



**observatório
universitário**

*Estrutura e Ordenação da Educação Superior:
Taxionomia, Expansão e Política Pública*

Documento de Trabalho nº. 24

*Edson Nunes
Enrico Martignoni
Leandro Molhano
Marcia Marques de Carvalho*

Outubro de 2003



O Observatório Universitário, é um núcleo do instituto Databrasil – Ensino e Pesquisa, que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior.

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Márcia Marques de Carvalho

mmcarv@candidomendes.edu.br

Leandro Molhano Ribeiro

lmolhano@databrasil.org.br

Enrico Martignoni

emartignoni@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Equipe Técnica

Ana Beatriz Gomes de Mello Moraes

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Enrico Martignoni

Fabiana Coutinho Grande

Helena Maria Abu-Mebri Barroso

Leandro Molhano Ribeiro

Márcia Marques de Carvalho

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

<u>I - ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO SISTEMA FRENTE À SUA TAXIONOMIA PRESCRITIVA</u>	3
<u>II - EXPANSÃO, PNE, RESTRICÇÕES ESTRUTURAIS E CORPORACÕES PROFISSIONAIS</u>	8
<u>III - POLÍTICA PÚBLICA E ENSINO SUPERIOR</u>	15
<u>IV - NOTA CONCLUSIVA</u>	18
<u>SOBRE O(S) AUTOR(ES)</u>	21
<u>DOCS. TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO</u>	22

Apresentação¹

Em consonância com o foco do seminário e a agenda desta mesa, discutem-se três temas. Primeiro, o problema da organização e da estrutura da educação superior brasileira frente à sua taxionomia oficial. Segundo, os problemas dessa estrutura frente à obrigação de crescimento da oferta de educação superior, estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), vis à vis as restrições estruturais da sociedade e as restrições derivadas da matriz profissionalizante do ensino superior no Brasil. Terceiro, o problema da modelagem do futuro desse sistema na ausência de aparatos de inteligência para que isso possa ocorrer.

I - Organização e Estrutura do Sistema Frente à sua Taxionomia Prescritiva

O sistema de ensino superior brasileiro classifica as instituições de ensino em 5 ou talvez 6 tipos distintos, que são: 1 - Universidades, 2 - Centros Universitários, 3 - Faculdades, 4 - Faculdades Isoladas, 5 - Centros de Ensino Tecnológico, 6 - se desejar, os Institutos ou Escolas Superiores de Educação. Mas, possivelmente, os 5 primeiros tipos descrevem formalmente, segundo a prescrição legal, as IES que constituem o sistema de ensino superior brasileiro².

Esta taxionomia foi muito mais um construto com objetivo regulatório do que o produto de uma reflexão sobre a educação superior. Não contém, por isso, nenhuma análise efetiva da educação superior, mas apenas constitui sua

¹ Trabalho apresentado no seminário *Universidade: por que e como reformar?*, Senado Federal, agosto de 2003; também publicado em *A Universidade na Encruzilhada*, Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.

² Esta taxionomia, criada pelo Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, foi examinada, em perspectiva comparada, por Edson Nunes et alli. *Teia de Relações Ambíguas: Regulação e Ensino Superior*. Brasília: INEP, 2002. O marco regulatório que lhe dá origem e sentido está descrito em *Regulação no Sistema de Educação Superior: marco legal, estrutura e*

separação em "fatias", para os fins de processos regulatórios. Talvez isso seja até natural porque a aceleração do crescimento da educação superior é recente, remonta à década de 90, no bojo do qual a taxionomia assumiu o papel, por um lado, de incentivar o crescimento, principalmente do setor privado e, por outro lado, de servir de balizamento para as regras regulatórias e de supervisão. Em adição, o sistema de ensino superior brasileiro comparado com outros países é muito recente, como são muito recentes as nossas instituições de ensino e, portanto, o próprio sistema classificatório³.

Estaria na hora de gerar, com base em estudos empíricos, associados a concepção mais genérica, a verdadeira taxionomia desse sistema brasileiro, para saber quais são os tipos de IES que se escondem atrás desse "biombo taxionômico" usado nos últimos tempos. Atrás desse "biombo" existem, atualmente, 1.960 instituições de ensino superior⁴. Dessas, 162 são Universidades, sendo 84 privadas e 78 públicas. Setenta e nove são Centros Universitários, dos quais 76 são privados e 3 são públicos. Cento e onze são Faculdades Integradas. Existem 1.510 Faculdades Isoladas, Escolas ou Institutos Superiores. Das 1.960 IES, 1.320 estão nas regiões Sul e Sudeste, sendo que praticamente 1.000 estão apenas no Sudeste. Esse sistema, que hoje oferece cerca de 14.000 cursos, é distribuído em mais ou menos 26.000 habilitações, segundo os números do INEP hoje.

organização. Documento de Trabalho do Observatório Universitário, nº 20. Rio de Janeiro: Databrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM, 2003.

