suficiência do número de exemplares; 4) quantitativo do acervo de Psicologia; 5) composição do acervo de Psicologia por áreas do curso; 6) atualidade do acervo.				20% do grupo projeto didático
	Congruência entre acervo e programas das disciplinas: 1) periódicos de conteúdo geral; 2) periódicos de conteúdos específicos; 3) indexadores de bases de dados; 4) periódicos interdisciplinares e de áreas afins.			...	

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Psicologia	Acervo de periódicos: 1) quantitativo do acervo periódicos nacionais; 2) quantitativo de periódicos internacionais; 3) composição do acervo 4) suficiência e pertinência de periódicos interdisciplinares; 5) indexadores e bases de dados; 6) continuidade das coleções.	i i i			
	Acervo - política de atualização e expansão: 1) sistemática de aquisição de livros; 2) sistemática de aquisição de periódicos; 3) previsão orçamentária do acervo.				
	Espaço físico: 1) espaço para acervo; 2) equipamento e mobiliário; 3) informatização do acervo; 4) sistema de catalogação; 5) acesso à Internet; 6) serviços de comutação 7) forma de acesso e empréstimos; 8) horário de funcionamento.				25% do grupo instalações
Química	1) bibliografia em quantidade suficiente; 2) adequação dos títulos ao currículo do curso; 3) periódicos especializados; 4) política de manutenção e expansão do acervo; 5) horário de funcionamento; 6) informatização e acesso a redes de informações; 7) serviços de consultas e empréstimos; 8) espaço físico: quantidade e qualidade.			Atendimento aos itens 1,2 e 3 e mais 4 outros itens	30%

(conclusão)

Curso	Itens	Livros	Periódicos	Exigências	Peso no conceito CMB do grupo instalações
Veterinária	1) acervo; 2) assinatura de 10 periódicos; 3) participação em redes como Comut e Bibliodata; 4) integração do curso com a biblioteca para atualização do acervo; 5) sistema de empréstimos; 6) horário; 7) informatização; 8) equipamentos; 9) espaço físico; 10) pessoal; 11) reprografia; 12) assinatura de jornais e revistas.	Acervo atualizado	10	Atendimento aos itens 1 e 2	Obrigatório

Fonte: No site <http://www.mec.gov.br/sesu/avaliacao/instrumental.shtm> encontram-se os instrumentos de avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação. "Informações referentes a 2001.

A análise dos itens que compõem cada grupo objeto de avaliação - corpo docente, projeto didático-pedagógico e infra-estrutura - mostra que há itens recorrentes em todas as áreas. Em todos os cursos no grupo "corpo docente" aparecem itens como titulação acadêmica, regime de trabalho, aderência (formação específica à(s) disciplinas), produção técnico-científica e experiência acadêmica e/ou profissional. No "projeto didático-pedagógico", são comuns itens como estrutura curricular, carga horária, concepção do curso (perfil do egresso e sua coerência com a estrutura curricular) e bibliografia. No grupo "infra-estrutura", é recorrente a referência ao acervo bibliográfico, laboratórios, condições físicas das instalações prediais e outros recursos materiais.

Aos quesitos avaliados, contudo, são dados pesos distintos na constituição das notas finais das "condições de oferta". Em não havendo explicação para os distintos pesos para cada grupo e quesitos avaliados pelas diversas comissões de ensino, resta tomá-los como demonstração de preferências corporativas e/ou como indicadores da ausência de padrões de avaliação definidos para o setor, acarretando a inclusão de critérios conjunturais e/ou nada educacionais.

Na avaliação do grupo "corpo docente", por exemplo, varia muito o número de mestres e doutores exigidos em cada curso. Na Tabela 42, estão relacionados os parâmetros para se obter nota "A" no item "titulação do corpo docente". Observe-se que, em Economia, a nota máxima para titulação equivale a 70% de mestres e doutores, sendo 20% obrigatoriamente de doutores. Em Medicina, são necessários 80% de mestres e doutores na área básica e 60% na profissional. Em Administração, são 55% de mestres e doutores, sendo 10% doutores. Em Direito permaneceu o parâmetro estabelecido em 1998 de 50% de mestres e doutores, sendo que, para o ano 2000, exige-se que 20% sejam doutores.

Para fins de avaliação da titulação, alguns cursos utilizam indicadores mais complexos para avaliar a titulação do corpo docente, considerando a proporção entre graduados, especialistas, mestres e doutores. Gerou-se o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) e suas variantes (ITCD, IQD, IQDpsic),¹ que têm o mérito de considerar de forma global a titulação do corpo docente, não se restringindo à consideração dos percentuais de mestres e doutores.

Os significados das siglas são: índice de Titulação do Corpo Docente (ITCD); índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); índice de Qualificação Docente (IQD), índice de Qualificação Docente das Disciplinas de Psicologia (IQDpsic).

**Tabela 42 - Critérios necessários ao conceito "A" das condições de oferta
Titulação *stricto sensu***

Curso	Critério	Indicador de doutores e mestres	Exigência	Peso no conceito CMB do grupo corpo docente
Administração	Porcentual	55%	10% D	Essencial
Agronomia	$IQCD = \frac{5D+3M+2E+1G^*}{100}$	$> = 4$	...	23,08%
Biologia	$IQCD = \frac{4D+3M+2E+1G^*}{N}$	$> 3,5$	...	20%
Direito	Porcentual	50%	...	20%
Economia	Porcentual	70%	20% D	20%
Engenharia Civil e Química	...	...	...	...
Engenharia Elétrica e Mecânica	$ITCD = \frac{5D+3M+2E+1G^*}{N}$	$> = 15$	...	40%
Física	Porcentual	$> 90\%$	...	20%
Jornalismo	Porcentual	50%	...	20%
Letras	$IQCD = \frac{4D+3M+2E+1G^*}{N}$	$> 3,2$	...	20%
Matemática	$IQCD = \frac{4D+3M+2E+1G^*}{N}$	$> = 3,5$	Bacharelado - 10% D Licenciatura - 10% M ou D	30%
Medicina	Porcentual	80% área profissional 60% área básica	...	31,58%
Odontologia	Porcentual	50%	...	...
Psicologia	$IQD_{\text{geral}} = 7 IQD_{\text{psic}} + 3 IQD_{\text{áreas}}/10$ $IQD = \frac{5D+3M+2E+1G^*}{N}$	$IDQ_{\text{geral}} > = 4$	...	15%
Química	$IQCD = \frac{4D+3M+2E+1G^*}{N}$	$> = 3,2$	Bacharelado - 30% D Licenciatura - 20% D	30%
Veterinária	$IQCD = \frac{5D+3M+2E+1G^*}{N}$	> 4	...	25%

Fonte: MEC/SESu. *Avaliação das condições de oferta* Brasília, 2001.

* Os significados das letras D, M, E e G são, respectivamente, doutores, mestres, especialistas e graduados,

O critério "porcentual" indica a porcentagem mínima de doutores e mestres exigidos para obtenção do conceito "A" nas condições de oferta. Além disso, a tabela mostra o peso do indicador para obtenção do conceito CMB no grupo corpo docente. Assim, para obter conceito A nas condições de oferta no curso de Administração, por exemplo, é necessário um corpo docente com 55% de doutores e mestres, sendo exigidos 10% de doutores. Ressalte-se que tal critério é essencial para que o curso obtenha conceito CMB no grupo "corpo docente".

Os critérios IQCD, no ITCD, IDGgeral e IQD baseiam-se em números resultantes de fórmulas que combinam os totais de doutores, mestres, especialistas e graduados necessários para a obtenção do conceito A. Assim, por exemplo, para calcular o conceito em Agronomia é necessário que o número de doutores seja multiplicado por cinco, o número de mestres multiplicado por três, o número de especialistas multiplicado por dois e número de graduados seja somado e, então, dividido por cem. Se o resultado final for maior que quatro, o curso obtém conceito A. O peso desse critério no conceito CMB do grupo "corpo docente" é 23,8%.

Se por um lado tais índices têm o mérito de considerar o corpo docente como um todo, por outro observa-se, igualmente, uma variação ponderável nos escores a partir dos quais são atribuídos os conceitos. Em cursos como Psicologia e Agronomia, escore igual ou superior a quatro corresponde ao conceito "A", enquanto em Química e Letras é 3,2 e em Matemática é 3,5.

