

# NOTAS SOBRE

**CARLOS BENEDITO MARTINS** é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) e diretor-científico do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da Universidade de Brasília (Nesub).

# O SISTEMA DE

*M*

um intervalo de pouco mais de trinta anos, o ensino superior brasileiro passou por expressivas mudanças em sua morfologia. No início dos anos 60, contávamos com aproximadamente uma centena de instituições, a maioria delas de pequeno porte, voltadas basicamente para atividades de transmissão do conhecimento, com um corpo docente fracamente profissionalizado. Estes estabelecimentos vocacionados, fundamentalmente, para a reprodução de quadros da elite nacional, geralmente cultivando um *ethos* e uma mística institucional, abrigavam menos de cem mil estudantes, com predominância quase absoluta do gênero masculino. Tal quadro contrasta fortemente com a complexa rede de estabelecimentos constituída ao longo desses anos, que resultou na existência de quase um milhão de instituições, portadoras de formatos organizacionais e tamanhos variados. Este sistema absorve atualmente 1,8 milhão de alunos matriculados na graduação e aproximadamente 70 mil alunos nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* que cobre todas as áreas do conhecimento, respondendo por 1.180 cur-

# ENSINO SUPERIOR

# BRASILEIRO

# CONTEMPORÂNEO

sos de mestrado e por 627 programas de doutorado. No bojo desse processo de mudanças, ocorreu a incorporação de um público mais diferenciado socialmente, um aumento significativo da absorção de estudantes do gênero feminino, a entrada de alunos já integrados no mercado de trabalho, bem como claros sinais de um movimento de interiorização e de regionalização do ensino. Na trajetória dessas transformações, constitui-se um campo acadêmico extremamente complexo devido à diferenciação das posições ocupadas por essas instituições diante dos indicadores que tendem a comandar o funcionamento desse espaço social, tais como a qualidade do ensino oferecido, titulação do corpo docente, a capacidade científica instalada, os formatos organizacionais desses estabelecimentos, bem como em função do prestígio e do reconhecimento social e simbólico dos distintos estabelecimentos que o integram.

No entanto, o hábito intelectual de se eleger uma imaginária universidade brasileira como objeto legítimo de reflexão e forma de se referir à totalidade do ensino superior no país tem contribuído para desviar a atenção de um dos aspectos mais

significativos deste processo de mudanças, qual seja, o fenômeno do surgimento de uma multiplicidade de tipos de estabelecimentos acadêmicos com formatos institucionais, vocações e práticas acadêmicas diferenciadas. Ao invés de se adotar uma perspectiva que privilegie a instituição universitária como ponto focal de atenção – o que acaba tomando uma manifestação particular como expressão do geral – considero mais fecundo, do ponto de vista analítico, enfocar a situação do ensino superior brasileiro atual a partir da noção de campo (1), em cujo interior as universidades, bem como os demais tipos de instituições que o estruturam, tais como os estabelecimentos isolados, as federações de escolas (2) e faculdades integradas tendem a ocupar posições específicas na hierarquia interna deste espaço social. Creio que esta postura possibilita orientar a reflexão para a grande diferenciação institucional que se encontra subjacente na estruturação deste campo específico. Certamente, é no interior de algumas universidades, principalmente as públicas, que se concentra o essencial da prática acadêmica e da atividade científica mais elaboradas no país, respondendo pelo que há de mais proeminente na formação da graduação, na oferta da pós-graduação e pelo desenvolvimento da pesquisa. Pela posição de destaque que algumas delas ocupam no interior do campo acadêmico, seguramente, justifica-se uma reflexão aprofundada por parte da comunidade acadêmica. No entanto, esta preocupação não deve ofuscar o fato de que as universidades, especialmente as públicas, representam apenas uma parte do sistema, tampouco deve concorrer para desfocar a amplitude e a complexidade da estruturação do campo acadêmico nacional.

O objetivo deste artigo é buscar, de forma bastante esquemática, assinalar algumas questões que me parecem centrais sobre o ensino superior brasileiro atual, basicamente em nível de graduação, referentes aos aspectos de sua *diversificação* e de seu *crescimento*. Parte-se do pressuposto de que este sistema ocupa uma posição fundamental na dinâmica dos processos de inovação

tecnológica, de produção e difusão da ciência e da cultura. Ele ocupa também um papel estratégico no desenvolvimento socioeconômico, bem como constitui uma peça-chave na tarefa de qualificar os diferentes níveis de ensino do próprio sistema educacional do país. Uma das idéias centrais deste texto é que este campo encontra-se atualmente marcado pela *heterogeneidade acadêmica* e que esta característica não deve ser apreendida como uma manifestação de anomia do campo. Longe disto, acredita-se que os rumos de uma política educacional promissora devem adotar a heterogeneidade do sistema como um de seus pontos de partida, evitando tratamentos homogêneos para realidades acadêmicas marcadas pelo signo da disparidade. Ao lado disto, pretende-se também ressaltar que uma política de ensino superior na sociedade brasileira deva eleger, no contexto atual, como uma de suas prioridades, a expansão deste sistema face ao crescimento contínuo da população. Para tanto, deve-se criar mecanismos efetivos que combinem esta expansão – que se torna cada vez mais necessária – com padrões de qualidade acadêmica, aliada com uma contínua avaliação deste complexo sistema.

## AS DIFERENÇAS E A TENTAÇÃO DA INDIFERENÇA

Os diversos sistemas de educação superior, existentes em países que ocupam uma posição destacada no processo de desenvolvimento socioeconômico, tendem a desempenhar uma pluralidade de funções em termos de formação acadêmico-profissional. Nestes sistemas prevalece uma extensa hierarquia de instituições de ensino com perfis acadêmicos específicos que oferecem cursos e programas para públicos portadores de diferentes motivações e perspectivas profissionais, bem como procuram manter uma relação de sintonia com as amplas demandas oriundas da dinâmica

1 Com a noção de campo, procura-se designar um espaço social que possui uma estrutura própria, relativamente autônoma no que se refere a outros espaços sociais, isto é, com relação a outros campos sociais. Mesmo mantendo uma relação entre si, os diversos campos definem-se através de objetivos específicos, o que lhes garante uma lógica particular de funcionamento e de estruturação. É característico de um campo possuir sua hierarquia interna, seus espaços estruturados de posições, seus objetos de disputa e de interesses singulares, que são irreduzíveis aos objetos, às lutas e aos interesses constitutivos de outros campos. A noção de campo reporta-se aos inúmeros trabalhos de P. Bourdieu. A esse respeito, por exemplo, ver, de sua autoria, *Questions de Sociologie* (Paris, Éditions de Minuit, 1980, pp. 113-21); *Leçon sur la Leçon* (Paris, Éditions de Minuit, 1982, pp. 46-50); *Choses Dites* (Paris, Éditions de Minuit, 1987, pp. 167-77); *Les Règles de l'Art* (Paris, Éditions de Seuil, 1992, pp. 298-430); *Réponses* (Paris, Éditions de Seuil, 1982, pp. 71-91).

2 As federações de escolas foram regulamentadas pelo artigo 8 da Lei 5540/68. Segundo esta legislação, as federações de escolas referem-se à congregação de estabelecimentos isolados, que passa a ser regida por uma estrutura administrativa comum e por um regimento unificado. A criação dessa entidade foi concebida como uma fórmula intermediária entre os estabelecimentos isolados e a universidade. O GT da Reforma Universitária, apoiando-se na Indicação nº 48/67 do antigo CFE, tinha a expectativa de que estas federações, com o transcorrer do tempo, se transformassem em universidades. Ver a este respeito o *Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária* (Revista Paz e Terra, nº 9, outubro de 1968, p. 253).

das mudanças sociais vivenciadas por esses países. Este processo de diferenciação ocorre não apenas no sentido vertical da oferta de formação acadêmico-profissional, mas também no plano horizontal, a partir de uma pluralidade de objetivos e conteúdos educacionais, competências e prerrogativas típicas das instituições, permanecendo, no entanto, um processo de fluidez de comunicação entre os diferentes setores que o integram (3).

O funcionamento cotidiano do ensino superior brasileiro indica que ele já vem se diferenciando na prática, não apenas em termos da natureza e/ou do tipo de dependência administrativa de seus estabelecimentos, mas também quanto às distintas vocações acadêmicas expressas por esses centros, bem como com relação às demandas e expectativas profissionais de seus estudantes e às formas desenvolvidas pelas instituições para atendê-las. Apesar disso, vários dispositivos que têm orientado a organização do campo, bem como um conjunto de esquemas de representação e de ação de atores que ocupam posições estratégicas no interior deste campo – tais como parte significativa do movimento docente e/ou dirigentes de instituições, tanto públicas quanto privadas –, contribuem para apreender e lidar com as diferenças existentes entre as instituições como formas desviantes de um suposto modelo ideal, na maioria das vezes, identificado com a instituição universitária. Ao inclinar-se para uma postura que acaba por neutralizar as diferenças e acentuar as semelhanças formais entre as instituições, este comportamento concorre, seja direta ou indiretamente, para recalcar e sufocar as diversidades acadêmico-institucionais. Com isso, essa atitude, além de propiciar uma série de artificialismos acadêmicos, tende a camuflar experiências nascidas do embate das instituições com os seus contextos regionais e acadêmicos específicos, que, se fossem assumidas com maior dose de transparência e clareza, poderiam ser melhor avaliadas e, eventualmente, aperfeiçoadas do ponto de vista acadêmico.

Talvez deva-se deixar claro que assina-

lar a necessidade da diversidade e da pluralidade de modelos no ensino superior não significa compactuar com um ensino insatisfatório e deficiente, com a prática da pesquisa mal elaborada e/ou com a anomia institucional. Ao contrário, com isso, procura-se expressar que as instituições podem e devem ter vocações e especializações distintas e cada uma delas deve procurar distinguir-se nas atividades que efetivamente desenvolvem, adotando os formatos organizacionais que lhe parecerem mais adequados em função dos objetivos que elas perseguem. Seguramente, essa postura implica a elaboração de um amplo processo de avaliação institucional, no qual cada estabelecimento de ensino deve ser avaliado em função do seu projeto e objetivos acadêmicos (4).