³ Nos Estados Unidos, as duas principais taxionomias do sistema de ensino superior são realizadas pela Associação Americana de Professores Universitários (AAUP) e pela Carnegie Foundation. Basicamente, utilizam os graus e títulos oferecidos pelas IES para descrever os tipos de universidades e faculdades existentes. A AAUP apresenta uma classificação baseada em 5 tipos de IES, enquanto a Carnegie Foundation trabalha com um sistema dividido em dez categorias. Essas taxionomias estão sumarizadas em Edson Nunes et alli **Teias de Relações Ambíguas**, op. cit., e Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano Ribeiro. **Corporações, Estado e Universidade: o diálogo compulsório sobre a duração de cursos superiores no Brasil.** Documento de Trabalho do Observatório Universitário nº 5. Rio de Janeiro: Databrasil- Ensino e Pesquisa/UCAM, 2001.

⁴ INEP. Consulta ao Cadastro da Educação Superior em 04 de agosto de 2003.

Mantida rigorosamente a descrição legal sobre o que constitui uma Universidade - apenas para mostrar um pouco a impertinência dessa taxionomia - quantas dessas seriam Universidades de fato?

Além da necessidade empírica de se descrever o sistema de IES, é necessário resgatar o conceito de Universidade, respeitando os princípios definidos em lei, até mesmo para que possamos acertar as prioridades de investimento e as concepções estratégicas sobre a educação superior. A articulação do ensino, pesquisa e extensão em instituições de excelência, que, segundo a legislação, deve caracterizar o ensino ministrado na Universidades, é dispendiosa. Requer concentração de recursos materiais e humanos, e não dispersão como vem sendo sugerido pelo numero grande de Universidades que seriam obrigadas a fazer atividade de pesquisa⁵.

Desconhecem-se países que tenham 162 Universidades definitivamente doutorais, de pesquisa. Também desconhecem-se países que definam como Universidades aquelas instituições que possuem apenas dois mestrados. É preciso recuperar os princípios que orientam o conceito de Universidade, trazê-lo de volta ao seu leito, para que se possa discutir, de fato, esse sistema, que, simplificando, hoje define como Universidade aquela instituição que tem no mínimo dois mestrados recomendados pela CAPES.

Para dar um exemplo sobre essa necessidade, porque talvez não começar pelo setor público - para não parecer que estejamos sugerindo uma perseguição ao setor privado. Sugere-se que seja desuniversidadizada a tendência do ensino superior no Brasil. Todos querem ser Universidade ou Centro Universitário, por

⁵ De acordo com a LDB, "as universidades caracterizam-se por serem instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Devem possuir I. produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional, e nacional; II. um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado; III. um terço do corpo docente em regime de tempo integral." (Lei 9.340/96; art. 52). O Decreto 3.860/01 afirma ainda que as Universidades são "instituições de excelência que articulam ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável.

causa da cláusula de aumentar cursos e abrir vagas. À rigor, não vimos discutindo a autonomia, que estaria no cerne da identidade institucional da Universidade, mas apenas o direito, o acesso, a essas duas prerrogativas: abrir cursos e aumentar vagas; prerrogativas que hoje, inclusive, fazem com que muitas Universidades privadas se oponham à existência dos Centros, de modo a mitigar a competição representada por eles. Obviamente, ao verificar quem é e quem não é universidade de verdade no setor público, veremos que o número efetivo de Universidades é muito menor do que o número que hoje a nomenclatura legal descreve. E se o fizermos no setor privado, com certeza vamos ter uma surpresa muito maior do que teríamos no setor público.