Cabe aqui um comentário. A utilização do IQCD representa um avanço quanto à avaliação do corpo docente, já que em um mesmo índice, são incorporados dois itens de avaliação, titulação *lato* e *stricto sensu*, o que permite melhor entendimento e aproveitamento da titulação do conjunto do corpo docente. Não obstante, variações de até 25% no escore entre os cursos são injustificadas.

Consideremos, como estudo de caso, o exemplo da área de Direito, elucidativo da ausência de definição de política de avaliação. No portal do Ministério da Educação (MEC),² encontram-se as novas condições de oferta para o curso de Direito. Na versão anterior das condições de oferta,³ exigia-se o cumprimento de um percentual de docentes incluídos no regime de trabalho de tempo integral ou parcial, que variava de 30% a 15%, para o primeiro, e de 60% a 30% para o segundo, para se obter conceitos de "A" a "C". Nas novas condições de oferta, no item regime de trabalho, a Comissão de Especialistas em Direito afirma que "não será admitida, em hipótese nenhuma, a figura do professor horista", critério absolutamente insustentável pelas instituições privadas e, ademais, indesejável em áreas profissionais como o próprio Direito. Advogados competentes, e renomados, jamais aceitariam regime de 20 ou 40 horas, a menos que se pretenda, como ocorre em muitas escolas públicas, que o regime seja desrespeitado sob os olhos bem fechados de todos.

A avaliação agora passou a ser submetida à proporção de docentes incluídos no regime de trabalho de tempo integral ou parcial. Pelas novas regras publicadas no portal do MEC, exige-se a proporção de 50% dos docentes incluídos nos regimes de tempo integral e 50% dos docentes em tempo parcial para se obter nota "A" e de 20% a 35% em tempo integral e o restante em tempo parcial para se obter o conceito "C". Examine-se, comparando a versão de 2001 com a de 1995, as exigências e respectivas pontuações dos itens avaliados com relação ao corpo docente, no quadro a seguir:

Quadro 3 - Itens avaliados no curso de Direito em 1998 e 2001

(continua)

Corpo Docente	Versão 2001		Versão 1998	
	Peso	Parâmetro	Peso	Parâmetro
Regime de Trabalho	15%	A = 50% TI + 50% TP B = 35 a 50% TI + TP C = 20 a 35% TI + TP D = NDA	15%	A = + 30% TI B = 15 a 30% TI ou 60% TP C = até 15% TI ou + 30% TP D = NDA
Titulação Acadêmica (<i>stricto sensu</i>)	20%	A = 50% (20% doutores) B = 40% (10% doutores) C = 33% D = NDA	20%	A = + 50% B = de 30% a 50% C = de 20% a 30% D = NDA
Aderência (adequação docente à estrutura curricular)	5%	A = 100% B = 95% C = 90% D = NDA	5%	A = 100% B = + 70% a 100% C = + 50% a 70% D = até 50%
Produção científica (produção anual) - registro ISSN - aprovado Conselho Editorial	10%	A = 50% B = 35% C = 20% D = NDA	5%	A = + 30% B = + 10% a 30% C = até 10% D = NDA

As novas *Condições de Oferta do Curso de Direito* encontram-se publicadas no seguinte endereço: <http://www.mec.gov.br/Sesu/ftp/curdiretriz/direito/rec.doc>, acessado em 2/7/2001.

A Comissão de Especialistas em Direito assim define nas condições de oferta o que é a relação média aluno/docente: "deve ser utilizado para o cálculo o referencial professor em tempo integral, mediante a realização da seguinte conta: divide-se o número total de alunos do curso pelo parâmetro docente em tempo integral. Este parâmetro é calculado tomando-se a carga horária total semanal do corpo docente do curso e divide-se por 40". Por exemplo, supondo um curso com mil alunos e carga horária semanal igual a 400, tem-se a seguinte conta: o parâmetro será 400/40, ou seja, será dez. A relação média aluno/docente é mil/dez, que é igual a cem.

Corpo Docente	Versão 2001		Versão 1998	
	Peso	Parâmetro	Peso	Parâmetro
Coordenador acadêmico (qualificação e regime) - 2 anos na instituição - formação jurídica	5%	A = mestre ou doutor e TI B = mestre ou doutor e TI, menos de 2 anos C = especialista e TI D = NDA	5%	A = mestre ou doutor e TI e experiência acadêmica B = sem pós-estrícia e TI e experiência acadêmica C = com pós-estrícia sem TI D = sem pós-estrícia e sem TI
Capacitação docente (pós-graduação <i>stricto sensu</i>) - com incentivo da IES	5%	A = 20% B = 10% C = 5% D = NDA		
Capacitação docente (formação continuada) - com incentivo da IES	5%	A = 20% B = 10% C = 5% D = NDA	5%	A = + 30% B = + 10 a 30% C = até 10% D = nenhum
Experiência profissional jurídica acadêmica (mínimo de 50% do corpo docente)	10%	A = + 12 anos B = + 8 anos C = + 4 anos D = NDA	10%	A = + 10 anos B = + 5 anos C = + 2 anos D = até 2 anos
Experiência profissional (mínimo de 50% do corpo docente)	5%	A = + 12 anos B = + 8 anos C = + 4 anos D = NDA	5%	A = + 10 anos B = + 5 anos C = + 2 anos D = até 2 anos
Relação média aluno/docente	15%	A = + 12 anos B = + 8 anos C = + 4 anos D = NDA	5%	A = até 15 alunos B = + 15 a 25 alunos C = + 25 a 30 alunos D = mais de 30 alunos
Especialização completa (excluídos docentes com titulação <i>stricto sensu</i>)			5%	A = + 50% B = + 30% a 50% C = + 20% a 30% D = até 20%
Critérios progressão carreira docente	5%	A = titulação e produção científica B = titulação C = produção científica D = NDA	5%	A = titulação e produção científica B = titulação ou produção científica C = titulação sem produção científica D = apenas tempo de serviço ou outro critério
Docentes em pós-graduação (porcentual de docentes que ministram disciplinas em programas de pós-graduação)			5%	A = + 20% B = + 5% a 20% C = até 5% D = nenhum
Atividades acadêmicas extraclasse			5%	A = + 50% B = + 30% a 50% C = + 10% a 30% D = até 10%
Endogenia			5%	A = até 50% B = + 50% a 70% C = + 70% a 90% D = + 90%

Corpo Docente	Versão 2001		Versão 1998	
	Peso	Parâmetro	Peso	Parâmetro
Atribuição dos conceitos ao item corpo docente	CMB	80% Conceitos A	CMB	70% Conceitos A 80%
	CB	Conceitos A, B	CB	70% Conceitos A e B 80%
	CR	Conceitos A, B, C	CR	70% Conceitos A, B e C (-) 80%
	CI	Conceitos A, B, C	CI	(-) 70% Conceitos A, B e C

Fonte: MEC/SESu. *Avaliação das condições de oferta* Brasília, 2001.

Desta exigência intempestiva de extinção dos horistas, só aplicável às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas federais que contratam docentes em tempo integral ou tempo parcial, poderão decorrer três conseqüências, capazes de alterar substantivamente o padrão de ensino jurídico no País. A primeira, refere-se à impossibilidade de se recorrer aos operadores do direito como docentes. São estes os docentes que asseguram a conexão entre o ensino excessivamente teórico e doutrinário e os aspectos práticos e operacionais das carreiras jurídicas A segunda conseqüência, refere-se à possibilidade de regime de tempo integral "de fachada". Terceira, a extinção dos horistas nas IES privadas poderá levar à contratação de profissionais recém-egressos dos bancos acadêmicos, com pouca ou nenhuma experiência profissional, alargando ainda mais o fosso entre os aspectos práticos e teóricos do ensino jurídico no País

Para além das considerações dos efeitos da implantação dos regimes de trabalho de tempo integral e tempo parcial, a Comissão de Especialistas em Direito estabeleceu um nó górdio a partir do qual é imprescindível a observância dos percentuais em ambos os casos. Trata-se de engenhoso movimento triplo: aumento do percentual de docentes em tempo integral e tempo parcial, aumento do peso do quesito "relação média aluno/docente" de 5% da versão de 1998 para 15% em 2001 e aumento do percentual de conceitos "A" e "A e B" para se obter o conceito CMB ou CB de 70% para 80%, conforme se verifica no Quadro 4.

Sendo a relação média aluno/docente fruto da divisão entre o número total de alunos pelo somatório da carga horária total do corpo docente (sala de aula mais outras atividades), quanto maior o percentual de docentes em tempo integral, maior será o denominador e, portanto, menor será o quociente expresso em número de alunos.