Desde o Estatuto de 1931, a universidade, por mais que tenha sido compreendida como mera aglomeração de faculdades isoladas, tem se constituído como o modelo privilegiado para organizar o ensino superior no país e tem dominado parte do nosso inconsciente acadêmico. Ao invés de abrir caminho para a diversificação do sistema, a Reforma de 1968, voltada basicamente para as instituições federais, indicava que o *modelo universitário* deveria constituir o *tipo natural* de estrutura para o qual convergiria a expansão do ensino superior, atribuindo aos estabelecimentos isolados um caráter excepcional e passageiro. A Constituição de 1988 deu um passo adiante na recusa conceitual e política da possibilidade de criação de modelos institucionais diferenciados, ao consagrar no seu artigo 207 que as universidades obedeceriam ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Deve-se assinalar que algumas recomendações do GT da Reforma Universitária de 1968, que poderiam caminhar rumo à flexibilização do ensino, tais como a introdução das “carreiras curtas” e os cursos de tecnólogos, deram poucos resultados efetivos e ao longo do tempo foram caindo paulatinamente no esquecimento. A Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, constituída no início do go-

3 Sobre a diferenciação institucional e social dos sistemas de ensino superior de alguns países, ver, por exemplo, Burton Clark, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective* (University of California Press, 1983); Christian Bode, *Annotated Charts on Germany's Higher Education and Research System* (Prestel, München, 1975); Erza Suleiman, *Elites in French Society: the Politics of Survival* (Princeton University Press, 1978); Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État* (Paris, Éditions de Minuit, 1989); Jean Claude Passeron, “Université/Mise à la Question: Changement de Décor ou Changement de Cap”, in Jacques Verger (org.), *Histoire des Universités en France* (Toulouse, Privat, 1986); José Joaquín Brunner, *Universidad y Sociedad en América Latina* (Universidad Autónoma Metropolitana, México, Azcapotzalco, 1987).

4 Um dos atores que ocupa uma posição estratégica no interior do campo acadêmico, a Andes, tem de forma recorrente defendido um padrão único de organização para o ensino superior brasileiro. Num dos seus documentos, afirma-se que “o conceito de Universidade vem sendo empregado pelo movimento docente de forma abrangente, compreendendo as instituições de ensino superior (universidades, faculdades ou instituições isoladas e Cefets) para as quais é estabelecido o padrão unitário de qualidade, a partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. *Proposta da Andes para a Universidade Brasileira*, Brasília, 1996, p. 5.

5 A propósito dos cursos e currículos propostos pelo *Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária*, ver op. cit., pp. 257-9. Quanto às propostas da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, consultar o seu Relatório Final, denominado *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*. (Brasília, MEC, 1985). Para uma apreciação de algumas das recomendações desta Comissão e a constituição do Geres, consultar o artigo de Luiz Antônio Cunha, "Política para o Ensino Superior do Geres à LDB" (*Revista Sociedade e Estado*, vol XIII, nº 1, Departamento de Sociologia/Unb, janeiro-junho/1997).

6 Com relação ao privilegiamento do modelo universitário, o GT da Reforma Universitária afirmava que "na medida em que se focaliza o conjunto, o que resulta é a preocupação de fidelidade, a idéia universitária em si mesma, suscetível de objetivar-se nos mais variados esquemas dentro de um país que tem proporções continentais... Esta consideração levou a que ainda se mantivesse o sistema de estabelecimentos isolados, atribuindo-lhes porém um caráter excepcional que fixa, mais uma vez, a universidade como o tipo natural de estrutura para o ensino superior". *Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária*, op. cit. p.253. Sobre a diversidade de projetos existentes com vistas à reforma universitária no período enfocado, ver o artigo de Laura Veiga, "Reforma Universitária na Década de 60: Origens e Implicações Político-Institucionais" (*Revista Ciência e Cultura*, suplemento especial, volume 37, nº 7, julho de 1985). Para uma discussão sobre o padrão que vinha orientando até então a dinâmica do ensino superior brasileiro e os avanços e limites da Reforma de 1968, ver o trabalho de Florestan Fernandes, *Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução?* (São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1975, pp. 65-90 e 201-242). Para uma avaliação dos ganhos e perdas advindos da implantação da reforma universitária, ver o artigo de Helena Bomeny, "A Reforma Universitária de 1968, 25 Anos Depois" (*Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 26, outubro de 1994). Quanto às origens da estrutura centralizada e formalizada da universidade brasileira, ver o trabalho de Simon Schwartzman, *Formação da Comunidade Científica no Brasil* (Rio de Janeiro, Finep, 1979, pp. 163-91).

verno Sarney, representou uma outra manifestação rumo à diversificação do ensino superior. O seu Relatório Final elaborou um conjunto de recomendações sobre aspectos centrais (autonomia universitária, estruturação do corpo docente, avaliação, etc.) que, se implementadas, introduziriam significativas mudanças na estrutura de ensino. Com relação à graduação, por exemplo, privilegiavam-se os cursos de graduação de caráter geral, desvinculados de profissões específicas e sugeria-se a transferência de conteúdos profissionais para a pós-graduação, num modelo próximo aos *colleges* norte-americanos. Ao lado disso, a demanda por cursos específicos era deslocada das universidades para os institutos superiores de tecnologia. Como se recorda, houve uma ampla mobilização por parte do movimento docente, dos estudantes e dos funcionários que, apoiados na defesa do padrão único, rejeitou em bloco as propostas apresentadas por aquela comissão que fundamentava as propostas do Geres (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior) (5).

No entanto, a expansão do ensino superior no país, nos últimos trinta anos, mostrou-se refratária à pretendida homogeneidade institucional almejada pela legislação. Os dados da Tabela 1 (no final do texto), além de fornecer outras informações, atestam esse fato com bastante evidência. Como pode-se observar, o sistema conta atualmente com 922 instituições, sendo que as 136 universidades ocupam uma posição reduzida, em termos quantitativos, representando apenas 15% do conjunto, número bastante próximo das federações e faculdades integradas. Ao contrário do pretendido pela legislação, a expressiva maioria do sistema superior é constituída pelos 643 estabelecimentos isolados, que abarcam 70% da totalidade das instituições de ensino (6).

Como se sabe, esses estabelecimentos isolados constituem, a rigor, uma categoria heterogênea, uma vez que abrange instituições de tipos distintos, tais como institutos federais especializados (faculdades de medicina, engenharia) e instituições isoladas que proliferaram a partir do final dos

anos 60. Portanto, comporta tanto alguns centros de alto nível acadêmico, quanto uma boa quantidade de instituições possuidoras de uma qualidade questionável. Não seria incorreto afirmar que, enquanto tendência, esses estabelecimentos estão voltados fundamentalmente para as atividades de ensino, sendo que a prática de pesquisa constitui mais uma exceção que uma experiência habitual.

Estas considerações apontam a insuficiência de uma perspectiva que se apóie não-somente na referência do modelo universitário como forma de se referir à totalidade deste complexo sistema, bem como adotá-la como única forma possível e/ou desejável para estruturar a vida acadêmica no país.

Apesar de ter ocorrido um forte crescimento do número de instituições de ensino superior (IES) nas últimas décadas, os dados disponíveis mostram uma forte distribuição desigual do total pelo país. A Tabela 2 fornece informações a este respeito: a região Sudeste absorve 62,4% dos estabelecimentos, a Sul 13,2%, a Nordeste 10,5%, a Centro-oeste 10,2% e a região Norte abriga apenas 3,7% das instituições. Os dados apontam também uma forte predominância numérica da rede privada, que abarca 77% dos estabelecimentos, enquanto o setor público é responsável por 23% das instituições. As instituições privadas prevalecem numericamente em todas as regiões do país, de modo destacado no Sudeste, Sul e Centro-oeste.

Um dos fenômenos mais significativos, em termos das mudanças da morfologia do ensino superior brasileiro contemporâneo, diz respeito à diminuição do número dos estabelecimentos isolados e ao crescimento numérico das universidades. Os dados da Tabela 1 contêm informações a esse respeito. Em 1980, havia no país 797 estabelecimentos isolados que diminuíram para 643, no ano de 1996. Durante o mesmo período, as 65 universidades existentes saltaram para 136, registrando um crescimento da ordem de 109%. Enquanto o número de universidades federais permaneceu praticamente estável durante esse período,

do, constata-se que as estaduais triplicaram-se, passando de 9 para 27 instituições. No entanto, o maior impulso para o crescimento das instituições universitárias veio do setor privado, que passou de 20 para 64 universidades, o que representou um crescimento de 220%. As informações disponíveis sugerem que a lógica para a criação dessas universidades particulares foi comandada pelo processo de fusão de estabelecimentos isolados que decresceu durante esse período, e/ou pela criação de faculdades integradas particulares – que funcionaram nesse espaço de tempo como uma espécie de incubadora de novas universidades – que aumentou a sua participação quantitativa no sistema de forma significativamente considerável. Tudo leva a crer que a recente expansão das universidades particulares foi comandada pelo interesse de suas mantenedoras em obter maior autonomia, que é conferida legalmente a esse tipo de instituição, principalmente com relação à liberdade de expandir cursos e à criação de ampliação de vagas. Ela expressa também uma estratégia, quer direta quer indiretamente, com vistas a maximizar simbolicamente a posição dessas instituições no interior do campo acadêmico *vis-à-vis* aos estabelecimentos não-universitários, procurando demarcar posições e, com isso, aumentar a rentabilidade dos seus títulos escolares nos mercados acadêmico e extra-acadêmico (7).

Em face da heterogeneidade acadêmica que prevalece no interior do subcampo das instituições universitárias na sociedade brasileira, talvez seja preciso reconhecer que o termo universidade, em certa medida, tem funcionado mais como um ilusionismo semântico do que como um conceito com características unívocas. Na verdade, este modelo único que permeia boa parte do nosso imaginário acadêmico, calcado em princípios tais como o da universalidade de campo e o da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, pouco resiste a uma confrontação com a realidade acadêmica das instituições. A institucionalização da pós-graduação ocorrida no país a partir dos anos 70, que constituiu um fato inovador e extremamente positivo no campo acadê-

mico nacional, concretizou-se efetivamente em apenas algumas instituições e, assim mesmo, com demasiada concentração regional. De um modo geral, pode-se afirmar que a capacidade instalada de pesquisa no país encontra-se basicamente no interior das instituições públicas. De um total de 116 estabelecimentos que possuem programas de pós-graduação, a rede pública é responsável por 83 estabelecimentos, ou seja, 71,5%, e a rede privada por 33 estabelecimentos, ou seja, 28,5% dos cursos. Estes dados e vários outros que poderiam ser mencionados, apontam, de um modo geral, para significativas diferenças acadêmicas existentes entre as instituições públicas e privadas. No entanto, não seria correto, do ponto de vista analítico, tomar estes segmentos – o público e o privado – como homogêneos com relação às atividades de ensino e/ou pesquisa, haja vista a manifestação recorrente de expressivas assimetrias de desempenho acadêmico que podem ser percebidas também no interior destas duas redes (8).

Como já foi assinalado, as universidades públicas ocupam uma posição fundamental no interior do campo acadêmico nacional e um papel estratégico no processo de desenvolvimento do país, basta assinalar a esse respeito, por exemplo, os seus resultados alcançados no Exame Nacional de Cursos, os conceitos obtidos nas avaliações dos programas de pós-graduação empreendidas pela Capes, a contribuição que elas aportam para a construção da identidade nacional, etc. A crise recente das universidades federais desencadeou uma ampla reflexão, por parte da comunidade acadêmica, da sociedade e do governo, que ainda se encontra em curso, sendo que várias destas considerações têm convergido no sentido de salientar a necessidade do fortalecimento dessa rede, ou seja, da importância de se garantir um efetivo comprometimento por parte do governo federal na manutenção e no aprimoramento destas instituições. Na verdade, elas são fundamentais para o desenvolvimento do país, uma vez que constituem uma rede nacional de estabelecimentos, espalhada pelo terri-

7 Ver a este respeito a tese de doutoramento de Helena Sampaio, *O Setor Privado de Ensino Superior no Brasil* (Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998, pp. 64-99).