Mas o que fazer com a autonomia, já que grande parte do debate sobre a autonomia na Universidade brasileira relaciona-se com as prerrogativas mencionadas acima? Aqui reside outro "mito nominalista" da discussão sobre ensino superior no Brasil. De fato, não existe autonomia no Brasil. Aliás, para dizer a verdade, o Estado Brasileiro parece ter ojeriza à autonomia, seja de Universidades, seja de Estados, seja de Municípios, seja de Agências Reguladoras. O Estado Brasileiro parece confundir autonomia com soberania. Como soberano é o Estado Nacional, não admite que entidades sub-nacionais tenham autonomia.

O que se chama de autonomia hoje é, na verdade, uma autonomia mitigada, no caso do setor público, e uma autonomia que se resume a abrir cursos e aumentar vagas, no caso do setor privado.

Assim como as Universidades Públicas, as Universidades Privadas também não têm autonomia frente aos seus mantenedores, talvez excetuando-se alguma comunitária. Embora ao falar da educação superior a referência seja o sistema de mantidas, de fato, o ensino superior é um sistema governado por mantenedoras, sejam elas laicas, confessionais ou públicas. Existe uma ausência de vida universitária tout court naquilo que seria o sistema de mantidas, e existe uma soberania de fato das mantenedoras com relação às suas mantidas.

É preciso, então, destampar esta peneira que está escondendo o sol e dar nome aos bois, porque, caso contrário, a autonomia estará resumida em ampliar ou em restringir a capacidade de abrir cursos e aumentar vagas. Taxionomicamente isso é irrelevante, depende da estratégia, das preferências, dos princípios que orientam as políticas públicas, mas não se deve macular o conceito de Universidade através do "mito nominalista", que fez com que o desejo de ser Universidade, desde o ponto de vista da expansão do setor privado, se apóie apenas na possibilidade de aumentar vagas e abrir cursos novos, sem para isso precisar de autorização governamental.

Da forma como essa taxionomia está concebida - construto para efeitos regulatórios - o sistema de ensino superior acaba sendo levado a duas camisas de força: uma, é a que pressiona o sistema para um certo isomorfismo. A outra é a que pressiona o sistema para uma espécie de isonomia de funções, hierarquias, salários e vantagens. Como esta taxionomia foi feita *ex ante* - ao contrário do que deve normalmente ser feito na ciência, onde a classificação é realizada depois do estudo do objeto, depois de sua descrição - ela está amarrando a educação superior brasileira, impedindo uma reflexão ampla sobre a sua estrutura e sobre o seu posicionamento estratégico.

II – Expansão, PNE, Restrições Estruturais e Corporações Profissionais

Com relação ao segundo tema, a questão de expansão da oferta de educação superior diante das restrições da estrutura social e da matriz profissionalizante do ensino no Brasil, é possível fazer as seguintes observações sobre a possibilidade de se cumprir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação de matricular 30% dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior até o final de 2010.

Em números atuais isso significa mais que quadruplicar o sistema. O cumprimento dessa meta hoje, corresponderia a ter matriculados no ensino superior cerca de 7 milhões de estudantes⁶. No entanto, o número de matriculados seria maior, cerca de 12 milhões de estudantes, se adicionarmos ao contingente de 18 a 24 anos, aqueles que estão fora da idade-alvo e cursam o ensino superior⁷. Antes de mencionar os problemas para o cumprimento da meta estabelecida no PNE, é preciso registrar que o Brasil tem um atenuante demográfico para o seu atingimento. A coorte de jovens entre 18 e 24 anos, em 2010, vai ter praticamente o mesmo tamanho que hoje. Essa coorte apresentará crescimento até 2005/2006, mas depois, por conta de fatores demográfico progressivos, começará a cair, fazendo com que os 30% de jovens entre 18 e 24 anos, em 2010, sejam, em termos numéricos, equivalentes à mesma

⁶ Para atingir a meta do PNE, 7.002.287 pessoas de 18 a 24 anos deverão estar matriculadas no ensino superior, em 2010, um número 4,1 vezes maior do que existia em 2000, 1.705.768 estudantes. Dados elaborados pelo Observatório Universitário, a partir dos dados básicos do IBGE: Censo Demográfico, 2000.

⁷ Análise detalhada dessas estimativas encontram-se em Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho. **Desconstruindo o PNE: limitações estruturais e futuro improvável**. Documento de Trabalho do Observatório Universitário, nº 22. Rio de Janeiro: Databrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM, 2003. Trabalho apresentado no II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares. Fortaleza, 27-29 de Agosto, 2003.

percentagem sobre a coorte existente nos dias de hoje⁸. Isso certamente favoreceria o cumprimento da prescrição legal. Ainda assim persistem dificuldades para que a meta seja atingida.