Considerando-se que, para atingir-se conceitos de CI a CMB não se pode, mandatoriamente, obter nenhum conceito abaixo de C, a não implantação do regime de trabalho de tempo integral ou a existência de professores horistas, seja em que percentual for, implicará na avaliação insuficiente do grupo corpo docente, não importando a nota obtida em outros quesitos de natureza acadêmica: titulação, produção técnico-científica, aderência e investimentos na capacitação docente.

Quadro 4 - Itens de avaliação do corpo docente para o curso de Direito - 1998 e 2001

Corpo Docente	Versão 2001		Versão 1998	
	Peso	Parâmetro	Peso	Parâmetro
Regime de Trabalho	15%	A = 50% TI + 50% TP B = 35 a 50% TI + TP C = 20 a 35% TI + TP D = NDA	15%	A = + 30% TI B = 15 a 30% TI ou 60% TP C = até 15% TI ou + 30% TP D = NDA
Relação média aluno/docente	15%	A = até 20 alunos B = até 30 alunos C = até 40 alunos D = NDA	5%	A = até 15 alunos B = + 15 a 25 alunos C = + 25 a 30 alunos D = mais de 30 alunos
Atribuição dos conceitos ao item corpo docente	CMB CB CR CI	80% Conceitos A 80% Conceitos A, B 80% Conceitos A, B, C (-) 80% Conceitos A, B, C	CMB CB CR CI	70% Conceitos A 70% Conceitos A, B 70% Conceitos A, B, C (-) 70% Conceitos A, B, C

Fonte: MEC/SESu. *Avaliação das condições de oferta* Brasília, 2001.

Deixemos o estudo de caso da área de Direito. Voltemos ao argumento central. Não há dúvida que o sistema de avaliação tem-se mostrado positivo, e produzido efeitos relevantes. Entretanto, confunde-se métrica com lei, métrica com política, métrica com punição. Indicadores nada mais são do que isso mesmo: indicadores. No entanto, estão sendo usados como *proxi* de requisitos legais para a permanência no setor, ou para a completa desmoralização desta ou daquela escola.

Reside aqui outro dos maiores acertos e outro dos maiores erros da política recente. O acerto está em ter desenvolvido um sistema de avaliação baseado em indicadores objetivos e comparáveis. O erro foi tomar este sistema como base suficiente para a formulação de políticas educacionais, tais como liberdade para ampliar o conceito de sede daqueles com grau "A" nos indicadores pertinentes, ou, como se quer agora, usar a repetição do conceito "E" como medida da necessidade de fechamento de escolas.

À medida que se tomam os indicadores - tão variados em número e quantidade por variável analisada - como critério suficiente para a formulação de política, "empacota-se" a política educacional, e o que era um meio, as condições de oferta de curso, passa a ser um fim em si mesmo. E como estas condições de oferta refletem não apenas as pautas técnico-científicas de cada área do conhecimento, mas também as pautas e preferências corporativas, como indica a variância entre áreas vizinhas tais como Direito, Administração e Economia, vai-se embrulhando o ensino com um laço corporativo e não com a substantiva discussão do que deveria ser o ensino universitário.

A métrica varia conforme a vontade de cada comissão. A ausência de política fixada para a utilização dos instrumentos, a comparabilidade e a compatibilização entre eles faz com que, afinal, inexista uma política de avaliação ditada pelo Conselho Nacional de Educação do MEC, existindo apenas atividades díspares de avaliação, comandadas por especialistas independentes, resultando numa não-política, desarmônica, mas poderosa.

EDUCADORES- DIGNIDADE PROFISSIONAL E POLÍTICA

Educadores que se hostilizam uns aos outros estarão, certamente, submetidos à lógica política conjuntural, senão corporativa, mas nunca a nenhum princípio educacional sério. Qualquer gestor educacional, público ou privado, que tenha sido alvo de visitas de comissões de especialistas, terá tido a oportunidade, em maior ou menor escala, ressalvadas, claro, as exceções, de ser hostilizado, tratado com sarcasmo ou soberba, como se inimigo fosse do visitador. Ora, se o avanço da boa educação depende dos investimentos, perdoem a tautologia, na boa educação, existe mais campo para a aliança entre educadores do que para a hostilidade. Sem dúvida, o setor privado tem sido o alvo principal das hostilidades dos visitadores, todos praticamente docentes do setor público.¹

Sejamos honestos e, se possível, solidários. Todos os educadores, no Brasil de hoje, estão empregados por patrões, públicos ou privados, que mostram baixa propensão em investir, na quantidade e na extensão de tempo necessária à maturação de ensino do terceiro grau, pesquisa e ciência de qualidade, além de baixíssima propensão à remuneração profissional condizente. Neste sentido, qualquer hostilidade entre grupos de educadores não vai além da fronteira corporativa e da miopia política de curto prazo, com base em convicção intelectual decididamente inepta.

Os acadêmicos do setor público, donos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do atual Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme os dados mostram, quando combatem o setor privado estão lutando uma guerra sem objeto e, portanto, perdida. Guerra sem objeto porque, como dissemos, o foco deve ser no volume de investimentos e não na natureza do emprego, no volume e não na origem do dinheiro.

Guerra perdida porque lhes faltam os recursos materiais para o combate. Perdida porque é intelectualmente inepta na sua concepção. Inepta porque não tem foco estratégico. Estratégico é o volume de investimentos em educação, bem como sua composição interna, sejam públicos ou privados. No caso da educação superior, o Estado brasileiro, apesar do muito que fez, é inepto no que se refere a um plano de coalizões entre o público e o privado.

Aqueles interessados em conhecer o martírio vivido por este autor e meu colega da Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Candido Mendes (Ucam), Paulo Elpidio Menezes Neto, poderão ter acesso ao texto que escrevemos após sermos rudemente sabatinados e grosseiramente destratados por comissão de verificação do curso de Direito da Ucam Observado agora, com a devida distância propiciada pelo tempo, o episódio até contém aspectos cômicos. Um dos visitadores do sistema estadual paulista, ademais de docente, militava na área criminal do Ministério Público. Este, comportou-se conosco exatamente como um promotor ou delegado tratando com delinqüentes. O outro, docente sem militância criminal, do Estado do Paraná, era a sociedade civil personificada, educado e acadêmico O "delegado/promotor" jovem, voluntarioso e arrogante, conseguiu intimidar todos os circunstantes durante um dia inteiro Da sua pena saiu o libelo que, por ser libelo acre, carregou nas tintas e errou nos fatos que foram, devidamente contraditados e, registre-se, corrigidos pelo relatório do CNE. Hoje, olhando retrospectivamente, aconselharia à minha universidade e a qualquer outra, que exigisse, logo no primeiro destrato grosseiro, documentado e testemunhado, o que, no caso, ocorreu já às 8h30, na presença de testemunhas qualificadas no contexto universitário brasileiro, que a comissão se retirasse de nossa casa, comunicando, imediatamente, o fato ao MEC e ao Conselho Universitário. Se deixei de fazê-lo é porque, inconscientemente, estou seguro disso, compartilho como a maioria dos brasileiros do temor santo frente ao Estado. E foi este o temor que diminuiu minha gana cidadã, no episódio. Assim como o visitador se comportou como um fiscal policial, nós acabamos por lhe legitimar este papel e vivemos uma pantomima lamentável. Caberá a nós, se o MEC não o fizer, gerar a pertinente pedagogia da visitaçã

Ao mesmo tempo, observe-se que os docentes do ensino privado não tem constituído liderança modernizadora. Os sindicatos, por suposto, estão fixados em sua ótica material. Lutam, como é de se esperar de sindicatos, por remuneração, condições de trabalho, plano de carreira, tal como, aliás, igualmente o fazem os docentes públicos. Os acordos coletivos de trabalho realizados entre os sindicatos dos professores e os representantes das mantenedoras de estabelecimentos de ensino superior, em diferentes Estados do País, sintetizam as posturas e concepções predominantemente materiais das lideranças docentes do ensino universitário. Esses acordos tratam, basicamente, de reivindicações de teor econômico, abordando, invariavelmente cláusulas, relacionadas aos seguintes temas:

- Cláusulas diretamente econômicas e salariais. Essas cláusulas dizem respeito a reajuste salarial, compensações salariais, piso salarial, adiantamento salarial, adicional por tempo de serviço, repouso semanal remunerado, horas extras, pagamento de horários vagos (janelas), pagamento adicional por pesquisa, pagamento por supervisão e coordenação de ensino, pagamento adicional por aluno em classe ou pelo acúmulo de turmas, adicional noturno, irredutibilidade da remuneração, pagamento antecipado de férias, salário durante o recesso escolar.