8 Com relação à participação destacada das instituições públicas no sistema nacional de pós-graduação, consultar as publicações *Avaliação da Pós-Graduação: Síntese dos Resultados. 1981-1993* (Capes, Brasília, MEC, 1996); *Uma Década de Pós-graduação: 1987-1996* (Capes, Brasília, MEC, 1997). Sobre a participação das instituições federais na produção científica e na capacitação docente no país, ver os artigos de Vilma Figueiredo e Fernanda Sobral, "A Pesquisa nas Universidades Brasileiras", e de Ivan Sérgio "A Universidade Pública, a Formação de Quadros e o País (in Jacques Velloso (org.), *Universidade Pública, Política, Desempenho, Perspectivas*, São Paulo, Editora Papirus, 1991).

tório nacional, sendo que Tocantins constituiu o único Estado em que ela não se encontra presente. Excetuando-se as universidades estaduais paulistas, uma parte substancial da capacidade de pesquisa instalada no país encontra-se localizada nesta rede. Os dados existentes tendem a indicar que a excelência acadêmica encontra-se concentrada em um número reduzido nestas instituições, coexistindo com outros grupos importantes que têm uma existência mais rarefeita nos demais estabelecimentos. Essas universidades têm constituído um espaço destacado no processo de ampliação das oportunidades educacionais, tem emprestado uma contribuição, não menos relevante, na defesa dos valores democráticos, bem como para a publicização de questões relevantes do país e de nossa época, conduzida por uma pluralidade de perspectivas analíticas. Em face disso, embora esteja assegurada no artigo 206 da Constituição a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, nunca é demais reiterar a manutenção desse princípio, em função da centralidade que esta rede ocupa no processo de democratização das oportunidades educacionais.

Longe de mitificar as universidades federais, parte-se do reconhecimento de que, certamente, esta rede não é homogênea e apresenta variados problemas e deficiências acadêmicas, que no entanto podem ser enfrentados e equacionados (9). A última crise experimentada pelas universidades federais colocou também em relevo o esgotamento do modelo único, alicerçado nas idéias de universalidade de campo e da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Um sistema único de universidades federais, com currículos, programas e práticas comuns, desconhecendo as diferenças acadêmicas entre elas, pouco contribui para estimular a criatividade acadêmica. Seguramente, nenhuma legislação tem a capacidade de implementar a indissociabilidade entre as atividades de ensino e de pesquisa em todas as áreas de uma determinada instituição, muito menos de transformar um professor em pesquisador ou vice-versa. A observação de Max Weber,

que a coexistência num mesmo homem das habilidades para o ensino e a pesquisa é um fenômeno puramente ocasional, continua sendo, no mínimo, sensata. É preciso reconhecer que algumas universidades, departamentos ou docentes podem ter vocação para a pesquisa, outras para o ensino profissional. A verdade é que o modelo único tem-se mostrado cada vez mais insatisfatório em face da grande diversidade regional da sociedade brasileira e diante da heterogeneidade acadêmica que pode ser constatada no funcionamento deste subcampo. Além da profecia do modelo único não se ter cumprido, esta concepção tem exercido um efeito perverso para as universidades federais, uma vez que acaba por desvalorizar as instituições que se desviam deste suposto padrão de qualidade. Ao invés de engessá-las num protótipo – que acaba por produzir ficções acadêmicas – seria mais recomendável a criação e a prática efetiva de uma pluralidade de modelos acadêmicos (10).

A crise vivenciada pelas universidades federais acentuou também a necessidade de se desenvolver uma reflexão, mais geral, entre outros aspectos, sobre a autonomia destas instituições, de modo a capacitá-las a melhor definir o seu verdadeiro perfil e a sua real vocação institucional. A prática efetiva da autonomia, por exemplo, permitiria que certos estabelecimentos estabelecessem uma maior vinculação regional, encaminhando para esta direção algumas de suas atividades acadêmicas. Algumas instituições, eventualmente, poderiam privilegiar a formação a ser dispensada na graduação, outras concentrariam os seus esforços na atividade de pesquisa em certas áreas e/ou no conjunto de sua instituição, etc. O essencial é que a autonomia possibilite que as universidades sejam mais transparentes na formulação do seu projeto institucional e de seus objetivos e que as capacitem a desenvolver a formação acadêmica, a prática da pesquisa, a atividade de extensão, a partir de maneiras próprias e com a possibilidade de estabelecer combinações variadas e inovadoras destes distintos elementos. Com isso, a universidade

9 Entre os vários diagnósticos elaborados sobre este sistema, ver por exemplo o realizado por Eunice Durham, "O Sistema Federal de Ensino Superior: Problemas e Alternativas" (*Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 23, outubro de 1993, pp. 5-38). Ver, a este respeito, os comentários sobre o referido artigo, realizados no mesmo número do mencionado periódico por Carlos Benedito Martins, denominado, "Caminhos e Descominhos das Universidades Federais" (pp. 48-55). Consultar também neste mesmo número o artigo de Jorge Guimarães, "Perspectivas para as Instituições Federais de Ensino Superior" (pp. 42-7).

10 Com relação à intensificação do debate sobre as universidades federais, desencadeado durante a última greve dos docentes das universidades federais, ver por exemplo o artigo de José Arthur Giannotti, denominado "Em Defesa da Universidade Pública" (*Folha de S. Paulo*, 17/4/1998). Seria oportuno assinalar que algumas das preocupações de J. A. Giannotti, com relação às universidades públicas brasileiras, encontram-se desenvolvidas em trabalhos anteriores, tais como "A Universidade e a Crise" (*Revista Ciência e Cultura*, vol. 37, nº 7, julho de 1985, pp. 235-45); *A Universidade em Ritmo de Barbárie* (São Paulo, Editora Brasiliense, 1986). Ver também o manifesto lançado por expressivos docentes e pesquisadores nacionais "Em Defesa da Universidade Pública" (*Jornal Ciência Hoje*, 25/6/1998). Este documento, além de assinalar com bastante ênfase o papel estratégico das universidades públicas, reivindica também a necessidade de reformas baseadas em valores acadêmicos.

poderá aumentar a relevância dos seus serviços educacionais e manter uma relação mais dinâmica com os contextos sociais que a permeiam. A autonomia exige também uma avaliação pública das instituições, a partir das metas e prioridades por elas estabelecidas.

Nesse sentido, a concepção de autonomia é incompatível com a prática de padrões isonômicos. Esta deve liberá-las dos entraves do centralismo burocrático, permitindo-lhes uma flexibilidade, observados parâmetros mínimos, na elaboração e execução de uma política de pessoal docente e técnico-administrativo a partir de suas necessidades institucionais, bem como os seus respectivos padrões de remuneração. Seguramente, a autonomia plena pressupõe um plano estratégico de longo prazo e deve ser efetivada de modo gradual a fim de minimizar efeitos imprevistos e indesejáveis. Enquanto os aspectos jurídicos e financeiros mais complexos pertinentes a esta questão vão sendo discutidos pelos atores envolvidos, talvez fosse aconselhável, se possível juridicamente, que se iniciasse um entendimento do MEC com algumas universidades que se mostrassem interessadas em aderir a um projeto de autonomia, em caráter experimental, de tal forma que esta ganharia os seus contornos reais a partir da prática da negociação de cada caso concreto (11).

As universidades estaduais, que, conforme já foi assinalado, cresceram significativamente após os anos 80, constituem um segmento bastante específico no conjunto do ensino superior do país. Ao contrário das universidades federais e das particulares, elas encontram-se fora da alçada da supervisão do MEC, uma vez que são financiadas pelos seus respectivos Estados. O fato de este segmento encontrar-se exclusivamente supervisionado por órgãos de âmbito estadual contribui para que ele fique relativamente à margem do sistema de ensino superior do país. Nesse sentido, torna-se necessário conhecer com maior profundidade esse setor, avaliar o seu potencial com vistas a integrá-lo em políticas nacionais, objetivando a melhoria acadêmica

do conjunto do sistema (12). Os dados existentes com relação a este subcampo tendem a indicar que se trata de um sistema também bastante heterogêneo com relação à qualificação acadêmica dos docentes, das carreiras oferecidas e da integração entre ensino e pesquisa. De um total de 27 universidades estaduais, 16 oferecem cursos de mestrado e apenas oito possuem programas de doutorado. Certamente, neste segmento, destacam-se as universidades estaduais paulistas que têm uma expressiva participação na oferta dos cursos de mestrado e uma presença significativa na produção científico-acadêmica do país (13).

Em face da heterogeneidade acadêmica deste segmento, percebe-se que a estruturação destas instituições a partir do padrão único, tal como acontece em outras partes do conjunto do sistema, acarreta também, em boa medida, mais arranjos artificiais do que uma efetiva articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Aqui também a experimentação de uma pluralidade de modelos poderia constituir um caminho promissor na exploração positiva da diversidade interna deste segmento do sistema. Como uma parte expressiva das universidades estaduais é de criação recente, ou seja, ainda possui pouca tradição na constituição de um poder acadêmico capaz de neutralizar interferências externas, torna-se necessário criar mecanismos efetivos que preservem a liberdade acadêmica. Elas não podem ser tratadas como um mero apêndice do setor burocrático local, cujos dirigentes, docentes e funcionários sejam substituídos em função dos interesses momentâneos dos governos estaduais e dos partidos políticos, seja do governo ou da oposição.

A diversidade institucional se faz também presente no subcampo das universidades privadas, basicamente integrado pelas instituições comunitárias, pelas confessionais e pelos estabelecimentos de perfil mais empresarial. De um modo geral, as comunitárias apresentam um trabalho, em determinados aspectos, bastante inovador na prestação de serviços educacionais à comunidade, mantendo um elevado grau de interação com os contextos sociais nos

11 A Andes tem empreendido uma defesa sistemática, até então, de uma política isonômica nacional. Em um de seus documentos, afirma-se que "a isonomia salarial e a carreira única são fatores indispensáveis para condições de trabalho que possam de fato garantir um padrão unitário de qualidade para a produção acadêmica em nível nacional. Além disso, seria injusto e arbitrário diferenciar salarialmente o mesmo trabalho, uma vez que trabalho igual deve ter salário igual" (*Proposta da Andes para a Universidade Brasileira*, Brasília, 1996, p. 11). Para um debate sobre os diferentes projetos de autonomia para as universidades públicas, especialmente as federais, ver o texto de Maria Francisca Pinheiro, "As Polêmicas Visões da Autonomia Universitária" (Núcleo de Estudos sobre o Ensino Superior da Universidade de Brasília — Nesub, Publicação n. 11/98, Brasília, 1998).