No que se refere às restrições colocadas pela estrutura social brasileira, observa-se que uma primeira dificuldade tem a ver com a idade média dos estudantes que cursam o ensino superior. De acordo com o IBGE, no ano 2000, havia 1.705.768 estudantes entre 18 e 24 anos no ensino superior no Brasil⁹, o que representava cerca de 60% dos alunos matriculados nesse nível de ensino. Simultaneamente, apenas um terço da população entre 18 a 24 anos estava estudando, considerando-se todos os níveis de ensino. Dentre esses jovens de 18 a 24 anos, apenas 9% estavam no ensino superior. Não apenas uma parcela pequena desses jovens cursava o ensino superior em 2000, como uma análise do perfil dos estudantes nesse tipo de ensino revela que a idade média dos estudantes brasileiros que cursam esse nível de ensino está crescendo com a expansão do sistema: era de 25 anos em 91, de 26 em 2000 e de 27 em 2001¹⁰.

Outra restrição importante refere-se ao mercado de trabalho. A população entre 18 e 24 anos é a maior parcela da população economicamente ativa do Brasil. Ao mesmo tempo, é a que apresenta a maior taxa de desemprego entre as diversas coortes adultas brasileiras. Existem mais ou menos 23 milhões de pessoas nessa faixa sendo que 16 milhões fazem parte da população economicamente ativa. No ano 2000, 70% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam procurando emprego¹¹. Entre os que trabalhavam, 80% se

⁸ Segundo as estimativas do IBGE, em 2000, a população de jovens entre 18 e 24 anos era de 23.693.161 pessoas. Em 2006, atingirá o montante de 24.017.640 de pessoas, caindo para 23.340.958, em 2010.

⁹ IBGE. Censo Demográfico, 2000.

¹⁰ Informações elaboradas pelo Observatório Universitário a partir dos dados básicos do IBGE: Censos Demográficos de 1991 e 2000; Contagem da População, 1996; e PNAD, 2001. Ver Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho. **Desconstruindo o PNE: limitações estruturais e futuro improvável**, op. cit.

¹¹ IBGE. Censo Demográfico, 2000.

ocupavam por mais de 40 horas semanais. Os dados indicam que 35% trabalhavam entre 40 e 44 horas e 44% trabalhavam mais de 45 horas semanais.

Além dessas complicações, existem outras relacionadas à renda e às condições de vida das famílias brasileiras. Dentre os alunos que estão completando 11 anos de escolaridade (e que supostamente poderiam disputar uma vaga no ensino superior), cerca de um quarto vive em condições de total dificuldade econômica: vivem com famílias com renda inferior a 2 salários mínimos, em domicílios precários, sem saneamento básico¹². Esta população, com escolaridade certa, possivelmente, mesmo se houvesse vaga, teria dificuldade em se manter no ensino superior, porque seria obrigada a rumar prioritariamente para o mercado de trabalho para gerar renda familiar.

Outra dificuldade estrutural, pode ser apreendida na comparação entre a renda da população que está no ensino superior e a renda da população na idade certa que não cursa esse nível de ensino. Em 2001, os estudantes do ensino superior apresentaram uma renda mensal familiar em torno de R\$ 3.000. A população entre 18 e 24 anos que cursava o ensino superior tinha uma renda mais alta que a média, de quase R\$ 3.200, e os estudantes com idade acima de 24 anos tinham uma renda menor do que a média, de aproximadamente R\$ 2.800. Todas essas três faixas de renda dos estudantes do ensino superior (a média total, a média daqueles na idade certa e a média daqueles fora da idade) eram maiores do que a renda média dos jovens entre 18 e 24 anos que estavam fora da educação superior. Observe-se que 70% dos estudantes do ensino

¹² Foram contabilizados como jovens entre 18 e 24 anos de idade que vivem em condições adversas aqueles que possuem pelo menos uma das seguintes características: rendimento familiar inferior a 2 salários mínimos, não possuem fogão e/ou geladeira no domicílio, vivem em domicílios com material das paredes e/ou da cobertura não duráveis, vivem em domicílios com densidade de moradores superior a 2 moradores e renda inferior a 5 salários mínimos, vivem em domicílios alugados e possuem renda familiar a 5 salários mínimos, vivem em domicílios sem canalização interna de água. Ver Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho. **PNE: restrições impossibilidades e desafios regionais**. Documento de Trabalho do Observatório Universitário, nº 23. Rio de Janeiro: Databrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM, 2003. Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação, Goiânia, Setembro de 2003.

superior no Brasil tinham uma renda familiar acima de 8 salários mínimos e apenas 30% daqueles que não estavam no ensino superior possuíam uma renda superior a 8 salários mínimos¹³.