- Cláusulas referentes a ganhos indiretos como plano de saúde, licença paternidade, descontos em cursos de pos-graduação, auxílio funeral, auxílio creche, bolsas de estudo para os filhos, tíquete alimentação.

- Cláusulas sobre o regime de trabalho. Tratam de isonomia salarial, demonstrativo de pagamentos, intervalo para descanso, abono de faltas, reposição de faltas, contratação do professor, estabilidade no emprego, aposentadoria, suspensão de contrato de trabalho, aviso prévio, demissão por justa causa.

- Cláusulas sobre condições de trabalho. Incluem cláusulas como garantia de fornecimento de uniforme para os professores, duração das aulas, limite do número de alunos por turma, carga horária, mudança de disciplina, salas de professores.

- Cláusulas sindicais, como salário dos dirigentes sindicais, mensalidades da contribuição sindical, assembleias gerais, publicações sindicais e participação em cursos promovidos pelos sindicatos.

- Cláusulas que tratam de temas relacionados à carreira docente e a cursos de capacitação. No que se refere à capacitação, procura-se garantir, nos estabelecimentos de ensino, a realização de cursos de atualização ou aprimoramento profissional dos docentes. Em alguns casos, reivindicam-se, nos acordos, concessão de licença remunerada ou licença sem prejuízo salarial para a participação dos professores em cursos de especialização, mestrado ou doutorado. Em relação à carreira, as cláusulas tratam de planos de cargos e salários, estabelecendo diferenciação salarial e progressão funcional baseados na titulação.

Observa-se que praticamente inexistem acordos sobre projetos pedagógicos, inovação tecnológica, desenvolvimento de carreiras profissionais, e temas relacionados ao desenvolvimento do ensino superior no Brasil. A ênfase dos acordos coletivos recai sobre temas econômicos, mesmo ao tratar de temas profissionais ou didáticos pedagógicos, como nas cláusulas sobre capacitação dos docentes, por exemplo, em que predomina a preocupação com o aspecto remunerativo.²

Os sindicatos, entretanto, poderiam naturalmente agregar às suas agendas, questões educacionais que tanto servissem de instrumento de pressão junto às mantenedoras, quanto, igualmente, estimulassem a qualificação, a produtividade, a visibilidade técnica e científica dos docentes do setor privado.

Do ponto de vista econômico, é fundamental, existindo a concepção que dê sentido às ações, estabelecer linhas estratégicas que unam o público ao privado, com o propósito de ampliar o poderio nacional nesta ou naquela área. Neste respeito, as burguesias nacionais brasileiras preferiram

² Foram analisadas as convenções do ano 2000 do Distrito Federal e das capitais do Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

se valer do Estado para criar cartórios. Não cabe mais, desde uma perspectiva inteligente, a criação de cartórios, até mesmo porque as burguesias brasileiras se mostraram, quando o desafio se apresentou, prontas para não-competir sem cartorialismo e prontas para vender seus ativos e se alojarem nos ganhos financeiros. Nossas burguesias não tinham nenhum projeto de poder permanente. Transfugas em sua maioria, com as exceções de praxes, almejavam a vida agasalhada no colo das aplicações financeiras realizadas com a venda de seus ativos.

O setor privado educacional está vivendo, de maneira temporalmente atrasada, os dilemas que já foram vividos por todas as nossas "fiesps". Cheio de oportunidades e regras cartoriais de proteção, este setor tem sido irrelevante para a formação da inteligência nacional. Esta, a inteligência, nada ganhou com as "fiesps" anteriores. E ainda nada está a ganhar com as "anupes", as "abmes", as "anaceus". Os grupos de debate e inteligência da geração anterior, melhor expressados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e pela Associação Promotora de Estudos de Economia (Apec), advogavam um tipo de nacionalismo e uma defesa da cultura nacional que se mostraram, no longo prazo, frágeis e desprovidos de atores combativos e que eram, no grosso do projeto, dependentes da vontade estatal.

O setor privado de ensino está a se constituir como uma nova burguesia, alimentada pelas altíssimas taxas de retorno de qualquer investimento em educação superior. Esta burguesia, ao contrário das anteriores que se venderam ou sucumbiram ao ganho financeiro, não se pode vender.

Explico e rapidamente melhoro a afirmativa radical. Não se pode vender porque o que tem para vender não lhe pertence, embora ainda não se tenha dado conta disso. O setor de ensino faz parte daquilo que se chama "nova economia". Este termo usualmente refere-se aos setores ligados à computação e à Internet, aos serviços baseados em alta tecnologia.

Apliquemos a noção de "nova economia" às organizações de inteligência. Estas são compostas por ativos não-transferíveis. Quando se desliga a luz de uma fábrica, ao fim de um dia de trabalho, os ativos permanecem imobilizados. Aberta a fábrica, amanhã, volta-se a produzir roldanas, peças de vestuário, engrenagens. Quando se desligam as luzes de uma universidade, ao fim do dia, os cientistas e professores vão para casa e, com eles, levam a organização. A organização de inteligência pertence aos atores que carregam em suas mentes e habilidades os requisitos que garantem a sobrevivência da instituição. Nenhuma organização de inteligência tem proprietário.

O setor privado de ensino não sabe que não detém a propriedade dos meios de produção que lhes garante a vida. Não sabe que pertence à "nova economia", movida por intangíveis fatores, todos eles ligados à inteligência, portanto, impossíveis de serem apropriados. Neste setor, a vida produtiva e lucrativa depende de acordos permanentes. Se os empresários do setor privado ainda não se deram conta disto é porque o universo educacional, até agora, não se transformou completamente em universo competitivo. Vai transformar-se. Os ganhos futuros terão a ver com margens, vantagens competitivas, taxas de eficiência, taxas de retorno sobre o capital e coisas outras típicas do cálculo econômico.

Nesse contexto, a distinção entre público e privado é irrelevante. O que interessa é garantir as condições para a reprodução dos investimentos. Se o setor público não tem consciência disso, caberia ao setor privado entender que aqui, na educação superior, se disputa o controle de um setor rentável, vivo, da economia, no qual a qualidade, o preço, a sofisticação dos serviços produz retornos econômicos e de prestígio.

Falemos de prestígio. Na "nova economia" o prestígio, como bem simbólico, tem valor insofismável. Todos aqueles que ganham dinheiro com a educação podem se beneficiar de um bem simbólico indisponível para os outros setores da economia, a sedução do saber. A sedução do futuro. A sedução do prestígio.

A guerra intestina ao setor se dá por meio das guerrilhas localizadas. É guerra de guerrilhas, alojada nas regras feitas pelas comissões de especialistas, que acaba por consagrar uma guerra sem propósito porque é essencialmente corporativa: clama por interesses justos, de investimentos, de salários, de condição de vida acadêmica que, no Brasil, são humilhantes.

A guerra é inepta na sua concepção porque a oposição não está, como vimos, no público *versus* privado, já que educação é um bem público, sempre. Mas o fulcro se deve a uma briga entre acadêmicos e governo. Visto que os postos acadêmicos relevantes, no que se refere à política para o terceiro grau, são ocupados por docentes do setor público, cabe a esses docentes definir as regras de financiamento, por meio de regras aparentemente não econômicas, que definem o que é certo ou errado, o que é desejável ou lamentável.

Todas as regras aplicáveis à universidade brasileira advêm de um conjunto de recomendações geradas por comunidades acadêmicas e científicas desrespeitadas pelo próprio governo, o qual quer se pautar pelo seu crivo técnico para definir o que é certo ou errado na vida universitária. Nada mais contraditório do que se desejar firmar políticas públicas com base no escrutínio de juizes humilhados pela política pública histórica e que, por conta desta, dependam da vontade governamental para definir suas prioridades de vida. O Estado brasileiro nunca foi generoso com seus servidores, docentes e cientistas.

Professores, educadores, cientistas, públicos ou privados, só têm padrões malvados. Educadores são sócios do futuro do país, padrões malvados, públicos ou privados, nem sempre. Talvez venha daí o enigmático epitáfio, perpetrado por Hégio Trindade, que fala "em ruínas na república dos professores". Governantes e mantenedores, de novo, respeitadas as exceções, são sócios de uma coligação moralmente indefensável: falta-lhes o compromisso com a finalidade, sobra-lhes o compromisso com a conjuntura.