12 Não existem na bibliografia nacional estudos realizados sobre as universidades estaduais, tomadas em seu conjunto. Os trabalhos disponíveis sobre este segmento tendem a enfatizar as universidades estaduais mais antigas e portadoras de maior prestígio acadêmico. Ver a este respeito, por exemplo, Irene Cardoso, *A Universidade da Comunhão Paulista: o Projeto de Criação da Universidade de São Paulo* (São Paulo, Autores Associados/Cortez, 1982); Florestan Fernandes, *A Questão da USP* (Brasiliense, 1984); Braz José Araújo [org.], *A Crise da USP* (São Paulo, Brasiliense, 1980). O Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo (Nupes) vem coordenando, em colaboração com pesquisadores do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) da UFRGS, do Núcleo de Estudos sobre o Ensino Superior da Universidade de Brasília (Nesub) e da UFMG, a realização de uma pesquisa denominada *As Universidades Estaduais no Brasil: Características Institucionais*, que se encontra em fase final e que, sem dúvida, preencherá uma lacuna importante sobre o conhecimento de algumas das características acadêmicas deste segmento do ensino superior nacional.

13 Do total dos 479 cursos de mestrado e dos 369 doutorados oferecidos pelas universidades estaduais, a USP respondia por 55,5% (M) e 62% (D); a Unesp por 21,5% (M) e 22,7% (D); a Unicamp por 9,3% (M) e 10,8% (D); a UERJ por 4,5% (M) e 1,6% (D). As demais participavam com 9,2% do mestrado e 2,9% do doutorado. Ver a este respeito a publicação *Uma Década de Pós-graduação: 1987-1996* (Brasília, Capes, MEC, 1997).

quais estão inseridas. Elas têm se voltado fundamentalmente para as atividades de ensino e têm desenvolvido um trabalho significativo no domínio da extensão. Como se sabe, as universidades confessionais, até o final da década de 60, possuíam um maior peso no conjunto do setor privado nacional e estavam praticamente ligadas à Igreja Católica. A presença desse ensino privado confessional não era desprezível, uma vez que ele respondia, na metade daquela década, por aproximadamente 44% das matrículas. No período mais recente ocorreu a criação de certas instituições confessionais não-católicas, especialmente as metodistas e as luteranas. Deve-se destacar que determinadas universidades confessionais, de um modo especial algumas PUCs, têm desenvolvido suas atividades pautadas por consistentes padrões acadêmicos. No entanto, como indica a bibliografia disponível sobre essa questão, não foram as instituições confessionais que estiveram à frente do processo expansionista verificado nos anos 70. Um dos traços marcantes do funcionamento do campo das instituições de ensino superior brasileiro atual diz respeito, exatamente, à emergência de um “novo ensino privado”, de perfil laico, que foi se constituindo a partir do final dos anos 60, comandado por uma lógica de mercado e por um acentuado *ethos* empresarial. Como já foi assinalado, a partir do final dos anos 80 ocorreu um movimento no sentido de transformação de escolas isoladas e/ou federações de escolas em universidades particulares, em grande medida comandada por este “novo ensino privado” (14).

Este movimento de transformação de estabelecimentos isolados em universidades, além de expressar o reconhecimento por parte da iniciativa privada de que o funcionamento de estabelecimentos de maior porte, com capacidade de oferecer cursos mais diversificados, tem vantagens na disputa pela clientela que busca ascender ao ensino superior, mantém uma estreita relação com mudanças na legislação do ensino superior. A Constituição de 1988, ao assegurar o princípio de autonomia tan-

to para as universidades públicas quanto privadas, permitia legalmente a estas novas universidades criar e extinguir cursos na própria instituição, liberando-as do controle do então Conselho Federal de Educação. Deve-se também assinalar que se torna necessário criar dispositivos efetivos que preservem a liberdade de crítica e a livre manifestação do pensamento por parte dos docentes, funcionários e alunos das instituições, preservando a sua atividade acadêmica em face dos interesses mediatos e/ou imediatos dos seus mantenedores.

## A EXPANSÃO NECESSÁRIA

Como sabemos, o ensino superior brasileiro passou, nas três últimas décadas, por um forte processo de crescimento de suas matrículas. Os dados da Tabela 3 fornecem informações significativas sobre essa questão. Em 1962, ele atendia pouco mais de cem mil alunos, desempenho que contrasta de maneira significativa com 1,8 milhão que freqüentavam a graduação em 1996. De acordo com projeções elaboradas pelo MEC, aproximadamente dois milhões de alunos encontram-se atualmente matriculados nos estabelecimentos de ensino de terceiro grau no país. Como se pode perceber existem flutuações neste processo de expansão. O período de maior intensidade das matrículas ocorreu durante os anos 60, quando a taxa de crescimento foi de 218%. Na década seguinte, este ritmo permanece também bastante elevado, uma vez que foi de 208%. O resultado dessas duas décadas explica-se, em grande medida, pelo acesso de um público socialmente mais diversificado, com uma entrada acentuada do gênero feminino, de uma clientela composta por pessoas com uma maior faixa etária que já se encontravam integradas no mercado de trabalho, bem como em função de transformações aceleradas no campo da produção econômica, da expansão dos centros urbanos, do desenvolvimento das grandes burocracias estatais e privadas, etc. Tudo leva a crer que o ensino superior assumiu, nes-

14 A respeito das condições sociais que possibilitaram a emergência deste “novo ensino privado”, ver o trabalho de Carlos Benedito Martins, “O Novo Ensino Superior Privado no Brasil” (in C. B. Martins (org.), *Ensino Superior Brasileiro: Transformações e Perspectivas*, São Paulo, Brasiliense, 1989). A respeito de algumas características deste ensino privado, ver também Cândido Mendes e Cláudio Moura Castro, *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado* (Rio de Janeiro, Educam, Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1984); Luis Antônio Cunha, *Educação, Estado e Democracia* (São Paulo, Autores Associados, 1991); Eunice Durhan e Helena Sampaio, “Ensino Privado no Brasil” (Documento de Trabalho 3/95, São Paulo, Nupes, 1995). O trabalho de Clarissa Boeta Neves, “O Ensino Superior Privado no Rio Grande do Sul – a Experiência das Universidades Comunitárias”, fornece indicações importantes sobre a dinâmica da inserção deste tipo de instituição com o seu contexto societário. A tese de doutoramento de Alípio Casali, *A Universidade Católica no Brasil: Elite Intelectual para a Restauração da Igreja*, apresentada à PUC/SP em 1989, representa uma contribuição relevante para a reconstituição do surgimento das universidades católicas no Brasil (especialmente, pp. 100-233). O trabalho de doutoramento de Helena Sampaio, *O Setor Privado de Ensino Superior no Brasil*, apresentado ao Departamento de Ciência Política da USP em 1998, também expressa uma contribuição fundamental para a compreensão das tendências mais recentes deste segmento do ensino superior.

te momento, um forte efeito de visibilidade para determinados setores das camadas médias urbanas, mais desprovidas de capital econômico e/ou de capital cultural que viam nele um possível campo de manobra para colocar em prática as suas estratégias de reconversão com vistas a obterem melhores posições materiais e/ou simbólicas. Esta demanda foi absorvida em parte através de uma relativa expansão do ensino público e em grande medida pelo setor privado, que teve um acentuado crescimento nessa época (15).

Uma vez encerrado esse processo de absorção de novos grupos sociais, tudo levava a crer que o ensino superior continuaria a se expandir pelo menos no ritmo do crescimento populacional. No entanto, não foi isso que ocorreu. Se bem que nos períodos seguintes o sistema continuou a crescer, em termos absolutos, constata-se uma diminuição acentuada deste ímpeto, contrastando significativamente com os períodos anteriores. A década de 80 iniciou-se com 1.311.799 matrículas e terminou com 1.518.905 alunos freqüentando o ensino de terceiro grau, o que correspondeu a um aumento de apenas 16%, representando uma situação de quase estagnação com relação ao desempenho das décadas anteriores. Os dados indicam também que na presente década, em seus primeiros anos, o sistema permaneceu praticamente estagnado; durante os anos 90-93 ele cresceu apenas 3,5%. Os sinais de recuperação começam a aparecer a partir de 1994. Segundo estimativas do Ministério da Educação, em 1998, aproximadamente 2.085.120 alunos encontram-se matriculados na graduação. Caso esta previsão esteja correta, o sistema teria passado por um aumento de 424 mil matrículas em relação a 1994, ou seja, ele teria crescido, em termos absolutos, nestes últimos quatro anos, mais que durante o período 1980-94, quando havia se expandido em apenas 284 mil alunos.

Os dados contidos nessa tabela chamam a atenção para o descompasso entre a expansão das matrículas e o número de concluintes. Tomando como referência o período 1980-96, constata-se que, enquan-

to as matrículas cresceram em torno de 35%, as conclusões conheceram um acréscimo de apenas 12,3%. Certamente, o fenômeno da evasão deve ter uma efetiva participação neste desequilíbrio.

Seria interessante analisar a participação dos diferentes tipos de estabelecimentos no recente processo de evolução das matrículas do ensino superior. A Tabela 4 fornece informações a esse respeito. Inicialmente, deve-se destacar que a rede privada é responsável por 61% das matrículas da graduação, enquanto os estabelecimentos públicos respondem pelos 39% restantes. Os dados indicam também dois movimentos significativos na configuração das matrículas. O primeiro deles diz respeito à contínua diminuição da participação dos estabelecimentos isolados no total das matrículas. Esses estabelecimentos respondiam, em 1980, por 46% do alunado de graduação. Já no ano de 1986, esta participação diminuiu para 36% e, no ano de 1996, baixou para 22%. Contrariamente a essa tendência, percebe-se que as universidades aumentaram, paulatinamente, durante o mesmo período a sua participação na absorção do alunado. Em 1980, ela era responsável por 47% das matrículas, saltando para 51% em 1986. Dez anos depois, ou seja, em 1996, ela lidera de forma destacada a participação nas matrículas de graduação no país, uma vez que absorve 65% deste alunado. Como já foi assinalado anteriormente, o crescimento das instituições universitárias foi, em boa medida, estruturado no processo de fusão de estabelecimentos isolados.

Quando se analisa o crescimento das instituições universitárias, constatam-se diferenças importantes no interior deste segmento. Tomando como referência o período 1980-96, constata-se que as universidades particulares cresceram em torno de 105% as suas matrículas, as universidades municipais expandiram em 102% o seu alunado e as estaduais passaram por um aumento de 95% das suas matrículas. As universidades federais tiveram um crescimento bastante reduzido, em termos de alunado. Em 1986, as federais abrigavam

15 Com relação à noção de estratégia de reconversão, ver o artigo de Pierre Bourdieu e Monique de Saint-Martin, "Les Stratégies de Réconversion" (in *Information sur les Sciences Sociales*, vol. XII, nº 5, Paris, outubro de 1993). A discussão que P. Bourdieu realiza com relação à adesão de uma categoria social às sanções e às hierarquias do sistema escolar pode ser encontrada, entre outros textos, em um artigo clássico consagrado a esta questão, denominado "Reprodução Cultural e Reprodução Social" (in *A Economia das Trocas Simbólicas*, Sérgio Miceli (org.), São Paulo, Perspectiva, 1974). Sobre as condições sociais e a trajetória deste período de expansão do ensino superior, ver o trabalho de Luís Antônio Cunha, *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil* (Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975) e o seu artigo "A Expansão do Ensino Superior: Causas e Conseqüências" (in *Revista Debate e Crítica*, nº 5, 1975). Ver, também, Carlos Benedito Martins, *Ensino Pago: um Retrato sem Retoques* (São Paulo, Cortez, 1988); Eunice Durhan e Helena Sampaio, "O Ensino Privado no Brasil" (op. cit.).