Os problemas enumerados acima equivalem mais ou menos a dizer o seguinte: o Brasil, dadas as restrições estruturais socioeconômicas (renda familiar e condições de vida, mercado de trabalho, distorção idade/série, etc) está atingindo o patamar possível de absorção de estudantes na idade certa (18 a 24 anos) pelo ensino superior.

Existe ainda um problema adicional, que diz respeito à matriz profissionalizante do ensino superior, problema este relacionado ao posicionamento das corporações profissionais frente à expansão do ensino superior. Observou-se anteriormente que o comando legal, via PNE, determina a expansão da educação superior; ou seja é preciso ampliá-lo em 7 anos, para incorporar aproximadamente 12 milhões de estudantes. A educação superior mais do que dobrou em 11 anos: passou de 1.377.286 de estudantes em 1990 para 3.030.754 em 2.001¹⁴. No entanto, as corporações profissionais dizem “Não, não precisamos de mais profissionais”. Uma consulta aos órgãos que têm direito a opinar sobre a abertura de cursos permitirá observar que eles praticamente dizem: “Não, não abram mais cursos porque estamos saturados de profissionais”. E dizem isso por uma consciência de mercado, por um lado, e por uma preocupação relativa à qualidade do ensino e ao eventual aviltamento da profissão e remuneração, por outro lado.

Registre-se aqui o caveat: não é possível quadruplicar um sistema em 15 ou 20 anos, sem perda de qualidade. Há uma contradição numérica nesse processo. Não é possível mais do que dobrar a oferta de ensino superior e manter simultaneamente a qualidade do ensino, pelo simples fato de existir

¹³ Dados elaborados pelo Observatório Universitário (DataBrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM), a partir dos dados básicos do IBGE: Censo Demográfico, 2000.

¹⁴ IBGE. Censos Demográficos, 1991 e 2000.

menos gente ensinando, e mais gente sendo incorporada. Nenhum sistema é capaz de se reproduzir a essa taxa de crescimento, sem que haja perda de qualidade. Há uma impossibilidade numérica nesse sentido: denominador muito grande, comparado com numerador diminuto.

Portanto, persiste o problema de zelar pela qualidade e garantir o não aviltamento profissional, que é o que têm dito as corporações profissionais, para justificar sua oposição à abertura de novos cursos. Mas o PNE, em suma, a lei, manda expandir o ensino superior, ao mesmo tempo em que o país, pelo registro do discurso de seus governantes, acadêmicos e empresários, tem consciência de que é preciso aumentar em muito o contingente de estudantes no ensino superior. Este, de fato, é pífio em comparação internacional, enquanto os profissionais insistem em dizer que já existem profissionais demais¹⁵.

Diante dessas questões é de se perguntar quem está com a razão: as corporações, ou o PNE, ou a elite governamental e empresarial? Dadas dificuldades e necessidades do país é possível supor que todos têm razão. Resulta, portanto, que uma das reformas sobre as quais é preciso refletir, além daquelas ora perseguidas pelo governo, relaciona-se com a tendência de todos desejarem um título universitário profissional, defeso em lei.

O Brasil fez uma opção que se tornou meio trágica ao longo do tempo, uma opção que podia ser certa quando o ensino superior era um ensino de elite, mas quando se busca um processo de massificação, tal opção passa a constituir uma insidiosa covardia com as pessoas que, aos 16/17 anos, devem escolher uma profissão para seguir nos estudos da educação superior. É uma espécie de

¹⁵ De acordo com informações da OECD, o Brasil apresentou em 1996 uma taxa de escolarização líquida no ensino superior de 6,2%. Para se ter uma idéia de como essa taxa é pequena, a taxa média dos países considerados como possuindo sistemas de ensino superior de elite era de 9,4%, a média dos países considerados como tendo uma educação superior massificada era de 23% e a média dos que possuem uma educação superior universal era de 38,5%. OECD 1996. **Education at a Glance**, 1998.

profissionalização precoce. Se derem sorte vão ser felizes pelo resto da vida, se derem azar vão ser assombrados por esta escolha pelo resto da vida¹⁶.

Estaria na hora de pensar em uma outra matriz educacional, capaz de evitar a profissionalização precoce. O tamanho do ensino superior brasileiro está longe de ser suficiente, portanto a contradição entre profissão e universidade, terá que ser confrontada em algum momento com opções distintas, até mesmo porque o ensino precisa se diversificar.

Da forma como está, o ensino superior brasileiro encontra-se “amarrado” às 37 profissões regulamentadas, enquanto o mercado de trabalho apresenta uma forte diversificação de ocupações¹⁷. Profissão no Brasil é estatal, definida por lei, e essa definição estatal hoje não tem mais nada a ver com a realidade, que faz com que sejam caducas a definição e a educação superior que vem atrás dela. Observando o Código Brasileiro de Ocupações (CBO), encontram-se 2.422 ocupações distintas, distribuídas em 7.258 títulos anônimos. Claro que nem todas essas ocupações são de nível superior, mas ainda assim essas ocupações são agregadas em 596 grupos de base ou famílias ocupacionais, e muitos deles são relacionados a ocupações superiores¹⁸. Tendo em vista esses números que apontam para a diversidade de oportunidades no mercado de trabalho, é possível falar muito mais de ocupação do que profissão.

A Universidade ainda está amarrada à definição das 37 profissões regulamentadas. Para se ter uma idéia, uma inspeção do número de cursos

¹⁶ Sobre o problema da profissionalização precoce, relacionada à matriz profissionalizante do ensino superior ver Edson Nunes, André Nogueira, Leandro Molhano Ribeiro **Futuros Possível, Passados indesejáveis: selo da OAB, provão e avaliação do ensino superior**. Rio de Janeiro: Garamnod, 2001.

¹⁷ Ver Campanhole. **Profissões Regulamentadas**. São Pulo: Editora Altas, 1999.

¹⁸ O CBO de 2002 apresenta a seguinte estrutura: 10 grandes grupos (GG); 47 subgrupos principais (SGP); 192 subgrupos (SG); 596 grupos de base ou famílias ocupacionais; 2422 ocupações e 7.258 títulos. Grande Grupo é a categoria de classificação mais agregada, reunindo amplas áreas de emprego; Subgrupo Principal apresenta as grandes linhas do mercado de trabalho; Subgrupos, agrega ocupações que possuem natureza de trabalho semelhante no que se refere aos níveis de qualificação exigidos; Família define os postos de trabalho, com as tarefas, obrigações e responsabilidades atribuídas a cada trabalhador. Ver CBO, 2002.

e/ou programas de graduação existentes no ensino superior brasileiro revela que do total de 12.067 dos cursos existentes, 8.996, ou seja 74,6%, são cursos de profissões regulamentadas. Quando se analisa o número de alunos matriculados, verifica-se que do total de 3.029.154 alunos do ensino superior, 79,6% deles (2.410.574 alunos), estão matriculados em cursos de profissões regulamentadas¹⁹.

Nem todas as profissões regulamentadas estão proporcionalmente representadas nos ensinos superiores públicos e privados, já que nem todas, até mesmo por sua obrigação pública, são igualmente rentáveis. As universidades, principalmente as públicas, estão amarradas a algumas profissões de pouca rentabilidade. No terreno da expansão futura, essencialmente falando do setor privado, este deverá tender a um cálculo de expansão para aquelas áreas e curso mais baratos e com maior demanda, registrando-se uma certa consciência de mercado nisso.

¹⁹ Dados elaborados pelo Observatório Universitário (Databrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM) a partir dos dados básicos do MEC/INEP: Sinopse Estatística da Educação Superior, 2001.

III – Política Pública e Ensino Superior

O terceiro tema a ser abordado refere-se a seguinte questão: o que fazer com o futuro possível, a partir das decisões tomadas hoje e ontem no Brasil?

O Brasil é uma espécie de "ponto fora da curva". Comparando-se o Brasil com outras nações, verifica-se que, ao lado de países como a Indonésia, as Filipinas, a Coreia, o Japão, o país tem uma predominância de ensino superior privado sobre o público. Em 2000, cerca de 70% dos estudantes estavam matriculados nas IES privadas nesses países, segundo os dados da OECD. Nos demais países registrados²⁰, as IES públicas é que abrigavam mais de 70% dos estudantes²¹.