REGULAÇÃO E DISSONÂNCIA COGNITIVA

Divididos em corporações, os educadores são reféns de duas lógicas perniciosas. Os do governo sonham com um monopólio que jamais terão de novo. Os do setor privado aspiram à condição de "federais" almejando situações criadas pelos federais e capturados por palavras-ônibus tais como a "dedicação exclusiva", "as 40 horas", "a pauta de pesquisa". Nominalismo sem fim. Toda a nomenclatura, que se aceitem os ambíguos significados do termo, é a do setor governamental.

Sejamos sinceros, não há, por definição apriorística ou métrica, nada de mau na existência de uma instituição composta por profissionais-docentes, graduados, com ampla experiência de mercado, horistas por opção e sem interesse em aprofundar-se em pesquisa, que seja classificada e percebida como tal tanto pelas autoridades quanto pelos estudantes. Eventualmente uma instituição universitária poderia ter um curso assim e outro diferente, com outra perspectiva, outra proposta, com pesquisadores-doutores, mestres-assistentes e toda a parafernália requerida.

O projeto pedagógico do curso é que lhe daria consistência. Do ponto de vista estratégico-pedagógico, seria ótimo que cursos fartos de demanda, como o de Direito ou Administração, essencialmente profissionais, "não-universitários", pudessem financiar cursos "pobres" e acadêmicos, tais como os de Filosofia, Sociologia ou Letras Clássicas e Humanidades. Lucraria muito mais o País se esta, por exemplo, fosse uma política a ser considerada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) do Ministério da Educação (MEC), visto que universidades, as do setor privado inclusive, não podem ter suas missões definidas estritamente em termos de valores de mercado, de modo que isto venha a constituir um "desmonte cultural", no qual tudo "o que faz sentido para o mercado, pode ser privatizado, já que tem mercado; o que não faz sentido para o mercado, não tem sentido, pode ser desativado" (Menezes, 2000, p. 58).

Claro, não se deseja o "desequilíbrio fiscal" das universidades privadas. Mas, se aspiram verdadeiramente ao título de "universidade", precisam desenvolver sincero apreço pelo patrimônio científico, humanístico e cultural da humanidade, da qual são donatários, e por cujo futuro são responsáveis. E não virá do mercado a sinalização correta para o fiel cumprimento desta missão. Mercados são animais do lucro, animais defeituosos, mesmo em equilíbrio momentâneo, incapazes de recomendar alocação espiritual de recursos. Esta alocação tem que ser decidida por pessoas de carne e osso, modernamente também chamadas de "agentes econômicos". Nisto, os sindicatos docentes do setor privado poderiam contribuir, se ampliassem o âmbito de sua agenda.

REGULAÇÃO E ISOMORFISMO

Reguladores, em que pese, de novo, a clivagem ideológica que marca o Conselho Nacional de Educação (CNE), e não obstante o populismo acadêmico/governamental das nomeações para o CNE, estão capturados pelo isomorfismo derivado das isonomias do setor governamental. No governo, tudo precisa ser isonômico e isomorfo. Por alguma maldição advinda do direito romano, tudo precisa ser equivalente a tudo.

Existem cinco tipos de organizações universitárias: universidades, centros, faculdades integradas e isoladas, institutos ou escolas superiores. Para cada qual, existe um termômetro de direitos e deveres Métricos. Docentes? Existe um número ótimo de docentes com titulação de cada tipo, variando isto por conta dos humores das 'comissões de especialistas' Existe também uma métrica para livros, para a relação orientador/orientado na graduação e na pós-graduação. Tudo deve ser igual a tudo na infundada suposição de que, sociologicamente, condições materiais idênticas produzem, em condições variadas de temperatura e pressão, resultados idênticos. Há quem já tenha dito que os brasileiros são especialistas em teimar - que diagnósticos e políticas incorretas, que já mostraram resultados negativos, devam ser aplicados repetidamente até que, por algum passe mágico, venham a dar certo - , ou seja, especialistas em assumir que, por alguma razão, as mesmas causas resultem, em algum momento, em conseqüências distintas.

O princípio intelectual de que tudo que seja igual resulta em benefícios iguais permeia a política regulatória. Em primeiro lugar, diga-se, este princípio de isomorfismo foi endossado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), porque solicitou a professores do setor público uma pauta de princípios universitários que servisse de padrão para avaliações. De posse dessa pauta, publicou critérios de "fecho e arrebento" que sequer se aplicam às próprias universidades públicas.

Esse isomorfismo, transformado em política de governo, fez com que o MEC fosse capturado pelas demandas lógicas e procedentes dos educadores públicos, inatendidos pelo governo ao longo das décadas. Perguntados pela SESu/MEC, no processo de preparação dos indicadores que servem de pauta para a avaliação das condições de oferta de cursos, os educadores apontaram o que considerariam como agenda positiva para suas próprias organizações. Não se deu conta o SESu/MEC que tal pauta constitui, antes de mais nada, uma agenda de reivindicações sobre o próprio governo.

Aplicadas, a sério, às entidades governamentais, as pautas das comissões de especialistas descredenciariam uma boa metade das universidades federais. Podem-se discutir questões de grau ou pertinência nas recomendações dos especialistas. No grosso, contudo, refletem preocupações legítimas, balizadas, infelizmente, pela praga dos compromissos isonômicos e isomórficos que permeiam a política educacional no Brasil.

Voltemos, por momento, às premissas deste ensaio. Se educação é um bem público que só produz efeitos coletivos quando é individualmente apropriado, não pode decorrer daí que todos os portadores dessa herança cultural/científica sejam igualmente contemplados pela herança

educacional e que esta seja divulgada/reproduzida por indivíduo. Da premissa não decorre nenhum possível isomorfismo ou isonomia. Ao contrário, tal premissa prevê a diferença entre os iguais. Neste sentido, como cancelar políticas educacionais que prevejam a forma como *proxi* do conteúdo e que admitam a forma como critério definidor da "autonomia" e, por conseqüência, da extração de benefícios econômicos da "carta patente"?

Insisto no ponto. Educação como bem público é uma coisa. Briga por interesses e "cartas patentes" é outra. As duas coisas estão misturadas como se uma coisa fossem. Por isso, desde o ponto de vista das políticas públicas e, por conseqüência, da política regulatória, estamos estéreis.

O governo - e tristemente, o Estado brasileiro - está capturado pela pobre conjuntura político-material. Agora sim, redefinamos o ideológico do caso em questão. Nada tem de ideológico. É apenas uma briga legítima por recursos, por condições de vida para a reprodução da educação dos indivíduos. Os empregados do setor governamental têm vivido, desde a cessação do governo militar, em condição precaríssima. Sumiu o fomento, congelou-se o salário.

De novo, submeto proposição banal: qualquer sociedade mais educada é melhor que qualquer sociedade menos educada. Constitui, portanto, comportamento anti-social a restrição à ampliação das oportunidades de educação. As corporações, que tentam limitar a expansão do ensino superior, estão tendo comportamento anti-social ao quadrado. Primeiro, por lutarem contra o acesso à educação, qualquer educação Segundo, por não cumprirem com dureza a sua obrigação de impedir o acesso à prática profissional daqueles mal preparados. Se esta cláusula fosse levada a sério pelas corporações, seu impacto sobre a qualidade do ensino seria infinitamente maior, durável e permanente. Que passem a ser, portanto, duríssimos os exames atualmente devidos e que se os instaure em áreas vitais onde ainda inexistem. Em poucos anos estaríamos vendo a constituição de corpos profissionais de qualidade internacional. Qualquer mortal que tenha freqüentado hospitais públicos sabe dos benefícios que a sociedade auferiria se a corporação impedisse que muitos "colegas" tivessem acesso à prática profissional, para não falar daqueles que se depararam com serviços advocatícios.

FINAL: CONTRADIÇÕES-, RAZÃO E POLÍTICA PÚBLICA

O presente livro procurou delinear o perfil de um campo analítico para o estudo do ensino do terceiro grau no Brasil. As novas relações entre o Estado brasileiro, a economia e a sociedade estão baseadas em regulação por agências quase sub, semi-autônomas. Neste contexto observamos os (des)caminhos da política pública na área do ensino superior. Esta política pública informada, apenas antevista no padrão errático, muitas vezes contraditório, da intervenção governamental sobre os rumos do ensino superior, está por ser descrita, interpretada, criticada, chamada à razão. Por isso, este é um ensaio sobre objeto contraditório, somente visível, se não palpável, por meio de suas minudentes, especiosas e, de novo, muitas vezes, desnecessárias reações regulatórias.

As contradições internas constituem o traço característico mais visível deste campo analítico e foram apontadas, ao longo dos capítulos, por meio da análise de vários temas e segmentos constitutivos do campo de estudos e de sua decorrente pauta de pesquisas. Neste encerramento, tratamos das contradições internas e de sua dependência frente a fatores conjunturais. Por inexistência de centro hegemônico de poder neste campo, a conjuntura gera permanente tensão entre as partes e interminável faina de construir e reconstruir, fazer e desfazer, regular e re-regular, nunca desregular. O processo microrregulatório, característico da área, ele mesmo, por sua vez, internamente contraditório, ressalta, aqui e ali, a dominância deste ou daquele ator, a prevalência deste ou daquele tema, em prejuízo de sua inserção harmônica num conjunto de políticas públicas.

Com sua inaudita capacidade de pautar, via *press releases*, a imprensa brasileira, pôde o Ministério da Educação (MEC) efetivar, com sucesso, sólida política de parceria com o setor privado. Ampliou-se a oferta de ensino do terceiro grau, por meio de investimentos indisponíveis para o setor público, mantendo-se, ao mesmo tempo, uma retórica repressiva, associada à regulação minudente, caudalosa e dispicienda.

Torna-se obrigatória breve digressão analítica, de natureza conjuntural já que a conjuntura governa este campo, de modo a incorporar ao escopo deste ensaio à pronta compreensão dos eventos e intervenções - por medida provisória, decreto e portarias - ocorridas nas duas primeiras semanas de julho de 2001, que tiveram o objetivo explícito de reforçar o poder ministerial, leia-se burocracia do MEC, sobre o regime regulatório.

No mês de julho, utilizando a retórica repressiva que obscurece efetiva parceria com o setor privado, o Executivo resolveu concentrar em suas mãos parte do poder que devolvera, via Conselho Nacional de Educação (CNE), à sociedade. Acumulou de volta na burocracia o poder que compartilhara com o CNE. Violou, neste sentido, significativo número de alianças, acordos tácitos e premissas de política, ainda válidos em outros setores, tais como o das telecomunicações e energia elétrica.

Em breve período de tempo, dois ministros do governo civil pós-85 protagonizaram a sistólica intervenção no Conselho Federal de Educação (CFE/CNE), indicando que ainda não se encontrou a modelagem adequada para a relação deste Conselho com o MEC.

No caso presente, o ministro Paulo Renato fora, antes deste ciclo de fechamento, ele próprio, co-autor do processo de diástole. Fez do CNE um órgão de representação de interesses, revelando, portanto, atitude favorável à existência do Conselho e à sua cooperação com o MEC. Contraditório, repita-se, quase tudo nesta seara, porque subtrai-se ao Conselho, pela própria mão que o reabriu, agora levada à correção de rumo por conta de inúmeras contradições entre a ação racional da criatura e do criador, algumas prerrogativas sob a acusação de que estaria sendo veículo para a intermediação de interesses, quando, exatamente, foi criado, pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, para ser um órgão corporativo de intermediação de interesses. Natureza esta inclusive aprofundada por portarias (nº 1.455, de 29 de novembro de 1995, e nº 12, de 5 de janeiro de 2000) e decretos infelizes (nº 1.716, de 24 de novembro de 1995, e nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999), que fizeram do CNE exatamente aquilo que o acusam de ser: casa de representação corporativa de interesses.

Determinava a lei que fossem representadas no CNE todas as regiões do País e que fossem consultadas as entidades públicas e privadas que congregam os reitores de universidades, os diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e os segmentos representativos da comunidade científica. Portarias e decretos subseqüentes subverteram a lei. Transformaram a consulta aos representantes dos "segmentos representativos da comunidade científica" em "consulta às entidades da sociedade civil", incluindo na lista, a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Força Sindical, e outras entidades que não se enquadram como "segmentos representativos da comunidade científica".¹

Optou o *braintrust* do MEC por rota de altíssimo risco, de conseqüências já antecipáveis e detrimenais a seus próprios interesses. Ao devolver ao aparato burocrático o poder que era compartilhado com os regulados, ignoraram os decisores que o corpo técnico do Estado brasileiro vem sendo Judiciosamente destruído ao longo dos anos 90. Desde os anos Collor até o final dos anos FHC, por racionalidade perversa ou insensatez histórica, deliberou-se extinguir a capacidade de trabalho, o orgulho, as carreiras e a remuneração de umas das melhores burocracias entre os países em desenvolvimento. À crítica política, desses dois governos, aos arcaísmos e atavismos ibéricos do setor público brasileiro, juntou o competente ao rentista do Estado, acabando por destruir o primeiro, mas não o segundo.

Trazer de volta à administração direta a decisão sobre procedimentos técnicos sofisticados significa entregá-los à viva face atávica da burocracia. Inexiste competência técnica instalada para lidar com questões complexas e sofisticadas. As ilhas de excelência não passam hoje de um "retrato na parede". Antecipe-se, portanto, desde já, enorme portfólio de entraves, conflitos, atrasos, formalismos, retóricas formais, além de completa ausência do contraditório.

No início de julho de 2001, acrescentou-se, ao aparato regulatório, o Decreto nº 3.860, de retórica repressiva, seguido pelas Portarias nº 1.465 e nº 1.466, ambas de 12 de julho de 2001, claramente destinadas a facilitar o recredenciamento das universidades existentes. Ao decreto - publicado sob cerrada barragem de *press releases*, destinados a explicar que o diploma legal solveria um conflito entre o ministério e o CNE, dando, agora, ao ministério, capacidade para fechar e descredenciar cursos e instituições - seguiu-se portaria que empobrece ainda mais o conteúdo da taxionomia de instituições educacionais, criada pelas autoridades para separar, em degraus de abrangência, os direitos das universidades daqueles dos centros universitários, faculdades integradas e isoladas. Doravante, é universidade uma instituição que ofereça programa de mestrado; apenas um, com nota mínima da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é o suficiente.

1 A Portaria nº 1.455, de 29 de novembro de 1995, e a Portaria nº 12, de 5 de janeiro de 2000, divulgam a relação das entidades que podem indicar os nomes a serem considerados para a composição das Câmaras que integram o Conselho Nacional de Educação, incluindo na lista algumas entidades que não fazem parte dos segmentos representativos da comunidade acadêmica.

As contradições, entretanto, persistem. A Capes publicou, em 19 de julho de 2001, portaria relativa ao programa de aquisição de periódicos científicos internacionais, base de informação crucial para todo e qualquer programa avançado de ensino e pesquisa. São caros e vitais para a atualização, competitividade e referência dos diversos grupos de pesquisa de cada universidade, razão pela qual, com todos e possíveis elogios à iniciativa, resolveu a Capes assinar robusto portfólio de publicações *online* para uso dos pesquisadores universitários. Não custa lembrar que Capes significa Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior e que, por razões materiais, formais ou estratégicas, tratou de definir quem é o profissional de ensino superior e quais são as entidades que podem ler periódicos científicos comprados com o tributo dos brasileiros. Neste processo, soterrou a Capes a taxionomia vigente de entes de ensino superior.

Podem ter acesso aos periódicos, todas as instituições federais de ensino, universitárias ou não, todas instituições públicas de ensino com pós-graduação avaliadas pela Capes, independentemente da nota, e instituições privadas, que tenham doutorado, com nota cinco. Ora, se podem ser, pelas regras do mesmo MEC, credenciadas como universidades aquelas instituições que tenham pelo menos um mestrado com nota três, como excluí-las do acesso ao conhecimento atualizado e fundamental? Ou bem não precisam dele, por nada mais serem que reprodutoras de conhecimentos consagrados, ou, de fato, são universidades, e, portanto, não deveriam ter acesso limitado aos avanços recentes nas diversas disciplinas científicas.

Por conta da microrregulação, exemplificada neste *detour* conjuntural, inexistente, na governança do sistema de ensino superior brasileiro, lugar para a deliberação universitária, propriamente dita, porque as pautas de avaliação das condições de oferta foram elevadas a regras regulatórias para a definição de direitos e deveres das distintas casas. O que antes era um processo de avaliação passou a ser um sistema de encordoamento e engessamento de toda a rede de ensino superior, gerador de conseqüentes direitos e deveres, licenças e (re)credenciamentos. Não há lugar para as escolhas autônomas das casas sobre seus projetos institucionais e pautas de ensino, preferências e objetivos. Só vale a métrica regulatória advinda do resultado aritmético das avaliações.