313.520 alunos e, dez anos depois, este número passou para 373.880, ou seja, um aumento de apenas 19%. Este resultado é no mínimo preocupante em face do custo deste segmento (16).

De um modo geral, pode-se afirmar que, a despeito do crescimento das matrículas verificado nas últimas décadas, os resultados alcançados ainda são insatisfatórios, uma vez que o público que frequenta o ensino superior no país representa 9% da população na faixa etária entre 18 e 24 anos. Esta porcentagem é muito inferior à de vários países da América Latina, como por exemplo a Argentina (39%), o Chile (20%) e Uruguai (30%), isto sem mencionar alguns outros países, como os EUA, onde esse índice está próximo de 60%. Se o Brasil pretende modernizar-se enquanto nação, evidentemente este número deve ser ampliado de forma considerável (17).

Os dados disponíveis evidenciam que um dos gargalos que emperraram fortemente o crescimento do sistema foi o desempenho da educação média no país. Quando se observa, por exemplo, o número de inscrições para o vestibular, não deixa de chamar a atenção que, no ano de 1980, 1.803.567 candidatos registraram-se para se submeter a esse exame. Mais de dez anos depois, ou seja, em 1992, esse número pouco se alterou, uma vez que se inscreveram 1.836.859 candidatos, registrando-se um crescimento de apenas 1,8% nas inscrições (Tabela 3). É fato que, durante tal período, houve oscilações para mais ou para menos, mas não deixa de ser relevante a situação em que, a uma distância de doze anos, seja encontrada uma demanda bastante similar.

A Tabela 5 indica um contínuo crescimento, em termos absolutos, das matrículas do ensino médio. Este desempenho explica-se em função do aumento das taxas de conclusão do ensino fundamental, como também da expansão dos cursos supletivos de primeiro grau e da oferta de cursos noturnos. No entanto, pode-se perceber significativas flutuações neste crescimento do ensino médio. No período 1971-75, a taxa de crescimento foi de 73%, baixando para 7% no período 1980-85. A partir do final

dos anos 80 ocorre uma retomada deste processo de expansão, uma vez que no período 1989-96 as matrículas cresceram 65%. Os dados evidenciam também que esta recuperação se deve ao desempenho do setor público, de modo especial à rede estadual que responde por 72% das matrículas. Deve-se assinalar ainda que os dados indicam que – tal como ocorreu no ensino superior – o fenômeno da rápida expansão das matrículas nem sempre foi acompanhado com a mesma intensidade do número de alunos concluintes (Tabelas 5 e 6). Tudo leva a crer que aqui também as altas taxas de repetência têm contribuído para esse descompasso. Chama também a atenção que, durante o período 1984-96, a relação entre concluintes do ensino médio e as vagas no ensino superior ficou em torno de 1,5%. De um modo geral, o que estes dados indicam é que a retomada da expansão do ensino superior depende, em boa medida, do equacionamento de problemas estruturais existentes nos ensinos fundamental e médio.

Apesar desses problemas apontados, seria oportuno também assinalar que alguns levantamentos têm chamado a atenção para o crescimento da matrícula do ensino médio em todas as regiões do país, nos últimos dez anos, e de modo especial em regiões que têm tido uma pequena participação na oferta do ensino superior, seja com relação às matrículas, seja quanto ao número de instituições. Nesse sentido, deve-se destacar que, no período 1980-95, as matrículas do ensino médio na região Norte tiveram uma taxa de crescimento de 143% e as da Centro-Oeste de 70%, superando a média nacional, que foi de 68% (18).

As estatísticas nos mostram também que, em 1996, existiam em média quatro candidatos para cada vaga oferecida no ensino superior, o que indica que possivelmente o grande número de candidatos às vagas oferecidas é constituído por pessoas que se apresentam em vários concursos de vestibular ou indivíduos que se candidatam em anos sucessivos e/ou que buscam (re)ingressar em novas carreiras.

De um modo geral, o que se deseja re-

16 Para uma discussão do custo e desempenho das universidades federais, ver o debate promovido pelo Cebrap entre diversos docentes, denominado "Crise e Reforma do Sistema universitário" (in *Novos Estudos Cebrap*, nº 46, novembro de 1996). Consultar, também a este respeito, Jacques Schwatzman, "Políticas de Ensino Superior no Brasil na Década de 90" [Documento de Trabalho nº 3/96, São Paulo, Nupes, 1996].

17 Com relação a esta questão, ver, por exemplo, o trabalho de Brunner e colaboradores, *Educación Superior en América Latina: una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el Umbral del Año 2.000* [Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1995].

18 Ver a este respeito a publicação *Desenvolvimento da Educação no Brasil* (Brasília, Ministério da Educação, 1996, pp. 29-39).

gistrar é que, apesar do desempenho pouco satisfatório do ensino médio, os dados e as tendências mais recentes sugerem sinais de sua recuperação em termos de crescimento. Se, a curto prazo, o ensino médio ampliar a capacidade de diplomar os seus estudantes, e se as instituições de ensino superior caminharem rumo a uma maior diversificação em termos de tipos de formação profissional e de tipos de diplomas, certamente haverá um aumento potencial da demanda que passará a pressionar pela expansão do ensino superior no país.

Caso esse cenário se confirme empiricamente, a retomada da expansão do ensino superior requererá novos rumos, cujas definição e implementação, contudo, serão condicionadas, em grande medida, pelas raízes históricas do sistema. A tradição da educação superior brasileira não é universalista. Mais do que em outros países, ela ainda permanece elitista, característica esta reforçada pela sua pouca diversificação institucional. Se, no início, o fenômeno da elitização se identificava pelo reduzido número de instituições e de vagas, a evolução do sistema, decorrente da dinâmica social e do aumento das possibilidades de acesso de população às oportunidades educacionais mais avançadas, foi introduzindo, paulatinamente, novos mecanismos de discriminação e de distinção social, marcadamente aqueles ligados ao recorte público/privado, universidade/instituição isolada, ensino de elite/ensino de massa, cursos dominados por camadas privilegiadas socialmente/cursos que absorvem um público heterogêneo socialmente, graduação/pós-graduação, etc.

É difícil conceber que a sociedade brasileira venha a aceitar, como no passado, um crescimento ilusório, isto é, mero aumento quantitativo de vagas com ensino de menor qualidade, que tradicionalmente tem implicado salas de aula superlotadas e docentes pouco qualificados academicamente. O cenário político brasileiro é bastante diferente do momento em que ocorreu a expansão do sistema nos anos 70, a relação entre os diversos segmentos envolvidos com o ensino superior é distinta, dando

margem a reivindicações e negociações de ordem estritamente acadêmica que, anteriormente, não encontravam espaço adequado de realização. Ou seja, o novo cenário da expansão que se requer deve combinar, mais do que nunca, aumento da capacidade de atendimento do sistema à sua maior qualificação acadêmica. Esta dinâmica se soma a outra, presente no mercado de trabalho, cada vez mais exigente e seletivo quanto ao perfil dos profissionais que se dispõem a empregar, aliado ao progressivo esgotamento dos segmentos do mercado mais interessados em profissionais de nível superior com perfil indiferenciado, notadamente aquele relativo às burocracias públicas. As próprias reformas em curso na administração pública, especialmente nos níveis federal e em vários Estados da federação, sugerem importantes modificações neste subconjunto do mercado empregador.

Dentro do próprio sistema de ensino superior, instala-se, através de um processo de concorrência, inerente ao funcionamento deste campo, uma competição pela qualidade, entre as diferentes instituições que o integram. O surgimento de inúmeras novas universidades, assinalado no início deste artigo, que para continuarem a sê-lo devem cumprir uma série de requisitos legais e acadêmico-científicos referentes às atividades de ensino, pesquisa e extensão, exerce, de certa forma, um papel relevante rumo a patamares mais elevados da educação superior. Esta tendência determina a necessidade das instituições de perseguirem padrões acadêmicos mais elevados e de desenvolverem estratégias adequadas que atraíam e mantinham suas distintas clientelas. Já não têm mais precedência os meros objetivos de certificação. Este processo de uma busca de melhoria acadêmica que se instala no interior deste campo – que, espera-se, não seja apenas formal – poderá contribuir para uma maior diferenciação da qualidade dos serviços acadêmicos oferecidos pelas instituições. E, para isso, é necessário um corpo docente efetivamente mais qualificado e recursos materiais suficientes, colocando em funcionamento propostas acadêmicas consistentes.

A legislação mais recente concernente ao ensino superior, através de uma série de leis, decretos e portarias, de certa forma, construiu uma moldura capaz de fornecer orientações gerais para um novo processo de expansão do sistema pautado por pressupostos da qualidade acadêmica e diferenciação institucional. Certamente, a nova LDB constitui uma referência fundamental neste processo. Entre outros aspectos, deve-se assinalar que o artigo 45 da LDB introduz uma alteração substancial em relação à lei 5540/68, que instituiu a Reforma Universitária. A redação do novo texto exclui o termo *excepcionalmente* ao referir-se ao ensino superior oferecido em instituições não-universitárias, assinalando que as instituições compreendem variados graus de abrangência ou especialização. Nesse sentido, as instituições isoladas – que respondem por quase 70% do total das instituições e 22% das matrículas – deixam de ser consideradas um desvio de rota do ensino superior. Isso representa uma ruptura conceitual importante, uma vez que historicamente o modelo universitário foi eleito como tipo *natural* para o ensino de terceiro grau no país.

Nesse mesmo artigo, a LDB estabelece também que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento da educação superior, terão prazos limitados. Estes serão renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. O parágrafo primeiro desse artigo determina que, após um prazo para o saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação, haverá uma reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia, ou mesmo em descredenciamento.

A LDB também define a instituição universitária, regulamentando suas atribuições e as prerrogativas da autonomia. De acordo com o artigo 52 da LDB, universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de

domínio e cultivo do saber humano. Esta conceituação modifica substancialmente o entendimento da instituição universitária, uma vez que não menciona a universalidade de campo do conhecimento, mas fala de pluridisciplinaridade, possibilitando a criação de universidades especializadas. Ao lado disso, esse artigo não faz referência explícita ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como uma característica inerente das instituições universitárias. Ele também prescreve que as universidades devem possuir um corpo docente, com um terço, pelo menos, com titulação de mestrado ou doutorado, bem como trabalhando em tempo integral.