É preciso refletir se esta condição brasileira já não é permanente. Os orçamentos dos Estados Nacionais são engessados pela inércia. O Governo Carter tentou contornar isto, através de um orçamento de base zero, de modo a ressaltar as verdadeiras prioridades para impedir que o orçamento se repetisse automaticamente por inércia. E não foi muito longe. O "zero basis budget" não foi longe porque grupos de pressão, grupos de políticos, grupos da própria burocracia, já engessavam a despesa pública a ponto de não permitir variações muito intensas de rubricas ao longo dos anos. Portanto, dado o engessamento orçamentário e dadas as escolhas prévias da última década, possivelmente engessou-se a proporção público/privado brasileira por muito tempo.

Por conta da sua matriz profissionalizante de ensino superior, por ser o Brasil um ponto fora da curva, em função do comando legal para quadruplicar as matrículas no ensino superior em 7 anos, não há de onde ou com quem aprender, comparativamente, modelos adequados e experimentados bem

²⁰ Os demais países são Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Canadá, Chile, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Malásia, México, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Uruguai.

sucedidos de “governança regulatória” a serem replicados no Brasil. Não há nenhum modelo econométrico, não há nenhuma estrutura de gestão de outros países que possa ser copiada e aplicada ao país. Por isso, será necessário criar uma concepção do ensino superior e uma governança regulatória próprias.

No entanto, algumas dificuldades se apresentam para que isso seja realizado. O setor público brasileiro, principalmente o setor de inteligência, vem sendo judiciosamente destruído desde o começo da década de 90, a ponto de não existir um aparato sistemático refletindo estratégica e praticamente sobre o ensino superior e a economia no Brasil. O governo não tem isso, a SESu também não (talvez por não ser um órgão executivo), o INEP já teve, mas atualmente não tem, assim como não têm o IBGE, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento...

Na ausência da inteligência estratégica governamental, era de se esperar que o setor privado se apresentasse com algum investimento para resolver, ou pelo menos contribuir, ou competir pela inteligência estratégica e direção do sistema. Mas o setor privado também não faz isso. Este, se preparou muito mais para as guerras regulatórias do que para competições estratégicas sobre concepções do futuro - o que talvez seja até natural por causa do processo micro-regulatório característico dos últimos anos.

É preciso, então, investir na reflexão densa e séria sobre a governança regulatória brasileira, sobre as opções estratégicas para o ensino superior brasileiro, sua diversidade e de que maneira relacionar isso com a renovação da taxionomia das IES, mencionada acima. O ensino superior já é um mercado grande e que veio para ficar. Apenas o ensino superior privado mobiliza algo como 10 bilhões de reais por ano²². A capacidade e extensão do sistema de

²¹ Para uma análise sobre o Brasil como um caso desviante ver Edson Nunes. **O Caso Desviante do Ensino Superior Brasileiro**. Documento de Trabalho n° 09 do Observatório Universitário. Rio de Janeiro: DataBrasil - Ensino e Pesquisa/UCAM, 2003.

²² Ver Jacques Schwartzman e Simon Schwartzman. **O Ensino Superior Privado como Setor Econômico**. Trabalho realizado por solicitação do BNDES, 21 de agosto de 2002. Os autores

ensino já faz dele um setor parecido com outros da economia. Já é um setor que tem uma tessitura de interesses profundos no Congresso Nacional, que inclusive reflete isso em suas comissões e vozes ligadas ao setor privado de ensino, até mesmo porque ser a casa de representação de interesses.

Dadas essas condições e restrições, como o MEC vai resolver isso, se é que está preparado para resolvê-las?

afirmam que " O preço dos estudos (em IES privadas) varia entre quatro e nove mil reais anuais, dependendo da área.O preço médio da área das ciências sociais aplicadas, que cobre a metade dos alunos do setor privado, é de 5.300 reais anuais. Usando este valor como referência, podemos estimar que o ensino superior privado brasileiro representa uma indústria de aproximadamente dez bilhões de reais anuais, ocupando cerca de 200 mil pessoas, dos quais 115 mil professores (ou, mais precisamente, "funções docentes") e 85 mil funcionários administrativos" (p 01). Outro estudo, elaborado pela CM Consultoria e publicado em edição especial da Revista @prender estimou a movimentação anual das IES privadas em 12 bilhões de reais.

IV – Nota Conclusiva

Quanto a esta última pergunta, registra-se aqui um comentário final. Hoje existem três Ministérios fazendo política educacional no Brasil. São dois Ministérios principais e um coadjuvante. Os dois principais são o da Fazenda e o do Planejamento. O coadjuvante é o da Educação. Na minha trajetória profissional - eu sempre trabalhei na área econômica do governo - tive oportunidade de participar da coordenação de planos nacionais de desenvolvimento ou planos plurianuais de investimento. E o que se faz nesses planos? Primeiro, no interior dos ministérios da área econômica, pensa-se na consistência macro-econômica do modelo. Depois vai-se às políticas setoriais e fazem-se as negociações setoriais com cada ministério. Realizada a negociação setorial, se ela comprometer a consistência macro-econômica, cortam-se as verbas e os programas dos ministérios.

A educação no Brasil é considerada uma política setorial, assim como a saúde ou as políticas regionais. Os planos, na sua consistência, são muito mais promessas para os outros cumprirem do que para o próprio governo, que estima uma certa dinâmica de investimentos internacionais no setor privado, além do desempenho dos Estados e dos Municípios. Do ponto de vista do futuro (assegura Joseph Stiglitz, que foi Vice-Presidente e Economista Chefe do Banco Mundial, entre 1997 e 2000, e Prêmio Nobel de Economia, em 2001), o desenvolvimento tem dimensões fundamentais, dentre as quais a distribuição da renda e a educação. Não está pensando em políticas setoriais, mas sim em políticas que sejam parte consistente do cálculo macro-econômico.²³ E no Brasil claramente isso não faz parte do cálculo macro-econômico, nem faz parte do projeto do futuro.

²³ Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York: W.W. Norton & Company, 2002.

Assim, além das restrições mencionadas ao longo do texto, dos problemas advindos da castração conceitual imposta ao sistema pela taxionomia regulatória, das restrições estruturais e conjunturais que limitam o crescimento, das dificuldades com os recursos humanos e inteligência institucionalizada para a supervisão e concepção estratégica da educação superior, existe ainda um grave problema: enquanto a política pública sobre educação não passar a fazer parte da agenda substantiva do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, vai continuar a ser tocada por um Ministério coadjuvante, que é o Ministério da Educação.

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em direito e ciências sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE, Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES, e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado de Direito e de Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultoria para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, onde discute temas relativos à educação, conjuntura política, políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor de *A Gramática Política do Brasil*, *A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político*; *Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a nova face da relação estado-economia no Brasil*. Organizador dos livros *A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social* e *State and Society in Brazil: continuity and change*. Co-autor de *Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil*; *Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil* e *Evolução; Institucionalização do Ensino superior Privado no Brasil: 1968-1990* e *Dilemmas of State-led Modernization in Brazil*.

Enrico Martignoni

Mestre em Estudos Populacionais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, graduado em ciências econômicas pela UFRJ. É pesquisador do DataBrasil - Ensino e Pesquisa. Participou na elaboração de uma nova metodologia de cálculo de déficit habitacional para todos os municípios de São Paulo na Fundação Seade.

Leandro Molhano Ribeiro

Doutor em Ciência Política, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e graduado em ciências sociais pela UFMG. Assessor da Pró-reitoria de Planejamento e

Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM) e professor do curso de ciências sociais da UCAM. É pesquisador do Databrasil - ensino e pesquisa. Realiza pesquisas na área de políticas públicas, com ênfase em políticas sociais, e presta consultorias para empresas e instituições públicas e privadas. Autor de artigos na área de Ciências Sociais e Educação.

Márcia Marques de Carvalho

Pesquisadora da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes e do Observatório Universitário. Professora do Mestrado em Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes. Mestre em engenharia de produção pela UFRJ e graduada em estatística pela ENCE. Atua em projetos de pesquisa aplicada em educação superior, economia social e amostragem.

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no “II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos”.* Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. *Série Estudos de Políticas Públicas*, outubro de 2001; também publicado em *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: “Elecciones en Brasil: sondeos y programas”*, Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no “II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico”.* Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título “Governando por Comissões”.
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*

6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?"*. Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. *Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional*. Rio de Janeiro, abril de 2003.
10. **Governo de Transição FHC – Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas*, junho de 2003.
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas*, julho de 2003.
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título "Expansão do

Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios". Documento de Trabalho no. 25.

15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, *julho de 2003*.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Moraes e Márcia Marques de Carvalho, *julho de 2003*.
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; *incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003*.
19. **Segurança versus Insegurança**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003*.
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2003*.

22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*

23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*