Não se poderia encerrar este capítulo final sem submeter à reflexão analítica todo o emaranhado de contradições que relatamos ao longo de todo o texto e que submetem esta área de política pública à ditadura da conjuntura.

O "campo analítico", relevante à compreensão do ensino do terceiro grau, inclui, como vimos, múltiplos atores coletivos e institucionais, alimentados por motivos e preferências racionais. A resultante agregada desta multiplicidade é díspar e contraditória, como se distintas coletividades e organismos agissem sem concatenação, "concertação", à procura de resultados de interesse exclusivo de sua facção, fração, pedaço de burocracia, órgão de classe, corporação, conselho, secretaria de governo, instituto, gabinete, ou qualquer outro selo que se queira encontrar para descrever este ou aquele ator capaz de pressionar, produzir uma portaria, um parecer, uma indicação, um decreto, um *press release*.

É assim mesmo. A política pública para o ensino superior no Brasil, indesejada como dissemos, é refém permanente da conjuntura, subjugada pelas diferentes vozes que constituem a tessitura, provisória de um setor da vida nacional no qual inexistente centro de poder hegemônico. Ninguém manda neste setor por muito tempo.

O ensino superior é ramo da economia brasileira que está passando por expressivo processo de mudança, assistindo, a partir da década de 90, o aparecimento de grupos econômicos educacionais relevantes, requerendo, assim, aprendizado da compatibilização e administração de interesses e pressões que são rotineiras em outros territórios ministeriais, como a indústria, transportes, telecomunicações, gasolina e petróleo, fazenda. Registre-se, contudo, que a musculatura econômica do setor ainda não está completa. Só agora começam a aparecer no horizonte as primeiras associações empresariais entre grupos educacionais brasileiros e americanos, ao mesmo tempo em que grandes grupos financeiros assestam seus binóculos em direção aos serviços educacionais e de saúde.

O ensino superior é, também, ramo do aparato de governo que se expressa por meio de atores múltiplos e provisoriamente poderosos, agora o ministro, então o CNE, quem sabe a Secretaria de Educação Superior (SESu), talvez o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), às vezes as Comissões de Especialistas. Campo de força do qual participam distintos atores coletivos, uns mais visíveis, outros menos, uns do setor público, outros do setor privado. É arena de poder ingovernada, ou melhor, provisoriamente governada por este ou aquele centro de referência.

Uma multiplicidade de atores é simultaneamente responsável pela indefinição e fragmentação das regras sobre o setor. Todos agindo, lealmente e com fidelidade, sob os princípios básicos de sua própria missão, interesse e/ou *constituency*, contribuem para a produção das várias lógicas parciais, características dos muitos discursos de um setor no qual inexistente poder hegemônico, ou conjunto de princípios de política pública, capaz de oferecer aos diversos atores um mapa da lógica ou preferência dominante. Neste território o Executivo optou por políticas temporárias, de ocasião, fragilizando seu discurso, suas metas, sua visão que, no caso, se desvincula do programa geral de governo, sobre o qual se obterão os louros do dever cumprido ou se prestarão as contas de um programa irrealizado.

Sem formulação clara dos objetivos de governo para a área do ensino superior, sem explicitação dos princípios fundamentais que orientam as indesejadas políticas públicas para o setor, quase tudo pode ser uma grande vitória, uma derrota relativa ou, quem sabe, uma *performance* a ser avaliada à luz, isto sim, de uma agenda política sucessora. É indispensável a manifestação de uma agenda política substantiva, com princípios constitutivos que excedam a sempiterna catilinária de quanto crescemos, como fizemos um sistema de avaliação. Estas, são coisas boas. Mas podem ficar sem face futura, se dissociadas de uma referência à razão para sua existência, a um desenho e a uma visão de mundo, a uma pauta de preferências prospectivas, que acabam, estas sim, por constituir as bases contra as quais serão julgados, no futuro, todos os governos presentes.

No caso atual, apesar de não ter ainda conseguido estabelecer claramente suas alianças conducentes à eventual hegemonia dentro deste campo, até por desinteresse racional para discerni-las, terá tido o presente governo o mérito e a responsabilidade ou a culpa, tudo isso dependerá de discursos futuros de elites sucessoras, de, pelos seus dois temas principais, expansão e avaliação, ter trazido ou, decididamente, permitido que entrem em cena novos atores permanentes que haverão de contribuir para o redesenho futuro do perfil do campo.

Suculenta agenda de pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTBACH, Philip G. Patterns in higher education development. In: ALTBACH, Philip G.; BERDAHL, Robert O.; GUMPORT Patricia J. (Ed.). *American higher education in the twenty-first century: social, political and economic challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999. p. 15-37.
- AMBROSE, Stephen E. *Nothing like it in the world: the men who built the transcontinental railroad, 1863-1869*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- ARMSTRONG, Kenneth A. *Regulation, deregulation, re-regulation: the paradoxes of EU governance*. London: Kogan Page, 2000.
- ARONOWITZ, Stanley. *The knowledge factory: dismantling the corporate university and creating true higher learning*. Boston: Beacon Press, 2000.
- ATTALI, Jacques. *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* [Rapport Attali]. Disponível em <http://www.cefi.org/cefinet/donn_ref/rapports/attali/atta.htm>
- BARNETT, Ronald. *Realizing the university: in an age of supercomplexity*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 2000.
- BASTOS, Aurélio Wander. *Coletânea da legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumem, Juris, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1994.
- _____. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: _____. *Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989. cap. 3, p. 58-73.
- _____. Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: _____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 1996. cap. 4, p. 91-135.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Avaliação das condições de oferta*. Brasília, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado: versão 9/8/95*. Brasília, 1995.

- BRAUN, Dietmar; MERRIEN, François-Xavier. *Towards a new model of governance for universities? a comparative view*. London: Jessica Kingsley, 1999.
- BRENNAN, John et al. *What kind of university? international perspectives on knowledge, participation and governance*. London: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999.
- BRYCE, James. *The American commonwealth* 3. ed. New York: Macmillan, 1983.
- CADERNOS ADENAUER. *Universidade: panorama e perspectivas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 6, 2000.
- CAMPOS, Edmundo. *As profissões imperiais: Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro - 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- CASTRO, Claudio de Moura. *Ensino superior: o desafio de andar para frente*. [S.l., 2000?]. Mimeografado.
- CASTRO, Claudio de Moura; LEVY Daniel C. *Myth, reality and reform: higher education policy in Latin America*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, 2000.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Um modelo para a educação no século XXI*. Rio de Janeiro, 1999
- . *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais (Seec). Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000. Disponível em <http://www.inep.gov.br/cibec/linha_editorial/on_line.asp>.
- CHATOV, Robert. *Government regulation: process and substantive impacts*. In: PRESTON, Lee (Org.) *Government regulation and business response: research and empirical studies*. London: Jai Press, 1990.
- CLARK, Burton C. *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Oxford: Pergamon, International Association of Universities, Elsevier Science, 1998.
- _____. *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- _____. *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- CLARK, Burton R. (Org). *The research foundations of graduate education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- COHEN, Arthur M.; BRAWER, Florence B. *The American community college*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- CORTADA, James (Org). *Rise of the knowledge worker*. Boston: Butterworth-Heinemann, 1998

- CUNHA, Luiz Antonio. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Héglio. *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999a.
- _____. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, Héglio (Org). *Universidade em ruínas na república dos professores* Petrópolis: Vozes, 1999b.
- DANIEL, John. Reflections of a scholar-gypsy. In: BRENNAN, John et al. *What kind of university? international perspectives on knowledge, participation and governance*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999.
- DELANTY, Gerard *Challenging knowledge: the university in the knowledge society*, Buckingham: The Society for Research into Higher Education (SRHE), Open University Press, 2001.
- DIONNE, Joseph L.; KEAN, Thomas. *Breaking the social contract: the fiscal crisis in higher education*. New York, 1997 [Relatório da Comissão sobre Investimento Nacional em Educação Superior, Council for Aid to Education].
- DUDERSTADT, James. *A university for the 21st century*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.
- EHRENBERG, Ronald G. (Org.). *The American university: national treasure of endangered species?* Ithaca: Cornell University Press, 1997
- EISNER, Marc Allen. *Regulatory politics in transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- EVANS, G. R. *Calling academia to account: rights and responsibilities*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999
- FREEDMAN, James. *Idealism and liberal education*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. 3. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1976
- GIMOCEX, Henry A.; MYRSIADES, Kostas. *Beyond the corporate university: culture and pedagogy in the New Millennium*. London: Rowman Littlefield, 2001.
- GRAHAM, Hugh Davis; DIAMOND, Nancy. *The rise of American research universities: elites and challengers in the Postwar Era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- HENKEL, Mary. *Academic identities and policy change in higher education*. London: Jessica Kingsley, 2000.
- HOOD, Christopher et al. (Org.). *Regulation inside government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HUISMAN, Jeroen; MAASSEN, Peter; NEAVE, Guy (Org.). *Higher education and the Nation State: the international dimension of higher education*. Oxford: Pergamon, 2001.
- HUTCHINS, Robert M. *The higher education learning in America*. New Brunswick: Transaction, 1999. [Originalmente publicado por Yale University Press, em 1936].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais (Seec). *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000a. Disponível em <http://www.inep.gov.br/cibec/linha_editorial/onJine.asp>.

_____. *Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1999*. Brasília, 2000b.

JARVIS, Peter. *Universities and corporate universities: the higher learning industries in the global society*. London: Kogan Page, 2001.

JOERGES, Christian; VOS, Ellen (Org.). *E. U. committees: social regulation, law and politics*. Oxford: Hart, 1999.

KATZ, Richard N. et al. *Dancing with the Devil: information technology and the new competition in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. Power and interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, sep./oct. 1998.

KIM, Terri. *Forming the academic profession in East Asia: a comparative analysis*. London: Routledge, 2001.

LABAREE, David F No exit: public education as an inescapably public good. In: CUBAN, Larry; SHIPPS, Dorothy. *Reconstructing the common good in education: coping with intractable American dilemas*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo (Ed). *Regulations, institutions and commitment: comparative studies of telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

LOSCO, Joseph; LIFE, Brian L. (Org). *Higher education in transition: the challenges of the New Millennium*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey, 2000a.

_____. Higher education spending: assessing policy priorities. In: LOSCO, Joseph; LIFE, Brian L. (Org.). *Higher education in transition: the challenges of the New Millennium*. Westport, Connecticut: Bergin & Garvey, 2000b.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, n. 18, 1964.

_____. The State in politics: the relation between Policy and Administration. In: NOLL, Richard (Org). *Regulatory policies and the Social Sciences*. Berkeley: U. C. Press, 1985.

LUCAS, Christopher. *The crisis in the academy: rethinking higher education in America*. New York: St. Martin's Press, 1966.

McCORMICK, Alexander C. Bringing the Carnegie Classification into de 21st Century. *AAHE Bulletin*, Jan. 2000. Disponível em: <www.aahe.org/Bulletin/jan00fl.htm>

MAC TAGGART Terrence J. et al. *Seeking excellence through independence: liberating colleges and universities from excessive regulation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

- MELLO, Melissa. *Estado, economia e aviação civil nos EUA: clientelismo, corporativismo e desregulação*. Rio de Janeiro: Databrasil/lucam, 2000. (Textos para Discussão).
- MENEZES, Luiz Carlos de. *Universidade sitiada*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- MERRIEN, François-Xavier. Are French universities finally emerging? path dependence phenomena and innovative reforms in France. In: BRAUN, Dietmar; MERRIEN, François-Xavier. *Towards a new model of governance for universities? a comparative view*. London: Jessica Kingsley, 1988. (Higher Education Policy Series, 53).
- MERRIEN, François-Xavier; MUSSELIN, Christine. Are French universities finally emerging? path dependency phenomena and innovative reforms in France. In: BRAUN, Dietmar; MERRIEN, François-Xavier. *Towards a new model of governance for universities? a comparative view*. London: Jessica Kingsley, 1988. (Higher Education Policy Series, 53).
- NOGUEIRA, André; NUNES, Edson. *Instituições, poder e política na Saúde: um marco de referência*. Brasília, Organização Panamericana da Saúde, Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde, 1993. (Série Desenvolvimento de Políticas de Saúde, 2).
- NOLL, Richard (Ed.) *Regulatory policy and the Social Sciences*. Berkeley: U. C. Press, 1984.
- NUNES, Edson. Educação: desafio político e gerencial. *Boletim Conjuntural*, Ipea, n. 19, p. 61-62, 1992.
- _____. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- _____. *Divisão social do trabalho intelectual e a prática da pesquisa*. Rio de Janeiro, 1977. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- O'BRIEN, George Dennis. *All the essential half-truths about higher education*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- OECD. *Education at a glance: OECD indicators*. Paris, 1998.
- _____. *Education at a glance: OECD indicators*. Paris, 2000.
- PARECER/CEB 2/97. Diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público. CEB - Par. 2/97, aprovado em 26/2/97 (Proc 23001 000105/95-15). *Revista Documenta*, publicação oficial do Conselho Nacional de Educação, Brasília, n. 425, p. 520-545, fev. 1997.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Economic reform and the cycles of State intervention. *World Development*, v. 21, n. 8, p. 1337-1353, 1993.
- _____. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, jul. 1989.
- _____. *A crise do Estado*. São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática a gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan. 1996b.

_____. *Managerial public administration: strategy and structure for a new State*. Washington: Wilson Center, 1996c. (The Latin American Program, Working Paper Series, 221).

_____. *Privatization through institutionalization: when it is necessary to create the market and the State*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, 1992. (Texto para Discussão, 23).

_____. *A reforma do aparelho de Estado e a Constituição de 1988*. Brasília: Enap, 1995. (Texto para Discussão Enap, 1).

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare*, Brasília, n. 1, 1997.

READINGS, Bill. *The university in ruins*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

REVISTA DOCUMENTA, publicação oficial do Conselho Nacional de Educação, Brasília, n. 426, mar. 1997.

RUCH, Richard S. *The rise of the for profit university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Fapesp, Hucitec, 1999.

SCHIMANK, Uwe; KEHM, Barbara; ENDERS, Jurgen. Institutional mechanisms of problem processing of the German university system: status quo and new developments. In: BRAUN, Dietmar; MERRIEN, François-Xavier. *Towards a new model of governance for universities? a comparative view*. London: Jessica Kingsley, 1988. (Higher Education Policy Series, 53).

SHILLS, Edward. *The calling of education: the academic Ethic and other essays on higher education*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997a.

_____. *The order of learning: essays on the contemporary university*. New Brunswick: Transaction, 1997b.

SIZER, John; CANNON, Steve. Autonomy, governance and accountability. In: BRENNAN, John et al. *What kind of university: international perspectives on knowledge, participation and governance*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education, Open University Press, 1999.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry. *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

SPERLING, John. *Rebel with a cause*. New York: John Wiley, 2001.

STANDISH, Paul. The spirit of the university and the education of the spirit. In: CRAWLEY, Francis; SMEYERS, Paul; STANDISH, Paul. *Universities remembering Europe: nations, culture and higher education*. Oxford, UK: Berghahn Books, 2000.

- STIGLER, George. *The citizen and the State: essays on regulation*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- STUCKE, Andreas. Higher education policy in Germany: is there any strategy? In: BRAUN, Dietmar; MERRIEN, François-Xavier. *Towards a new model of governance for universities? a comparative view*. London: Jessica Kingsley, 1988. (Higher Education Policy Series, 53).
- SWINERTON, E. Nelson. *Philippine higher education*. New York: Praeger, 1991.
- TRINDADE, Hégio. *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- TROW, Martin *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Trabalho apresentado na Conferência sobre Educação Superior de Massa, realizada pela OECD, em 1975.
- US -BRAZIL PARTNERSHIP FOR EDUCATION FOURTH BINATIONAL DIALOGUE. *Expanding higher education exchanges*. Charleston, South Carolina, out 1999.
- VOGEL, Steven. *Free markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- WARNER, David; PALFREMAN, David. *The state of UK higher education: managing change and diversity*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education (SRHE), Open University Press, 2001.
- WATANABE, Yasuo. Reforma administrativa no Japão: tendências recentes. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 1984.
- WEIDMAN, John C; PARK, Namgi. *Higher education in Korea: tradition and adaptation*. New York: Falmer, 2000.
- WELBORN, David M. *Regulation in the White House: the Johnson presidency*. Austin: University of Texas Press, 1973.
- _____. *Governance of federal regulatory agencies*. Knoxville: The University of Tennessee Press, 1977.

Instituto Nacional de
Estudos e Pesquisas
Eduacionais

**MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO**
BOA ESCOLA PARA TODOS

**GOVERNO
FEDERAL**
Trabalhando em todo o Brasil

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)