Há também duas importantes modificações na LDB que colocam consideráveis desafios ao sistema de ensino superior. Em primeiro lugar, desapareceu a figura do currículo mínimo dos cursos de graduação, substituída pela de diretrizes curriculares gerais. Isso, seguramente, possibilita um considerável aumento na flexibilidade para organização dos cursos, à qual deve corresponder um significativo aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos seus resultados, a fim de assegurar a adequada formação profissional, permanentemente enriquecida pelo potencial inovador contido naquela flexibilidade. A segunda modificação diz respeito à instituição dos cursos seqüenciais. Segundo a legislação, esses cursos serão oferecidos pelos campos do saber, através de diferentes níveis de abrangência, e serão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino. A oferta dessa modalidade de curso, interagindo com as disciplinas regulares da graduação, poderá representar um fator de permanente revisão das estruturas curriculares e dos conteúdos, pois, dentre vários efeitos, promoverá a convivência, na universidade, de estudantes, profissionais em formação, com profissionais em exercício no mercado de trabalho, em busca de atualização. Esta simples realidade poderá contribuir positivamente para um questionamento contínuo de eventuais conteúdos envelhecidos, tecnologias de ensi-

no ultrapassadas e para a aplicabilidade das matérias estudadas. Resta saber se a tradição certificatória que permeia a nossa cultura acadêmica não representará um obstáculo à instauração desses cursos sequenciais, uma vez que não está previsto o fornecimento de diploma legal para aqueles que o freqüentarem (19).

A Lei 9131/95 criou duas relevantes iniciativas no processo de aprimoramento do sistema. Através dela, instituiu-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), que veio substituir o antigo Conselho Federal de Educação, sobre o qual recaíam inúmeras acusações de práticas clientelistas e de corrupção. De acordo com essa Lei, o CNE tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoria ao ministro da Educação. As atribuições da Câmara de Educação Superior consistem em deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação para os cursos de graduação, deliberar sobre autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico das instituições de ensino superior, inclusive as universidades, tomando como base os relatórios e avaliações apresentados pelo MEC, etc. Tudo indica que o CNE será a última etapa no processo de avaliação das instituições de ensino visando o seu recredenciamento. Ou seja, constituiu-se um órgão capaz de orientar e supervisionar o funcionamento do sistema de ensino superior. Tudo leva a indicar que ele representa um salto qualitativo com relação ao antigo CFE. Ao mesmo tempo que criou o CNE, essa mesma lei instituiu o Exame Nacional de Cursos, que passou a ser conhecido através do nome de “provão”, como um dos procedimentos para a avaliação dos cursos de graduação. Segundo essa legislação, os resultados da avaliação serão utilizados pelo MEC para orientar as suas ações no sentido de fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação docente. Ao divulgar os relatórios de desempenho dos cursos, sem identificar nominalmente os alunos avaliados, o MEC tem a possibilidade de agregar os dados por instituição,

dependência administrativa, município, estado e região. Dessa forma, o exame oferece bases de comparabilidade entre as instituições, estimulando-as, quer direta quer indiretamente, a realizarem esforços no sentido de elevar o padrão de ensino e sanar deficiências existentes (20).

Por mais que se possa criticar a criação do Exame Nacional de Cursos e o seu funcionamento, não se pode deixar de reconhecer que ele constituiu uma medida relevante para desencadear um processo de avaliação da graduação. O fato é que por um largo período de tempo a graduação foi deixada na condição de limbo, encarnando a dimensão profana do ensino de terceiro grau no país. Como se sabe, o único nível do ensino superior que possui, desde a década de 70, um sistema de avaliação é a pós-graduação – geralmente tomada por grande parte da comunidade acadêmica como a dimensão sagrada do sistema –, realizado através das avaliações bianuais empreendidas pela Capes. Diga-se de passagem que esse processo de avaliação, conduzido pelos pares, tem-se constituído um dos mecanismos que têm possibilitado o contínuo aperfeiçoamento acadêmico da pós-graduação nacional.

Quase um ano depois de instituir o Exame Nacional de Cursos, o MEC, através do Decreto nº 2026, estendeu, de forma considerável, o âmbito do processo de avaliação do ensino de terceiro grau. Segundo esta legislação, o processo de avaliação passaria a compreender os seguintes procedimentos: a) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou natureza das instituições de ensino; b) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; c) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; d) avaliação dos programas de mestrado e

19 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação encontra-se publicada no *Diário Oficial da União* (Seção I-2783, Brasília, Imprensa Nacional). Uma competente reconstrução da trajetória da LDB pode ser encontrada no trabalho de Ricardo Martins e Ubiratan Aguiar, denominado *LDB: Memória e Comentários* (Documentos Universitários, nº 3, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1998).

20 A Lei nº 9131 de 24/11/95 encontra-se publicada na coletânea denominada *Ensino Superior: Legislação Atualizada* (Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior, Brasília, 1997). Com relação ao Exame Nacional de Cursos, consultar o documento *Bases para um Ensino de Qualidade* (Brasília, MEC, 1998, pp. 27-32). Com relação aos resultados do “provão”, ver a publicação *Exame Nacional de Cursos: Relatório Síntese* (Brasília, MEC/Inep, 1977).

doutorado, por área do conhecimento.

Esses procedimentos, segundo o decreto, são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e lançando mão de métodos e técnicas apropriadas a cada um deles. Tanto a avaliação individual das instituições quanto a dos cursos de graduação serão conduzidas por uma comissão externa, a ser designada pela SESu. Tudo leva a crer que o contato que a Comissão de Especialistas vem mantendo com as instituições de ensino, principalmente com as de menor tradição e prestígio acadêmico, possibilite o conhecimento *in loco* do seu funcionamento e, espera-se, que as sugestões apresentadas a elas possam efetivamente contribuir para a sua gradativa melhoria acadêmica (21).

O Decreto nº 2207/97, baseado nas determinações da LDB, dá um passo adiante no processo de flexibilização institucional do sistema de ensino superior. De acordo com ele, o sistema poderá adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. A figura de federação de escolas, criada na legislação da Reforma Universitária de 1968, foi suprimida, embora as instituições que ainda estão organizadas como tal continuem a existir. Ao contrário da redação da LDB, reafirma-se aqui, tal como o disposto no artigo 207 da Constituição Federal, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, enquanto característica das universidades, incluindo-se aí as especializadas. A grande inovação contida nesse decreto refere-se à criação dos centros universitários. Estes caracterizam-se por serem instituições pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento, bem como pela excelência do ensino oferecido em função da qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico. A legislação prevê que será estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir em sua sede cursos e programas de educação superior. Apesar de os centros não pos-

suírem o mesmo *status* e de outras prerrogativas de que gozam as universidades, a autonomia da qual passam a dispor, para responder à demanda do mercado, em termos da oferta de cursos e vagas, sem dúvida, é um fator que possivelmente contribuirá para tornar atrativo este modelo institucional, principalmente para o setor privado. Como já foi assinalado anteriormente, a forte pressão que existiu e, de certa forma ainda continua, para a transformação de estabelecimentos isolados e de federações de escolas em universidades prende-se ao fato da obtenção da prerrogativa de autonomia. Ao estender aos centros universitários essas mesmas prerrogativas conferidas às universidades, a nova legislação busca desviar a pressão dos estabelecimentos do setor privado no sentido de se transformarem em universidades, proporcionando-lhes uma nova modalidade institucional. Embora o peso da tendência histórica de aspiração ao *status* de universidade ainda deva condicionar, por algum tempo, a trajetória de desenvolvimento institucional das escolas superiores no país, é de se esperar que as novas alternativas venham concretamente a se materializar. Seria lamentável que num futuro próximo os centros universitários se transformassem numa mera estratégia visando a criação de novas universidades. Com isso estaria-se desperdiçando uma chance efetiva para experimentar novos formatos acadêmico-institucionais de oferta de cursos superiores (22).

Ao prefaciá-lo clássico trabalho de Durkheim, *L'Évolution Pédagogique en France*, Maurice Halbwachs ressaltava que um dos méritos dessa obra consistia no fato de Durkheim associar a longevidade e a tradição do sistema escolar à sua capacidade de desenvolver uma “vida própria”, ou seja, a sua habilidade em resistir às demandas e às pressões externas postas em sua direção. A este respeito Halbwachs assinalava que:

“Os órgãos do ensino (programas, matérias, métodos, etc.) estão em cada época em relação com as outras instituições do corpo so-

21 A íntegra deste decreto pode ser encontrada na publicação *Ensino Superior: Legislação Atualizada* (Brasília, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1997, pp. 75-7).

22 Este decreto estipula em seu artigo 2º que as IES que optarem pelo *status* de instituição sem fins lucrativos serão obrigadas a contar com um conselho fiscal, com representação acadêmica, bem como publicar anualmente seu balanço, aprovado por auditores independentes. Além disso, a instituição deve comprovar a aplicação dos excedentes financeiros para os fins da instituição mantida. Deve também, segundo o decreto, comprovar a destinação de pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo. O artigo 3º do decreto estabelece que as entidades mantenedoras com fins lucrativos submetem-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente na parte relativa aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas. A íntegra deste decreto pode ser encontrada na publicação *Ensino Superior: Legislação Atualizada* (Brasília, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1997, pp. 85-90). Para uma apreciação crítica da figura dos centros universitários, ver o artigo de Luis Antônio Cunha, “Políticas para o Ensino Superior: do Ceres à LDB” (*Revista Sociedade e Estado*, vol. XII, nº 1, Brasília, Departamento de Sociologia da UnB, 1997). O setor privado tem promovido uma discussão sobre a criação dos Centros Universitários. Um desses debates encontra-se publicado na revista *Estudos* (ano 14, nº 20, Brasília, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, agosto de 1997).

cial, com os costumes e as crenças, com as grandes correntes das idéias. Mas eles têm também uma vida própria, ao curso da qual conservam vários traços de sua estrutura antiga. Eles se defendem algumas vezes contra as influências que se exercem sobre eles do exterior, apoiando-se sobre seu passado... Encarada desse ponto de vista, a organização pedagógica nos surge como mais hostil à mudança, mais conservadora e tradicional talvez do que a própria Igreja porque ela tem por função transmitir às novas gerações uma cultura que mergulha suas raízes num passado afastado” (23).

Estas reflexões de Halbwachs tendem a sugerir que as instituições de ensino superior terão que travar uma dura luta contra elas mesmas, no sentido de se afastar da atitude de produzir práticas acadêmicas artificiais engendradas pela busca das igualdades formais entre elas. Somente uma ruptura com esse tipo de hábito que se encontra arraigado em nossa cultura acadêmica possibilitará que elas tirem proveito das oportunidades abertas pela legislação no sentido de colocar em prática iniciativas efetivamente diversificadas e inovadoras. Resta saber também se o governo – através das diversas Comissões de Avaliação e/ou de Especialistas constituídas para processarem a avaliação dos cursos e das instituições – terá sensibilidade para efetivamente estimular o desenvolvimento do ensino na direção da diversificação apontada pela nova legislação e, acima de tudo, de se afastar da tentativa de avaliar o sistema a partir de uma métrica acadêmica comandada por um padrão único de qualidade, bem como de saber lidar de forma profícua com as diferenças institucionais encontradas na vida real das diversas instituições. A expansão do ensino superior no país não pode ocorrer sem uma mudança significativa no perfil do corpo docente que atua em seu interior. Apesar do significativo avanço dos cursos de pós-graduação, constata-se que, de um modo geral, a qualificação docente ainda não é satisfatória. A pós-graduação no Brasil teve como principal objetivo a produção de pesquisadores e

docentes de nível superior. Este último objetivo, especificamente, ainda não foi alcançado para o conjunto do sistema de ensino superior. Em 1996, a pós-graduação tituló pouco mais de 10 mil mestres e 2.972 doutores. Considerando que nem todos os titulados dirigem-se para o ensino superior, estes números precisam, no mínimo, ser dobrados para qualificar formalmente o corpo docente que atua no ensino superior.

A Tabela 7 fornece informações quanto à qualificação docente no país. Como pode-se constatar, atualmente o sistema conta com 148 mil docentes. Desses, apenas 16% possuem a titulação de doutor e 25% a de mestre, ou seja, quase 60% dos docentes não possuem nenhum título conferido pela pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que 37% são portadores do título de especialista e 22% apenas são graduados. Não deixa de ser preocupante o fato de as instituições particulares, onde se concentram 60% das matrículas da graduação, apresentarem um corpo docente com uma pequena taxa de titulação acadêmica. Os dados evidenciam que 77% dos doutores e 59% dos mestres estão concentrados nas instituições públicas. Certamente esse contingente encontra-se também localizado em determinadas instituições, tais como universidades estaduais paulistas e algumas universidades federais. Alguns estudos desenvolvidos sobre o sistema acadêmico nacional têm chamado a atenção para a existência de um grau de correlação entre o nível da qualificação acadêmica e a profissionalização da carreira docente no país. Nesse sentido, os dados obtidos têm demonstrado que o cultivo de um *ethos* acadêmico e a efetiva prática da profissão acadêmica encontram-se implantados numa pequena fração das instituições de ensino superior no país (24).

Em face desta situação, a qualificação em nível de pós-graduação *stricto sensu* constitui uma estratégia indispensável para a retomada do crescimento do ensino superior. Novos programas de mestrado, estruturados segundo concepções modernas de ensino-aprendizagem, são absolutamente necessários. Uma nova tecnologia

23 Émile Durkheim, *L'Évolution Pédagogique en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969, p. 2.

24 Ver a este respeito o trabalho de Simon Scharzman e Elizabeth Balbachevsky "A Profissão Acadêmica no Brasil" (Documentos de Trabalho, 5/92, São Paulo, Nupes, 1992). Consultar também o trabalho de E. Balbachevsky, "Atores e Estratégias Institucionais: a Profissão Acadêmica no Brasil" (Documento de Trabalho, 2/96, São Paulo, Nupes, 1996). Quanto à defasagem entre o sucesso da pós-graduação no país e o ritmo lento da capacitação docente para o ensino superior, ver o artigo de Reinaldo Guimarães e Nádia Caruso, "Capacitação Docente: o Lado Escuro da Pós-graduação" (In *Discussão da Pós-graduação Brasileira*, Brasília, Capes, MEC, 1996).

de pós-graduação precisa ser desenvolvida, garantindo o acesso a um maior contingente de docentes e formação em tempo mais curto, sem perda de qualidade de conteúdo. Torna-se também necessário estabelecer um canal de maior interação da pós-graduação com o nível de graduação, de tal modo que os avanços obtidos naquele nível de ensino possam melhorar o desempenho do ensino de terceiro grau. Iniciativas como o Programa de Integração Pós-graduação-Graduação (Proin), visando uma maior integração entre estes dois níveis de ensino, deveriam ser reforçadas (25).

Por outro lado, é preciso ter em vista que a evolução das tecnologias de ensino e dos meios de comunicação, notadamente aquela promovida pelo acentuado desenvolvimento da informática, constitui um fator determinante de qualquer ação voltada para a melhoria do ensino de graduação. Não se concebe mais que, neste nível de ensino, os estudos sejam desenvolvidos sem o apoio de equipamentos de informática, impondo o adequado preparo de docentes e discentes para sua operação. Dessa forma, uma apropriada infra-estrutura, formada por laboratórios, salas especiais e modernos ambientes de estudo, constitui, atualmente, condição indispensável para o processo de aprendizagem. É preciso, pois, que os materiais didáticos sejam desenvolvidos e adaptados a esta nova realidade: *softwares* apropriados, CD-ROM instrucionais, etc., constituem ferramentas imprescindíveis para dar acesso à informação atualizada. Do mesmo modo, o cenário contemporâneo assiste a profundas mudanças na concepção das bibliotecas. O conceito tradicional de acervo em celulo-se vem sendo gradativamente alterado para o conceito misto, que supõe o armazenamento combinado da informação em modernos meios ligados ao mundo da informática. Além disso, o próprio conceito de disponibilidade de informação vem sendo também significativamente modificado pela implantação e desenvolvimento das redes, intercomunicando instituições, bibliotecas e usuários.

Em recente trabalho realizado sobre melhoria e inovação na graduação brasileira constatou-se que a grande maioria dos programas existentes voltados para este nível de ensino – tais como o Programa Especial de Treinamento (PET), a Iniciação Científica (IC), o Programa de Integração Pós-graduação-Graduação (Proin), o Programa de Graduação (Prograd), etc. – contempla basicamente as instituições públicas, especialmente as federais (26). De certo modo, esse fato encontra-se relacionado à distribuição da competência acadêmica instalada nestas instituições. No entanto, a complexidade do sistema de ensino superior do país tende a indicar que cada vez mais torna-se necessário que sejam desenvolvidos programas que contemplem o *universo das instituições*, não obrigatoriamente com recursos financeiros públicos, mas firmando parcerias e estabelecendo pontos de contatos e intercâmbios técnicos entre elas.

Como já foi assinalado anteriormente, as universidades públicas têm ocupado uma posição destacada na hierarquia do nosso sistema de ensino, uma vez que é no interior de algumas delas que se encontra disseminado um ensino de graduação e de pós-graduação de elevado padrão, bem como se pratica de forma institucionalizada a pesquisa científica. Em função de suas atividades acadêmicas, tendem a ocupar um papel estratégico no processo de qualificação dos diversos níveis de ensino, na produção da ciência e da tecnologia no país. Nesse sentido, a sociedade brasileira não pode abrir mão de suas universidades públicas, que devem ser fortalecidas e potencializadas. No entanto, a defesa da universidade pública, da sua preservação e da necessidade de sua constante melhoria, em termos de infra-estrutura e de condições de trabalho, não deve contribuir para obscurecer o fato de que ela representa apenas uma fração do sistema.

Na verdade, um dos desafios centrais que se coloca nos dias atuais para o ensino superior brasileiro é o de formular uma política que não seja voltada apenas para uma das partes do sistema. Ao contrário

25 Quanto às estratégias possíveis visando a melhoria da graduação através de uma maior integração com as atividades da pós-graduação, ver o trabalho de Yvonne Maggie, "Graduação e Pós-graduação em Ciências Humanas: Desafios e Perspectivas" [in *Discussão da Pós-graduação Brasileira*, Brasília, Capes, MEC, 1996]. Ver também com relação a esta questão a publicação organizada por Elida Fonte Pestana e Gláucia Vilas Bôa, *Ciências Sociais, Ensino e Pesquisa na Graduação* (Rio de Janeiro, Jornada Cultural, 1995).

26 Ver, a este respeito, Ricardo Martins e Carlos Benedito Martins, "Programas de Melhoria e Inovação no Ensino de Graduação: uma Avaliação Preliminar" (Trabalho apresentado na 63ª Reunião Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – Crub, Fortaleza, 1998).

ENSINO SUPERVISADO  
EIROPOA  
FILMOCOM  
BRASIL  
IMPORTAÇÃO  
NEO

disso, torna-se necessário um conjunto de ações que tenha como alvo o conjunto das instituições do sistema de ensino, que deve ser enfrentado em sua totalidade. Trata-se, portanto, de criar mecanismos reais que qualifiquem academicamente o sistema como um todo. Nesse sentido, deve-se assinalar que a política educacional desenvolvida a partir de 1995, através de determinadas medidas, criou condições favoráveis com relação à diversificação institucional do ensino superior, bem como estabeleceu mecanismos capazes de orientar um novo processo de expansão, pautado por pressupostos de qualidade acadêmica. No entanto, cumpre ressaltar que, na maioria das vezes, a ação governamental concentrou-se em problemas *ad hoc*, procurando equacionar problemas específicos, dando a impressão de uma ação fragmentada, ao gerar, por exemplo, uma lei relativa à escolha dos dirigentes das universidades federais, ao publicar um decreto especificando a natureza e o funcionamento das instituições de ensino com finalidade lucrativa, ao formular um anteprojeto visando a autonomia das universidades federais, etc. Certamente estas questões são da maior pertinência e devem ser equacionadas. O que se deseja registrar é, no entanto, o fato de parecer ter faltado a formulação de um plano mais geral e integrado que contemplasse um conjunto de medidas estratégicas voltadas para o sistema enquanto um todo, como, por exemplo, iniciativas dirigidas para a redução das desigualdades regionais existentes no ensino superior, ações visando uma ampla política de qualificação dos docentes que atuam no ensino de terceiro grau, uma política clara e explícita para o fortalecimento das universidades federais, iniciativas voltadas para a melhoria do ensino privado, um maior impacto da pós-

graduação no processo de melhoria dos cursos de graduação, etc.

Um dos pontos de partida para colocar em prática uma política voltada para o conjunto do sistema parte do reconhecimento de que ele não é apenas díspar na qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão oferecida pelas diferentes instituições. Ele é também fundamentalmente um sistema multifacetado, composto por instituições públicas e privadas, com diferentes formatos organizacionais e, especialmente, desempenhando múltiplos papéis e funções tanto local e regionalmente como com abrangência nacional e internacional. A tentativa de enquadrar toda essa riqueza e pluralidade num modelo único – que, em boa medida, tem comandado as representações e as práticas acadêmicas no país – tem sufocado por muito tempo todo o nosso sistema, obstaculizando experiências inovadoras capazes de aproximar essas instituições do contexto social em que elas se inserem.

A reforma do ensino superior que se faz necessária deve assumir como um de seus pressupostos básicos uma deliberada recusa de privilegiar um único formato de organização para o conjunto do sistema, de tal modo que possa permitir que floresçam no interior de cada instituição as suas reais vocações e potencialidades específicas. Essa postura possibilitará uma maior articulação das instituições de ensino com as demandas de diferentes perfis de formação profissional advindas do mercado de trabalho, um maior diálogo com as diversas aspirações de profissionalização dos estudantes e uma maior integração com os diversos contextos societários que as permeiam. Com isso, o sistema de ensino superior estará estabelecendo uma interação mais profícua e efetiva com a sociedade brasileira.

**TABELA 1**

**Evolução do Número de Instituições, por Natureza e Dependência Administrativa — Brasil 1980-96**

Ano	Universidades			Federações e Integradas			Estabelecimentos Isolados							
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1980	882	65	34	9	2	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	-	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	-	-	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	-	-	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	-	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	-	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	-	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	-	3	84	637	18	48	81	490
1995	894	135	39	27	6	63	5	5	101	648	18	44	66	520
1996	922	136	39	27	6	64	4	7	132	643	18	43	67	515

Fonte: MEC/INEP/SEEC

## TABELA 2

**Número de Instituições, por Natureza e Dependência Administrativa,  
segundo as Regiões — 1996**

Região	Total Geral	Universidades		Federações e Integradas		Estabelecimentos Isolados				
		Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
BRASIL	922	136	72	64	143	11	132	643	128	515
Norte	34	9	8	1	4	-	4	21	4	17
Nordeste	97	26	22	4	10	3	7	61	15	46
Sudeste	575	62	20	42	103	2	101	410	65	345
Sul	122	29	16	13	10	2	8	83	23	60
Centro-Oeste	94	10	6	4	16	4	12	68	21	47

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC

**TABELA 3****Evolução das Estatísticas do Ensino Superior – Brasil 1962-96**

Ano	Docentes	Matrícula	(B/A)	Concluintes	Vagas Oferecidas	Inscrições	(D/C)	Ingressos
	(A)	(B)			(C)	(D)		
1962	25.213	107.509	4,3	-	-	-	-	-
1963	28.944	124.214	4,3	19.049	-	-	-	-
1964	30.162	142.386	4,7	20.282	-	-	-	-
1965	33.135	155.781	4,7	22.291	-	-	-	-
1966	36.109	180.109	5,0	24.301	-	-	-	-
1967	38.693	212.882	5,5	30.108	-	-	-	-
1968	44.706	278.295	6,2	35.947	-	-	-	-
1969	49.547	342.886	6,9	44.709	-	-	-	-
1970	54.389	425.478	7,8	64.049	145.000	328.931	2,3	-
1971	61.111	561.397	9,2	73.453	202.110	400.958	2,0	-
1972	67.894	688.382	10,1	96.470	230.511	449.601	2,0	-
1973	72.951	772.800	10,6	135.339	261.003	574.708	2,2	-
1974	75.971	937.593	12,3	150.226	309.448	614.805	2,0	-
1975	83.386	1.072.548	12,9	161.183	348.227	781.190	2,2	-
1976	86.189	1.096.727	12,7	176.475	382.418	945.279	2,5	-
1977	90.557	1.159.046	12,8	187.973	393.560	1.186.181	3,0	-
1978	98.172	1.225.557	12,5	200.056	401.977	1.250.537	3,1	-
1979	102.588	1.311.799	12,8	222.896	402.694	1.559.094	3,9	-
1980	109.788	1.377.286	12,5	226.423	404.814	1.803.567	4,5	356.667
1981	113.899	1.386.792	12,2	229.856	417.348	1.735.457	4,2	357.043
1982	116.111	1.407.987	12,1	244.639	421.231	1.689.249	4,0	361.558
1983	113.779	1.438.992	12,6	238.096	-	-	-	-
1984	113.844	1.399.539	12,3	227.824	-	-	-	-
1985	113.459	1.367.609	12,1	234.173	430.482	1.514.341	3,5	346.380
1986	117.221	1.418.196	12,1	228.074	442.314	1.737.794	3,9	378.828
1987	121.228	1.470.555	12,1	224.809	447.345	2.193.861	4,9	395.418
1988	125.412	1.503.555	12,0	227.037	463.739	1.921.878	4,1	395.189
1989	128.029	1.518.904	11,9	232.275	466.794	1.818.033	3,9	382.221
1990	131.641	1.540.080	11,7	230.206	502.784	1.905.498	3,8	407.148
1991	133.135	1.565.056	11,8	236.377	516.663	1.985.825	3,8	426.558
1992	134.403	1.535.788	11,4	234.267	534.847	1.836.859	3,4	410.910
1993	137.156	1.594.668	11,6	240.262	548.678	2.029.523	3,7	439.801
1994	141.482	1.661.034	11,7	240.269	574.135	2.237.023	3,9	463.240
1995	145.290	1.759.703	12,1	245.887	610.355	2.653.853	4,3	510.377
1996	148.320	1.868.529	12,6	254.401	634.236	2.548.077	4,0	513.842

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC

## TABELA 4

## Evolução da Matrícula por Natureza e Dependência Administrativa — Brasil 1980-96

Ano	Total Geral	Universidades			Federações e Integradas			Estabelecimentos Isolados							
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Estadual	Municipal	Particular	
															Total
1980	1.377.286	652.200	305.099	81.723	17.019	248.359	96.892	2.622	-	94.270	628.194	11.616	24.907	49.246	542.425
1981	1.386.792	644.203	301.505	82.356	17.595	242.747	186.540	2.244	5.239	179.057	556.049	11.712	45.059	70.100	429.178
1982	1.407.987	659.500	305.468	87.499	17.624	248.909	189.146	-	7.198	181.948	559.341	11.472	47.402	71.725	428.742
1983	1.438.992	687.860	328.044	98.371	17.213	244.232	206.408	-	5.032	201.376	544.724	12.074	48.826	67.129	416.695
1984	1.399.539	672.624	314.194	106.066	17.602	234.762	198.818	-	4.067	194.751	528.097	12.005	49.947	67.998	398.147
1985	1.367.609	671.977	314.102	104.441	15.414	238.020	184.016	-	4.052	179.964	511.616	12.420	42.375	63.876	392.945
1986	1.418.196	722.863	313.520	104.816	20.600	283.927	190.711	-	3.094	187.617	504.622	12.214	48.973	74.415	369.020
1987	1.470.555	761.236	315.956	114.418	26.180	304.682	197.810	-	-	197.810	511.509	13.467	53.621	61.323	383.098
1988	1.503.555	770.240	304.465	129.785	17.178	318.812	201.744	-	965	200.779	531.571	13.366	60.951	58.641	398.613
1989	1.518.904	816.024	301.535	136.137	21.663	356.689	183.483	-	-	183.483	519.397	13.748	57.560	53.771	394.318
1990	1.540.080	824.627	294.626	136.257	23.499	370.245	202.079	-	-	202.079	513.374	14.241	58.160	51.842	389.131
1991	1.565.056	855.258	305.350	153.678	24.390	371.840	225.700	-	9.266	216.434	484.098	14.785	48.637	49.630	371.046
1992	1.535.788	871.729	310.533	159.963	30.353	370.880	205.465	-	9.445	196.020	458.594	15.351	50.170	53.847	339.226
1993	1.594.668	940.921	328.907	167.674	28.623	415.717	210.117	-	10.362	199.755	443.630	15.480	48.861	53.609	325.680
1994	1.661.034	1.034.726	349.790	190.271	31.547	463.118	203.471	-	10.344	193.127	422.837	13.753	41.665	53.080	314.339
1995	1.759.703	1.127.932	353.235	201.974	43.370	529.353	193.814	1.161	4.168	188.485	437.957	14.296	36.080	46.256	341.325
1996	1.868.529	1.209.400	373.880	204.819	47.432	583.269	245.029	1.592	7.089	236.348	414.100	15.107	36.690	48.818	313.485

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC

**TABELA 5****Ensino Médio – Matrícula Inicial por Dependência Administrativa. 1971-96**

Ano	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1971	1.119.421	4,0	47,9	4,6	43,5
1975	1.935.903	4,1	47,5	3,1	45,3
1980	2.819.182	3,1	47,0	3,5	46,5
1985	3.016.138	3,3	59,0	4,4	33,3
1989	3.477.859	2,8	62,4	4,4	30,4
1991	3.770.230	2,7	65,6	4,7	27,0
1994	5.073.307	2,1	71,8	5,3	20,8
1996	5.739.077	2,0	72,1	5,4	20,5

Fonte: MEC/ SEDIAE/ Sinopse Estatística do Ensino Superior.

**TABELA 6****Vestibular – Vagas oferecidas no Ensino Superior e Número de Concluintes no Ensino Médio. 1984-96**

Ano	Total de vagas		Relação concluintes/ vaga
	no ensino superior	Concluintes ensino médio	
1984	343.028	585.193	1,7
1987	447.345	605.504	1,4
1990	502.784	658.725	1,3
1993	548.678	851.428	1,6
1996	634.236	959.545	1,5

Fonte: MEC/ SEDIAE/ Sinopse Estatística do Ensino Superior.

**TABELA 7**

Número de Funções Docentes em Exercício, Percentual e Taxa de Crescimento, segundo Região e Grau de Formação – 1990 e 1996

Região/Grau de Formação	Funções Docentes				Crescimento
	1990		1996		%
	Total	%	Total	%	90-96
<b>BRASIL</b>	131.641	100,0	148.320	100,0	12,7
Sem Pós-graduação	45.352	34,5	33.370	22,5	-26,4
Especialização	41.597	31,6	53.990	36,4	29,8
Mestrado	27.753	21,1	36.954	24,9	33,2
Doutorado	16.939	12,9	24.006	16,2	41,7
<b>NORTE</b>	4.151	100,0	5.767	100,0	38,9
Sem Pós-graduação	1.629	39,2	1.854	32,1	13,8
Especialização	1.395	33,6	2.220	38,5	59,1
Mestrado	885	21,3	1.311	22,7	48,1
Doutorado	242	5,8	382	6,6	57,9
<b>NORDESTE</b>	22.293	100,0	23.744	100,0	6,5
Sem Pós-graduação	8.771	39,3	6.515	27,4	-25,7
Especialização	6.305	28,3	8.258	34,8	31,0
Mestrado	5.422	24,3	6.492	27,3	19,7
Doutorado	1.795	8,1	2.479	10,4	38,1
<b>SUDESTE</b>	73.021	100,0	78.752	100,0	7,8
Sem Pós-graduação	24.396	33,4	16.109	20,5	-34,0
Especialização	21.363	29,3	27.336	34,7	28,0
Mestrado	14.997	20,5	18.996	24,1	26,7
Doutorado	12.265	16,8	16.311	20,7	33,0
<b>SUL</b>	24.567	100,00	30.176	100,0	22,8
Sem Pós-graduação	7.808	31,8	6.215	20,6	-20,4
Especialização	9.797	39,9	12.191	40,4	24,4
Mestrado	4.991	20,3	8.040	26,6	61,1
Doutorado	1.971	8,0	3.730	12,4	89,2
<b>CENTRO-OESTE</b>	7.609	100,0	9.881	100,0	29,9
Sem Pós-graduação	2.748	36,1	2.677	27,1	-2,6
Especialização	2.737	36,0	3.985	40,3	45,6
Mestrado	1.458	19,2	2.115	21,4	45,1
Doutorado	666	8,8	1.104	11,2	65,8

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC