

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação**

**Avaliação da Qualidade do Sistema de Educação Superior Brasileiro  
em Tempos de Mercantilização – Período 1994-2003**

**Tese de Doutorado**

**Julio César Godoy Bertolin**

**Porto Alegre  
2007**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação**

**Avaliação da Qualidade do Sistema de Educação Superior Brasileiro  
em Tempos de Mercantilização – Período 1994-2003**

**Julio César Godoy Bertolin**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação  
como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em  
Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Orientadora Dra. Denise Balarine Cavalheiro Leite**

**Porto Alegre  
2007**

À Tanise e à Camila, razões maiores da minha  
vida, pela paciência e pela espera amorosa.

## **Agradecimentos**

Agradeço a oportunidade de desenvolver minha tese de doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo seu caráter público e de qualidade.

À Universidade de Passo Fundo pela Licença Pós-Graduação e pelas oportunidades profissionais que vem me possibilitando.

Aos meus colegas da UPF, especialmente aos professores dos cursos de Ciência da Computação e Análise e Desenvolvimento de Sistemas, pelo companheirismo e fidelidade.

A toda minha família, meus irmãos e irmãs, minhas sobrinhas e sobrinhos, meus cunhados e cunhada, aos familiares da Tanise, pelo reconhecimento e incentivo.

À minha mãe e ao meu pai, que me legaram os princípios e valores que mais dignificam o ser humano: ética, humildade, solidariedade, fraternidade, igualdade e justiça. A eles, minha eterna gratidão.

### **E especiais agradecimentos**

À Capes e ao governo brasileiro, pelo apoio recebido para o desenvolvimento de estudos no exterior.

Ao Prof. Dr. Rui Santiago da Universidade de Aveiro, pela receptividade e orientação durante meu estágio de doutorado em Portugal.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Balarine Cavalheiro Leite pelo acompanhamento, pela orientação, e pelas oportunidades de aprendizado acadêmico e de vida que me proporcionou.

## Resumo

Este estudo teve como objetivo elaborar uma proposta de indicadores para avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro e, com base nestes indicadores elaborados, medir e avaliar o desenvolvimento da sua qualidade no período 1993-2004. Considerou-se que o período escolhido está associado à intensificação do fenômeno da mercantilização da educação superior no Brasil. Para caracterizar o fenômeno, o estudo apóia-se nas perspectivas teóricas de Boaventura de Sousa Santos sobre as crises da universidade, de Ana Maria Seixas acerca das transformações privatistas e dos autores David Dill, Pedro Teixeira, Bem Jonbloed e Alberto Amaral sobre os mercados da educação superior. Os temas da qualidade e da avaliação da qualidade têm como referência principal os trabalhos de Ronald Barnett, Lee Harvey e Diana Green. Foram estudados os indicadores e sistemas de indicadores de educação adotados pelas agências internacionais, tais como Unesco e OCDE. Com essas referências foi elaborado um sistema de indicadores para avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb, que compreende as categorias equidade, relevância, diversidade e eficácia. O estudo apresenta o sistema de indicadores elaborado e sua aplicação no período 1993-2004. Os resultados explicam a hipótese de trabalho, ou seja, em tempos de mercantilização da educação superior a qualidade da educação superior brasileira não se desenvolveu positivamente, visto que no período 1994-2003 não foram encontradas evidências claras de melhorias do Sesb em termos de equidade, relevância, diversidade e eficácia.

Palavras-chave: educação superior, avaliação de sistema, mercantilização da educação superior, avaliação da qualidade em educação superior, sistema de indicadores de SES.

## **Abstract**

The present study was carried out with the aiming to elaborate a proposal of indicators for assessing quality in Brazilian system for higher education and, based on those indicators, measure and evaluate the development of such quality in the period ranging from 1993 to 2004. It was considered the chosen period as associated to the increasing of the commodification of higher education in Brazil. In order to characterize that phenomena, the study used as grounds the theories developed by Boaventura de Sousa Santos, about the university crisis; by Ana Maria Seixas, about the privatizing transformations; and by David Dill, Pedro Teixeira, Bem Jonbloed, and Alberto Amaral, on the higher education markets. The matters involving quality and quality assessment have the main studies by Ronald Barnett, Lee Harvey, and Diana Green as references. The indicators and systems of education indicators adopted by international agencies such as Unesco and OCDE, were also studied. Based on those references a system of indicators for the evaluation of quality development in Sesb was elaborated, and it includes the following categories: equity, relevance, diversity, and efficiency. This study presents that indicators system as well as its application during the period 1993-2004. The results explain the hypothesis upon which work was developed, that is, in times of commodification of higher education, the quality of such education in Brazil has not developed positively. That is said based on the fact that during the period 1993-2004 there could not be found clear evidences of improvement in Sesb in what concerns equity, relevance, diversity, and efficiency.

**Key words:** higher education, evaluation system, commodification of higher education, quality assessment in higher education, system-level indicators for higher education

## Lista de Ilustrações

Figura 1 -	Representação do triângulo da coordenação de Burton Clark.....	91
Figura 2 -	Modelo geral dos sistemas de educação superior do Estado-Providência.....	106
Figura 3 -	Modelo geral dos sistemas de educação superior do neoliberalismo.....	106
Figura 4 -	Visões de qualidade em educação superior.....	143
Figura 5 -	Indicadores de resultado da aprendizagem da OCDE 2002.....	181
Figura 6 -	Indicadores de recursos econômicos e humanos da OCDE 2002.....	181
Figura 7 -	Indicadores de acesso à educação, participação e promoção da OCDE 2002.....	181
Figura 8 -	Indicadores de contexto pedagógico e organização escolar da OCDE 2002.....	182
Figura 9 -	Relação entre os indicadores da OCDE e propriedades da qualidade.....	184
Figura 10 -	Estrutura básica do sistema de indicadores para o Sesb.....	205
Figura 11 -	Sistema da Unesco-Cepes para indicadores de qualidade do Sesb.....	207
Figura 12 -	Avaliação da OCDE para indicadores de qualidade do Sesb.....	209
Figura 13 -	Análise do Banco Mundial para indicadores de qualidade do Sesb.....	211
Figura 14 -	Sistema de Indicadores para a qualidade do Sesb.....	215
Figura 15 -	Etapas do procedimento de investigação de Quivy e Campenhoudt.....	218
Figura 16 -	Evolução da quantidade de IES estatais e privadas no Sesb no período 1994-2003..	220
Figura 17 -	Evolução do percentual de matrículas das redes estatais e privadas no Sesb no período 1994-2003.....	220
Figura 18 -	Despesas executadas pelas Ifes com recursos do Tesouro como porcentagem do PIB no período 1994-2001.....	223
Figura 19 -	Estimativa comparativa do financiamento privado e do governo federal das IES do Sistema Federal de Ensino no período 1994-2001.....	224
Figura 20 -	Despesas executadas pelas Ifes com recursos do Tesouro por discente no período 1994-2001.....	225
Figura 21 -	Dispêndio do governo federal em P&D com o MEC no período 1996-2002.....	226
Figura 22 -	Quantidade de discentes por docente com título de doutor nas Ifes, nas IES estaduais/municipais, e nas IES privadas e no Sesb no período 1994-2003.....	227
Figura 23 -	Evolução da razão de discentes por docente com título de mestre ou doutor no Sesb no período 1994-2003.....	228
Figura 24 -	Quantidade de discentes por docente nas privadas, nas IFES e no Sesb no período 1994-2003.....	229
Figura 25 -	Evolução da porcentagem de docentes com dedicação integral e parcial do Sesb no período 1994-2003.....	230
Figura 26 -	Evolução da porcentagem de discentes por grandes áreas do conhecimento do Sesb no período 1994-2003.....	231
Figura 27 -	Quantidade de discentes de mestrado e doutorado no Brasil para cada bolsista no exterior no período 1996-2002.....	232
Figura 28 -	Quantidade de cursos de graduação avaliados pelo ENC (Provão) no período 1996-2003.....	233
Figura 29 -	Evolução da porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão nas Ifes e na rede privada no período 1998-2003.....	234
Figura 30 -	Evolução da porcentagem de cursos das Ifes, dos sistemas estaduais, da rede	235

	privada e do Sesb por conceitos no período 1998-2003.....	
Figura 31 -	Evolução da taxa de escolarização líquida na educação superior brasileira no período 1993-2003.....	236
Figura 32 -	Evolução da porcentagem de concluintes em relação aos discentes que ingressaram 4 anos antes no Sesb no período 1996-2003.....	237
Figura 33 -	Evolução da porcentagem da população economicamente ativa com diploma superior no Brasil no período 1993-2003.....	237
Figura 34 -	Quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científica por publicação internacional no Brasil no período 1998-2003.....	238
Figura 35 -	Comparação entre as taxas de escolarização líquida das populações negra e branca na educação superior brasileira no período 1993-2003.....	239
Figura 36 -	Evolução da relação entre a porcentagem de discentes da educação superior e a porcentagem da população de cada região do Brasil no período 1995-2003.....	240
Figura 37 -	Evolução da porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão por regiões do Brasil no período 1998-2003.....	241
Figura 38 -	Evolução dos indicadores do Sesb no período 1994-2003.....	242
Figura 39 -	Estimativa do financiamento do Sistema Federal de Ensino por discente no período 1994-2001.....	243

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Evolução do número de IES por categoria administrativa - Brasil 1997-2003.....	127
Tabela 2 - Estrutura condensada para o Plano de Ações Prioritárias da Unesco-Cepes.....	186
Tabela 3 - Indicadores do quadro referencial que suporta as políticas e os desenhos de políticas da Unesco-Cepes.....	187
Tabela 4 - Indicadores de financiamento da Unesco-Cepes.....	188
Tabela 5 - Indicadores de níveis apropriados de participação, acesso e retenção da Unesco-Cepes.....	188
Tabela 6 - Indicadores de resultados econômicos e sociais da Unesco-Cepes.....	189

## **Lista de Siglas**

ACE – Avaliação das condições de ensino

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cefet - Centro Federal de Educação Tecnológica

Cepes - European Centre for Higher Education da Unesco

Ceri - Centre for Educational Research and Innovation da OCDE

C&T – Ciência & Tecnologia

Cipes - Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Conaes - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

Creduc - Programa de crédito educativo

Enade - Exame nacional de desempenho de estudantes do Sinaes

ENC – Exame nacional de cursos

ENQA – European Network for Quality Assurance in Higher Education da UE

ES – Educação superior

EUA – Estados Unidos da América

Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Fatec – Faculdade de Tecnologia

FEA - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP

Fies - Programa de financiamento estudantil

FMI - Fundo Monetário Internacional

G8 - Grupo dos sete países mais desenvolvidos do Mundo e a Rússia

Gats – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC

Gatt – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

Geres - Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de educação superior

IFC – International Finance Corporation

Ifes - Instituições federais de ensino superior

Ince – Institut Nacional de Calidad y Evaluación do Ministério de Educação, Cultura e Desporto da Espanha

Ines - International Indicators of Education Systems do Ceri

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE

Ipib – Internet produto interno bruto

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MBA - Master of Business Administration

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil

MEC – Ministério da Educação do Brasil

Nafta - Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

PAE – Programa de ajustes estruturais do Consenso de Washington

Paiub - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

Paru - Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PEA - População economicamente ativa

P&D – Pesquisa & Desenvolvimento

PIB - Produto interno bruto

Pisa - Programme for International Student Assessment da OCDE

Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE

PPC - Paridade de poder de compra da OCDE

SFE – Sistema Federal de Ensino

SES - Sistema de educação superior

Sesb – Sistema de educação superior brasileiro

Sidra - Sistema IBGE de Recuperação Automática

Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Seppir - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

TQM – Total quality management

UE – União Européia

UFGRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade de Brasília

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPF – Universidade de Passo Fundo

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USP – Universidade de São Paulo

WEI – World Education Indicators da Unesco

## Sumário

<b>Resumo.....</b>	4
<b>Abstract.....</b>	5
<b>Lista de Ilustrações.....</b>	6
<b>Lista de Tabelas.....</b>	8
<b>Lista de Siglas.....</b>	9
<b>Prólogo.....</b>	15
<b>Introdução.....</b>	16
O problema.....	16
O objetivo.....	18
A justificativa.....	19
Definições teóricas.....	23
Abordagem metodológica.....	25
Estrutura do texto.....	27
<b>Capítulo 1 - A História e a Missão da Educação Superior.....</b>	30
1.1 A Trajetória da Universidade: do Feudalismo ao Neoliberalismo.....	31
1.1.1 O surgimento da universidade durante o feudalismo.....	31
1.1.2 A primeira grande crise da universidade durante o mercantilismo.....	32
1.1.3 A consolidação da universidade moderna durante o liberalismo.....	34
1.1.4 A massificação da universidade durante o <i>welfare state</i> keynesiano.....	37
1.1.5 Uma nova grande crise da universidade na emergência do neoliberalismo.....	39
1.2 Concepções e Transformações da Educação Superior Contemporânea.....	41
1.2.1 As concepções de universidade no século XX.....	42
1.2.2 O Estado, o mercado e as transformações da educação superior contemporânea..	46
1.3 A Missão da Educação Superior no Século XXI.....	51
1.3.1 A Unesco, o Banco Mundial e as funções da educação superior.....	52
1.3.2 As missões socioculturais e econômicas da educação superior no século XXI....	55
<b>Capítulo 2 - A Mercantilização da Educação Superior: o fenômeno mundial e o caso brasileiro.....</b>	62
2.1 Uma Introdução ao Estudo da Economia e dos Mercados.....	64
2.1.1 As teorias econômicas, o Estado e o mercado.....	64
2.1.2 O estudo do mercado: mecanismo de formação de preço ou estrutura social? ....	69
2.1.3 As experiências de mercados livres de controle político e social.....	73
2.1.4 O mercado e seus termos básicos.....	75
2.2 As Origens e as Características da Mercantilização da Educação Superior.....	77
2.2.1 A visão da educação superior como serviço comercial: de Adam Smith ao BM e a OMC.....	79
2.2.2 A mercantilização dos meios e dos fins da educação superior.....	89
2.2.3 Mercados em educação superior: do quase-mercado às falhas de mercado.....	108
2.3 A Mercantilização da Educação Superior Brasileira.....	116
2.3.1 A avaliação do Provão: <i>ranking</i> e competição de mercado .....	118
2.3.2 A grande expansão das instituições privadas.....	123

<b>Capítulo 3 - A Qualidade da Educação Superior: das concepções aos sistemas de indicadores.....</b>	<b>133</b>
3.1 As Concepções de Qualidade em Educação Superior.....	134
3.1.1 As propostas de taxionomia para a qualidade em ES.....	135
3.1.2 Novos termos e tendências de qualidade em ES: economicismo, pluralismo e equidade.....	142
3.1.3 A inexorável relatividade do conceito de qualidade em ES.....	153
3.2 A Qualidade dos Sistemas de Educação Superior.....	156
3.2.1 As características dos sistemas de educação superior.....	157
3.2.2 O entendimento de qualidade no âmbito de SES.....	163
3.2.3 A avaliação e a medição de sistemas de educação superior.....	167
3.3 Os Sistemas Internacionais de Indicadores de SES.....	172
3.3.1 Indicadores de qualidade para SES.....	173
3.3.2 Avaliações e medições internacionais de SES.....	179
<b>Capítulo 4 - O Desenvolvimento da Qualidade do Sesb no período 1994-2003.....</b>	<b>196</b>
4.1 Uma proposta de Sistema de Indicadores para o Sesb.....	198
4.1.1 O sistema de educação superior brasileiro – Sesb.....	199
4.1.2 Um sistema de indicadores para avaliar e medir a qualidade do Sesb.....	201
4.2 Avaliação e Medição do Desenvolvimento da Qualidade do Sesb - Período 1994-2003.....	216
4.2.1 Fundamentação metodológica da avaliação e medição do Sesb.....	216
4.2.2 Levantamento do desenvolvimento do Sesb no período 1994-2003.....	219
4.2.3 Análise geral do desenvolvimento da qualidade do Sesb - período 1994-2003....	241
<b>Conclusão.....</b>	<b>256</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>264</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>278</b>

## Prólogo

Não obstante desenvolver a docência e possuir título de mestre no campo das ciências exatas, desde os tempos de estudante me interessei por e me envolvi com questões políticas e sociais. Meu próprio mestrado, apesar de ser em Ciência da Computação, abordou o envolvimento de questões humanas como uma das principais tarefas de um analista de sistemas: superar a resistência dos usuários aos processos de informatização.

Nos últimos tempos, como ator do mundo acadêmico, primeiro como discente e depois como docente, tenho desenvolvido diversas atividades relacionadas com as mais importantes dimensões da universidade e da educação superior. Mais recentemente, desempenhando as funções de coordenador de curso de graduação, membro do Conselho Universitário da Universidade de Passo Fundo e como avaliador e consultor do Ministério da Educação, ampliei meu interesse pelo assunto avaliação e qualidade da educação superior.

No âmbito intra-institucional tenho dedicado especial atenção às questões de equidade e acesso como, por exemplo, ao idealizar e coordenar o projeto “Informática para todos”, que propicia o aprendizado básico do uso do computador e do acesso à internet para crianças carentes. No âmbito interinstitucional minhas atividades estão relacionadas principalmente com a avaliação de instituições e cursos de educação superior. No ano de 2003, participei da comissão formada pelo então ministro da Educação para propor um novo sistema de avaliação para a educação superior brasileira, o que resultou na proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes.

Atualmente, a educação superior faz parte dos meus projetos de vida pessoal e profissional. Acredito que a qualidade em educação superior é essencial para o desenvolvimento do país. Ao apresentar esta tese de doutorado, espero estar contribuindo com dados e evidências sobre o desenvolvimento da qualidade da educação superior brasileira. Hoje, mais do que nunca, tenho a convicção de que trabalhar num projeto que valoriza a idéia de educação como bem público e de educação superior comprometida com qualidade como equidade e relevância social é também estar trabalhando para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, humana e solidária.

## **Introdução**

Este capítulo inicial tem o objetivo de apresentar a problematização do tema objeto de estudo. Além dos objetivos, são apresentadas a justificativa e a importância do tema, as definições teóricas necessárias para a sua compreensão, a abordagem metodológica e a forma como está estruturado o trabalho. Ao introduzir a problemática, anuncia-se o caminho da construção intelectual realizada.

## ***O problema***

Com uma história de quase mil anos, as instituições de educação superior e as universidades passaram por grandes desafios e profundas transformações, como, por exemplo, na Renascença e na consolidação dos Estados nacionais. Pode-se dizer que foram reinventadas algumas vezes, tanto por meio de processos radicais como por lentos processos evolutivos (MORHY, 2003). Assim, a educação superior sempre demonstrou uma grande capacidade de adaptação e, à medida que a sociedade e o Estado se transformavam, também adquiria novas formas e funções. Nesta virada de século, quando o mundo sofre novamente profundas transformações sociais e econômicas, tais como a emergência da globalização, a predominância do princípio do mercado (neoliberalismo) e as inovações das tecnologias de informação e comunicação, novamente a universidade e as instituições de educação superior deparam-se com imensos desafios. Por conseguinte, nas últimas décadas estão ocorrendo mudanças na educação superior de vários países: os sistemas passaram de um modelo de elite para um modelo de massas, as IES multiplicaram-se e expandiram-se gerando uma grande diversificação de formas de organizações acadêmicas e administrativas, e, sobretudo, emergiu o fenômeno chamado de “mercantilização” ou “mercadorização da educação superior”.

A existência de instituições privadas e a cobrança de taxas dos alunos na educação superior não são fenômenos essencialmente modernos. As primeiras universidades da Europa eram associações de direção privada e os sistemas educacionais superiores nacionais se estabeleceram nos séculos XIX e XX, seja pela fundação de novas instituições, seja pela provisão de recursos estatais para as já existentes. Nos últimos anos, porém, mudanças mais profundas sobre a natureza privada dos meios e dos fins da educação superior foram observadas em quase todo o mundo. Segundo Tristan McCowan, uma “nova

estrutura tem sido caracterizada por duas formas de privatização: o crescimento de universidades particulares e a crescente proporção de financiamento privado para as universidades públicas.” (2005, p. 1). Entretanto, as recentes mudanças vão muito além da simples ampliação de instituições e financiamento privado. O surgimento de avaliações geradoras de *rankings*, o estabelecimento de mecanismos de mercado como forma de regulação e a emergência de modelos gerenciais empresariais nas IES estatais (*managerialismo*) são alguns outros exemplos de fenômenos com viés mercantil que vêm emergindo no âmbito dos sistemas nacionais de educação superior.

Essas mudanças podem ser pouco surpreendentes no contexto das reformas neoliberais e da crise estrutural de hegemonia, de legitimidade e institucional (SANTOS, 1994) que a educação superior vem passando nas últimas décadas. No entanto, a questão é mais complexa visto que o processo de mercantilização pode gerar impactos significativos sobre a qualidade, a equidade e a relevância de um sistema de educação superior e, por conseguinte, na missão e no papel que historicamente a educação superior vem desempenhando no desenvolvimento sociocultural e econômico dos países. Alguns organismos multilaterais financeiros têm sustentado que as instituições privadas e o *status* de serviço comercial da educação superior contribuem não apenas para a eficiência e o crescimento econômico, mas também para o desenvolvimento igualitário da sociedade. Por outro lado, diversos e reconhecidos investigadores defendem o princípio da educação superior como bem público, apresentando, entre outros argumentos, a importância estratégica que a educação superior e a universidade têm na construção de um projeto de país e que o mercantil, ao contrário das características da universidade, possui interesses de curto prazo.

Entretanto, os estudos desenvolvidos até o momento sobre as recentes mudanças de tendência mercantil na educação superior ainda não permitem conclusões definitivas sobre os impactos nos sistemas nacionais de educação. Portanto, estudar, investigar e descobrir as complexidades e conseqüências do fenômeno da mercantilização da educação superior é de fundamental importância para as instituições, os sistemas e a sociedade, bem como para o próprio futuro dos países. Diante disso, o problema que move esta tese de doutorado está diretamente relacionado com a urgente necessidade de se aprofundar o conhecimento

acerca do próprio fenômeno da mercantilização da educação superior e dos seus impactos sobre a educação superior.

### ***O Objetivo***

Diante do contexto atual de crise e de transformações, surgem diversas questões importantes para os destinos e rumos da educação superior neste início de século XXI: Como manter padrões de qualidade de um sistema de elite diante da emergência de sistemas de massas? Como manter valores acadêmicos e a pesquisa desinteressada em tempos de mercados competitivos e de crescente dependência do financiamento privado? Como desenvolver e ampliar a equidade e a relevância social da educação superior num contexto de ampliação de instituições com fins lucrativos e da visão economicista da educação? Enfim, diante das novas políticas de caráter mercantil e das próprias transformações sociais surgem importantes questionamentos acerca dos rumos que a educação superior está a tomar.

Nesse contexto, é de fundamental importância saber em que medida a mercantilização da educação superior está trazendo os resultados positivos preditos pelos organismos multilaterais financeiros e pelos governos neoliberais. Mais especificamente, acerca dos SES, o que precisa ser efetivamente respondido é se a mercantilização da educação superior é eficaz em relação à melhoria da qualidade, equidade e relevância dos sistemas? O desenvolvimento do presente trabalho procura exatamente contribuir na construção de conhecimento para responder a tais questões. Em síntese, o objetivo principal desta tese é investigar o comportamento e o nível de desenvolvimento da qualidade da educação superior brasileira em tempos de mercantilização.

Para alcançar tal objetivo o presente trabalho propõe-se, inicialmente, revisar a literatura especializada e realizar análises interpretativas acerca de dois assuntos prioritários: (i) o fenômeno da mercantilização da educação superior em nível mundial e no caso brasileiro e (ii) a qualidade na educação superior em nível de concepções e operacionalização para a avaliação de SES. Para melhor fundamentar essas duas abordagens apresentam-se estudos acerca da história e da missão da educação superior. Posteriormente, com base nos resultados das pesquisas bibliográficas e revisões da literatura, propõe-se um modelo de qualidade e implementa-se sua operacionalização para

avaliar o desenvolvimento da qualidade do Sesb no período em que surgiram e se consolidaram as políticas de mercantilização no Brasil (1994-2003). Com o estudo sobre a história e missão da educação superior pretende-se recuperar toda a trajetória desse nível de educação, desde o surgimento das universidades na Europa medieval, passando pela consolidação dos modelos modernos de universidades, pelas crises de legitimidade, hegemonia e institucional surgidas nas décadas de 1980 e 1990, e apontar as tendências de concepções e missões para a educação superior no século XXI. Por meio de revisão da literatura e de análises interpretativas acerca das recentes políticas e tendências mercantis observadas nos meios e fins da educação superior, pretende-se compreender melhor os conceitos básicos da economia e do mercado, bem como embasar a investigação das origens, das causas e das características próprias do fenômeno da mercantilização da educação em nível mundial e do caso brasileiro. Por fim, com o estudo sobre as concepções e visões de qualidade em ES, as formas de avaliações dos SES e sobre os sistemas internacionais de indicadores pretende-se fundamentar um modelo de qualidade para um SES, bem como embasar a operacionalização da avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003.

### *A Justificativa*

Pode-se dizer que atualmente existe um consenso sobre a centralidade decisiva da educação para o desenvolvimento social e econômico das nações. O capital humano tem sido enfatizado por diversos organismos multilaterais, tais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial e Comissão Européia, como determinantemente crítico para o crescimento econômico. Indiscutivelmente, os investimentos realizados em educação refletem em bem-estar para as sociedades, e uma população mais escolarizada resulta em maior capacitação, mais especialização, melhores retornos econômicos em bens e serviços, e facilita a absorção de alta tecnologia. Além disso, a qualidade e a equidade nos sistemas de educação causam fortes impactos em indicadores sociais como mortalidade infantil, fecundidade e distribuição de renda. Portanto, a educação é vista como um meio tanto para reduzir as desigualdades e desenvolver o social quanto para melhorar a produtividade e fazer crescer a economia. Tais

afirmações valem para todos os níveis educacionais: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior. Segundo Boaventura de Souza Santos,

a universidade no século XXI será certamente menos hegemônica, mas não menos necessária que o foi em séculos anteriores. A sua especificidade enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e longo prazo pelos conhecimentos e pela formação que produz e pelo espaço público privilegiado de discussão aberta e crítica que constitui (2004, p. 114).

De acordo com José Dias Sobrinho, “em alguns sentidos, o futuro da humanidade será o que da educação superior vier a ser feito. E reciprocamente. Mais do que nunca os destinos do homem sobre a terra se vinculam aos conhecimentos e às técnicas.” (DIAS, 2005, p. 226). Assim, não obstante as recentes transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas em escala global, a educação superior continua neste início de século XXI - e muito provavelmente ainda continuará por muito tempo - desempenhando papel fundamental no desenvolvimento das sociedades e dos países. Porém, para que a educação superior possa continuar contribuindo com o desenvolvimento social e econômico dos países fazem-se necessárias a avaliação e a garantia da qualidade em nível de instituição e de SES, ou seja, a qualidade é requisito básico para que a educação superior possa cumprir sua missão neste início de século XXI.

Segundo Maria J. Lemaitre (2001), o desafio que se enfrenta em relação à qualidade é precisamente a redefinição dos seus modelos. Para tanto, faz-se necessário identificar os elementos que são essenciais em termos da educação superior. Temas como a condição atual da educação superior, os limites e alcance de seu papel na sociedade moderna, as características da investigação, a necessidade de desenvolvimento acadêmico e as demandas dos diversos *stakeholders* externos precisam ser colocados na agenda de pesquisa e da análise acadêmica e política. De acordo com a autora, especialmente no caso dos países em desenvolvimento, essa é uma tarefa urgente.

O documento da Unesco "Os quatro pilares da educação", ao rejeitar uma visão meramente instrumental e produtivista para a educação, afirma que a educação do homem deverá ser organizada em torno de quatro aprendizagens fundamentais: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver juntos e aprender a ser. Segundo Jorge

Wertheim (2005), “esses quatro pilares devem estar presentes na política de melhoria da qualidade de educação, pois eles abrangem o ser em sua totalidade, do cognitivo ao ético, do estético ao técnico, do imediato ao transcendente. A visão de totalidade da pessoa integra a moderna concepção de qualidade em educação”. Não obstante a existência de algumas variações de visões acerca do assunto, um dos grandes desafios da educação superior neste início de século é, sem dúvida, a garantia e melhoria da qualidade dos sistemas de educação.

O debate sobre a qualidade da educação superior no Brasil ganhou maior visibilidade a partir de 1995, quando foi criado um sistema de avaliação que gerava *ranking* (Provão) e aumentava a competição entre as instituições e cursos do Sesb. Além disso, a partir da segunda metade da década de 1990 a educação superior brasileira começou a experimentar um crescimento significativo de instituições privadas com fins lucrativos. O Banco Mundial apoiou essas iniciativas argumentando que as instituições privadas possuem capacidade de assegurar um rápido aumento das taxas de atendimento (matrículas) e que a competição entre as instituições melhora a qualidade e traz benefícios à sociedade a um custo público baixo.

Entretanto, tais justificativas são fortemente questionadas por diversos pesquisadores e parcela significativa da comunidade acadêmica; são questionamentos que possuem sentido visto que a rede privada no Brasil possui, historicamente, o corpo docente com menor titulação e a menor produção científica, bem como apresenta restrições para desenvolver ações sociais ou comunitárias, visto que depende de financiamento privado para obter sustentabilidade. Segundo o recente informe publicado pela Unesco *Hacia las sociedades del conocimiento*:

Devido à diminuição das subvenções públicas, as instituições de educação superior têm que recorrer ao setor privado para ampliar suas margens de manobra. Os riscos de uma *mercantilização* dos serviços da educação superior são reais. Ainda que não haja em todos os países uma situação idêntica nesses aspectos. Os Estados que possuem uma larga tradição universitária não se vêem tão ameaçados por esta diversificação da oferta da educação superior. O caso mais preocupante é o dos países carentes dessa tradição, já que neles a aparição da sociedade do conhecimento pode vir junto com a emergência de autênticos mercados da educação superior. Isto tem levado alguns comentaristas a qualificar esse processo de *macdonaldização* do conhecimento. É necessário

cuidar para que essas tendências não terminem por desvirtuar a missão primogênita da educação superior.

Ainda que não exista um modelo único de organização, é importante garantir que os sistemas de educação superior emergentes possuam um nível de qualidade e pertinência e um grau de cooperação internacional suficientes, a fim de que possam desempenhar plenamente seu papel de pilares na edificação das sociedades do conhecimento (UNESCO, 2005, p. 95).

Portanto, a expansão privada, as políticas de mercantilização e a emergência de competição de mercados são fatores críticos para o desenvolvimento e evolução da qualidade da educação superior em países em desenvolvimento como o Brasil. Enfim, como a qualidade é requisito básico para a educação superior cumprir sua missão e a educação superior é essencial para o desenvolvimento social e econômico, especialmente no caso brasileiro, estudar os impactos da mercantilização na qualidade da educação superior tornou-se fundamental tanto do ponto de vista acadêmico, como do político e estratégico para o país.

Além disso, diversos e reconhecidos autores têm alertado para a necessidade de se desenvolverem pesquisas acerca dos impactos resultantes da expansão de instituições privadas, ampliação do financiamento privado e surgimento de quase-mercados e mercados competitivos no âmbito da educação superior. Na obra *Markets in higher education: rhetoric or reality?* os organizadores observam que

talvez o que seja mais necessário [no momento atual] são estudos conceitualmente claros e rigorosamente empíricos do impacto da eficiência alocativa sobre diferentes políticas de educação superior, nacionais e internacionais. Estudos desse tipo enfrentariam sérios problemas de mensuração na tentativa de avaliar corretamente os resultados e os benefícios sociais da educação de nível superior. Mas, dada a crescente influência da frequência aos cursos universitários na vida de nossos cidadãos e o rápido aumento do custo social dos sistemas de educação superior de massa, esses estudos são muito necessários (TEIXEIRA et al., 2004, p. 349).

Os autores Sandra Souza e Romualdo Oliveira alertam que “estudos que visem identificar os impactos já produzidos pelas avaliações nos sistemas e instituições de ensino, no Brasil, são ainda escassos, portanto fazem-se necessárias investigações que busquem apreciar como vem sendo assimilada, por ‘gestores’ e ‘clientes’ dos sistemas educacionais, a lógica do mercado.” (2003, p. 879). Um dos mais conhecidos pesquisadores sobre

qualidade em educação, Lee Harvey, no artigo “The end of quality?”, publicado na revista científica *Quality in Higher Education*, também aborda a carência de definições e de estudos sobre o mercado na educação superior (HARVEY, 2002). Portanto, investigações acerca do fenômeno da mercantilização da educação superior e da qualidade em educação superior são plenamente justificáveis visto que informações e dados sobre o desenvolvimento e a evolução da qualidade em ES em tempos de mercantilização são raros e, até o momento, inconclusos, tanto em nível mundial como em termos de Brasil.

Desta forma, a partir de estudos e pesquisas sobre as recentes transformações da educação superior, sobre a sua mercantilização e dos sistemas de avaliação de SES, o presente trabalho propõe-se a investigar a hipótese de que em tempos de mercantilização não ocorreram avanços significativos no desenvolvimento da qualidade do sistema de educação superior brasileiro no período 1994-2003. Por conseguinte, também se busca investigar a extensão da validade da argumentação de alguns governos e organismos multilaterais financeiros de que mecanismos e competição de mercado provocam eficiência e eficácia, melhores resultados sociais e desenvolvem a equidade na educação superior.

### ***Definições teóricas***

A análise das recentes transformações que a educação superior vem sofrendo para e de acordo com a lógica do mercado precisa ser contextualizada segundo uma perspectiva histórica e das políticas que lhes dão origem. Tais políticas, por sua vez, para serem compreendidas necessitam de uma abordagem acerca das mudanças globais em curso.

Do ponto de vista da análise histórica, as noções de educação superior como bem público ou serviço comercial são importantes para a compreensão do momento atual. Ainda no século XVIII, Adam Smith talvez tenha sido o primeiro a abordar a questão da natureza pública ou privada da educação superior. De forma contraditória, o autor, ao mesmo tempo em que enfatiza a competitividade entre homens, organizações e instituições de toda natureza, inclusive as educacionais, como princípio fundamental do progresso, também alerta para a necessidade da atenção do poder público ao afirmar que, se não houvesse instituições públicas destinadas à educação, só seria ensinado as coisas úteis no curto prazo. Assim, Adam Smith defendeu a idéia de que o ensino deveria ser pago, ainda que a baixo

custo, pela família e o mestre deveria receber apenas em parte do poder público para não negligenciar sua atividade.

De maneira geral, nos séculos XIX e XX o estatuto da educação superior como bem público ou privado não esteve em questão visto que a política de financiamento baseava-se no modelo europeu, que incumbia de tal tarefa, sobretudo, o Estado. Somente em meados da década de 1980 o debate sobre a natureza de bem público ou serviço comercial da educação superior adquiriu proeminência. No ano de 1986, no documento “Financing education in developing countries – an exploration of policy options”, o Banco Mundial defendeu a tese de que os investimentos em educação básica propiciam maiores retornos sociais e individuais que os investimentos em educação superior.

A partir de então, progressivamente e em escala mundial, as políticas dos organismos multilaterais financeiros e governos nacionais passaram a fragilizar as instituições públicas, a expandir as redes de instituições privadas e, inclusive, a defender a liberalização comercial dos “serviços educacionais” na agenda do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio. Assim, durante a década 1990, o debate acerca do estatuto da educação superior como bem público ou como serviço comercial passou a ocupar espaços na produção documental dos organismos multilaterais financeiros - BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento, OMC - e educacionais - Unesco -, bem como nas agendas e discursos governamentais nacionais e multinacionais - OCDE, União Européia, Acordo de Livre Comércio da América do Norte (SGUISSARDI, 2005).

Em relação às recentes transformações econômicas em escala global, para melhor se compreender o fenômeno da mercantilização da educação superior faz-se necessário referenciar a emergência do neoliberalismo. Segundo Boaventura de Souza Santos (1994; 2004), a mercantilização da educação superior está diretamente relacionada com o processo extremado pelo credo neoliberal no qual o mercado, ao adquirir pujança inédita, extravasa o econômico e tenta dominar o Estado e a comunidade. Quando o modelo intervencionista de bem-estar social começou a entrar em crise (recessão, inflação, baixas taxas de crescimento), por volta de 1973, os princípios neoliberais contidos no livro *O caminho da servidão*, de Friedrich von Hayek, e nas idéias monetárias de Milton Friedman começaram

a ganhar força e alguns governos, principalmente os de direita, implementaram um conjunto de políticas baseadas nos pressupostos de que:

- o Estado tornou-se demasiado caro para ser sustentado e demasiado intrusivo para ser tolerado;
- os mercados sem restrições reguladoras geram riqueza e prosperidade em âmbitos local e global;
- a riqueza e a prosperidade são condições necessárias (e aparentemente suficientes) para a democracia e o bem-estar social.

Assim, políticas neoliberais como a redução dos investimentos públicos no campo social, o fim da intervenção econômica por parte do Estado, a fragilização dos sindicatos, reformas fiscais para reduzir impostos sobre rendas, disciplina orçamentária e formação de uma desigualdade para dinamizar a economia e retomar o crescimento (MACHADO, 2002) começaram a ser implementadas estrategicamente em alguns países-chaves. No bojo dessas orientações encontravam-se também medidas para reformar os sistemas nacionais de educação, as quais reorientaram os meios e os fins da educação superior em diversos países. De acordo com Pablo Gentili (1996), na visão neoliberal a educação estava passando por uma crise que se explica, em grande medida, pela ineficiência do Estado para gerenciar as políticas públicas. Na perspectiva neoliberal, a educação superior funciona mal e não tem eficiência produtiva, quando profundamente estatizada. A ausência de um verdadeiro mercado educacional permitiria compreender a falta de qualidade das instituições escolares.

### ***Abordagem metodológica***

Na obra *Manual de investigação em ciências sociais*, Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1998) observam que o fato científico é conquistado sobre os preconceitos, construído pela razão e verificado nos fatos. Tais princípios são apresentados pelos autores como sete etapas que devem ser percorridas em três atos de uma peça de teatro: a “ruptura” com preconceitos e falsas evidências, a “construção” de um sistema conceitual organizado e susceptível de exprimir a lógica suposta na base do fenômeno e a “verificação” dos fatos. Os três atos não são independentes, constituem-se mutuamente e são realizados ao longo de uma sucessão de operações agrupadas em sete etapas em permanente interação:

- Etapa 1: a pergunta de partida;

- Etapa 2: a exploração: leituras; as entrevistas exploratórias;
- Etapa 3: a problemática;
- Etapa 4: a construção do modelo de análise;
- Etapa 5: a observação;
- Etapa 6: a análise das informações;
- Etapa 7: as conclusões.

Por meio da pergunta de partida o pesquisador deve exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar e compreender melhor. Uma boa pergunta deve possuir as qualidades de clareza, exequibilidade e pertinência. A pergunta definida como de partida para esta tese de doutorado é “Como se desenvolveu a qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização da educação superior?”, ou seja, o que se procura elucidar e compreender melhor é o desenvolvimento da qualidade do Sesb em tempos de políticas de mercado no âmbito da educação superior e, por conseguinte, contribuir na importante e fundamental investigação acerca dos impactos da mercantilização da educação superior.

Para Raymond Quivy e Luc Van Campenhout (1998), a etapa de exploração comporta operações de leitura, entrevistas ou outros métodos de exploração complementares e tem como objetivo principal assegurar a qualidade da problematização. As leituras e estudos desenvolvidos com vistas à elaboração da problemática desta tese estão relacionados, fundamentalmente, com a missão da educação superior e o fenômeno da mercantilização da educação superior em nível mundial e no caso brasileiro. A problemática, por sua vez, é a abordagem ou a perspectiva teórica que se adota para tratar o problema formulado pela pergunta de partida. Construir a problemática equivale a formular os principais pontos de referência teórica da investigação: a pergunta que estruturará finalmente o trabalho, os conceitos fundamentais e as idéias gerais que inspirarão a análise. A concepção da problemática apresenta dois momentos possíveis: (i) fazer o balanço e elucidar as problemáticas possíveis; (ii) atribuir-se uma problemática.

O trabalho exploratório gera perspectivas e idéias que precisam ser traduzidas numa linguagem e formas que permitam o trabalho sistemático de análise e recolha de dados de observação ou experimentação, pois é pela construção de um modelo de análise que se torna possível o desenvolvimento do trabalho de elucidação sobre um campo de análise

restrito e preciso. Com vistas à verificação da hipótese desta tese de doutorado de que a qualidade do Sesb não se desenvolveu em tempos de mercantilização da educação superior, inicialmente se define uma concepção de qualidade em educação superior e de avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade de Sesb no período 1994-2003. Posteriormente, constrói-se um modelo de qualidade para, finalmente, avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do Sesb. Estas duas últimas atividades possibilitam a implementação das etapas de observação, a análise das informações e, por fim, as conclusões.

A etapa de observação deste estudo operacionaliza-se pela coleta de dados da base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, principalmente dos dados do Censo da Educação Superior, das informações do Provão, abrangendo também documentos oficiais, técnicos e estatísticos, tais como informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; informações e dados disponibilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Ministério de Ciência e Tecnologia. A maior parte dos dados e informações refere-se ao período compreendido entre 1994 e 2003. Os levantamentos são predominantemente censitários combinados com algumas amostragens, conforme a disponibilidade dos dados, e estruturados de acordo com o modelo de qualidade construído na etapa de construção do modelo de análise. Assim, orientando-se por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1998), este estudo se caracteriza como uma pesquisa aplicada, *Expost-facto*, e a sua operacionalização tem enfoque predominantemente quantitativo, com delineamento empírico-analítico, baseado em análise de documentos e estudo de base de dados.

### ***Estrutura do texto***

Este estudo está dividido em quatro capítulos. O primeiro recupera toda a trajetória da universidade desde o seu surgimento na Europa medieval, passando pela primeira grande crise universitária ocorrida durante o mercantilismo, a consolidação dos modelos de universidades modernas e chegando até as grandes transformações da educação superior ocorridas no século XX, tais como a massificação durante a fase do *welfare state* e a emergência das crises de hegemonia, legitimidade e institucional. Na conclusão do primeiro

capítulo são abordadas questões relativas à missão da educação superior no século XXI e as posições da Unesco e do BM acerca do assunto.

O segundo capítulo está dividido em três partes: uma introdução ao estudo da economia e dos mercados, as origens e as características do fenômeno da mercantilização da educação superior e a ocorrência de tal fenômeno no Brasil. Durante a apresentação do estudo sobre economia e mercado são trabalhadas as teorias econômicas, as diferentes visões de mercado, as experiências de mercados livres já ocorridas e os conceitos básicos relacionados aos mercados. No texto sobre as origens e características da mercantilização da educação superior é abordada a visão da educação como serviço comercial desde Adam Smith até os documentos do Banco Mundial; também são apresentados os principais fenômenos relacionados com a mercantilização da educação superior e relatam-se os mais recentes estudos sobre os mercados em educação superior, seus quase-mercados e suas falhas. Por fim, dentro do capítulo dois é realizada uma revisão acerca do fenômeno da mercantilização da educação superior brasileira. Nesse sentido são abordados dois principais fenômenos: o surgimento da avaliação do Provão; que gerou *ranking* e competição de mercado e a grande expansão de instituições privadas.

No terceiro capítulo é apresentado um detalhado estudo sobre qualidade em educação superior. Inicialmente, são abordadas as propostas de taxionomias para qualidade em ES surgidas durante a década de 1990 e os mais recentes termos utilizados para designar qualidade em ES e apresenta-se uma síntese acerca das concepções de qualidade em ES. Logo após, o tema da qualidade em ES é trabalhado no contexto de sistema nacional de educação superior. As características de um SES e uma visão de avaliação e medição de um SES são apresentadas. No final do terceiro capítulo são abordados os mais conhecidos sistemas de indicadores para sistemas de educação da atualidade: OCDE e European Centre for Higher Education da Unesco. Também são abordados os indicadores de qualidade existentes para SES e as estruturas de avaliações e medições utilizadas por organismos internacionais para avaliar e medir sistemas de educação.

Por fim, no quarto capítulo é implementada a avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2004. Para tanto, no início do capítulo é realizado um estudo sobre as instituições e órgãos da educação superior brasileira configurando o Sesb e

elaborada uma proposta de sistema de indicadores para a qualidade do Sesb baseando-se nas experiências internacionais e na realidade brasileira. Finalmente, com base no sistema de indicadores proposto e considerando os dados disponíveis da educação superior do período 1994-2003, é realizado um levantamento do desenvolvimento dos indicadores para o Sesb e apresentada uma análise geral acerca do desenvolvimento da qualidade do sistema.

## 1 A História e a Missão da Educação Superior

*Não são as espécies mais fortes nem as mais inteligentes, as que sobrevivem, são as que melhor se adaptam as mudanças.*

*Charles Darwin.*

*Educação é a chave da liberdade.*

*Simon Bolívar.*

O surgimento da educação superior e, mais especificamente, da instituição universidade remonta ao início do segundo milênio no continente europeu. As universidades surgiram sob a tutela e a serviço da Igreja, gozavam de autonomia perante os poderes locais, ofereciam ensino gratuito e eram subsidiadas pela própria Igreja. A universidade medieval atendia os filhos dos nobres e dedicava-se especialmente ao ensino da “cultura geral” da época, ou seja, teologia, filosofia e artes (ORTEGA Y GASSET, 1999).

Ao longo de sua história de quase mil anos, as universidades passaram por grandes e profundas transformações. Pode-se dizer que foram reinventadas algumas vezes, tanto por meio de processos radicais como por lentos processos evolutivos (MORHY, 2003). As significativas transformações sociais, culturais, políticas e econômicas que o mundo sofreu nos últimos nove séculos, tais como a Renascença e a consolidação dos Estados nacionais, impactaram e geraram crises no seio das instituições. No entanto, a universidade demonstrou uma grande capacidade de adaptação e, à medida que a sociedade e o Estado se transformavam, ela também adquiria novas formas e novas funções (ROSSATO, 1998). Neste início do século XXI, quando o mundo sofre novamente profundas transformações socioculturais e econômicas, a diversidade de modelos de universidade e de instituições é muito grande. As IES multiplicaram-se e expandiram-se gerando novas formas de organizações acadêmicas e administrativas, que, independentemente da natureza institucional, podem apresentar diferentes e, por vezes, divergentes missões.

Neste capítulo, inicialmente, são lembradas as transformações ocorridas na universidade tendo como referência temporal as políticas econômicas vigentes na Europa

ocidental nos últimos nove séculos; posteriormente são abordadas as grandes questões da sociedade contemporânea que estão inter-relacionadas com o papel e a missão da educação superior, principalmente as relativas ao Estado e ao mercado; por fim, desenvolve-se uma análise acerca da missão da educação superior considerando-se as transformações e reformas presentes nas sociedades no início do terceiro milênio.

## **1.1 A Trajetória da Universidade: do Feudalismo ao Neoliberalismo**

A universidade sofreu muitas transformações e crises desde o surgimento das instituições durante o feudalismo, quando a Igreja detinha grande poder político. Desde aquela época até o início do século XIX, as principais políticas econômicas que vigoraram na Europa ocidental foram o próprio feudalismo, o mercantilismo, o liberalismo, o keynesianismo e o recente fenômeno denominado “neoliberalismo”. Nesse período, a universidade passou por modificações e crises que estiveram intimamente ligadas às transformações sociais, culturais, políticas e, também, às mudanças das políticas econômicas, nas quais a Igreja, o Estado e o mercado alternaram diferenciados níveis de influência sobre a sociedade e as instituições educacionais. A seguir, são lembradas as transformações ocorridas na universidade tendo como referência temporal as políticas econômicas vigentes na Europa ocidental nos últimos nove séculos.

### **1.1.1 O surgimento da universidade durante o feudalismo**

O surgimento da instituição universidade ocorreu no continente europeu durante a Idade Média. Pode-se considerar que existiram instituições precursoras e de grande importância, como a Academia de Platão, por volta dos anos 380 a.C., na Grécia, e as escolas corânicas (islâmicas) criadas, durante o apogeu do mundo árabe, em locais como El-Ahzar, Damasco e Córdoba. Entretanto, atualmente existe quase consenso de que as primeiras instituições que atingiram plenamente o estatuto de universidade foram constituídas em Bolonha, durante o século XI, e em Paris, no transcorrer do século XII (ROSSATO, 1998). A Universidade de Bolonha nasceu como comunidade de estudantes que contratava a cada ano os professores para ensinar o que se considerava a formação básica; os estudantes governavam a instituição e o reitor era um estudante; e entre os discentes de destaque de Bolonha figuram Dante Alighieri e Petrarca. A Universidade de Paris, ao contrário, surgiu como comunidade de professores, com a mesma função de

Bolonha, porém sendo governada pelos docentes e tendo como reitor um professor; e entre os mais importantes docentes de Paris estão Abelardo e Santo Tomás de Aquino. As instituições de Bolonha e de Paris transformaram-se em modelos de universidade para as novas instituições que surgiram na Europa medieval. Para ser considerada uma universidade plenamente constituída eram necessárias quatro faculdades: Teologia, Direito, Medicina e Artes (TOBÍO; PÉREZ, 2005).

O sistema socioeconômico que predominava na Europa durante o surgimento da universidade era o feudalismo. A sociedade era composta por três grupos sociais: os clérigos, os senhores feudais e os servos. Os senhores feudais tinham como principal função guerrear; os servos, por sua vez, eram explorados, obrigados a prestar serviços e a pagar diversos tributos. O modo de produção era típico de sociedades agrárias, com escassa circulação monetária, de subsistência, pouca atividade comercial e de relações de servidão do trabalhador ao proprietário da terra. A propriedade feudal pertencia a uma camada privilegiada, composta pelos senhores feudais e por altos dignitários da Igreja - o clero. A idéia de separação entre religião e política era desconhecida, portanto os clérigos e a Igreja, além da função religiosa, exerciam grande poder político (HUNT; SHERMAN, 1977; WIKIPÉDIA, 2005).

Portanto, as primeiras universidades surgiram sob a tutela da Igreja, gozavam de autonomia perante os poderes locais e possuíam características de grande unidade e homogeneidade; atendiam principalmente aos filhos dos nobres e estavam, notadamente, a serviço da Igreja Católica (ROSSATO, 1998). Não obstante serem subsidiadas pela Igreja e, num segundo momento, pelas cidades e reinados, eram instituições formalmente privadas e autônomas. Dessa forma, ofereciam ensino gratuito, ainda que a cobrança de taxas por parte dos mestres junto aos aprendizes fosse permitida (TOBÍO; PÉREZ, 2005). A universidade medieval não fazia pesquisa nem se dedicava especialmente à preparação profissional; sua abordagem era principalmente voltada para a “cultura geral” da época, ou seja, teologia, filosofia e artes (ORTEGA Y GASSET, 1999).

### **1.1.2 A primeira grande crise da universidade durante o mercantilismo**

No transcorrer do século XIV surgiu um movimento cultural, inicialmente na Itália, chamado de Renascença, considerado marcante em relação ao fim da Idade Média e início

da Idade Moderna. A Renascença estava associada ao humanismo, ao interesse dos acadêmicos pelos textos clássicos gregos e de desprezo à Idade Média e ao feudalismo. A partir de então, a vida cultural deixou de ser controlada pela Igreja Católica e passou a ser influenciada por estudiosos da Antiguidade greco-romana chamados de “humanistas”. A partir da crise do feudalismo emergiu o sistema de governo absolutista, no qual o poder é centralizado na figura do rei. Foi nesse momento que a burocracia foi criada, que ocorreu a padronização monetária e fiscal e que as fronteiras das nações europeias começaram a ser estabelecidas. A economia também era controlada pelo rei através do mercantilismo, que foi o pensamento econômico predominante na Europa entre o século XV e o fim do século XVIII. A economia mercantilista era fortemente regulamentada, pois a riqueza de uma monarquia residia na acumulação de metais preciosos (ouro e prata); a colonização de novos territórios era promovida e as exportações, ao contrário das importações, eram incentivadas (HUNT; SHERMAN, 1977; WIKIPÉDIA, 2005).

No século XVI ocorreu a chamada Reforma Protestante, que na tentativa de moralizar e reformar a Igreja Católica, gerou as “guerras de religião”, as quais se espalharam pela Europa e, por fim, estabeleceram várias novas Igrejas cristãs. Como resultado desse conjunto de movimentos culturais e transformações socioeconômicas (Renascença, Reforma Protestante, Absolutismo etc.) ocorrem uma sensível diminuição do poder da Igreja Católica sobre a regulação e legitimação da universidade; por conseguinte, observa-se também a ampliação da influência dos soberanos, dos príncipes e das comunas, ou seja o “Estado” da época, sobre as instituições.

Assim, a universidade em tempos de mercantilismo e absolutismo, ao mesmo tempo em que encaminhou a sua laicização, pela autonomia que obteve em relação à Igreja, também passou a viver uma profunda crise, a ponto de as instituições serem desprezadas e vistas como decadentes. A libertação de Roma acarretou perda da autonomia da universidade, visto que reis e príncipes reforçaram a autoridade sobre ela. Os professores, que até então viviam dos benefícios eclesiásticos, de doações e dos direitos cobrados sobre os exames, passaram a ser controlados pelas autoridades locais. Ao rejeitar o humanismo, que veio no bojo da Renascença, a maior parte das universidades, que continuavam conservadoras e fechadas como no período feudal, ainda separadas da investigação, começaram a sofrer um grande desgaste. Por conseguinte, tal cenário permitiu aos colégios

ganharem importância e disputarem o mesmo perfil do estudante universitário: jovens de família nobre ou rica denominada “elite”.

No século XVIII muitas instituições tinham professores desocupados, que ensinavam um currículo medieval desprezado pelos intelectuais herdeiros do renascimento e do humanismo. Algumas universidades recorriam, inclusive, à comercialização e venda de diplomas para garantir a sobrevivência institucional (ROSSATO, 1998). Assim, durante a Idade Moderna a universidade, envolta numa crise de legitimidade, passou pela extinção de muitas instituições, deixando inclusive de existir em alguns países e reformulando-se noutros locais para se adaptar às mudanças em curso. Seria razoável, portanto, admitir que a Idade Moderna representou um momento de transição não apenas para a sociedade e a economia, mas também para a instituição universidade, que, em crise, deixou de ter na Igreja feudal sua principal razão de ser e começou a voltar-se para o Estado, abrindo espaços para novos padrões institucionais.

### **1.1.3 A consolidação da universidade moderna durante o liberalismo**

No final do século XVIII ocorreram profundas mudanças sociais, políticas e econômicas, as quais convergiram para o surgimento da chamada “Modernidade”, que supõe o estabelecimento de uma série de princípios de organização da realidade cuja influência chega aos dias atuais (TOBÍO; PÉREZ, 2005). O movimento intelectual conhecido por iluminismo, de certo modo herdeiro do renascimento e do humanismo, ao enfatizar a razão e a ciência para explicar o universo e defender a valorização do homem, impulsionou o desenvolvimento do capitalismo e da sociedade moderna. A Revolução Francesa, considerada o evento que marca o início da Idade Contemporânea, extinguiu a servidão e os direitos feudais na França, proclamou os direitos universais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, divulgou a primeira Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e, ao extinguir a Monarquia, em 1792, realizou a proclamação da República.

A Revolução Industrial, marcada pela passagem da energia humana para motriz, foi o ponto culminante de uma evolução tecnológica, social e econômica que vinha se engendrando há tempos na Europa. Inicialmente, com particular incidência nas nações onde a reforma Protestante tinha destronado a Igreja Católica, a Revolução Industrial alterou profundamente as condições de vida do trabalhador, provocou um intenso deslocamento da

população rural para as cidades e alterou os padrões de consumo conforme novas mercadorias foram sendo produzidas. No entanto, pode-se dizer que a Revolução Industrial também iniciou um processo ininterrupto de produção coletiva em massa, geração de lucro e acúmulo de capital. Nesse momento surgiu ainda o liberalismo clássico, um movimento intelectual que se desenvolveu em fins do século XVIII e início do século XIX e apoiou o *laissez-faire* (deixe fazer) internamente como uma forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos e o mercado livre no exterior como um modo de unir as nações do mundo.

O liberalismo clássico enfatiza a liberdade como objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade. Por conseguinte, apareceram às primeiras teorias econômicas modernas: a Economia Política, com a sua correspondente ideológica, o Liberalismo. Na Inglaterra, Adam Smith, defensor do *laissez-faire*, publicou o livro *Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações* (1776), que se tornaria um manifesto contra o mercantilismo (que pregava um forte controle do Estado sobre a economia) e termina por tornar-se uma obra de referência para gerações de economistas. O liberalismo econômico e o *laissez-faire* transformaram-se no sistema econômico dominante no início da Idade Contemporânea, principalmente, nos Estados Unidos e nas nações mais desenvolvidas da Europa no período compreendido entre o início do século XIX e o início do século XX (HUNT; SHERMAN, 1977; WIKIPÉDIA, 2005).

Nesse contexto de transformações e de novas estruturas socioeconômicas, no mesmo momento em que se estabelecia a primazia dos Estados-nação, a vanguarda da cultura da Modernidade e o início da hegemonia econômica do capitalismo, também começaram a surgir novos modelos de instituições que constituíram a universidade moderna. Segundo Hélio Trindade (1999, p. 15), “o contexto societário que engendra a universidade moderna se faz sob forte impulso das ciências, do iluminismo e do enciclopedismo”, e as instituições, em que pese não seguirem um modelo único, caminham em direção de estatização e nacionalização, iniciando o que pode ser chamado de “papel social das universidades”. Em quase toda a Europa, com o objetivo de libertar as universidades para colocá-las a serviço do Estado liberal e de suas necessidades econômicas, os novos Estados nacionais passam a se apropriar das instituições que ainda eram formalmente entidades privadas. O principal objetivo na universidade passou a ser

não mais formar bons cristãos, como no período feudal, mas formar bons cidadãos, capazes de cumprir as funções que o Estado e a sociedade passam a exigir. Dessa forma, no início do século XIX a universidade renasceu segundo três modelos diferentes para se adaptar às novas necessidades econômicas e culturais da modernidade e da industrialização (TOBÍO; PÉREZ, 2005). Tais modelos, dos quais ainda hoje derivam muitas instituições, desenvolvidos sob a tutela do Estado, são:

- o modelo alemão (Universidade Humboldtiana), inspirado por Von Humboldt e criado em 1809, que se dedica à pesquisa;
- o modelo francês (Universidade Napoleônica), criado por Napoleão em 1808, que se centra na formação profissional;
- o modelo anglo-saxão, que favorece o desenvolvimento das disciplinas que apóiam o processo de industrialização.

O modelo alemão surgiu no bojo das reformas administrativas e econômicas realizadas após a guerra prussiana frente à França, quando parcela de culpa da derrota foi atribuída ao atraso na educação científica. Assim, o modelo tem como pressupostos a unidade do ensino e da pesquisa, a investigação realizada sem preocupações utilitaristas e a idéia de formação por meio da investigação científica. As universidades alemãs converteram-se então, em centros científicos que eram controlados pelo Estado funcional e economicamente, porém com grande liberdade acadêmica, ou seja, o professor possuía liberdade na busca do conhecimento ao passo que a instituição carecia de autonomia. As instituições eram relativamente elitistas e os professores gozavam de emprego vitalício. O modelo humboldtiano de instituição de pesquisa foi adotado por parte da Europa e logo depois se expandiu, especialmente para Rússia e Japão.

O modelo francês foi concebido fundamentalmente como um serviço mantido pelo Estado para, em primeiro lugar, responder às demandas por servidores do próprio Estado e, em segundo lugar, para promover o desenvolvimento econômico da sociedade, formando as elites imprescindíveis. Nas instituições francesas a autonomia institucional era praticamente inexistente, visto que os objetivos dos professores de ensino e educação pública eram bem definidos pelo Estado. O modelo de universidade napoleônica estendeu-se aos países baixos e à Itália.

O terceiro modelo de universidade, o anglo-saxão, tinha duas vertentes, com algumas distinções: a britânica e a americana. No Reino Unido não ocorreu uma intervenção do Estado e as instituições continuaram formalmente sendo de natureza “privada”. A universidade britânica não perdeu a autonomia e tinha como objetivo principal responder às necessidades da Revolução Industrial. Nos Estados Unidos, a universidade era criada por iniciativa da comunidade e as instituições tinham como característica uma maior atenção às demandas sociais e uma organização empresarial nas estruturas internas.

Os modelos de universidades humboldtiana, napoleônica e anglo-saxônica, com algumas adaptações conforme as especificidades regionais, continuaram balizando as instituições no transcorrer dos séculos XIX e XX. Segundo Ricardo Rossato (1998, p. 175), desenvolve-se “uma universidade pluralista, heterogênea e voltada para a pesquisa, paralelamente ao desenvolvimento daquilo que se denominou Revolução Industrial”. Para Boaventura de Souza Santos (1994, p. 183), “a universidade moderna propunha-se produzir um conhecimento superior, elitista, para o ministrar a uma pequena minoria, igualmente superior e elitista, de jovens, num contexto institucional classista pontificando do alto do seu isolamento sobre a sociedade”. Na segunda metade do século XX quase todos os países do mundo tinham universidades e novos desafios estavam começando a surgir como, por exemplo, a demanda por acesso de outras classes sociais que não a da elite.

#### **1.1.4 A massificação da universidade durante o *welfare state* keynesiano**

Nos anos que seguiram ao final da II Guerra Mundial, os países avançados adotaram políticas keynesianas e socialdemocratas que reforçaram o investimento estatal na educação superior e engendraram o chamado Estado do bem-estar. O momento ficou conhecido como o “período de expansão do pós-guerra” e, segundo Marilena Chauí (1999), a economia política que sustentava o Estado do bem-estar tinha como características principais o *fordismo* na produção, a inclusão crescente dos indivíduos no mercado de trabalho com vistas ao pleno emprego e monopólios e oligopólios que, embora transnacionais e multinacionais, tinham o Estado nacional como referência reguladora. O pensamento dominante da época que norteou a formação do Estado do bem-estar ou *welfare state* keynesiano apoiava-se na idéia de que os mercados falham e que o setor público deve atuar para corrigir tais erros. Em decorrência disso, os governos investiam em

setores como transporte e equipamentos públicos para gerar crescimento da produção e do consumo de massa, bem como buscavam fornecer complemento ao salário social com gastos em seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. O poder estatal era exercido inclusive nos acordos salariais e direitos dos trabalhadores na produção (SOUZA, 1997).

O período das políticas de bem-estar social foi marcado por um desenvolvimento econômico sem precedentes que gerou prosperidade em diversos segmentos da sociedade. Durante a década de 1950, por exemplo, o ensino secundário ou médio sofreu uma forte expansão, resultado do enriquecimento das famílias e de uma demanda crescente da economia por pessoal mais qualificado, visto que setores tradicionais, como minas de carvão, por exemplo, perdiam espaço para novos setores. Por conseguinte, na década de 1960 deu-se início ao processo de massificação da educação superior e de expansão universitária, por meio, sobretudo, do financiamento com fundos públicos (TOBÍO; PÉREZ, 2005).

Os governos também foram influenciados a ampliar o investimento público em educação por dois outros motivos: (a) a necessidade de responder aos movimentos dos estudantes universitários, que teve ápice na França em 1968, os quais questionavam de forma radicalizada o sistema universitário elitista; (b) pela divulgação da teoria do capital humano, que via na “formação” um meio para incrementar a produtividade dos trabalhadores e desenvolver o crescimento econômico dos países. Segundo a Unesco (apud ROSSATO, 1998), em 1950 havia seis milhões e setecentos mil estudantes na educação superior em todo o mundo; em 1960, eram aproximadamente onze milhões e duzentos mil e, em 1970, entre vinte e seis e vinte e sete milhões, ou seja, um crescimento no número de estudantes de aproximadamente 2,4 vezes em apenas vinte anos. Além da expansão do ensino secundário, outros fatores, como a chegada da classe média e da mulher à universidade, também contribuíram com o crescimento e a massificação na educação superior na década de 1960. Enfim, o Estado do bem-estar, que propiciou a ascensão da classe média e a expansão do nível educacional secundário, também proporcionou as condições de transformação da universidade de uma instituição de elite para uma instituição de massa.

Dessa forma, pode-se dizer que a universidade, que mesmo durante o período do *laissez-faire* estava muito atrelada ao Estado econômica e administrativamente, teve as suas estruturas reforçadas pelo investimento estatal do *welfare state* keynesiano. Entretanto, durante a década de 1970 o Estado do bem-estar entrou em crise e uma nova ordem econômica e social reverteu completamente o quadro de forte investimento público em educação superior e estabeleceu novas funções para as universidades, ligadas principalmente aos interesses do chamado “mercado”.

### **1.1.5 Uma nova grande crise da universidade na emergência do neoliberalismo**

A expansão do pós-guerra e as políticas do Estado do bem-estar começaram a perder ímpeto no início da década de 1970. Nesse período, as taxas de crescimento da economia caíram pela metade, o desemprego começou a subir e surgiram as pressões sobre as finanças públicas. Segundo Marilena Chauí (1999, p. 212), na primeira metade da década de 1970 o capitalismo “conheceu, pela primeira vez, um tipo de situação imprevisível, isto é, baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação (*estagflação*)”. Para Manoel Tibério Alves de Souza,

a profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do Petróleo, retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da *estagflação* e pôs em movimento um conjunto de processo que solapou o compromisso *fordista*. Em consequência, as décadas de 70 e 80 apresentam-se como um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento social e político, configurando um novo modelo de acumulação de caráter mais flexível (1997, p. 3).

Nesse contexto, no mesmo momento em que as políticas keynesianas começavam a sofrer fortes críticas, as idéias monetaristas de Milton Friedman e os princípios político-ideológicos de Friederich von Hayek, da escola econômica neoclássica, começaram a ganhar força. Tais autores propugnam, entre outras coisas, que o mercado é um agente econômico perfeito, imune à crise; que as crises econômicas se devem a um desequilíbrio entre oferta e procura que rapidamente é sanado pelo mercado; que toda forma de intervenção estatal, excetuando-se os casos de defesa da liberdade e da segurança é um desequilíbrio e que o gasto público na área social, especialmente na previdenciária, é fonte de *déficit* público, da criação de indivíduos moralmente fracos, pouco afeitos ao trabalho, e de ser uma injusta fonte de distribuição de renda (apud ALVES, 2004). Dessa forma, com a

ascensão dos governos conservadores de Thatcher na Inglaterra, em 1979, e de Reagan nos Estados Unidos da América, em 1980, estabeleceram-se as condições políticas e ideológicas para o abandono do ideário keynesiano e a ascensão das políticas neoliberais, as quais estabelecem uma receita que inclui a redução do tamanho do Estado, privatizações, monetarismo, redução de impostos e de benefícios sociais (TOBÍO; PÉREZ, 2005) e, por conseguinte, a redução do compromisso público do Estado com as universidades e a educação em geral.

Segundo Boaventura de Souza Santos (1994), no final do século XX a universidade defrontava-se com três crises: a *crise de hegemonia*, originada pela contradição entre a alta cultura e a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais; a *crise de legitimidade*, provocada pela contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições de acesso e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade; e, finalmente, a *crise institucional*, resultante da contradição entre a reinvenção da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter as instituições a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social. Entretanto, dez anos mais tarde, Boaventura de Souza Santos (2004), afirmaria que a *crise institucional*, o elo mais fraco da universidade porque a autonomia científica e pedagógica assenta-se na dependência econômica do Estado, aprofunda-se e monopoliza as atenções visto que o Estado neoliberal reduz os investimentos em educação de maneira geral. A intensificação da *crise institucional*, que poderia servir para justificar um programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foi considerada insuperável e utilizada para justificar a abertura generalizada à exploração comercial da educação superior, que ocorre em duas fases:

Na primeira, que vai do início da década de 1980 até meados de 1990, expande-se e consolida-se o mercado nacional universitário. Na segunda, ao lado do mercado nacional, emerge com grande pujança o mercado transnacional da educação superior e universitária, o qual, a partir do final da década, é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, está em curso a globalização neoliberal da universidade (SANTOS, 2004, p. 17).

Para Alfonso G. Tobío e Juan C. P Pérez (2005), na segunda metade da década de 1980 surgiu um novo discurso em relação à educação e à formação a partir das grandes organizações internacionais. O objetivo de tal discurso era colocar a educação superior em sintonia com as necessidades das empresas e priorizar o desenvolvimento de pesquisa aplicada em detrimento da pesquisa básica.

Portanto, não obstante a existência de instituições privadas e a cobrança de taxas dos alunos remontar à universidade medieval durante o feudalismo, o processo de vinculação entre a educação superior e o mercado que se desenvolve durante o neoliberalismo parece ser um fenômeno novo, mais profundo estruturalmente, visto que se trata da lógica do mercado tanto dos meios (financiamento, natureza das instituições, modelo de gestão dos sistemas e das instituições, avaliação etc.) quanto dos fins da educação (pesquisa, ensino e extensão). Em síntese, aos auspícios do neoliberalismo, no momento em que o Estado perde força e o mercado emerge com um vigor nunca antes visto, a universidade e, por conseguinte, a educação superior entram numa crise estrutural (de *hegemonia*, de *legitimidade* e *institucional*) talvez tão grave quanto a crise ocorrida durante a transição do feudalismo para o capitalismo, quando a Igreja perdeu poder para o Estado e muitas instituições deixaram de existir. Dessa forma, a presente crise coloca aspectos fundamentais como a missão, a função e a natureza das instituições e dos sistemas educacionais e suas relações com o Estado, a comunidade e o mercado como questões centrais no debate da educação superior para o século XXI.

## **1.2 Concepções e Transformações da Educação Superior Contemporânea**

Historicamente, a instituição universidade esteve envolvida em tensões e conflitos com o Estado e com a sociedade civil em razão, principalmente, das mudanças econômicas e culturais ocorridas e das novas demandas apresentadas por governos, comunidades e mercados para as instituições. Muitas vezes a academia assumiu posições de vanguarda e inovação; outras vezes, entretanto, defendeu posições tradicionais ou conservadoras. Porém, é inegável que a universidade demonstrou uma grande capacidade de adaptação às profundas transformações que ocorreram no mundo desde o período medieval até este início de século XXI. Conforme as novas demandas surgiram e os conflitos e as tensões entre a universidade e o tripé Estado-comunidade-mercado eram resolvidos, a missão e as

funções atribuídas às universidades e instituições de educação superior foram também se modificando. A respeito assinala Ivo Barbieri:

Durante estes quase dez séculos, ela [a universidade] soube consolidar-se e transformar-se para responder afirmativamente aos desafios peculiares a cada período histórico. Agora, mais do que antes, ela precisa interrogar os marcos centenários de sua trajetória no intuito de definir roteiros a seguir e delinear novos perfis condizentes com as demandas que é possível prever no horizonte do terceiro milênio (1999, p.7).

Certamente, as profundas transformações em escala global que vêm se desenvolvendo nas últimas décadas estão impactando as instituições e a universidade de forma estrutural e, conseqüentemente, explicitando importantes questões acerca do futuro da educação superior: que referenciais que nortearão os processos de formação no terceiro milênio? A referência humanista da educação será mantida? A exacerbação da ênfase profissional e utilitária dos últimos tempos imporá a razão instrumental? A seguir, com o objetivo de levantar elementos para responder às questões formuladas, são analisadas as grandes questões da sociedade contemporânea que estão inter-relacionadas com o papel e a missão da educação superior, principalmente os relativos ao Estado e ao mercado. O texto também apresenta as concepções modernas de universidade e procura analisar as tendências das missões e funções para a universidade e a educação superior no terceiro milênio.

### **1.2.1 As concepções de universidade no século XX**

Diversos autores e pesquisadores procuraram definir a missão e as funções da instituição universidade durante o transcorrer do século XX. Para alguns desses estudiosos a universidade é de natureza elitista; para outros, deve ser preponderantemente democrática e acessível a todos os grupos sociais. Alguns defendem a subordinação das instituições aos interesses do Estado ou governos; outros propugnam a primazia dos interesses da sociedade civil, e há, ainda, os que defendem a submissão da universidade aos interesses reais dos estudantes. Entretanto, quase todos esses autores concordam que o ensino e, fundamentalmente, a pesquisa estão entre as principais funções das instituições universitárias. No relato de Boaventura de Souza Santos,

[...] desde o século XIX, a Universidade pretende ser o lugar por excelência da produção do conhecimento científico. Não admira, pois, que sua reputação seja tradicionalmente medida pela sua produtividade no domínio da investigação. [...] A busca desinteressada da verdade, a escolha autônoma de métodos e temas de investigação, a paixão pelo avanço da ciência constituem a marca ideológica da universidade moderna. São as justificativas últimas da autonomia e da especificidade institucional da Universidade. [...] Aliás, a investigação foi sempre considerada o fundamento e a justificação da educação de “nível universitário” e a “atmosfera de investigação”, o contexto ideal para o florescimento dos valores morais essenciais a formação do caráter (1994, p. 173).

O filósofo Ortega y Gasset, no ano de 1930, em palestras sobre a missão da universidade defendeu como principal missão das instituições formar uma elite iluminada capaz de elevar e guiar os rumos da cultura. Ao elaborar sua concepção de universidade, o autor espanhol, inicialmente, distanciou-se dos modelos universitários alemão, inglês e francês e criticou a idéia de que a escola tem uma força criadora. Para ele a universidade deve preparar o estudante para viver a alta cultura de seu tempo, mas para isso não basta a simples formação profissional nem a dedicação exclusiva à pesquisa, ou seja, a universidade não tem apenas uma missão, mas várias missões, que se integram no papel institucional de impulsionar a cultura. Segundo Ortega y Gasset, “a universidade consiste, em primeiro lugar e de imediato, no ensino superior que o homem médio deve receber” e “é preciso, antes de mais nada, fazer do homem médio um homem culto – situá-lo à altura dos tempos. Portanto, a função primária e central da universidade é o ensino das grandes disciplinas culturais” que, para o autor, são a física, a biologia, a história, a sociologia e a filosofia. E complementa dizendo que também é preciso fazer do homem médio um bom profissional e que não “observa qualquer razão mais sólida, para que o homem médio não precise e nem deva ser um cientista” (1999, p. 87). Em síntese, Ortega y Gasset define como funções da universidade, destacando a cultura como prioritária, as seguintes: a transmissão da cultura, o ensino das profissões, a investigação científica e a educação dos novos homens de ciência.

No ano de 1946, Karl Jasper (apud SANTOS, 1994), de forma coerente com o idealismo alemão, definiu a missão eterna da universidade como sendo o lugar que, por concessão do Estado e da sociedade numa determinada época, pode cultivar a mais lúdica consciência de si mesma. Para o autor, os membros da universidade congregam-se na instituição com o objetivo único de buscar, incondicionalmente, a verdade e apenas por

amor a verdade. Os três grandes objetivos da universidade por ordem de importância, seriam a investigação, porque a verdade só é acessível a quem a procura sistematicamente; a cultura disponível para a educação do homem no seu todo, porque o âmbito da verdade é maior que o da ciência; e o ensino, porque a verdade deve ser transmitida e mesmo o ensino das aptidões profissionais deve ser orientado para a formação integral.

Em 1963, Clark Kerr (apud SANTOS, 1994) teorizou, denominando de “multiversidade”, uma idéia americana de universidade que buscava responder às crescentes demandas por intervenção social das instituições que surgiram naquele período. De acordo com a concepção de multiversidade, a universidade deve ser funcionalizada e estar disponível para desempenhar serviços públicos e responder às necessidades sociais e às solicitações das agências financiadoras estatais e não estatais. Tais solicitações podem variar da assistência jurídica aos pobres até as solicitações de colaboração das forças armadas para o desenvolvimento de avançadas tecnologias de guerra. A proposta e a prática da multiversidade foram criticadas pelos conservadores, para os quais a vocação da universidade seria o investimento intelectual de longo prazo, a investigação básica, científica e humanística e uma vocação por natureza isolacionista e elitista; portanto, o intervencionismo provocaria uma descaracterização da universidade. O movimento estudantil, que foi o porta-voz mais radical da intervenção social da universidade, e a esquerda intelectual também atacaram a idéia de multiversidade. Para esses, ao se funcionalizar via demanda das agências financiadoras, a universidade tornar-se-ia dependente dos interesses de grupos sociais com capacidade de financiamento, ou seja, da classe dominante, do *establishment*.

No livro *A cultura inculta*, de 1988, Allan Bloom faz uma apologia do elitismo da alta cultura ao afirmar que a universidade é produto de um projeto iluminista, o qual implica a liberdade para os teóricos se ocuparem da investigação racional nas restritas disciplinas que tratam os primeiros princípios de todas as coisas. Para o autor, a universidade é, pois, uma instituição aristocrática destinada a “encorajar o uso não instrumental da razão por si própria, proporcionar uma atmosfera onde a superioridade moral e física do dominante não intimide a dúvida filosófica, preservar o tesouro dos grandes feitos, dos grandes homens e dos grandes pensamentos que se exige para alimentar essa dúvida”. Portanto, para Allan Bloom, a Universidade não pode ser uma instituição

democrática, pois é necessariamente uma instituição impopular que “deve resistir à tentação de querer fazer tudo pela sociedade.” (apud SANTOS, 1994, p. 169).

Durante a década de 1970, quase que de forma consensual, as três principais funções da universidade eram a investigação, o ensino e a prestação de serviço, mantendo-se certa semelhança com as funções principais defendidas pelos mais destacados autores para a universidade desde o início do século XX. No ano 1988, em Bolonha, a Magna Carta das Universidades trazia que

a Universidade é uma instituição autônoma no coração de sociedades organizadas de forma diferente devido à geografia e à herança cultural; ela produz, analisa, avalia e distribui cultura através da pesquisa e do ensino. Para corresponder às necessidades do mundo à sua volta, a sua pesquisa e ensino deve ser moralmente e intelectualmente independente de toda a autoridade política ou poder econômico.

Entretanto, ainda na entrada da década de 1980 pode-se observar nitidamente o início de certo atrofamento da dimensão cultural da universidade em detrimento de abordagens utilitaristas e produtivistas (SANTOS, 1994). Não por acaso, em 1987 o relatório da OCDE atribuía uma longa lista como as principais funções da universidade: (1) educação geral pós-secundária; (2) investigação; (3) fornecimento de mão-de-obra qualificada; (4) educação e treinamento altamente especializados; (5) fortalecimento da competitividade da economia; (6) mecanismo de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; (7) mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; (8) prestação de serviço à região e à comunidade local; (9) paradigma de aplicação de políticas nacionais – ex: igualdade de oportunidades para minorias raciais; (10) preparação para os papéis de lideranças sociais (OECD, 1987). Tal multiplicidade de funções geraram um conjunto de contradições, visto que nem todas são compatíveis entre si. Algumas dessas contradições não são recentes, especialmente aquelas originadas da incompatibilidade com a idéia da universidade de investigação livre e desinteressada e da unidade do saber. Porém, as contradições entre as diferentes e novas funções que a universidade vem assumindo nas últimas décadas, sobretudo as que envolvem aspectos utilitaristas e produtivistas, são recentes e importantes em função das estratégias de ocultação e de compatibilização que suscitam (SANTOS, 1994).

### **1.2.2 O Estado, o mercado e as transformações da educação superior contemporânea**

Em quase todos os cantos e recantos as instituições universitárias modernas e de abrangência nacional estiveram envolvidas e comprometidas com os projetos estratégicos dos países, desempenhando, dessa forma, um papel fundamental para o desenvolvimento socioeconômico das nações. As instituições de abrangência regional também se incumbiram de um papel vital para o desenvolvimento das comunidades regionais onde estavam inseridas. Além do desenvolvimento de pesquisas para a superação de problemas prementes e do avanço científico-tecnológico demandados pelos setores públicos e pela sociedade civil, as universidades também desempenharam papel vital na transmissão do conhecimento com vistas à formação cultural, científica e profissional requerida pelas sociedades e governos nas últimas décadas. Dessa forma, a missão e a função da universidade e das demais instituições de educação superior estão, como sempre estiveram, suscetíveis aos contextos e às demandas do Estado, da comunidade e do mercado, ou seja, os horizontes que se vislumbram para a missão e funções da universidade e das instituições de educação superior dependem fundamentalmente do contexto social contemporâneo, em especial, neste início de século, dos aspectos relacionados aos desígnios do Estado e do mercado.

Conforme Boaventura de Souza Santos, no período atual “o princípio do mercado adquiriu pujança sem precedentes, e tanto que extravasou do econômico e procurou colonizar tanto o princípio do Estado, como o princípio da comunidade – um processo levado ao extremo pelo credo neoliberal.”<sup>1</sup> (1994, p. 79). O Estado aponta para a perda da capacidade e da vontade de regular as esferas da produção (privatização e desregulação da economia) e da reprodução social (retração das políticas sociais), bem como a comunidade atravessa transformações paralelas quando, por exemplo, a classe operária perde poder de negociação perante o Estado e o capital. Nos últimos vinte anos, segundo o mesmo autor, “a globalização neoliberal lançou um ataque devastador à idéia de projeto nacional,

---

<sup>1</sup> O princípio do mercado, bem como os princípios do Estado e da comunidade, nesta tese, referem-se à utilização de tais termos na descrição teórica feita por Boaventura de Souza Santos (1994, p. 70) sobre o projeto sociocultural da Modernidade. Segundo o autor, a Modernidade assenta-se em dois pilares: o da regulação e o da emancipação. A regulação é constituída pelos princípios do Estado (articulado por Hobbes), do mercado (denominado na obra de Locke) e da comunidade (presente na filosofia política de Rousseau).

concebido por ela como grande obstáculo à expansão do capital global” (SANTOS, 2004, p. 46). Hélió Trindade também destaca:

Neste início de século XXI, certas organizações internacionais, ao forjarem os conceitos de “sociedade do conhecimento mundializada” e da educação como “bem público global”, sinalizam com o rompimento com qualquer projeto de inserção nacional soberana no processo. O bem público perde sua referência republicana e nacional para diluir-se na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais (2004, p. 836).

O momento atual é, então, de enfraquecimento do Estado, o que implica a redução do financiamento e do comprometimento público da educação superior e, por outro lado, de empoderamento do mercado, ampliando a influência das funções utilitaristas e imediatistas das instituições. Por conseguinte, ocorrem pressões sobre a universidade para que se incrementem as transformações exigidas pela renovada economia de mercado, bem como se racionalize e se amplie a produtividade das suas estruturas internas. Para José Dias Sobrinho,

o que o pensamento dominante espera hoje da educação superior tem um foco muito centrado na função econômica e nas capacidades laborais. As principais demandas atuais têm um sentido muito mais imediatista, pragmático e individualista. A ortodoxia neoliberal e suas práticas levam as universidades a abandonar, ao menos em parte, sua tradicional vocação de construção do conhecimento e da formação como bens públicos, devendo ela passar a adotar o mercado, e não a sociedade, como referência central (2005b, p. 167).

No entanto, se, por um lado, a globalização neoliberal induz a universidade a mudanças de natureza concorrencial, produtivista e utilitarista, conforme os interesses imediatos do mercado, por outro, persiste uma bandeira histórica para considerável parcela da sociedade e das instituições de que “cabe à universidade elaborar uma compreensão ampla e fundamentada relativamente às necessidades e transformações da sociedade” (DIAS SOBRINHO, 2005b, p.165), ou seja, que a universidade deve ocupar-se também com as grandes questões culturais e do conhecimento, de médio e longo prazo, que permeiam os povos, as nações e a humanidade como um todo. Portanto, ao mesmo tempo em que, por conta das políticas neoliberais, restringe-se a dimensão pública e social das

universidades, também lhes são feitas exigências cada vez maiores em razão de interesses diversos e conflitantes.

Assim, a universidade passa a se deparar com demandas quase inconciliáveis, como, por exemplo, quando a expectativa histórica de educação geral entra em contradição com a demanda do mercado por fornecimento de mão-de-obra qualificada e altamente especializada; ou quando a exigência do capital e do mercado de seleção para empregos de alto nível entra em contradição com a necessidade de mobilidade social para os jovens de classes sociais desfavorecidas. No dizer de Boaventura de Souza Santos, “qualquer destas contradições e quaisquer outras facilmente imagináveis criam pontos de tensão, tanto no relacionamento das universidades com o Estado e a sociedade, como no interior das próprias universidades enquanto instituições e organizações.” (1994, p. 165).

Portanto, no âmbito da universidade, a emergência do mercado está entrando em conflito com a tradição e o comprometimento social das instituições modernas, bem como a proeminência do mercado globalizado está entrando em conflito com a função universitária histórica de sustentação de projetos dos Estados nacionais. Essas crises, tensões e contradições estão, indubitavelmente, provocando transformações significativas da universidade. Dentre um conjunto amplo de transformações e mudanças que estão surgindo e se desenvolvendo nos sistemas e nas instituições de educação superior nos últimos tempos pode-se destacar emergência da relação universidade x indústria, emergência de sistemas não universitário e emergência de sistemas de avaliação e acreditação implementadas principalmente por meio de reformas educativas<sup>2</sup> orientadas pelos organismos multilaterais financeiros. Tais reformas envolvem transformações profundas e estruturais nos próprios sistemas nacionais de educação superior.

Uma das principais reformas da educação superior em desenvolvimento na atualidade é o processo resultante da Declaração de Bolonha, que foi firmada em 19/06/1999 por vinte e nove ministros de Educação da Europa e que estabeleceu como prazo para atingir seus objetivos o ano de 2010. Inicialmente, o processo de Bolonha foi

---

<sup>2</sup> Por reformas educativas entendem-se, nesta tese, “as construções de um quadro legal e burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou um sistema de poder.” (DIAS SOBRINHO, 2005a, p. 168).

adotado apenas pelos ministros da área educacional e somente a partir do ano de 2002, em Lisboa, a declaração passou a fazer parte da agenda política da União Européia. Resumidamente, a Declaração de Bolonha propõe a criação de um Espaço Europeu de Educação Superior, com os seguintes objetivos e instrumentos: 1) adoção de um sistema comparável de títulos e graus para facilitar o reconhecimento acadêmico e profissional entre os países membros; 2) adoção de um sistema separado em dois ciclos: três anos para o bacharelado (equivalente a 180 créditos) e dois anos para o mestrado (equivalente a 120 créditos); 3) estabelecimento de um sistema comum de créditos com vistas à flexibilidade, transferência, comparabilidade internacional e acumulação; 4) promoção de mobilidade de pessoal (professores, pesquisadores, estudantes e técnico-administrativos), da cooperação para assegurar a qualidade e do desenvolvimento do currículo comparável. Entretanto, o processo é mais amplo, podendo-se verificar um esforço para a internacionalização e convergência da educação superior européia, que, até recentemente, resguardava as especificidades nacionais e a autonomia individual das instituições. No relato de José Dias Sobrinho:

No fundo, a Declaração de Bolonha é o registro formal de um importante processo que visa criar sólida convergência na educação superior européia, a fim de que esta responda adequada e eficientemente aos problemas, oportunidades e desafios gestados pela economia globalizada. Daí a necessidade de adaptar currículos às demandas e às características do mercado de trabalho, impulsionar a mobilidade de estudantes, professores e funcionários e, não menos importante, tornar a educação superior atraente no mercado global (2005a, p. 173).

A reforma da educação superior européia, que vem se desenvolvendo desde a Declaração de Bolonha, ultrapassa claramente a dimensão educacional e insere-se como estratégia da União Européia para responder aos desafios postos pela globalização, especialmente os relativos à necessidade do desenvolvimento e domínio de tecnologias de ponta para que o bloco recupere a competitividade internacional. Nessa busca conjunta de competitividade, a questão do desenvolvimento econômico ultrapassa os limites do Estado-nação e insere-se num contexto de interdependência global (DIAS SOBRINHO, 2005a).

Em alguns países da América Latina, no bojo das reformas do Estado por meio de políticas de liberalização e desregulação das finanças e do trabalho nas últimas duas

décadas, deu-se início a uma série de processos de reformas com vista a aumentar a eficiência dos sistemas de educação superior. Não obstante existirem variações de implementação, essas reformas da educação superior dos países latino-americanos tiveram como maior propósito ajustar a educação superior às exigências da economia e do mercado (DIAS SOBRINHO, 2005a). Duas características marcantes da modernização empreendida na educação na América Latina durante a década de 1990 são a redução do financiamento público e a facilitação de investimento privado na educação superior. Essas reformas geralmente foram impulsionadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, que no documento “La Enseñanza Superior: lãs lecciones deviradas de la experiênciã”, de 1994, dentre outras recomendações, orientava os países a: a) fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; b) proporcionar incentivos para que as instituições diversifiquem as fontes de financiamento; c) redefinir a função do governo no ensino superior, como, por exemplo, ampliando o controle através da criação de agências de avaliação, regulação e acreditação.

Mais recentemente, na própria América Latina também surgiram propostas de reformas da educação superior que não convergem com as orientações do Banco Mundial, ou seja, não enfatizam os aspectos relativos às demandas do mercado ou à expansão privada, buscando, ao menos em nível de proposta, valorizar o sistema público e o caráter democrático e social da educação superior. No caso do Brasil, por exemplo, no ano de 2005, após dois anos do governo de Luis Inácio Lula da Silva e um longo debate público acerca da reforma universitária, o Ministério da Educação remeteu um anteprojeto de lei que, em síntese, procura reformar a educação superior garantindo: a) um maior financiamento para as instituições públicas; b) uma efetiva avaliação da qualidade da educação; c) a democratização do acesso; d) a limitação do ingresso de instituições estrangeiras na educação superior no país.

Segundo o professor Martin Carnoy (apud TRINDADE, 2004) da Stanford University, o processo de mundialização tem impacto sobre as diferentes estratégias de reforma da educação, ou seja, a globalização neoliberal influi tanto nas reformas fundadas na “competitividade”, sugeridas pela OCDE e Unesco, como nas dominadas pelos “imperativos financeiros” do Fundo Monetário Internacional e nas baseadas na “equidade”. Dessa forma, pode-se dizer que existem reformas da educação superior sendo

desenvolvidas com diferentes matizes e, por conseguinte, com objetivos diversos no que tange à missão e às funções da educação superior em relação ao Estado, ao mercado e à comunidade. Entretanto, considerando-se a conjuntura socioeconômica atual, em que o Estado passa por um processo de enfraquecimento e em que o mercado e o capital financeiro tutelam aspectos importantes das políticas públicas, as reformas que buscam imprimir maior contribuição à competitividade econômica, que determinam funções utilitaristas e imediatistas para a educação superior, tendem a se sobressair sobre as reformas de concepção de educação superior como bem público, com responsabilidade social e democrática.

### **1.3 A Missão da Educação Superior no Século XXI**

Não obstante as profundas e diversas transformações culturais, científicas, econômicas e políticas que o mundo e a educação superior vêm experimentando nos últimos tempos<sup>3</sup>, a universidade e a educação superior continuarão sendo essenciais para o desenvolvimento integral da humanidade e das nações.

O preâmbulo do documento da “Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação”, da Unesco, destaca que,

graças ao alcance e à velocidade dessas transformações, a sociedade vem crescentemente se tornando uma sociedade cujo eixo é o conhecimento. Por isso, a educação superior e a pesquisa são hoje fatores fundamentais para o desenvolvimento cultural e socioeconômico dos indivíduos, comunidades e nações. Em consequência, a educação superior enfrenta graves desafios e deve levar a cabo a mais radical mudança e renovação de sua história (UNESCO, 1999, p. 58)

Segundo um outro documento da Unesco “Hacia las sociedades del conocimiento”, “as instituições de ensino superior estão destinadas a desempenhar um papel fundamental nas sociedades do conhecimento, em que os sistemas clássicos de produção, difusão e aplicação do saber terão experimentado uma mudança profunda.” (UNESCO, 2005, p. 95). Na mesma linha dos documentos da Unesco, José Dias Sobrinho afirma que

---

<sup>3</sup> O Informe Delors já em 1995 fazia uma análise no capítulo “Horizontes”, dedicado ao estudo do contexto mundial, indicando profundas transformações, como, por exemplo, a globalização, o impacto das novas tecnologias de comunicação, os problemas sociais advindos da exclusão crescente no mundo inteiro e a interdependência planetária (DIAS RODRIGUES, 2004, p. 898).

a educação superior tem, portanto, uma enorme centralidade nas transformações globais. Isto vale tanto para os que a concebem como bem público, como para aqueles que a tratam como serviço comercial e disponível às iniciativas mercadológicas de novos provedores privados, locais ou transnacionais. Seja entendida como bem público e de interesse da sociedade ou serviço comercializável e de interesse privado, a enorme relevância da educação superior é ampla e incontestavelmente reconhecida (2005a, p. 227)

Entretanto, para além da constatação inequívoca da importância estratégica da educação superior, também se faz mister investigar o horizonte que se vislumbra para as missões e funções da universidade e das demais instituições não universitárias no terceiro milênio. Em tempos de profundas transformações sociais, de globalização e mundialização, da emergência da sociedade do conhecimento, do neoliberalismo como política hegemônica, da proeminência do mercado, ainda que não se acredite mais tanto em sua “mão invisível”, e das próprias crises da universidade, respostas para as questões primeiras acerca da razão de ser da educação superior tornam-se mais urgentes e mais complexas: Qual a missão principal da educação superior no século XXI? Qual o papel do Estado nos sistemas de educação superior num momento de forte expansão do princípio do mercado? Considerando-se a globalização, ainda faz sentido se falar em função estratégica da universidade na construção de um projeto de nação? Enfim, os papéis da educação superior precisam ser colocados em questão com base numa postura crítica e numa visão ampla, porque, quando se decide que tipo de educação superior se pretende construir, está-se também decidindo que sociedade ou que nação se busca criar ou consolidar.

### **1.3.1 A Unesco, o Banco Mundial e as funções da educação superior**

A Conferência Mundial de Educação Superior da Unesco ocorrida em outubro de 1998 em Paris, destacou, na “Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação”<sup>4</sup>, que “pertinência” na educação superior no século XXI significa levar em conta:

---

<sup>4</sup> Não obstante a elaboração mais recente de um documento por funcionários da Unesco, em parceria com servidores da OCDE, no qual se “escamoteia” o sentido de bem público, a posição oficial do órgão da Organização das Nações Unidas sobre educação superior continua sendo, segundo pronunciamento dos responsáveis pelas políticas de educação, a declaração da Conferência Mundial de Educação Superior, realizada em 1998 (RODRIGUES DIAS, 2004, p. 912).

- *as políticas*: o ensino superior não desempenha seu papel quando descuida de suas funções de vigilância e alerta e quando não analisa os problemas importantes da sociedade;

- *o mundo do trabalho*: é imperativo que o ensino superior se adapte às mudanças do mundo do trabalho, sem que perca sua identidade própria e abandone suas prioridades relativas às necessidades de longo prazo da sociedade;

- *os demais níveis do sistema educacional*: a formação inicial dos docentes e dos demais trabalhos sociais é incumbência, salvo raras exceções, da educação superior; entre as prioridades da investigação universitária devem figurar também a análise e a avaliação dos distintos níveis do sistema educacional, em estreita relação com o mundo do trabalho – sem que ele se subordine a este – e com um autêntico projeto de sociedade;

- *a(s) cultura(s)*: a cultura não é algo que está dado, mas ela se constrói no espaço e no tempo; o ensino superior contribuiu na construção da cultura em sua dimensão universal e, para isso, deve levar em conta a diversidade das culturas;

- *todos os grupos de pessoas sem exceção*: devem-se aplicar estratégias adequadas para aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial das mulheres;

- *a educação ao longo de toda a vida*: a promoção de uma educação ao longo de toda a vida exige uma maior flexibilidade e maior diversificação dos dispositivos de formação no ensino superior;

- *os estudantes e professores*: as instituições de ensino superior devem-se conceber e administrar-se não como meros centros de formação, mas como ambientes educativos nos quais se efetua uma melhor gestão das carreiras profissionais dos docentes e se obtém uma participação ativa dos estudantes, tanto nas atividades docentes como na gestão e na vida das instituições.

Segundo documentos da Unesco, se todas essas condições forem cumpridas, a educação superior poderá realmente contribuir com a difusão do conhecimento de forma generalizada, tanto nos países considerados industrializados como nos países periféricos ou em desenvolvimento (UNESCO, 2005, p. 105). O documento da “Declaração mundial

sobre educação superior no século XXI” da Unesco também faz uma nítida separação entre *missões*, ligadas à promoção de valores fundamentais, e *funções*, vinculadas às tarefas historicamente relevantes. Segundo o documento, as missões básicas da educação superior são as de educar (capacitação profissional e preparação para a cidadania), formar (abrir-se para a participação ativa na sociedade e no mundo) e realizar pesquisa (promoção, geração e difusão do conhecimento). Também são consideradas missões a integração cultural (num contexto de pluralismo e diversidade cultural), a consolidação e proteção dos valores da sociedade e a contribuição para o aperfeiçoamento educacional (referenciando a formação inicial e continuada dos docentes). Em relação às funções da educação superior, o documento da Unesco refere-se à ética, à autonomia, à responsabilidade e à prospectiva (CASTANHO, 2000). Não obstante tal detalhamento e diversidade de missões e funções, no artigo VI- “Orientação de longo prazo determinada pela relevância”, a declaração da Unesco enfatiza o papel social e humano da educação superior, destacando que

[...] a educação superior deve ter como alvo a criação de uma nova sociedade, uma sociedade não-violenta e sem exploração. Ou seja, uma sociedade composta por indivíduos altamente preparados, motivados e integrados, além de inspirados pelo amor à humanidade e orientados pela sabedoria (UNESCO, 1999, p. 75).

O Banco Mundial, em seu último documento sobre educação terciária<sup>5</sup>, “Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária”, publicado em 2003, recorre aos autores Lawrence Harrison e Samuel Huntington para descrever as funções da educação superior:

As instituições de educação terciária desempenham um papel crucial no apoio às estratégias de crescimento econômico baseadas no conhecimento e na construção de sociedades democráticas com forte coesão social. A educação terciária contribui ao melhoramento do regime institucional mediante a formação dos profissionais competentes e responsáveis que se requerem para uma sólida gestão da economia e do setor público. Suas atividades acadêmicas e de

---

<sup>5</sup> O informe do Banco Mundial *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária* (2003, p. ix) adota o conceito da OCDE para o termo “educação terciária”: “É um nível ou uma etapa de estudos posterior a educação secundária. Ditos estudos se dão em instituições de educação terciária, como universidades públicas e privadas, institutos de educação superior e politécnicos, bem como em outros tipos de locais como escolas secundária, lugares de trabalho, ou cursos livres através da tecnologia informática e grande variedade de entidades públicas e privadas”.

investigação provêm um apoio crucial ao sistema nacional de inovação. Ademais, as instituições de educação terciária muitas vezes constituem o eixo da infra-estrutura de informação de um país, em seu papel de depositárias e direcionadoras de informação (através de bibliotecas e similares), sistemas centrais de redes de computação e provedoras de acesso a internet. Assim mesmo, as normas, os valores, as atitudes e a ética que inculcam nos estudantes estas instituições são os alicerces do capital social indispensável para construir sociedades civis sólidas e culturas articuladas, que são a base do bom manejo dos assuntos do governo e dos sistemas políticos democráticos (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 27).

Segundo Marco Antonio Rodrigues Dias (2004, p. 895), nesse documento o Banco Mundial evidencia uma tentativa de “apresentar uma visão mais coerente dos problemas vinculados à relação entre educação superior e sociedade” e, num reconhecimento de erros anteriores, os autores “procuram mostrar que educação superior não pode ser vista apenas como um sub-setor educacional”. Não obstante, em relação à visão da Unesco que destaca um papel social e humano para a educação superior, o Banco Mundial enfatiza a preocupação com as contribuições para o desenvolvimento e crescimento da economia e formação profissional. Em síntese, podem-se diferenciar as visões de missão da educação superior da Unesco e do Banco Mundial pelas diferentes ênfases destinadas aos papéis humano e social, pela primeira, e econômico, pelo segundo.

Entretanto, de acordo com Ana Maria Seixas, tendo subjacente a teoria do capital humano, a retórica política no mundo, nas décadas de 1980 e 1990, acentuou a ligação entre a educação e a economia nacional e a competitividade econômica num mercado global, “relegando para um segundo plano as temáticas do papel da educação na igualdade de oportunidades sociais e na formação da cidadania e coesão social.” (2003, p. 19), ou seja, nos últimos tempos a tendência observada em nível mundial é de uma maior ênfase na missão com o desenvolvimento das economias.

### **1.3.2 As missões socioculturais e econômicas da educação superior no século XXI**

A análise e o estudo das concepções e dos objetivos da universidade nos últimos séculos demonstram que as missões (i) de construir e disseminar conhecimento, (ii) de formar cultural, cidadã e profissionalmente os indivíduos e as sociedades e (iii) de prestar serviços para o Estado e a sociedade civil estão entre as funções históricas, tipicamente vinculadas à educação de nível superior. Entretanto, conforme Alberto Amaral,

durante o período de vigência do "Estado Providência secundário" que corresponde a uma mobilização das instituições políticas, sociais e educativas para a promoção da democracia e para o encorajamento da mobilidade social (que decorreu, essencialmente, nos anos 50 a 70) o papel fundamental das universidades consistia em satisfazer as expectativas sociais crescentes, só secundariamente sendo responsáveis por atender às demandas de mão-de-obra especializada.

Nas duas últimas décadas, a globalização da economia e a transformação do conhecimento num fator essencial de competitividade econômica, associados à emergência do neoliberalismo e ao desvalorizar do social em favor do econômico, provocaram uma alteração das funções socioeconômicas da Universidade. O que se verificou foi uma mudança do equilíbrio das funções sociais e econômicas da universidade a favor destas últimas, o que teve influência nos modelos de governo das universidades (2002b, p. 27).

De acordo com Maria J. Lemaitre (2001, p. 5), atualmente a educação superior e, mais especificamente, a universidade vivem um momento de alta complexidade em razão das profundas mudanças e transformações advindas do processo de globalização, “e essa complexidade se traduz em dois pontos de vistas opostos e contraditórios a respeito da educação superior, que coexistem, porém não se reconhecem como tais, ainda que imponham lógicas distintas a respeito às decisões e atuações da universidade”. O primeiro aparece na perspectiva “acadêmica tradicional” cuja preocupação é com a formação e desenvolvimento de estudantes qualificados e o desenvolvimento de projetos de pesquisa de acordo com uma visão colegiada e acadêmica. O segundo, da universidade “operacional”, entende que o conhecimento se define basicamente como informação ou a capacidade de resolver problemas, perspectiva na qual a universidade reduz o conhecimento a uma mercadoria que se negocia conforme o interesse dos consumidores. Para Boaventura de Souza Santos (2004), nas últimas décadas, sobretudo em decorrência das profundas transformações sociais que têm ampliado a influência do mercado sobre as sociedades e os países, as funções relativas à dimensão cultural da educação superior têm perdido alguma relevância para as funções demandadas pelo mercado, tais como a prestação de serviço para as indústrias e as empresas e a formação rápida e profissionalizante.

Não obstante tal transformação, as funções gerais desempenhadas pelas universidades, principalmente durante os séculos XIX e XX - ensino, pesquisa e extensão-, não estão em questão e certamente continuarão entre as principais atribuições da educação

superior no século XXI. Portanto, o debate atual sobre a missão principal da educação superior parece estar mais relacionado à questão relativa à destinação prioritária dessas atribuições: ou fundamentalmente para a economia e o mercado livre global<sup>6</sup>, ou, principalmente, para o fortalecimento das identidades nacionais e das sociedades locais? Para José Dias Sobrinho,

de um lado, deve a educação ser um eficiente motor da economia. Mas, por outra parte, não se pode diminuir o papel histórico, das universidades e do conjunto das instituições educativas, relativamente à formação e ao desenvolvimento da consciência crítica e da compreensão ampla do universo e das transformações sociais. Cumprir com qualidade essas duas exigências – contraditórias em muitos sentidos, mas que não precisaria necessariamente ser – é uma tarefa nada fácil (2005a, p. 226).

Com base na análise das concepções de educação superior dos mais recentes documentos da Unesco e do Banco Mundial, duas das mais importantes instituições multilaterais mundiais, também se pode concluir que existem duas tendências e visões distintas que norteiam e balizam o horizonte da missão e das funções da educação superior no século XXI: de um lado, encontra-se a idéia do papel da educação superior ligado, fundamentalmente, ao desempenho competitivo da economia e ao crescimento dos mercados, ou seja, a defesa de uma perspectiva mais econômica da educação superior; de outro, encontram-se os que acreditam que a educação superior deve ter como papel principal contribuir para o desenvolvimento das sociedades e nações de forma integral e equilibrada, ou seja, defendem uma perspectiva mais social e cultural da educação superior. Dessa forma, pode-se dizer que a missão da educação superior no terceiro milênio estará relacionada, prioritariamente, ao desenvolvimento sociocultural de médio e longo prazo das sociedades e dos países, ou estará vinculada aos interesses, mais imediatos e competitivos, dos mercados globais e da economia. Entretanto, como advertiu o ex-ministro da Educação do Brasil Tarso Genro em discurso no seminário internacional Reforma e

---

<sup>6</sup> Segundo Zaira Machado (2002, p. 28), “dois modelos de globalização disputam a hegemonia no planeta: a globalização neoliberal que prega a supremacia dos interesses do mercado, e a globalização solidária que está assentada na universalização dos direitos humanos, das práticas democráticas e do acesso a informação, no desenvolvimento sustentável e na construção de uma cidadania planetária que, junto ao fortalecimento do multilateralismo na tomada de decisões internacionais, permite também o fortalecimento de identidades nacionais e locais”.

Avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina, realizado no ano de 2005 em São Paulo,

se a função da universidade fosse apenas responder aos interesses imediatos da indústria ou do processo produtivo em geral, ela seria só uma continuidade linear da vida econômica e não uma indutora estratégica do conjunto de movimentos - científicos e humanísticos - necessários para os processos de desenvolvimento econômico, cultural e de coesão social que se articulem com a idéia de nação. Ora, a nação é, na verdade, não os processos objetivos de produção e reprodução social e econômica que ocorrem no seu território, mas é o conjunto de pessoas que constituem a sua cultura, que edificam o seu modo de vida e vivem no seu território (2005a, p. 11).

Em suma, no contexto mundial de redução da importância do Estado e ampliação da globalização dos mercados, a alternativa de destinar prioritariamente a missão da educação superior aos interesses econômicos implica riscos aos processos de desenvolvimento articulado à idéia de nação e a própria concepção da educação superior como bem público.

Diversos autores e organismos multilaterais internacionais, independentemente de corrente ideológica e de concepção de universidade, têm atribuído à educação superior um papel fundamental no desenvolvimento e crescimento dos países e nações. Segundo Maria Helena de Magalhães Castro (2003, p. 314), “as universidades são organizações estratégicas para seus países, pelos cérebros e competências que reúnem no seu interior”. Para Boaventura de Souza Santos,

a universidade é um bem público intimamente ligado ao projeto de país. O sentido público e cultural deste projeto e a sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos transnacionais (2004, p. 116).

Na mesma linha, o preâmbulo da declaração da Conferência Mundial de Educação Superior da Unesco de Paris, em 1998, destaca que

somente a educação superior e instituições de pesquisa poderão formar profissionais qualificados. Só eles formarão a massa crítica sem a qual nenhum país poderá alcançar um desenvolvimento interno verdadeiro e sustentável. Especialmente, os países menos desenvolvidos somente terão condições de

reduzir a distância que os separa dos países mais ricos mediante o apoio à educação superior e à pesquisa (UNESCO, 1999, p. 57).

De fato, diversos estudos têm indicado que altos índices de escolaridade estão relacionados com a elevação do produto interno bruto e a melhoria de índices sociais em diferentes países. Alguns trabalhos científicos atestam que, em períodos da segunda metade do século XX, um quarto do crescimento anual do PIB americano devia-se ao aumento da educação e que o progresso do Japão devia-se à maior capacitação profissional. Outras investigações indicam que o aumento da escolaridade das populações tem um importante impacto redistributivo (DIAS SOBRINHO, 2005a). O documento “Education at a Glance: OECD Indicators - 2005 Edition” (2005, p. 3) destaca que “o investimento em educação traz gratificações individuais e coletivas. Os adultos com maior nível educacional têm mais possibilidades de trabalharem e de terem, em média, melhores salários quando estão empregados”. O ministro da Educação e Cultura do Uruguai, Jorge Brovetto (2005, p. 20), baseando-se em estudos internacionais, também destaca “que os países mais ricos são geralmente aqueles que investem mais em recursos humanos, educação, seguro saúde, e que investir em recursos humanos, (em sua capacitação), é a forma mais importante de promover o desenvolvimento”. Em suma, a educação superior é, inquestionavelmente, um pilar fundamental nos processos de crescimento e desenvolvimento sociocultural e econômico para as sociedades e nações.

Entretanto, em se tratando do debate acerca da missão e funções da educação superior, não se pode esquecer que os estágios de desenvolvimento das nações apresentam diferenças (especialmente quando comparadas às realidades dos países desenvolvidos do hemisfério norte com os países pobres ou em desenvolvimento do sul); dessa forma, as demandas para a educação superior podem variar conforme a diversidade e a especificidade de cada país. Portanto, o debate acerca da missão e funções da educação superior também precisa considerar a realidade e o estágio de desenvolvimento sociocultural, científico-tecnológico e econômico nos diferentes contextos e em relação à inserção regional e global de cada país. Além disso, no momento em que as chamadas “sociedade do conhecimento” e “sociedade da informação” se consolidam e ampliam as diferenças em nível mundial, evidentemente, as missões e funções históricas da educação superior de construção e disseminação do conhecimento ganham ainda maior relevância. Enfim, a missão da

educação superior, no contexto da globalização econômica, da ampliação da competitividade global e da sociedade do conhecimento, especialmente no caso dos países menos desenvolvidos, também deve levar em conta o estágio atual de desenvolvimento nos diversos segmentos socioeconômicos e nas diferentes áreas científico-tecnológicas locais. A Organização Internacional do Trabalho, em seu relatório preparado para sua conferência geral prevista para o ano de 2003, registra:

A riqueza das nações baseia-se cada vez mais sobre o saber e as qualificações de sua força de trabalho. Uma estratégia de educação e de formação que comporte três elementos de base permitirá que se superem as dificuldades ligadas à globalização por meio de uma competitividade reforçada, combinada com a redução de desigualdades crescentes que se observam no mercado de trabalho. Os três elementos são: a) desenvolver o saber e as qualificações necessárias para tornar o país competitivo internacionalmente; b) orientar as políticas e os programas de educação para que sirvam para reduzir os efeitos negativos da globalização; c) remediar, por intermédio da educação e da formação, a vulnerabilidade crescente de certas categorias da população: mulheres, jovens, trabalhadores pouco qualificados, que, por falta de instrução e de qualificações, tornaram-se ou vão tornar-se pobres (apud RODRIGUES DIAS, 2003, p. 831).

Para Jorge Brovetto,

sem dúvida é justamente no plano do conhecimento onde é maior o fosso que separa as nações desenvolvidas das menos desenvolvidas. Ainda maior que a dramática diferença econômica.

Os anos de desenvolvimento da globalização econômica foram sugestivamente acompanhados por uma incessante deterioração da equidade distributiva no planeta.

O desenvolvimento desmedido e voraz dos países ricos, sustentado no crescimento da globalização econômica, tem engendrado um incremento ainda maior da calamitosa diferença que separa os países mais pobres.

O *Informe sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)* do começo deste novo século, deste novo milênio, nos ilustra a respeito. Enquanto que no ano de 1960 o quintil mais rico da população mundial ganhava 30 vezes mais que o quintil mais pobre, no ano de 1990, essa diferença havia duplicado, e no começo desse novo século, a diferença entre ambos quintis chegava a escandalosas 86 vezes (2005, p. 20).

Dessa forma, fica evidenciado que a produção dos saberes (através da pesquisa), a socialização da cultura e do conhecimento (através do ensino) e a capilarização do conhecimento e das tecnologias sociais (através da extensão) precisam se adequar às necessidades e desafios prementes de cada nação diante da globalização e da sociedade do

conhecimento. No caso dos países menos desenvolvidos, especialmente os problemas socioculturais e econômicos, tais como a desigualdade e a exclusão social, o atraso científico e tecnológico, os baixos índices quantitativos e qualitativos da educação e a carência de formação da população para o trabalho, tornam-se aspectos-chaves na definição da missão da educação superior. Portanto, pode-se dizer, com relativo grau de segurança, que dentre as principais missões e funções da educação superior neste início de século, especialmente no contexto dos países menos desenvolvidos, deve estar uma forte contribuição para eliminar a dependência sociocultural e o atraso científico-tecnológico que estes países apresentam em relação ao contexto global.

Evidentemente, no contexto atual, o equilíbrio entre as funções econômicas e as funções sociais e culturais da educação superior não é tarefa fácil. Todavia, os países e as sociedades precisam, talvez como nunca antes, buscar a harmonia entre esses diferentes papéis para, quando necessário, resguardar-se e prevenir-se contra possíveis ameaças (externas e internas) e, noutras oportunidades, para possibilitar a inserção e a participação autônoma no contexto mundial. Segundo alguns autores, o privilegiamento de uma das perspectivas pode impossibilitar o próprio desenvolvimento sustentável e equilibrado de uma determinada sociedade ou país, inclusive pela extinção da educação como bem público em detrimento da educação como serviço comercial.

O próximo capítulo abordará aspectos relativos ao fenômeno denominado de “mercantilização da educação superior” que tem impactado significativamente a educação como bem público e a pertinência e a relevância dos sistemas de educação superior em diversos países.

## 2 A Mercantilização da Educação Superior: o fenômeno mundial e o caso brasileiro

*Acreditamos que comparar um ser humano a um ‘utensílio de produção’ financeira, a uma ‘força de trabalho’, é reduzi-lo a um estado de não vida.*

*Inês Fontinha, portuguesa citada para o Prêmio Nobel da Paz.*

*Uma lei ou princípio geral relativiza à circulação do dinheiro, que Mr. Macleod designou apropriadamente por lei ou teorema de Gresham, em homenagem a Sir Thomas Gresham, que compreendeu a sua exatidão há já três séculos. Esta lei, expressa resumidamente, diz que o dinheiro mau repele o dinheiro bom, mas o dinheiro bom não consegue repelir o dinheiro mau.*

*W. S. Jevons.*

Nesta última virada de século, a universidade começou a ser questionada de forma tão incisiva que é possível comparar a importância de tal momento a outros marcos históricos da educação superior, como, por exemplo, ao período da revolução humboldtiana (SANTIAGO, 2005). O atual questionamento da universidade é incentivado principalmente por governos e organismos multilaterais financeiros, que destacam a necessidade de serem reduzidas despesas e ampliados os benefícios sociais dos sistemas de educação superior. Dentre as estratégias utilizadas para atingir tais objetivos estão políticas dos governos que têm levado ao fenômeno chamado de “mercantilização da educação superior”.

Indiscutivelmente, tal fenômeno possui em suas origens relações com as transformações políticas e econômicas que, em escala mundial, denotam significativa ampliação do princípio do mercado em detrimento do Estado e da comunidade. Assim, as análises e os estudos sobre o fenômeno da mercantilização da educação superior estão diretamente relacionados ao debate acerca dos espaços de atuação do Estado e do mercado: O Estado deve agir e intervir visando à garantia dos direitos fundamentais da sociedade ou deve repassar essa incumbência à iniciativa privada? Quais os limites de atuação do mercado? Segundo o ideário neoliberal, os mercados por si só geram resultados eficientes, e o Estado, enquanto gerenciador da saúde, educação e emprego, é um organismo deficiente e perdulário. Assim, os neoliberais propugnam a transferência da oferta desses direitos e/ou

serviços para a iniciativa privada, ou seja, no caso da educação superior, os meios e os fins deveriam funcionar exclusivamente de acordo e pelas regras do mercado.

Por outro lado, existem defensores de um Estado que garanta o bem-estar social por meio de políticas públicas de cunho social em áreas mais sensíveis, como a própria educação, e, até mesmo, realize intervenções desejáveis no mercado, com vistas a orientar o crescimento econômico e beneficiar a todos. Em suma, a discussão de fundo sobre a mercantilização da educação superior está intimamente relacionada com concepções políticas e ideológicas das funções do Estado e do mercado nas sociedades e países e, por conseguinte, com a visão de educação superior no século XXI: como bem público ou como serviço comercial.

O documento da Unesco “Hacia las sociedades del conocimiento” destaca que, em virtude da redução dos investimentos estatais, as IES precisam recorrer à iniciativa privada para ampliar suas margens de gestão; portanto, os riscos de mercantilização são reais principalmente nos países onde não existe um sistema universitário consolidado. A seguir, o documento alerta que se faz necessário zelar para que tal tendência não desvirtue a missão “primogênita” da educação superior e que os sistemas emergentes possuam nível de qualidade, pertinência e grau de cooperação internacional suficientes para que a educação superior desempenhe o seu papel de pilar das sociedades do conhecimento (UNESCO, 2005).

Dessa forma, pode-se dizer que o processo em desenvolvimento de mercantilização da educação superior gera significativos impactos e alguns riscos em questões essenciais dos SES, como a qualidade, a pertinência, a missão e a própria visão de educação superior no século XXI.

Portanto, neste capítulo, inicialmente, é realizada uma revisão acerca das teorias econômicas e dos estudos sobre mercado com vistas a proporcionar embasamento para o estudo do processo de mercantilização da educação superior; posteriormente, procura-se responder a questões de mercado especificamente relacionadas com a educação superior: Quais as origens da mercantilização na educação superior? Quais as características próprias da mercantilização da educação superior? Que meios e fins da educação superior estão sendo mercantilizados? Por fim, desenvolve-se uma revisão acerca de temas intimamente

ligados ao processo de mercantilização da educação superior brasileira, tais como emergência da avaliação classificatória e da expansão privada.

## **2.1 Uma Introdução ao Estudo da Economia e dos Mercados**

O fenômeno conhecido como “mercantilização” ou “mercadorização” da educação superior, como os próprios termos explicitam, não se limita aos saberes próprios e específicos do campo da educação superior. Aspectos relativos às políticas econômicas e os respectivos pesos que o Estado e o mercado detêm em relação a elas estão intimamente ligados às causas e origens dos processos de expansão de IES privadas ou de absorção de práticas características da iniciativa privadas por IES públicas e pelos sistemas de educação superior. Portanto, a investigação da mercantilização da educação superior demanda, pelo menos, um estudo básico acerca das teorias econômicas e das visões e entendimento dos mercados. Dessa forma, a seguir é realizada uma breve explanação das visões nas principais teorias econômicas acerca da importância do Estado nos ditames da economia e das diferentes perspectivas de entendimento do mercado nos estudos acadêmicos; um histórico de experiências de mercado livre é apresentado e, por fim, uma revisão dos conceitos básicos de economia é realizada com vistas a proporcionar uma abordagem mais precisa acerca do fenômeno da mercantilização da educação superior.

### **2.1.1 As teorias econômicas, o Estado e o mercado**

Desde Platão e Aristóteles (300 a.C.) até Maquiavel (1469-1527 d.C.) a discussão acerca das normas adequadas do exercício de governo dos povos considerava a necessidade e importância de um poder como garantia da sobrevivência e da prosperidade da sociedade. Noutras palavras, durante séculos o pensamento dominante foi de que os indivíduos, deixados a si mesmos, viveriam em conflito visto que uns tentariam satisfazer as suas necessidades à custa dos outros e, por conseguinte, a tutela de um poder era uma condição *sine qua non* para dominar os indivíduos e para garantir a ordem social. A teoria econômica moderna, que, segundo diversos autores, nasce efetivamente com a obra *A riqueza das nações* do escocês Adam Smith no século XVIII, foi revolucionária e progressista em seu tempo visto que procurava demonstrar que a sociedade civil é capaz de organizar, espontaneamente, sua vida econômica. Em contraste com o pensamento dominante até meados do século XVIII, o autor escocês propôs que os indivíduos deixados a si mesmos

não viveriam em conflito permanente, não por possuírem uma natureza pacífica ou generosa, mas porque organizados em sociedade teriam melhores condições de vida. Uma das teses inovadoras de Adam Smith foi a de que a divisão do trabalho faz com que a vida social seja uma forma mais eficiente para se obter prosperidade que a pilhagem dos vizinhos. Entretanto, o autor não apresenta uma visão idílica da sociedade e atribui ao interesse egoísta dos homens a manutenção das sociedades (CARVALHO, 1999). Para Fernando J. Cardim de Carvalho, a teoria econômica nasceu para provar a hipótese de que

as sociedades organizam sua vida econômica de modo mais eficiente se livres da interferência de poderes estranhos aos interesses dos próprios indivíduos. A sociedade se ordena de forma espontânea para satisfazer estes interesses, sendo desnecessárias quaisquer mediações que não aquelas estabelecidas no próprio mercado, onde cada um joga com seu interesse próprio e nesse jogo, como orientado por uma “mão invisível” a economia se organiza. O Estado, na Riqueza das Nações, é mais que desnecessário, ele é simplesmente prejudicial, pois sua ação apenas se justifica para afirmar privilégios. A ordem econômica se assenta sobre o interesse privado, livremente manifestado no mercado (1999, p. 12).

Outra grande inovação da obra *A riqueza das nações* foi a de mostrar o sistema econômico como um conjunto de relações auto-suficientes, ou seja, um sistema explicado pela sua própria lógica, desconsiderando elementos que lhe são estranhos, como a influência de forças políticas, culturais e religiosas. Em suma, a hipótese que Adam Smith propôs é de que a economia se comporta por suas próprias leis, exibindo relativa autonomia diante das outras dimensões da vida social. As propostas de Adam Smith tornaram-se o núcleo central da teoria econômica em quase todas as correntes e nortearam a construção da própria economia política clássica, que não apenas não apresenta as bases para um tratamento político da economia como, pelo contrário, estabelece a possibilidade de serem tratados os problemas econômicos isoladamente de variáveis extra-econômicas, inclusive políticas. Segundo Fernando J. Cardim de Carvalho (1999, p. 16), “foi a *economia política clássica* quem colocou o Estado fora do campo da análise ao propor-se a demonstrar a possibilidade de que os sub-sistemas econômicos fossem capazes de auto-ordenação a partir da ação de indivíduos privados, orientados pelo seu interesse próprio.”

Dois dos principais pensadores econômicos pós-Smith, David Ricardo e Karl Marx, não colocaram em questão a fronteira e a auto-suficiência do sistema econômico

estabelecidas por Adam Smith. David Ricardo, em sua obra *Principles of political economy and taxation* preocupa-se em discutir o valor das mercadorias abordando contradições do método de mensuração de valor proposto por Adam Smith e nem entra na discussão da viabilidade de arranjos econômicos baseados na predominância de relações de mercado. Karl Marx, em sua obra central *O capital*, também parte da discussão acerca dos determinantes dos valores das mercadorias para, então, derivar uma teoria de distribuição do produto social. Apesar de Karl Marx avançar numa discussão mais ampla e enfatizar o caráter histórico do capitalismo, também assenta a idéia de que o Estado é um elemento relativamente sem importância na determinação da dinâmica do capitalismo (CARVALHO, 1999).

No final do século XIX a revolução da teoria neoclássica<sup>7</sup> que adotava métodos de análise formal, demandando, assim, uma especificação mais rigorosa das variáveis consideradas no sistema econômico, tornou ainda mais explícita a exclusão da possível ação do Estado na economia do que na economia política clássica. Todavia, foram os próprios exames minuciosos das condições de existência de vetor de preços naturais realizados dos modelos neoclássicos que ocasionaram algum avanço na identificação de casos de falhas de mercado, ou seja, no apontamento de situações em que a livre interação entre vendedores e compradores não convergia para arranjos satisfatórios. Entretanto, para a teoria neoclássica, tais “imperfeições” deveriam ser tratadas pela identificação de mecanismos ou regras que permitam compensar as falhas de mercado e não de abrir espaços para um novo agente ou uma nova variável no sistema econômico como o Estado, por exemplo. O papel do Estado deveria limitar-se a algumas funções essenciais, como a manutenção da lei, da ordem e da propriedade privada<sup>8</sup> (MENDONÇA; ARAUJO; 2003). Fernando J. Cardim de Carvalho ressalta que

tanto a economia política clássica quanto a [teoria] neoclássica fossem incapazes de identificar qualquer papel ativo para o Estado exercer na economia, de certa forma refletia o fato de que, na Inglaterra, não havia papel a cumprir [visto que no país não havia, a rigor, nem política fiscal e nem monetária] (1999, p. 21).

---

<sup>7</sup> Segundo Fernando J. Cardim de Carvalho (1999, p. 18), a expressão “teoria neoclássica’ comporta elementos diversos”, entretanto a caracterização feita acima refere-se ao paradigma dominante do neoclassicismo conhecida como “abordagem walrasiana”.

<sup>8</sup> Deve-se ressaltar que esse também era o papel do Estado para Adam Smith.

Tal situação, entretanto, mudou substancialmente após o final da Segunda Guerra Mundial na metade do século XX. Se, por um lado, com a emergência das idéias keynesianas houve o desenvolvimento da teoria no sentido de abrir espaços para as intervenções dos governos na economia, por outro, ocorreu o desenvolvimento político, que resultou num certo aumento do peso do Estado nos produtos nacionais.

John Maynard Keynes provocou uma ruptura com a teoria econômica em desenvolvimento desde Adam Smith no século XVIII ao identificar insuficiências estruturais na forma de operação das economias capitalistas, que demandavam regras compensatórias (como no caso das falhas de mercado) e a necessidade de acompanhamento e intervenções constantes. Para a teoria keynesiana as economias capitalistas eram marcadas pela possibilidade de conflito entre a racionalidade individual e a racionalidade social, isto é, os indivíduos podem se colocar objetivos socialmente inferiores aos que poderiam ser alcançados numa ação coletiva. Dessa forma, John Maynard Keynes apontou para a necessidade de política econômica, ou seja, de que o Estado deveria desempenhar um papel de coordenação da ação coletiva de maneira que os indivíduos buscassem objetivos superiores aos que almejavam sem tal ação.

Ao contrário do que propugnavam a economia política clássica e a economia neoclássica, para a teoria keynesiana a interação entre indivíduos privados não é capaz de alcançar os melhores resultados possíveis, cabendo ao Estado, portanto, não lhes impor metas diferentes daquelas que desejam, mas, sim, permitir-lhes alcançar patamares mais elevados de bem-estar. A teoria keynesiana tem como pressuposto que o Estado é capaz de melhorar os resultados da economia, entretanto fica uma questão fundamental: buscará o Estado fazê-lo? Para John Maynard Keynes a resposta é afirmativa, visto que ele acreditava num Estado como um aparato que de alguma maneira representasse a sociedade de forma melhor do que ela própria seria capaz de representar-se diretamente, ou seja, tinha uma visão um tanto “platônica” do Estado (CARVALHO, 1999).

A visão otimista de John Maynard Keynes em relação à atuação do Estado foi contestada, primeiramente, por Michal Kalecki, quando em 1943 publicou o trabalho que

criou o conceito de “ciclo político”<sup>9</sup>. Para o autor, a identificação de um papel economicamente construtivo para o Estado era insuficiente, visto que a lógica da dominação política lhe é intrínseca e subordina qualquer outro objetivo. Michal Kalecki apontou, então, para a necessidade de se estudar a decisão estatal de forma mais aprofundada e para a necessidade de superação da barreira que separava a economia das outras ciências sociais. Dessa forma, pode-se dizer que Michal Kalecki foi o precursor da idéia de que o Estado não deve ser tratado como um agente externo ao sistema econômico.

Seja na economia política clássica, seja na economia neoclássica, não havia necessidade da ação do Estado ou em condições muito específicas, apenas algumas regras deveriam remediar as operações deficientes do mercado; para a teoria keynesiana, como a livre interação entre agentes privados não é capaz de proporcionar a economia explorar seu potencial máximo, faz-se necessária a intervenção de um agente externo: o Estado. Para Michal Kelecki, entretanto, o tratamento do Estado como um elemento exógeno ao sistema econômico é o problema de fundo, ou seja, ele propõe a ruptura com a tradição e a idéia de mais de duzentos anos de que o Estado é intrinsecamente político, uma variável de “outra esfera” que não a do sistema econômico. Conforme Fernando J. Cardim de Carvalho, a superação dessa barreira

alterará, fatalmente, o modo pelo qual a teoria econômica aborda o próprio mercado. As metáforas até aqui utilizadas, da *mão invisível* ao *leiloeiro*, já não ocultam o fato de que pouco conseguimos até hoje em termos de uma efetiva “teoria” dos mercados. A abordagem neoclássica, por exemplo, confunde a análise do mercado com a postulação dos resultados que se espera prevalecerem caso o mercado funcione como deveria (como?). É preciso recuperar a visão do mercado como forma de relacionamento (1999, p. 24).

Portanto, em continuação à revisão básica acerca das teorias econômicas, o texto a seguir aborda as diferentes formas e perspectivas atuais de entendimento do mercado.

---

<sup>9</sup> Aparentemente, economistas neoclássicos recriaram o conceito de “ciclo político”, isto é, de flutuações econômicas causadas por mudanças de política econômica, trinta anos após a publicação do conceito por Kalecki (CARVALHO, 1999, p. 23).

## 2.1.2 O estudo do mercado: mecanismo de formação de preço ou estrutura social?

Formas e características dos mercados são aspectos fundamentais no estudo de economia: “Os mercados estão no centro da atividade econômica, e muitas das questões e temas mais interessantes da economia estão relacionados com o funcionamento dos mercados.” (PINDICK; RUBINFELD, 2002, p. 8). Entretanto, não obstante a significativa centralidade que o liberalismo econômico assumiu nas sociedades ocidentais no decorrer dos últimos séculos, a literatura da economia contém uma limitada abordagem acerca do termo central das teorias econômicas liberais, isto é, pouco trata especificamente sobre o assunto mercado.

Ricardo Abramovay, em texto de sua aula no concurso para professor titular da FEA-USP (2004, p. 36), cita reconhecidos pensadores que se manifestaram sobre essa surpreendente despreocupação com o estudo específico do mercado. Ele lembra, por exemplo, que Douglas North, em 1977, destacou que “é curioso que a literatura de economia e história econômica contenha tão pouca discussão sobre a instituição central em que se fundamenta a economia neoclássica – o mercado”. Outro autor lembrado por Ricardo Abramovay foi Ronald Coase, o qual num texto de 1988 destacou que, “embora os economistas reivindiquem estudar o mercado, na teoria econômica moderna o próprio mercado tem um papel ainda mais à sombra que a firma”. Segundo Bruno Reis (2003, p. 56), “[...] o que habitualmente encontramos sobre ele [o mercado] são polêmicas insolúveis – de forte conteúdo doutrinário – acerca de seu comportamento dinâmico: anárquico para os marxistas e ou tendente ao equilíbrio para os economistas neoclássicos”.

Portanto, o estudo teórico e conceitual sobre o mercado não é tarefa das mais simples em virtude de limitações na literatura e da diversidade de concepções e entendimento existentes acerca do assunto. De maneira geral, enciclopédias e dicionários têm definido o termo “mercado” em economia como qualquer conjunto de transações, acordos ou intercâmbios de bens e serviços entre compradores e vendedores. Livros acadêmicos de ensino básico de microeconomia<sup>10</sup> também têm enfatizado o aspecto da

---

<sup>10</sup> A economia divide-se em dois ramos principais: a *microeconomia*, que trata do comportamento das unidades econômicas individuais abrangendo consumidores, trabalhadores, investidores etc., e a *macroeconomia*, que trata das questões econômicas agregadas, tais como nível e a taxa de crescimento do produto nacional, taxas de juros, desemprego e inflação (PINDICK; RUBINFELD, p.3).

formação de preço ao conceituar os mercados. Segundo Ricardo Abramovay (2004, p. 44), “mercado é uma expressão cujo significado varia nas diferentes escolas do pensamento econômico”, mas no interior da ciência econômica tem sido tratado, prioritariamente, como um mecanismo de formação de preços, ou seja, de alocação de recursos a partir dos quais uma sociedade se reproduz e se desenvolve.

O mercado é estudado na perspectiva de mecanismo de formação de preços, principalmente por pesquisadores adeptos da teoria econômica, seja neoclássica, marxista ou keynesiana, e, talvez por isso, essa visão seja dominante na formação universitária contemporânea. Nesse caso, os cientistas recorrem a atributos universais e objetivos, que podem ser conhecidos de maneira dedutiva e sobre os quais são aplicáveis métodos matemáticos. Quando o mercado é estudado na perspectiva de mecanismo de formação de preço, a economia é entendida como esfera autônoma da vida social. Importantes pensadores da economia, como John Stuart Mill, defenderam a visão da economia como uma ciência separada, baseados num postulado psicológico segundo o qual os homens preferem sempre uma quantidade de riqueza maior a uma menor. Como esclarece Valadão de Matos:

Apesar de as operações, mesmo no departamento da ação humana em questão (o campo da produção e distribuição do produto social), serem sempre, na verdade resultado de uma pluralidade de motivações, a economia política as considera resultado unicamente do desejo de riqueza (apud ABRAMOVAY, 2004, p. 41).

Geralmente o princípio da preferência da maior a menor riqueza é suficiente – embora não necessariamente realista – para fundamentar a economia como ciência autônoma ou como uma ciência completa, que dispensa a contribuição das outras disciplinas que estudam o homem e a sociedade. Na teoria do equilíbrio geral, na qual o comportamento dos atores torna-se completamente previsível, a construção conceitual de que cada agente atua apenas baseado no seu auto-interesse trata os agentes econômicos como meros autômatos que reagem mecanicamente aos estímulos do ambiente. Ricardo Abramovay chama a atenção que

o importante, porém, é que essa reação – e o equilíbrio que dela resulta – não provém de um processo evolutivo e seqüencial de aprendizagem. As compras e as vendas ocorrem de maneira absolutamente fluída, sem ruídos, graças a concorrência. Mas os atores não precisam interpretar os sinais emitidos pelos outros: o ambiente social é dado imediatamente aos indivíduos, o mundo econômico reveste-se de uma transparência básica que afasta a necessidade de que os atores o interpretem (2004, p. 42).

Portanto, como para as abordagens econômicas mais tradicionais os homens preferem sempre uma maior riqueza e a origem e a formação dos gostos não interessam, a ciência econômica torna-se independente de qualquer outra ciência dos homens e da sociedade e não há espaço para disciplinas como a psicologia e a sociologia na explicação das ações econômicas dos indivíduos. Nessas abordagens em que a economia é tratada de forma autônoma somente os fatos da escolha interessam; as motivações exatas que estão por trás dessa escolha não importam, de modo que o consumo torna-se “a expressão máxima da racionalidade humana: cada indivíduo tem sua curva de preferências e, independentemente da maneira como ela é formada, obedece a regras de funcionamento invariáveis quanto à relação entre meios e fins” (ABRAMOVAY, 2004, p. 43) e o mercado, dessa forma, passa a ser estudado apenas como um mecanismo de formação de preços.

Entretanto, “a idéia de que a economia consiste num conjunto atomizado de sujeitos egoístas interagindo ocasionalmente com base num mecanismo automático e tendente ao equilíbrio corresponde apenas a uma parte da formação da disciplina” chamada de “economia” (ABRAMOVAY, 2004, p. 43). O mercado também tem sido estudado na perspectiva de estruturas sociais, ou seja, como forma de coordenação social caracterizada por conflitos, dependências, estruturas e imprevisibilidades. Não obstante autores de formação marxista terem sempre estudado a vida econômica e as publicações de Pierre Bourdieu tratarem do conceito de *habitus*, somente a partir da década de 1980 surgiram trabalhos embasados em instrumentos e conceitos estranhos à teoria econômica para explicar o que parecia exclusividade dos economistas. Naquele momento, deu-se início a um processo interdisciplinar de aproximação da economia e do direito (*law and economics*), do direito e da política (com os trabalhos de Norberto Bobbio) e destacou-se o surgimento da chamada “nova sociologia econômica” que começou a questionar pressupostos comportamentais básicos da tradição da economia neoclássica (ABRAMOVAY, 2004).

Quando o mercado é estudado como estrutura social, os pesquisadores envolvidos são aqueles preocupados com o que vem sendo chamado de *embeddedness* - imersão da economia na vida social. Dessa forma, os estudiosos recorrem à subjetividade dos agentes econômicos, à diversidade e à história de suas formas de coordenação, ou seja, recorrem a atributos mais particularizados e obtidos por métodos indutivos. Nessa perspectiva de entendimento do mercado, as estruturas sociais e a subjetividade humana são levadas em conta nos programas de pesquisa; assim a economia não é encarada como esfera completamente autônoma da vida social. Contudo, segundo Ricardo Abramovay,

seria um equívoco imaginar que a inserção social e cognitiva dos mercados corresponde a uma preocupação apenas dos sociólogos. Nos últimos anos prosperaram – no interior do que pode ser considerado o *mainstream* do pensamento econômico – abordagens que rompem com alguns dos mais importantes pressupostos da economia neoclássica e que procuram justamente estudar a dimensão subjetiva da ação econômica (2004, p. 44).

Reconhecidos economistas também têm questionado o caráter puramente mecânico, não intencional, da interação social, ou seja, colocam em dúvida a idéia de a ciência econômica se apoiar no pressuposto do egoísmo socialmente generalizado. Stefano Zamagni, por exemplo, ao organizar uma coletânea sobre a “economia do altruísmo” reivindica uma idéia mais realista e compreensiva do comportamento dos indivíduos e das instituições econômicas, ou seja, uma visão que considere o fato de que as pessoas podem se preocupar também com o bem-estar dos outros, além do seu próprio bem-estar. Para Ricardo Abramovay, em última análise, Stefano Zamagni retoma

o tema smithiano da simpatia e da benevolência ao mostrar a possibilidade lógica de superar o dilema hobbesiano que faz da força a única forma de sobrepor a traição: na verdade os indivíduos buscam, o tempo todo, algum tipo de reconhecimento nos círculos sociais em que vivem, o que torna a confiança um dado sociológico passível de reconhecimento específico, histórico, e não um traço genérico do caráter humano (2004, p. 46).

Dessa forma, pode-se dizer que atualmente existem tanto pesquisadores das ciências econômicas, por meio, principalmente, da chamada “economia institucional”, como da sociologia, pela “nova sociologia econômica”, que têm tratado o mercado como fenômenos

que, para existirem, dependem de necessárias condições sociais e comportamentais que vão além do simples auto-interesse dos outros. Enfim, apesar das diferenças conceituais e metodológicas, atualmente se observa uma clara convergência entre a economia e a sociologia no sentido de estudar e pesquisar o mercado segundo uma abordagem de estruturas sociais, não somente como um mecanismo abstrato, neutro e impessoal de encontro entre compradores e vendedores.

### **2.1.3 As experiências de mercados livres de controle político e social**

Na história das sociedades pode-se encontrar uma considerável diversidade no grau em que os mercados se desenvolveram e se libertaram dos resquícios dos controles sociais da era medieval. Nas sociedades tradicionais pré-modernas não existia o conceito de mercado, visto que os preços muitas vezes tinham o estatuto de convenções; alguns bens não podiam ser comprados ou vendidos e as trocas dependiam muito das proximidades locais e dos parentescos. No curso do movimento histórico, as forças de mercado foram se tornando mais importantes nos contextos das sociedades e constituíram economias de mercado em vários países que permanecem assim até os dias atuais.

Entretanto, dentro do grande conjunto de países que criaram e desenvolveram economias de mercado pode-se fazer uma grande e importante distinção entre aqueles em que as atividades econômicas são indissociáveis de outras áreas da atividade social e aqueles nos quais os mercados formam um domínio separado e independente. A diferença fundamental entre esses distintos grupos de economia de mercado é que, no caso dos primeiros, a economia dos países está embutida nas relações sociais e, no caso dos países do segundo grupo, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico, visto que o desenvolvimento da sociedade se dá como um apêndice do mercado, ou seja, nos países do segundo grupo constituíram-se verdadeiros mercados livres e sociedades mercantilistas (GRAY, 1998). Quando a economia é que está embutida nas relações sociais, como, por exemplo, em muitos países da Europa continental, os mercados estão sujeitos a muitos tipos de regulamentações e restrições; por outro lado, onde as relações sociais estão embutidas na economia, os mercados funcionam independentemente das necessidades sociais e, por vezes, condicionam e dominam a vida social, ou seja, os mercados estão livres de restrições e controle político ou social. Segundo John Gray,

a Inglaterra de meados do século XIX foi o palco de uma experiência de longo alcance em engenharia social. O propósito dessa experiência era o de libertar a vida econômica do controle político e social. Este objetivo foi atingido pela construção de uma nova instituição, o mercado livre, e pelo desmantelamento dos mercados com raízes mais sociais que existiam há séculos na Inglaterra. O mercado livre criou um novo tipo de economia na qual os preços de todos os bens, incluindo a mão-de-obra, mudavam sem olhar às repercussões na sociedade. [...] A ruptura na vida econômica inglesa provocada pela criação do mercado livre tem sido designada por Grande Transformação (1998, p. 13).

Para o autor, a Inglaterra possuía economia de mercado antes e depois da experiência de *laissez-faire* de meados do século XIX no chamado “período vitoriano”, entretanto em ambos os casos os mercados eram regulados de forma que seu funcionamento não prejudicasse muito a estabilidade social. O mercado livre criado na Grã-Bretanha emergiu de um longo processo de evolução não planejado e, paradoxalmente, foi um “artefato do poder e da arte de governar”, ou seja, foi, na verdade, decorrente do intervencionismo do Estado. A eliminação de proteções para a agricultura, a reforma da Lei dos Pobres, que os obrigava a aceitar qualquer trabalho, e o fim de todos os controles sobre os salários foram os três passos decisivos na construção do mercado livre na Grã-Bretanha.

De acordo com John Gray (1998, p. 24), “estas medidas-chave criaram, a partir da economia de mercado dos anos 1830, o mercado livre liberalizado dos meados da era vitoriana, que é o modelo de todas as políticas neoliberais subsequentes”. Segundo o autor, somente durante a era do *laissez-faire* da Inglaterra vitoriana do século XIX e em algumas partes do mundo nas décadas de 80 e 90 do final do século XX o mercado livre foi a instituição social dominante. No caso das experiências de mercados livres do século XX, a reforma das instituições de seguridade social, o desmantelamento dos controles de salários e a abertura das economias nacionais ao comércio livre global liberalizado foram políticas centrais e fundamentais. Porém, em todos os casos, inclusive na Inglaterra vitoriana, o cerne do mercado livre foi a desregulamentação do mercado de trabalho.

Segundo John Gray (1998), nos tempos atuais, organismos internacionais, como, por exemplo, a OMC e o FMI, têm procurado implementar uma “grande transformação” e libertar a vida econômica mundial do controle político e social, criando o mercado livre global. De acordo com o autor, tais organismos seguem os ditames dos Estados Unidos que

assenta suas políticas na tese iluminista de que o futuro de todas as nações do mundo é o de aceitar alguma versão das instituições e valores ocidentais, ou seja, a idéia de que o “capitalismo democrático” será mundialmente aceito. Em síntese, a idéia dos Estados Unidos e dos organismos internacionais é de impor mercados livres à vida econômica das sociedades de todo o mundo, com vistas a combinar os múltiplos sistemas e culturas econômicas existentes num único mercado livre universal.

Entretanto, na obra *False dawn* (Falso amanhecer) John Gray (1998) adverte que essa é uma utopia que nunca poderá ser concretizada e que a implementação de mercados livres já produziu desordem social e econômica e instabilidade política em grande escala. Nos Estados Unidos, por exemplo, os mercados livres colaboraram para o colapso social, para a fragilização da instituição familiar e têm obrigado o desenvolvimento de uma política de encarceramento maciço para o estabelecimento da ordem social. Não obstante os mercados livres tenham gerado um crescimento econômico, os níveis de desigualdade social nos Estados Unidos assemelham-se mais aos dos países latino-americanos do que de qualquer sociedade européia. Por outro lado, a maioria parte dos países em desenvolvimento que buscaram reconstruir suas economias de acordo com o modelo de mercado livre anglo-saxônico não conseguiram assegurar uma modernidade sustentada. O próprio desenrolar do *laissez-faire* na Inglaterra vitoriana demonstrou o dano causado pelo mercado livre às outras instituições sociais e ao bem-estar humano.

Conforme John Gray (1998), a experiência inovadora inglesa demonstrou claramente que a estabilidade social e o mercado livre são incompatíveis durante muito tempo quando, na década de 1930, a segurança econômica desfez-se em confusão e caos. Para o autor, a história do mercado livre global, que atualmente vem sendo proposto pelos Estados Unidos e pelos principais organismos econômicos internacionais, também não será diferente, ou seja, a necessidade humana de segurança econômica se sobreporá às inseguranças, incertezas e riscos inerentes aos mercados livres, inclusive ao global.

#### **2.1.4 O mercado e seus termos básicos**

Como observado anteriormente, o estudo dos mercados não é uma tarefa simples. Além de existirem carências na literatura, também se encontram dentro da área da economia diferentes concepções e visões acerca da mais apropriada abordagem de estudo e

pesquisa sobre o assunto “mercado”. Entretanto, não obstante tais limitações teóricas, o senso-comum e até mesmo outras áreas do conhecimento utilizam rotineiramente diversos termos relacionados à economia e, especialmente, ao mercado sem um maior cuidado etimológico ou semântico sobre a adequação de suas aplicações em determinados contextos. No campo da educação, por exemplo, é comum serem encontrados textos relacionados a reconhecidos termos econômicos, tais como, “mercadoria”, “competição” e “eficiência”, sem que uma adequada revisão ou esclarecimento conceitual tenha sido realizado.

De fato, ao se estudarem temas relacionados à mercantilização da educação superior, como a expansão de instituições educacionais privadas, a ampliação da regulação dos sistemas de educação superior pelo mercado ou a inserção de práticas empresarias em instituições educacionais públicas, obviamente se está realizando uma abordagem interdisciplinar na qual a dinâmica do mercado e o pressuposto de sua eficiência possuem relativa significância para o desenvolvimento das pesquisas e dos estudos. Pedro Teixeira et al. enfatizam:

Uma grande tendência da literatura recente tem sido textos escritos por não-economistas sobre forças de mercado na educação superior. Evidentemente os economistas não têm o monopólio do conhecimento relevante para políticas de reformas da educação superior, mas nossos entendimentos coletivos da natureza e impactos de políticas baseadas em mercado podem algumas vezes ser retardados por um impreciso uso da linguagem e dos conceitos econômicos (2004, p. 327).

Em suma, abordagens relacionadas às questões de mercado, tais como “mercados livres”, “eficiência de alocação”, “mercados perfeitamente competitivos” e “falhas de mercado” etc., cada vez mais são encontradas na literatura sobre avaliação e planejamento de sistemas de educação superior e, nesse contexto interdisciplinar, o uso correto de conceitos e da linguagem econômica é produtivo e, portanto, necessário. Dessa forma, nos anexos deste trabalho é apresentado um pequeno glossário com termos<sup>11</sup> ligados

---

<sup>11</sup> Os termos econômicos referenciados dos autores Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral (TEIXEIRA et al., 2004) apresentados nos anexos foram adaptados da tradução livre realizada pela professora Denise Leite no desenvolvimento da disciplina Democracia e Mercados nas Reformas da Educação Superior no semestre 2005/2 do curso de Doutorado em Educação da UFRGS.

especialmente ao campo da economia e que podem ser utilizados nas discussões e abordagens sobre a mercantilização da educação superior.

## **2.2 As Origens e as Características da Mercantilização da Educação Superior**

A chamada “mercantilização da educação superior” é um fenômeno novo e ainda em fase de estudos e investigação com vistas à obtenção de uma melhor compreensão de suas origens, características e sentidos. Publicações recentes têm apresentado algumas variações no apontamento das causas e origens da emergência de tal processo, em que os meios e os fins da educação superior sofrem um redirecionamento no sentido da lógica do mercado. Segundo Boaventura de Souza Santos (1994, 2004) a mercantilização da educação superior está diretamente relacionada com o processo extremado pelo credo neoliberal, em que o mercado, ao adquirir pujança inédita, extravasa o econômico e tenta denominar o Estado e a comunidade. De acordo com António M. Magalhães (2004, p.369), as razões das recentes mudanças da natureza do ensino superior e das instituições não podem ser encontradas somente no próprio ensino superior, nem apenas na significativa emergência do neoliberalismo na arena política, “mas também, e sobretudo, no âmbito das transformações mais amplas que estão a acontecer ao nível econômico, social e político”. Para outros autores, como Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral, “mercados competitivos têm sido há muito tempo uma característica da educação superior”. Por isso

o que distingue o debate atual sobre mercados em educação superior não é a emergência na vida acadêmica de uma nova forma de organização social, mas a ativa experimentação de políticas orientadas ao mercado por Estados interessados em maximizar os benefícios sociais dos sistemas nacionais de educação superior (TEIXEIRA et al., 2004, p. 327).

De maneira geral, os argumentos e as justificativas para a mercantilização da educação superior estão relacionados com os pressupostos liberais de que a competição gerada pelo mercado levaria a uma maior produtividade e eficiência dos sistemas, com conseqüente melhoria na qualidade e equidade no provimento dos “serviços” educacionais pelas instituições. Além disso, também têm sido utilizados argumentos de natureza fiscal relativos às destinações dos restritos orçamentos dos Estados, ou seja, “[...] a educação

superior não é um competidor forte contra necessidades sociais tais como serviços de saúde e segurança social, e tendências futuras das sociedades (como a do envelhecimento populacional) [com vistas à captura dos recursos públicos]” (TEIXEIRA et al., p. 344).

Não obstante existirem algumas variações de apontamento das causas, quase todos os autores reconhecem que a mercantilização da educação superior, inquestionavelmente, possui entre suas principais origens a tendência mundial neoliberal de ampliação do campo de atuação do mercado e o estreitamento do espaço e importância do Estado. A recente emergência do princípio do mercado, por sua vez, possui raízes históricas e justificativas “modernas” que transitam das obras e idéias de Adam Smith até as teorias neoliberais mais recentes de Friedrich von Hayek e Milton Friedman. Os principais organismos internacionais como o BM e o FMI, reforçados pela ação da OMC, também têm induzido o desenvolvimento de políticas neoliberais apoiando a emergência de um mercado livre global que avança sobre as mais diversas áreas de atuação, inclusive aquelas mais sensíveis para o desenvolvimento e crescimento dos países e sociedades, como, por exemplo, a própria educação. Os números mundiais com despesas em educação ascendem a dois trilhões de dólares (mais do dobro do mercado mundial de automóveis) e as características de mercado gigante, fragmentado, pouco produtivo, com grande déficit de gestão profissional, baixo nível tecnológico e taxa de capitalização muito baixa, semelhante às que a saúde tinha em 1970, tornam a educação e, notadamente, a educação superior uma área atrativa e de grande potencial para “um capital ávido de novas áreas de valorização” e investimentos (SANTOS, 2004, p. 27).

Dessa forma, as idéias de que se deve diminuir a presença do Estado para permitir que a “mão mágica” das forças do mercado torne a economia mais competitiva, de que o livre fluxo de bens e serviços é o caminho para a prosperidade e a eficiência e de que a educação possui potencial para se transformar numa parte significativa do comércio mundial de serviços têm afetado significativamente os sistemas e as instituições de educação superior e, por conseguinte, contribuído para a emergência do processo de mercantilização da educação superior, a redução de seu estatuto de bem público e a ampliação de sua condição de serviço comercial. Ao abordar especificamente a situação das instituições universitárias, Boaventura de Souza Santos destaca:

Os dois processos marcantes da década o desinvestimento do estado na universidade pública e a globalização mercantil da universidade – são as faces da mesma moeda. São os dois pilares de um vasto projeto global de política universitária destinado a mudar profundamente o modo como o bem público da universidade tem sido produzido, transformando-o num vasto campo de valorização do capitalismo educacional. Este projeto que se pretende de médio e longo prazo, comporta diferentes níveis e formas de mercadorização da universidade. [...] O primeiro nível de mercadorização consiste em induzir a universidade pública a ultrapassar a crise financeira mediante a geração de receitas próprias, nomeadamente através de parcerias com capital, sobretudo industrial. [...] O segundo nível consiste em eliminar tendencialmente a distinção entre universidade pública e universidade privada, transformando a universidade, no seu conjunto, numa empresa (2004, p. 18-19).

Dessa forma, neste capítulo são apresentadas as visões e influências de alguns dos principais organismos internacionais sobre a educação superior; são analisados eventos e fenômenos que estão caracterizando a mercantilização dos meios e dos fins da educação superior, e, por fim, é realizada uma revisão acerca dos estudos sobre mercados em educação superior.

### **2.2.1 A visão da educação superior como serviço comercial: de Adam Smith ao BM e a OMC**

Adam Smith no século XVIII e Karl Marx no século XIX talvez tenham sido os primeiros autores a abordar de alguma forma a questão da natureza pública ou privada da educação superior. Em todo o capítulo “Da despesa das instituições para a educação da juventude” na obra *A riqueza das nações*, em 1776, Adam Smith discute que funções a educação em geral deveria cumprir, qual a melhor forma de garanti-las, se com subsídio total ou parcial do Estado, e os objetivos da utilidade, da eficiência e da eficácia do “empreendimento” educativo. De forma contraditória, o autor, ao mesmo tempo em que enfatiza a competitividade entre homens, organizações e instituições de toda natureza, inclusive as educacionais, como princípio fundamental do progresso, também alerta para a necessidade da atenção do poder público ao afirmar que, se não houvesse instituições públicas destinadas à educação, só seriam ensinadas as coisas úteis no curto prazo.

Já naquela época, portanto, Adam Smith apontava para a priorização dos recursos públicos para a educação fundamental e também demonstrava preocupação com custos ao afirmar que “com uma despesa bastante reduzida o público pode facilitar, encorajar e

mesmo impor a necessidade da aquisição dessas partes mais essenciais da educação [ler, escrever e contar] ao conjunto das pessoas.” (apud SGUISSARDI, 2005, p. 195). De qualquer forma, Adam Smith defendia a idéia de que o ensino deveria ser pago, ainda que a baixo custo, pela família e que o mestre deveria receber apenas em parte do poder público, visto que, se fosse totalmente pago por ele, “depressa aprenderia a negligenciar a sua atividade.” (apud SGUISSARDI, 2005, p. 195).

No texto *Crítica do Programa de Gotha: observações à margem do Programa do Partido Operário Alemão*, em 1875, Karl Marx também aborda a natureza da educação superior ao manifestar descrença na possibilidade de a educação ser igual para todos e expor sua contrariedade à presença do Estado na educação. Karl Marx também era crítico da gratuidade da educação superior visto que, na época, tornara-se um privilégio nos EUA para as classes sociais mais altas, as únicas a atingir tal nível de ensino. Entretanto, alguns autores argumentam que alguém que defendeu a essencial vinculação da educação ao trabalho produtivo como forma de emancipação operária, como arma revolucionária e de superação da sociedade burguesa não poderia desacreditar de idéias como a educação igual para todos. Dessa forma, seria convicção de Karl Marx de que os direitos de cidadania são condicionados historicamente pelas condições infra e superestruturais vigentes em cada época, o que explicaria e justificaria sua posição acerca da educação apresentada na obra *Crítica do programa de Gotha*. Para Valdemar Sguissardi, são justamente essas condições objetivas que explicam a proeminência da questão do conhecimento, da ciência e da educação quando da irrupção de movimentos revolucionários como a Revolução Francesa, a Comuna de Paris ou a Revolução Russa.

Nesses momentos, o pano de fundo para as campanhas de alfabetização em massa, para a construção de escolas tecnológicas ou politécnicas, para o incentivo a que todos tenham acesso ao máximo saber e qualificação é a idéia de que o conhecimento, a ciência e a educação não se reduzem a, nem podem ser essencialmente, uma mercadoria ou *commodity* qualquer, mas que são fundamentalmente um bem público, coletivo, fruto do trabalho humano solidário ou explorado nas relações de produção capitalista, um bem que não se desgasta, não se degrada, mas, ao contrário, cresce e multiplica-se pelo uso individual e coletivo e constitui-se em parte essencial dos direitos humanos de cidadania (SGUISSARDI, 2005, p. 197).

De maneira geral, nos séculos XIX e XX o estatuto da educação superior como bem público ou privado não esteve em questão visto que a política de financiamento baseava-se no modelo europeu que incumbia de tal tarefa, sobretudo, ao Estado (UNESCO, 2005). Somente em meados da década de 1980 o debate sobre a natureza de bem público ou serviço comercial da educação superior adquiriu proeminência. No ano de 1986, no documento “Financing education in developing countries – an exploration of policy options”, o Banco Mundial defendeu a tese de que os investimentos em educação básica propiciam maiores retornos sociais e individuais que os investimentos em educação superior (idéia semelhante foi proposta por Adam Smith no século XVIII). A partir daquele momento, diversos países em desenvolvimento foram induzidos a investir os escassos recursos públicos para educação nos subsistemas primário e secundário (educação básica) e, conseqüentemente, a diminuir investimentos na educação superior, bem como receberam recomendações específicas para a educação superior, tais como de diversificar as fontes de recursos (fim da gratuidade e ampliação da cobrança de mensalidades) e incentivar a expansão de instituições privadas.

Nos anos seguintes, em acordo com o Banco Mundial, outros organismos multilaterais financeiros e governos nacionais também incentivaram e defenderam políticas para a educação superior que fragilizavam as instituições públicas, expandiam as redes de instituições privadas e, inclusive, prepuseram a liberalização comercial dos “serviços educacionais” na agenda do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC. Assim, durante a década 1990 o debate acerca do estatuto da educação superior como bem público ou como serviço comercial passou a ocupar espaços na produção documental dos organismos multilaterais financeiros - BM, BID, OMC - e educacionais - Unesco, bem como nas agendas e discursos governamentais nacionais e multinacionais - OCDE, UE, Nafta (SGUISSARDI, 2005). Portanto, as origens e causas da mercantilização da educação superior, bem como a emergência do debate acerca da natureza da educação superior como bem público ou como serviço comercial, estão explícita e estreitamente relacionadas com as propostas e políticas desenvolvidas pelos principais organismos multilaterais financeiros (FMI, BM e OMC).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional foram criados a partir da reunião de representantes dos países aliados ocidentais, pós-Segunda Guerra, em 1944, num

vilarejo chamado Bretton Woods, no estado de New Hampshire, nos Estados Unidos. A criação de tais organismos multilaterais decorreu principalmente da constatação, por parte dos países capitalistas, da necessidade de se criarem instrumentos capazes de amparar a economia de seus respectivos países em momentos de dificuldades. Assim, a primeira grande tarefa do BM foi reconstruir os países europeus arrasados pela guerra. O FMI foi criado para supervisionar o sistema de intercâmbio econômico entre os países membros e para emprestar dinheiro em curto prazo para nações com dificuldades conjunturais. No ano de 1948 começaram a ocorrer negociações intergovernamentais para estimular a liberalização do comércio internacional e reduzir os diferentes tipos de proteção dos mercados nacionais. Tais negociações deram origem ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que em 1994, no Uruguai, transformou-se na organização permanente OMC. A partir de 1995 a OMC começou a funcionar efetivamente com os objetivos de promover o livre-comércio e eliminar barreiras comerciais.

Até o final da década de 1960, quando o modelo de bem-estar social alcançava êxito no desenvolvimento econômico e social em diversos países, o Banco Mundial não desempenhava as funções de “conselheiro” ou “perito”. Entretanto, a partir da década de 1970 esta organização passou a influenciar de forma significativa as políticas nacionais dos países que financiava (SEIXAS, 2003). Quando o modelo intervencionista de bem-estar social começou a entrar em crise (recessão, inflação, baixas taxas de crescimento), por volta de 1973, os princípios neoliberais contidos no livro *O caminho da servidão* de Friedrich von Hayek, e nas idéias monetárias de Milton Friedman começaram a ganhar força; e, então, alguns governos, principalmente de matiz de direita, implementaram um conjunto de políticas baseadas nos pressupostos de que:

- o Estado tornara-se demasiado caro para sustentar e demasiado intrusivo para ser tolerado;
- os mercados sem restrições reguladoras geram riqueza e prosperidade em âmbitos local e global;
- a riqueza e a prosperidade são condições necessárias e, aparentemente, suficientes para a democracia e o bem-estar social.

Assim, políticas neoliberais, como, por exemplo, a redução dos investimentos públicos no campo social, o fim da intervenção econômica por parte do Estado, a

fragilização dos sindicatos, reformas fiscais para reduzir impostos sobre rendas, disciplina orçamentária e formação de uma desigualdade para dinamizar a economia e retomar o crescimento (MACHADO, 2002), começaram a ser implementadas estrategicamente em alguns países-chaves. Em novembro de 1989 reuniram-se em Washington o governo dos Estados Unidos, representantes do FMI, do BM e do BID com o objetivo de classificar as políticas recomendadas para os países latino-americanos. Após uma série de encontros e seminários que avaliaram os efeitos dos ajustes econômicos na região, foi elaborado um conjunto de políticas para resolver as crises locais, as quais ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”.

O Programa de Ajustes Estruturais recomendado pelo Consenso de Washington visava promover o livre-mercado e as empresas do setor privado e orientava os governos latino-americanos a adotar a desregulamentação e remover as barreiras comerciais, privatizar as estatais e realizar a reforma do Estado, adequando-o às exigências da globalização (MACHADO, 2002), ou seja, baseava-se fundamentalmente no receituário neoliberal. Como muitos países periféricos e em fase de desenvolvimento são altamente dependentes dos empréstimos do Banco Mundial, os quais estão quase sempre vinculados à adoção de políticas sugeridas (MACCOWAN, 2005), muitos países latino-americanos foram “induzidos” a adotar o receituário neoliberal para poderem receber empréstimos e aportes do FMI e do próprio BM. No bojo dessas orientações encontravam-se também medidas para reformar os sistemas nacionais de educação que reorientaram os meios e os fins da educação superior em diversos países.

De acordo com Pablo Gentili (1996), na visão neoliberal, a educação estava passando por uma crise que se explica, em grande medida, pela ineficiência do Estado para gerenciar as políticas públicas. Na perspectiva neoliberal, a educação funcionava mal, sem democratização e sem eficiência produtiva, porque foi profundamente estatizada. A ausência de um verdadeiro mercado educacional permitiria compreender a crise de qualidade que invadia as instituições escolares. Assim, contruir um mercado educacional dinâmico e flexível, que expressa o contrário de um sistema escolar rígido e incapaz, deveria ser um desafio das políticas neoliberais. Enfim, na visão do neoliberalismo apenas o mercado poderia promover os mecanismos fundamentais que garantissem a eficácia e a eficiência dos serviços providos: a competição interna e o desenvolvimento de um sistema

de prêmios e castigos com base no mérito e no esforço individual dos atores envolvidos na atividade educacional.

Dessa forma, as visões do Banco Mundial para as políticas de educação dos países, por se orientarem pela lógica neoliberal, não devem ser subestimadas. A partir da década de 1980 o BM ampliou sua ênfase na educação e tornou-se uma das maiores fontes internacionais de recursos financeiros e produtor de pesquisa educacional. De maneira geral, o Banco Mundial considera que, mais recentemente, a educação superior de todo o mundo atravessa uma crise especialmente em relação aos desafios de absorver os altos custos das pesquisas e responder à crescente demanda por matrículas. Não obstante as finanças serem a preocupação básica, aspectos relativos à necessidade de qualidade na preparação dos alunos para a economia moderna e de equidade para que a educação superior não se restrinja apenas às elites também têm sido abordados nos documentos do Banco Mundial.

Entretanto, baseando-se no pressuposto de que o investimento em educação superior tem retorno financeiro inferior e contribui menos para a equidade social, a política mais conhecida do BM é a de “desvio” de recursos da educação superior para a educação básica. Assim, segundo esse importante organismo multilateral financeiro, o setor privado deve absorver a demanda por ensino superior no lugar ocupado pelo Estado por meio da diversificação de fontes de recursos das universidades públicas (dividindo custos com alunos e provisionando serviços ao setor privado) e pelo desenvolvimento de IES privadas. O Banco Mundial também entende que as instituições particulares são mais adequadas à tarefa de diversificar e reformar a educação terciária para aumentar a qualidade e a eficiência, inclusive pela criação de cursos de curta duração, cursos politécnicos e educação a distância (MCCOWAN, 2005).

Nas últimas duas décadas, diversos documentos elaborados pelo Banco Mundial refletiram posições e idéias “mercantilizantes” para a educação superior. Pode-se dizer que o documento de 1986, intitulado “Financing education in developing countries – an exploration of policy options”, foi a primeira publicação que impactou as políticas de educação superior de países ricos e, sobretudo, as dos países em desenvolvimento. Resumidamente, nesse documento era sugerido que parte do montante de manutenção da

educação superior garantido pelo Estado fosse transferido para os estudantes e suas famílias; que os recursos públicos fossem realocados para o nível educacional de retorno social mais elevado (ensino fundamental); que se diminuíssem os gastos com a educação superior e se descentralizasse a gestão da educação pública e que se procedesse à expansão das escolas privadas e comunitárias (SGUISSARDI, 2005).

No ano de 1994 foi elaborado um dos documentos sobre educação superior mais conhecidos dos últimos tempos: “La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia”. Nesse texto o Banco Mundial destaca três linhas de orientação com vistas ao alcance de maior eficiência, equidade e qualidade na educação superior: a primeira referia-se à redefinição do papel do Estado, associada a uma maior autonomia institucional; a segunda preconizava maior diversificação das instituições dentro dos sistemas de educação superior, incluindo o desenvolvimento de um setor privado; e a terceira considerava imprescindível a diversificação das fontes de financiamento e uma ligação destas com o desempenho das instituições (SEIXAS, 2003).

No documento “The financing and management of higher education – a status report on worldwide reforms” de 1998 o Banco Mundial afirma que estaria ocorrendo um movimento generalizado de reforma, principalmente do financiamento e gestão, das instituições de educação superior com marcas das sugestões contidas nos documentos anteriores: expansão de matrículas e instituições, pressão fiscal para redução do custo/aluno, importância das orientações e soluções do mercado e busca de recursos não estatais. Além disso, o documento de 1998 do Banco Mundial defende a tese de que o ensino superior é antes um bem privado que público. Ao afirmar que o ensino superior responde a muitas das condições identificadas por Nicholas Barr como características de um bem privado: possui condição de competitividade (oferta limitada), excluibilidade (seguidamente se pode obtê-lo mediante pagamento) e recusa (não é requerido por todos), todas características que não respondem às de um bem estritamente público, mas, sim, às de um bem privado, o Banco Mundial reforçou a tese do menor retorno social da educação superior em relação à educação fundamental. Esse documento, que teria sido a contribuição do BM para a Conferência Mundial de Educação Superior do ano de 1998 em Paris, alimentou o debate acerca da natureza pública ou privada da educação superior. Porém, tais argumentos não tiveram receptividade e o artigo 14 da “Declaração Mundial sobre a

Educação Superior no Século XXI” acabou por afirmar que o Estado deve conservar uma função essencial no financiamento da educação superior (SGUISSARDI, 2005).

No ano de 2000 o Banco Mundial publicou o documento *Higher education in developing countries – Peril and promises*, desenvolvido em conjunto com a Unesco, que levanta dúvidas sobre a possibilidade de a cobrança de matrículas e o ensino pago poderem resolver o problema de financiamento da educação superior e faz considerações pertinentes acerca dos sistemas de franquia da educação superior. No entanto, o documento mantém a defesa da privatização e, na questão da relação com o mundo do trabalho, continua fazendo uma defesa dos interesses das empresas e da prestação de serviços da universidade para as indústrias (RODRIGUES DIAS, 2004).

Em 2003, no documento “Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafios para la educación terciária”, o Banco Mundial parece ter definido uma posição oficial acerca da educação superior. O documento destaca as vantagens da utilização das novas tecnologias; reconhece que as tecnologias podem gerar diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e que a educação é um conjunto; que uma reforma da educação precisa englobar todos os níveis e que a educação superior pode reforçar a coesão social, se bem conduzida. Entretanto, continua enfatizando a diversificação institucional com prioridade à privatização e à cobrança de mensalidades pela educação superior. O documento de 2003 ainda lança a idéia de que a educação superior é bem público global, o que, segundo os participantes da Conferência Paris + 5, de junho de 2003, pode significar muitas coisas, inclusive uma volta a um período de uniformidade cultural.

Não há dúvida de que o texto de 2003 possui avanços “progressistas” em relação às publicações anteriores do Banco Mundial (1994 e 2000), entretanto ainda “não pode satisfazer a quem considere a educação superior um bem público” (RODRIGUES DIAS, 2004, p. 910) porque, segundo Boaventura de Souza Santos, o banco mantém a posição de que não se devem aumentar os recursos públicos na universidade, de que a solução está na ampliação do mercado universitário, combinada com a redução dos custos por estudante, e de que se deve eliminar a gratuidade do ensino público (SANTOS, 2004, p. 22).

O debate acerca da natureza da educação superior como bem público ou serviço comercial também está presente noutros fóruns internacionais, como nas cúpulas do grupo

dos oito países mais ricos do Mundo e nas negociações desenvolvidas na OMC por meio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços. Na declaração da cúpula do G8, intitulada “La educación para las sociedades innovadoras en el siglo XXI”, de 16 de julho de 2006, por exemplo, os oito países mais ricos do planeta declaram que o setor privado contribui na conquista de uma melhor qualidade da educação, enquanto não se consegue a atenção e responsabilidade que os governos deveriam dispensar a provisão dos serviços educativos (IE, 2006).

Atualmente não existem regras definidas para o estabelecimento de transações entre os países nem sobre a pertinência da utilização do conceito de “serviços” para o setor da educação. Entretanto, um dos doze serviços abrangidos pelo Gats da OMC é a educação. Esse acordo, que tem por objetivo promover a liberalização do comércio de serviços pela eliminação progressiva das barreiras comerciais, ainda se encontra em fase de negociação e faz parte da Rodada de Doha, lançada na capital do Qatar em 2001. O Gats é descrito como um acordo voluntário visto que serão os países a decidir os setores que aceitam ser sujeitos às regras do acordo e a definir o calendário de implementação. Todavia, muitos países, especialmente os periféricos ou semiperiféricos, poderão ser fortemente pressionados ou forçados a assumir compromissos no âmbito do acordo por meio de pacotes de ajustes estruturais impostos pelo BM ou FMI. O Gats distingue quatro maneiras de se ofertarem internacionalmente serviços universitários mercantis: oferta transfronteiriça, consumo no estrangeiro, presença comercial e presença de pessoas. Segundo Boaventura de Souza Santos (2004, p. 34), “se aplicados [os princípios do Gats], significarão o fim da educação como bem público”.

Alguns países já se manifestaram sobre a inclusão da educação no âmbito da OMC. Em dezembro de 2000, os EUA entregaram à OMC proposta para comercialização do ensino superior, educação de adultos e formação; nos meses de junho e outubro de 2001, Nova Zelândia e Austrália, respectivamente, encaminharam documentos à OMC que reforçaram as propostas norte-americanas. Entretanto, a nota encaminhada pelo Japão à OMC em março de 2002 reconhece as prerrogativas dos governos nacionais de controlar as ações de regulação para controle de qualidade (HADDAD; GRACIANO, 2004). Segundo recentes manifestações de membros do governo brasileiro, o país não pretende incluir a educação nas negociações sobre abertura de serviços na OMC.

A União Européia assumiu alguns compromissos com o Gats, mas com limitações e ressalvas. Na visão dos países europeus, as universidades européias ainda não estão preparadas para competir em boas condições no mercado transnacional da educação superior. No final de julho de 2006, em encontro dos países que respondem por três quartos do comércio global e que está sendo chamado de G6 (Austrália, Brasil, Índia, Japão, União Européia e Estados Unidos), as negociações da Rodada de Doha fracassaram e foram suspensas temporariamente (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006a). Além do comércio mundial de serviços, onde a educação está inserida, a Rodada de Doha inclui negociações acerca do comércio agrícola e regras *anti-dumping*. O grande obstáculo a essas negociações provém do fato dos EUA e da UE não aceitarem uma redução de suas barreiras tarifárias e não tarifárias às importações de produtos agrícolas. Para isso, eles requerem dos países em desenvolvimento uma significativa abertura nos produtos industrializados e serviços.

Muito embora ainda no século XVIII Adam Smith já tenha abordado a questão do financiamento público ou privado da educação superior, foi somente nas últimas duas décadas que o debate acerca da natureza da educação superior como bem público ou serviço comercial ganhou relevância. Tal questão a cada dia parece ocupar mais espaços na produção documental dos organismos multilaterais internacionais, nas discussões políticas em assembleias nacionais e no próprio ambiente acadêmico. Não obstante a existência de uma “tradição histórica” de financiamento público e intervenção direta do Estado na educação superior, atualmente um conjunto de fenômenos e políticas disseminadas em escala mundial, como, por exemplo, a redução do tamanho do Estado, as orientações do Banco Mundial para expansão de instituições privadas e a proposta de inclusão da Educação como serviço no Gats da OMC, tem colocado em questão e em risco o estatuto de bem público da educação superior.

As propostas do Banco Mundial referem-se às políticas de orientação para o mercado em nível de sistemas nacionais de educação superior; a proposta em debate na OMC, por outro lado, relaciona-se à idéia de criação de um mercado de educação superior global, ou seja, o debate da OMC pode resultar na consolidação da transnacionalização da educação superior, o que interfere na autonomia das nações em decidirem sobre suas políticas de educação e, por conseguinte, compromete a articulação da educação superior com os projetos de nação. Enfim, nos últimos tempos “a educação surge definida mais

como um bem privado do que uma questão pública, transformando-se a tomada de decisão educativa numa questão de escolha do consumidor em vez de direitos dos cidadãos.” (WHITTY; POWER, 2002).

Portanto, é fato incontestável que nos dias atuais a educação superior pública encontra-se sob forte questionamento acerca de sua adequação; é fato que as políticas do Banco Mundial para a educação, ao se basearem em reformas neoliberais, têm orientado a expansão da rede privada e a redução do financiamento público. Por fim, é fato que atualmente a visão da educação superior como serviço comercial emerge de forma inédita sob aval e orientação dos principais organismos multilaterais financeiros no sentido da criação de vários mercados nacionais e de um mercado livre global de educação superior.

### **2.2.2 A mercantilização dos meios e dos fins da educação superior**

Conforme se tem demonstrado, a emergência das políticas de matiz neoliberal iniciada na década de 1980 e a lógica econômica subjacente às sugestões de organismos multilaterais financeiros têm privilegiado e favorecido o desenvolvimento de reformas da educação superior que orientam os sistemas para a lógica do mercado nos mais diversos países. Para além desses eventos vinculados essencialmente a preocupações de natureza econômica, atualmente a educação superior também se depara com novas necessidades e realidades que justificam reformas e transformações nos seus sistemas. A ampliação da chamada “massificação” da educação superior, a revolução de tecnologias da informação e das condições de trabalho, o aumento do conhecimento, a diversidade das trajetórias profissionais e as novas exigências da formação continuada são exemplos dessas novas realidades, que demandam também novas respostas das instituições e cursos da educação superior. Essas novas necessidades também são usadas como argumentos e justificativas em favor do desenvolvimento de medidas que reorientam e “reconfiguram” a educação superior para a lógica do mercado. Segundo Ana Maria Seixas,

a “nova ortodoxia” educativa caracteriza-se, assim, por um aumento da colonização da política educativa pelos imperativos da política econômica, expressando-se na ênfase conferida à articulação entre os sistemas educativo e produtivo, reorganização e centralização dos currículos, avaliação do sistema educativo, redução dos custos, descentralização, participação da comunidade e introdução de uma lógica e/ou retórica de mercado na gestão dos sistemas educativos (2003, p.17).

De uma forma mais distinta, pode-se dizer que as transformações que estão reorientando os sistemas nacionais de educação para a lógica do mercado afetam tanto os meios como os fins da educação superior. Estruturas entendidas como sendo “meios” da educação superior, tais como instituições, gestão das instituições e supervisão e regulação do sistema, bem como aspectos ligados aos “fins”, como ênfase e destinação do ensino e da pesquisa, têm sido impactadas por tal fenômeno. Dentre as principais transformações que os sistemas, as instituições e cursos de educação superior vêm sofrendo no sentido de uma reorientação de acordo com e para a lógica do mercado que está caracterizando o processo de mercantilização da educação superior podem-se destacar os seguintes aspectos:

***Da regulação puramente estatal à regulação híbrida do Estado com o mercado***

De acordo com Burton Clark (1983), a autonomia, o controle e a coordenação da educação superior são resultados da mediação e articulação entre três forças: de mercado, do Estado e da oligarquia acadêmica. Com base nessa constatação, o autor elaborou o “Triângulo da Coordenação”, no qual em cada vértice se encontra uma dessas três forças. Como a educação superior de cada país tem suas dinâmicas, características e funções próprias, a localização dos sistemas de educação superior dentro do triângulo varia de acordo com a maior ênfase de regulação (controle e coordenação) de uma das três forças em relação às outras duas. Por exemplo, o sistema de educação superior da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas posicionava-se dentro do triângulo, muito próximo do vértice do Estado; o sistema italiano está mais próximo do vértice da oligarquia acadêmica; o norte-americano, esta mais voltado para o mercado; e o sistema francês posiciona-se no meio do lado do triângulo que liga os vértices do Estado e da oligarquia acadêmica, ou seja,

é um sistema controlado tanto pelo Estado como pela academia (Figura 1).

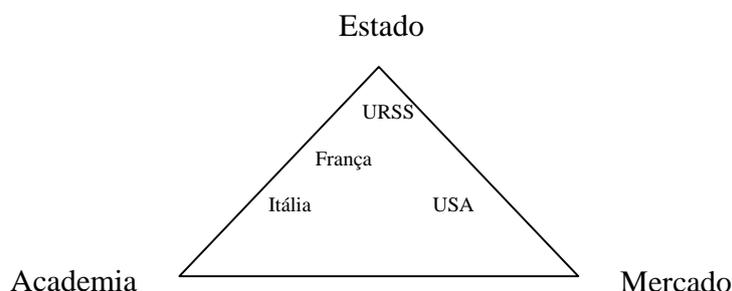


Figura 1 – Representação do triângulo da coordenação de Burton Clark

Desta forma, as interações e trocas entre cada uma das três forças dentro de um sistema nacional de educação superior infere um tipo específico de coordenação do SES. No modelo do triângulo de Burton Clark a coordenação do mercado representa a antítese do Estado. O papel coordenativo de um sistema regulado pelo Estado decorre de leis, regulamentos e do poder legítimo (a forma política), ao passo que um sistema regulado pelo poder acadêmico baseia-se na *expertise* e no conhecimento e, por fim, um sistema nacional de educação superior regulado pelo mercado é baseado num princípio flexível chamado por Clark de “escolha social”. Segundo Alfredo M. Gomes, no “Triângulo da Coordenação”,

a autoridade estatal aparece como a maior força, definindo a forma e as funções do sistema de ensino superior e, conseqüentemente, definindo a maneira e a extensão do poder de coordenação do mercado sobre os destinos e comportamentos das instituições de ensino superior (2003, p. 845).

Desde o princípio do século XIX a universidade esteve associada à burocracia do Estado, de tal forma que as reformas da educação superior que deram origem à universidade moderna basearam-se na idéia de reconstrução nacional e de recrutamento de quadros para o aparelho do Estado. De acordo com Ana Maria Seixas, mesmo em países

como os Estados Unidos e o Japão, com tradição de forte influência do mercado, antes da década de 1980 as formas de coordenação dominantes eram o Estado e a academia, ou seja, “o mercado não era visto como mecanismo de coordenação de confiança” até o início da década de 1980 (2003, p. 47).

Entretanto, segundo Fernanda Correia, Alberto Amaral e António Magalhães, nas últimas três décadas essa situação mudou: “Na maioria dos países desenvolvidos verificou-se uma evolução do ‘modelo de controle pelo estado’ para um modelo de autonomia e autorregulação (supervisão pelo Estado)” (2000, p. 25). Para esses autores, o desenvolvimento do ensino deixou de estar vinculado à modernização liderada pelo setor público administrativo e passou a estar vinculado ao setor privado, bem como deixou de ter como principal empregador dos egressos da educação superior o setor público. Assim, as relações entre as instituições de educação superior e os governos, progressivamente, foram passando do “modelo de controle pelo Estado” para um modelo denominado por Neave e van Vught (apud SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005, p. 30) de “supervisão do Estado”.

No “modelo de supervisão pelo Estado” as instituições de educação superior adquirem um maior grau de autonomia; o Estado passa a ter menos papéis ativos, menor influência e assume o papel de supervisor do funcionamento do sistema e das instituições, ou seja, ocorre um deslocamento das formas de controle direto para formas mais indiretas de controle e regulação (SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005). Não obstante, tal fato não significa o fim da regulação, mas a mudança de um modelo de regulação puramente estatal para um modelo híbrido, com elementos de regulação pelo mercado. De acordo com Ana Maria Seixas, “em numerosos países, ao longo dos anos 80 e 90 [do séc. XX], os sistemas de coordenação assentes num controle do Estado e da Academia dão origem a novos sistemas baseados numa combinação Estado/mercado.” (2003, p. 47). Segundo Fernanda Correia, Alberto Amaral e António Magalhães,

os governos têm vindo a substituir as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a competição entre instituições na procura por soluções mais eficazes e, certamente, mais económicas (2000, p. 37).

Diversos autores que estudaram a evolução da relação entre o Estado e a educação superior nas últimas décadas observaram certa convergência de políticas públicas para a educação superior no sentido do fortalecimento das forças de mercado e orientação para o modelo de Estado avaliador. Mais recentemente, parece registrar-se uma tendência para a diminuição do controle direto do Estado e conferência ao mercado de *status* de mecanismo de regulação (SEIXAS, 2003). Quando um sistema de educação superior contém elementos de regulação baseados na lógica do mercado, a disputa por alunos, financiamentos e o estabelecimento de uma “marca” tornam-se fundamentais para a manutenção e desenvolvimento das instituições educacionais. Nesse contexto, as instituições precisam investir em estratégias geralmente utilizadas por empresas privadas, como, por exemplo, investimento em publicidade na busca por “alunos-clientes”, e os sistemas passam a realizar comparações entre a “concorrência” com vistas a informar quais são as melhores escolhas para a sociedade.

Portanto, em diversos locais tem-se observado a emergência do desenvolvimento de sistemas de acreditação, de mecanismos de avaliação e medições utilizadas para a elaboração de ranquiamentos entre instituições e cursos (DIAS SOBRINHO, 2003a; 2002) e, também, o significativo incremento da destinação de recursos das instituições de educação superior para divulgação e publicidade junto à mídia (HADDAD; GRACIANO, 2004), ou seja, nos últimos anos a regulação dos sistemas nacionais de educação superior tem apresentado uma transição da regulação puramente estatal para a regulação híbrida do Estado com o mercado.

### ***Da colegialidade ao gerencialismo no governo e gestão das instituições públicas***

Desde o surgimento da universidade na Europa medieval, as principais características dessa instituição milenar eram a autonomia e a colegialidade nos seus processos de tomada de decisão. Em meados da década de 1970, o modelo emergente na administração e gestão das instituições de educação superior era político e assentava-se na representação e na participação democrática de todos os grupos (professores, alunos e funcionários) na tomada de decisão. No final da década de 1980 o modelo político começou a ser substituído por um modelo gerencialista que se caracteriza “pela ênfase conferida ao planejamento estratégico, por uma nova distribuição de poder entre as partes e pela

introdução de valores e técnicas do mundo empresarial na gestão das instituições de ensino superior.” (SEIXAS, 2003, p. 50).

A emergência do modelo gerencialista na administração pública está fundamentalmente ligada à divulgação da imagem da burocracia como inerentemente lenta, insensível, inflexível e ineficaz, ou seja, surge a partir do discurso favorável à reforma do Estado e da administração pública que realça os problemas e pontos fracos desta última. A retórica para reformar a administração pública, também enfatizava a necessidade de maior eficácia, eficiência (melhor relação entre *input* e *output*) e responsabilidade financeira do governo e dos gestores das instituições. Nesse contexto, então, os paradigmas organizacionais “tradicionais” e o modelo de colegialidade na tomada de decisão das instituições públicas de educação superior também são fortemente contestados e questionados.

A partir da convicção de diversos atores políticos, e também alguns acadêmicos, de que as soluções da gestão privada e do mercado seriam as mais adequadas para resolver os problemas de escassez de recursos financeiros e os déficits de relevância econômica dos sistemas de educação superior, começou a ocorrer a substituição do regime “burocrático-profissional” por modelos, processos e práticas de gestão da iniciativa privada no interior das instituições públicas de educação superior. Ao se introduzirem concepções privadas de gestão nas instituições públicas, não se discute a propriedade ou a natureza jurídica das instituições, mas a adoção por parte destas de modelos de gestão privados, ou, como Rui Santiago (2005) tem chamado, de “managerialismo”. Tal termo, assim como a “nova gestão pública” ou o “gerencialismo”, aplica-se para perspectivar a influência da ideologia, dos processos e das práticas de gestão privada que, nas últimas décadas, vêm se ampliando no âmbito dos sistemas e das instituições públicas. Segundo o autor o managerialismo está baseado numa teoria de mudança institucional e organizacional resultado da redefinição das velhas noções “taylorianas” e “weberianas” de eficiência combinada com as novas fórmulas “pós-burocráticas” de regulação e controle, centradas na avaliação de resultados, orientadas para o estímulo da competição e a adaptabilidade das organizações ao meio.

Segundo Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho, a emergência do fenômeno do managerialismo pode estar tanto relacionada a razões pragmáticas como pode

se constituir num instrumento ideológico vital para a institucionalização do mercado no sistema e nas instituições. Entretanto, os autores destacam que

o managerialismo irrompe no setor público mais como um conjunto de assunções ideológicas, sobre a forma como as instituições públicas devem ser orientadas, do que como uma estratégia bem pensada, visando a realização da eficiência e da eficácia, sobre como as instituições são atualmente geridas (2005, p. 12).

De acordo com os autores, com base na perspectiva ideológica o managerialismo integra crenças e narrativas com elementos normativos e descritivos sobre a aplicação de técnicas de gestão do setor privado ao setor público objetivando a realização da eficácia, da eficiência e a diminuição da despesa pública. Por outro lado, como conjunto de práticas, o managerialismo inclui técnicas de gestão tais como a especificação de serviços e competição por clientes, a medida de performance, a descentralização da tomada de decisão e o uso de mercados para o provimento de serviços.

Ao analisar e estudar a evolução do managerialismo, do gerencialismo ou da nova gestão pública na Inglaterra ao longo das últimas três décadas, E. Ferlie et al. (apud SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005, p. 8) elaboraram quatro modelos que seguem cronologicamente, desde 1970, as diferentes fases da expansão de tal fenômeno na administração pública:

- Modelo 1 – Orientação/motivos para a eficiência;
- Modelo 2 – *Downsizing* e descentralização;
- Modelo 3 – Procura da excelência;
- Modelo 4 – Orientação para o serviço.

Nos três primeiros modelos ocorre a simples importação de métodos da gestão privada para o setor público e, no quarto, existe uma orientação específica para o setor público. Algumas transformações decorrentes desses processos em que as instituições públicas importam técnicas de gestão do setor privado podem ser claramente contatadas no âmbito da educação superior, entre as quais se destacam: (i) a redução do poder corporativo acadêmico e o isolamento dos professores vêm se traduzindo na existência de uma colegialidade aparente e ilusória, ao mesmo tempo em que emerge um “quarto poder”, ou

quarta forma de coordenação dos sistemas de ensino superior, qual seja, os gestores da educação superior; (ii) com a crescente tendência à auto-regulação, cresce a importância conferida ao planejamento estratégico e, por conseguinte, a expansão de práticas de controle de qualidade, responsabilização e prestação de contas nas instituições de educação superior; (iii) os novos modelos de gestão têm implicado uma redefinição dos pesos e da importância dos grupos de interesses (professores, alunos, funcionários, representantes externos, gestores etc.) nas estruturas de tomadas de decisões; (iv) ao serem buscadas redução dos custos e maior capacidade de adaptação a mudanças curriculares, os gestores procuram utilizar, cada vez mais, mão-de-obra flexível contratando pessoal com tempo parcial de dedicação, o que acarreta a “proletarização” do trabalho docente (SEIXAS, 2003, p. 50-51).

#### ***Da primazia estatal à privatização das instituições e do financiamento da educação superior***

A rigor, o ensino superior privado não é um fenômeno essencialmente contemporâneo. Entre as primeiras universidades medievais existiam associações de direção privada. Em países como os EUA, por exemplo, há muito tempo existe um sistema dual com instituições estatais e privadas que dividem recursos públicos, principalmente para a pesquisa. Nos últimos anos, entretanto, “mudanças dramáticas no ensino superior foram observadas em todo o mundo causadas pelos novos modelos de política social e econômica bem como pelo desenvolvimento de ciência e tecnologia”. Como consequência dessas mudanças emergiram duas formas de privatização: o crescimento de instituições privadas e o incremento na proporção de financiamento privado para as universidades públicas (MCCOWAN, 2005, p. 2). Atualmente, a simples distinção da natureza jurídica das entidades titulares proprietárias talvez não seja suficiente para determinar o caráter público ou privado de uma instituição de educação superior. O financiamento, o controle governamental e a missão ou funções institucionais são aspectos que também podem ser levados em conta na classificação de uma instituição como pública ou privada. Além disso, as redes de instituições privadas diferem muito de país para país em vários aspectos, tais como formas institucionais e tipos e funções desempenhadas.

De acordo com J. Tilak (apud SEIXAS, 2003, p. 118), tendo como critério básico o financiamento, a privatização dos sistemas de educação superior pode se dar em quatro categorias: 1) “privatização extrema”, quando as instituições são financiadas e geridas de forma privada com a intervenção estatal sendo praticamente nula; 2) “forte privatização”, quando a oferta é privada com recuperação total dos custos através do pagamento pelos clientes; 3) “privatização moderada”, quando a oferta é pública com recuperação parcial dos custos através do financiamento privado; 4) “pseudoprivatização”, quando o setor privado é gerido de forma privada, mas com financiamento público. Portanto, o entendimento do termo “privatização” da educação superior pode ir além da simples expansão e criação de instituições de natureza privada e envolver questões relativas ao montante e destinação de financiamento público.

De acordo com Roberto Geiger (apud SEIXAS, 2003, p. 117), existem três tipos de setores privados: “de massas”, que absorve o aumento da procura num contexto de oferta pública elitista; “privados paralelos”, com estatuto semelhante ao setor público (ex: instituições confessionais); “privados periféricos”, que são orientados a uma procura específica (ex: ensino vocacional não universitário para comércio e indústria). Outros autores separam as instituições privadas entre aquelas com fins lucrativos (*for profit*) e as sem fins lucrativos (*registered charities*), como as filantrópicas, confessionais ou comunitárias. Segundo Boaventura de Souza Santos, algumas instituições privadas têm objetivos cooperativos, solidários e não visam a lucro, entretanto a maioria busca fins lucrativos.

Algumas são verdadeiras universidades, a maioria não o é e, nos casos piores, são meras fabriquetas de diplomas-lixo. Algumas são universidades com excelência em áreas de pós-graduação e pesquisa e enquanto outras chegam a estar sob suspeita de serem fachadas para lavagem de dinheiro ou tráfico de armas (2004, p. 107)

Para Ana Maria Seixas (2003), a partir do final da década de 1970 inverteu-se a tendência nos países desenvolvidos de intervenção estatal<sup>12</sup> na oferta, financiamento e

---

<sup>12</sup> Nesta tese opta-se pela utilização do termo “estatal” em lugar da palavra “público” para referir-se a algumas dimensões do Estado, como em investimento ou financiamento da educação superior, visto que “elementos teóricos permitem trabalhar com o conceito de esfera pública, não como sinônimo de estatal, nem como

regulação da educação superior. Nas duas décadas seguintes, em decorrência da crise do Estado-Providência, do extraordinário aumento da procura por educação superior e da crescente necessidade de legitimação dos sistemas educativos, concomitante ao processo de globalização econômica neoliberal, começou a ocorrer um movimento em âmbito mundial de privatização. Incapaz de financiar de forma adequada e satisfatória uma maior expansão dos sistemas de educação superior, os Estados não aumentaram a oferta pública; ao contrário, implementaram políticas de privatização via criação de novas instituições e/ou ampliação do financiamento privado das IES. Os países desenvolvidos, por possuírem sistemas mais estruturados de educação superior, foram mais afetados pela segunda forma de privatização, e os países em desenvolvimento ou pobres, com sistemas incapazes de satisfazerem às demandas, sentiram de forma mais significativa o rápido crescimento do tamanho e do número de instituições privadas. Em alguns casos, como o do Chile, por exemplo, tal fenômeno tornou-se dramático quando na década de 1980 o número de instituições privadas cresceu de 8 para 180 (MCCOWAN, 2005). Muitas das instituições criadas a partir da expansão privada dos últimos anos, especialmente no caso dos países em desenvolvimento, são conhecidas como provedoras de uma educação de menor qualidade, visto que não desenvolvem as dimensões de pesquisa e extensão, e como excessivamente interessadas em lucro, por priorizarem, por exemplo, cursos ou áreas do saber que dispensam maiores investimentos em infra-estrutura.

Entre os mais significativos impactos sociais da expansão de instituições privadas e redução do financiamento público da educação superior estão a eliminação da gratuidade dos cursos e as substituições de bolsas de estudo por empréstimos (SANTOS, 2004). Uma outra consequência da privatização da educação superior é a crescente adoção por parte das instituições de educação superior, inclusive universitárias, de um sistema de organização do tipo empresarial com aspectos essencialmente competitivos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a competição para atrair os pesquisadores e educadores mais célebres é feroz, levando a que as instituições “empresariais” rivalizem na oferta de remuneração e condições mais vantajosas de trabalho. O principal objetivo dessas instituições é obter benefícios em forma de lucro, diferenciando-se, assim, das universidades tradicionais, que

---

oposição ao Estado”, mas como “esfera pública constituída por relações que se produzem nos interstícios criados pelos agentes sociais em ambientes educativos de convivência.” (CAREGNATO, 2004, p. 23).

buscam, em primeiro lugar, o prestígio acadêmico (UNESCO, 2005). O documento “Education at a Glance: OECD Indicators - 2005 Edition” identificou o avanço do financiamento privado na educação superior de diversos países:

Em alguns países, as instituições de nível superior dependem agora muito mais das fontes privadas de financiamento, tais como impostos, que nos meados dos anos 1990. As contribuições privadas aumentaram em mais de cinco pontos percentuais na Austrália, México, Portugal, República Eslovaca, Turquia e Reino- Unido entre 1995 e 2002 (OECD, 2005, p. 5).

De acordo com Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho, as restrições e alterações nas regras de financiamento da educação superior

empurram as universidades, em muito países ocidentais, para as “receitas” da eficiência e da qualidade, para o empreendedorismo e para o jogo da competição interinstitucional. Além do aumento do controle interno sobre as atividades e os profissionais que estes constrangimentos geram, eles também estão na origem da definição de estratégias tipicamente empresariais predominantemente orientadas para a captação de fundos no exterior. Algumas das novas formas organizacionais e projetos que vão emergindo nas instituições, como, por exemplo, os centros de investigação interdisciplinares, orientados para o mercado, e os novos programas de investigação (aplicada) e de formação, bem como alguns dos novos papéis empreendedores que os profissionais vão interiorizando, ilustram bem o tipo de impacto institucional dessas estratégias (2005, p. 29).

A emergência dos cursos e faculdades virtuais, cursos superiores a distância e as franquias de instituições de “marca” são outros fenômenos recentes e interligados com o atual processo de privatização que vem atingindo os sistemas de educação superior. Para Ana Maria Seixas (2003), o crescente desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, as quais facilitam a rápida transmissão de textos e imagens e o acesso a eles, facilitam a mercadorização do conhecimento e da cultura. A aprendizagem ultrapassa os limites de tempo e espaço e a “desinstitucionalização” da educação torna-se possível. Tal evolução é visível no âmbito da educação superior principalmente pelo crescente desenvolvimento de cursos a distância e pela criação de universidades virtuais. Segundo o documento da Unesco (2005) “Hacia las sociedades del conocimiento”, tal fenômeno está

provocando uma séria de reestruturações que somente futuramente poderão ser mais bem avaliadas:

- concentração de recursos em instituições ou departamentos com melhores resultados;
- separação das funções de ensino e pesquisa em nome da rentabilidade;
- promoção de disciplinas mais avançadas em ciência e tecnologia (telecomunicações, bioinformática, biotecnologia, nanotecnologia etc.);
- fomento das modalidades de gestão mais empresariais.

A par dessas reestruturações, da expansão de instituições privadas e redução do financiamento público, o presente e potencial crescimento do mercado de serviços educacionais induz o desenvolvimento de empreendimentos para exploração comercial da educação superior. No ano de 2002 o provimento de educação superior representou mais de 3% do total do mercado de serviços em termos mundiais. Segundo cálculos da OCDE, os ingressos de recursos obtidos nos Estados Unidos com estudantes estrangeiros na educação superior foram superiores a dez bilhões de dólares, ou seja, uma cifra maior que todo o conjunto de gasto público com educação superior na América Latina (UNESCO, 2005). De acordo com estudos desenvolvidos por consultorias internacionais, a demanda mundial por educação superior estará próxima a 164 milhões de pessoas no ano de 2025 (HADDAD; GRACIANO, 2004). Enfim, a expansão da rede de instituições privadas e a redução do financiamento público no âmbito dos sistemas de educação superior, ou seja, a chamada “privatização” da educação superior está em franco processo de desenvolvimento neste início de século XXI e, como se pode constatar, trata-se de um processo que contribui significativamente com a reorientação dos meios da educação superior para a lógica do mercado.

### ***Da universidade moderna às IES não universitárias de ensino para o mercado***

O crescimento contínuo da demanda por vagas na educação superior, que resulta da ampliação do processo de massificação iniciado na década de 1960 e da exigência do mercado por pessoal com níveis de formação específica, induz ao surgimento de novas instituições não universitárias com vistas a ofertar ensino superior a camadas sociais mais

amplas e heterogêneas. Segundo informe da Unesco sobre a sociedade do conhecimento, além de nos últimos cinquenta anos as instituições terem experimentado um enorme aumento no número de alunos (o número de estudantes multiplicou-se de 13 milhões, em 1965, para 82 milhões, em 1982), a oferta educativa também se diversificou à medida que os conhecimentos progrediram e que as instituições precisaram recorrer a outras fontes de financiamento distintas do Estado. Assim, na maioria dos países os sistemas de educação superior transformaram-se em complexa rede de instituições públicas e privadas: escolas politécnicas, institutos de engenharia, centros de ensino a distância, centros tecnológicos, institutos de educação, além de universidade, levando a que, atualmente, não exista mais um modelo referencial e quase único de instituição como a universidade moderna no século XIX (UNESCO, 2005). A emergência de instituições não universitárias dentro dos sistemas de educação superior foi e está sendo tão ampla que, atualmente, para se referir ao todo de um SES faz-se necessário referir-se às “instituições de educação superior” em substituição à denominada instituição “universidade”.

Mais recentemente, a expansão de grandes sistemas não universitários tem decorrido, sobretudo da demanda do mercado por uma formação mais rápida e flexível, que a rigidez e a amplitude da formação universitária dificultam. A crescente criação de instituições vocacionadas para a formação profissional, como as *community and junior colleges* nos EUA, *fachhochschule* na Alemanha, *institutes universitaires de technologie* na França, *polytechnics* na Inglaterra e os Cefets e Fatecs no Brasil, que normalmente possuem currículos por módulos e que desenvolvem competências e habilidades específicas, são exemplo de respostas que o Estado e as instituições procuraram dar às exigências do mercado por uma formação em períodos mais curtos, flexível e voltada para o setor produtivo.

No âmbito específico das redes privadas, os cursos mais curtos e voltados para o mercado tornaram-se um “nicho” a ser explorado: em primeiro lugar, porque possuem menor duração e, assim, podem ter custos mais baixos para os “clientes”; em segundo, porque oferecem, ao menos do ponto de vista promocional, uma melhor expectativa de empregabilidade para os egressos. Assim, muitas instituições privadas não universitárias começaram a investir na criação de cursos mais curtos e voltados para o mercado de trabalho com vistas a ampliar seu espaço no mercado da educação superior. Nas últimas

décadas também se tem observado uma grande diversificação de cursos ofertados. Há pouco mais de um século existiam praticamente apenas três carreiras (medicina, engenharia e direito); atualmente, existem mais de 350 carreiras, das quais apenas vinte são consideradas tradicionais e as restantes devem-se às demandas e mudanças do mercado de trabalho (HADDAD; GRACIANO, 2004).

Segundo Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho, pressões externas, tais como políticas governamentais para colocar o conhecimento científico e tecnológico a serviço do setor empresarial e de estratégias de competitividade regional e internacional também

fazem-se igualmente sentir no âmbito da educação/formação superior. Com base na contestação da relevância do ensino superior para o mercado de trabalho, essas pressões buscam influenciar a organização dos currículos e dos processos de ensino/aprendizagem, no sentido de os alinhar com as noções de qualificação e de competência profissional e com os requisitos percebidos do mercado de trabalho. As narrativas sobre a necessidade de imprimir um caráter mais vocacional e profissionalizante aos programas curriculares e mais prático aos métodos de ensino, sob a égide dos princípios da flexibilidade, da utilidade e da empregabilidade, tornaram-se nos argumentos mais esgrimidos contra a suposta inadaptação das universidades ao meio que as envolve (2005, p. 28).

Desta forma, pode-se dizer que o deslocamento e a redirecionamento do ensino para os interesses do mercado pela criação de instituições não universitárias, cursos e currículos voltados para formar profissionais para as demandas das empresas privadas são, sem dúvida, importantes mudanças de reorientação dos fins da educação superior para os interesses do mercado.

### ***Da pesquisa desinteressada às pesquisas aplicada e orientada ao mercado***

Diversos autores têm ligado as restrições do financiamento estatal da universidade e a ampliação da influência do mercado nas questões públicas à emergência da destinação dos serviços prestados pela educação superior para o setor privado. Para Boaventura de Souza Santos,

a popularidade com que circulam hoje, sobretudo nos países centrais, os conceitos de “sociedade do conhecimento” e “economia baseada no

conhecimento” é reveladora da pressão que tem sido exercida sobre a universidade para produzir o conhecimento necessário ao desenvolvimento tecnológico que torne possível os ganhos de produtividade e de competitividade das empresas (2004, p. 85).

A evidente redução do desenvolvimento das pesquisas básicas e das investigações nas áreas de ciências sociais e humanas e, por outro lado, a emergência e expansão da pesquisa aplicada são exemplos explícitos do processo de ampliação da relação da educação superior e, mais notadamente, da universidade com a indústria e o mercado de maneira geral. A restrição e concentração de recursos públicos induzem a universidade a buscar recursos junto à iniciativa privada para a continuidade do desenvolvimento de suas pesquisas, o que, obviamente, provoca o deslocamento dos objetivos das investigações para um enfoque tecnológico e de acordo com os interesses das indústrias. Dessa forma, dá-se uma espécie de degeneração nas prioridades científicas, visto que os pesquisadores perdem substancialmente a liberdade de escolha de seus objetos de investigação. O financiamento da pesquisa passa a depender do interesse das empresas e das indústrias nos projetos conforme as possibilidades e perspectivas de lucros e retornos de curto prazo, ou seja, a chamada “pesquisa desinteressada” cede espaço para a pesquisa aplicada e orientada para o mercado.

Também passa a ocorrer, em razão das prioridades comerciais e de lucro, uma redução da publicação, dos debates e da livre circulação dos resultados dos trabalhos científicos em decorrência das exigências das empresas financiadoras para preservar suas vantagens competitivas via patentes e segredos industriais (SANTOS, 1994). Nesse contexto, as investigações no campo das ciências humanas e sociais também perdem espaço, visto que não possuem apelo e retorno comercial e, conseqüentemente, passam por uma espécie de “marginalização”.

As universidades também passaram a ser pressionadas por políticas de governos para criar conhecimento científico e tecnológico transferível para o setor empresarial, especialmente na linha dos novos paradigmas de ciência empreendedora, de ciência estratégica, ou de tecnociência mais adequados aos processos capitalistas de acumulação e de privatização do conhecimento. Atualmente, diversas universidades estão protegendo, privatizando e comercializando parte da produção científica, como, por exemplo, o

licenciamento de tecnologias e registro de patentes, ao enfatizarem a investigação comercial e as atividades de consultoria destinadas ao meio empresarial (SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005). De acordo com Ana Maria Seixas,

o desenvolvimento de parcerias com empresas privadas, visando aumentar os recursos, e a distribuição seletiva dos orçamentos estatais, privilegiando as áreas do saber consideradas mais importantes para a manutenção da posição na economia mundial, como as telecomunicações, inteligência artificial, biotecnologia, e a produção de investigação considerada prioritária para o aumento da competitividade nacional, promovem o desenvolvimento da indústria do ensino superior. A mercadorização do conhecimento é expressa na importância crescente concedida à inovação tecnológica, à tecnociência e à propriedade intelectual ou posse de patentes (2003, p. 21).

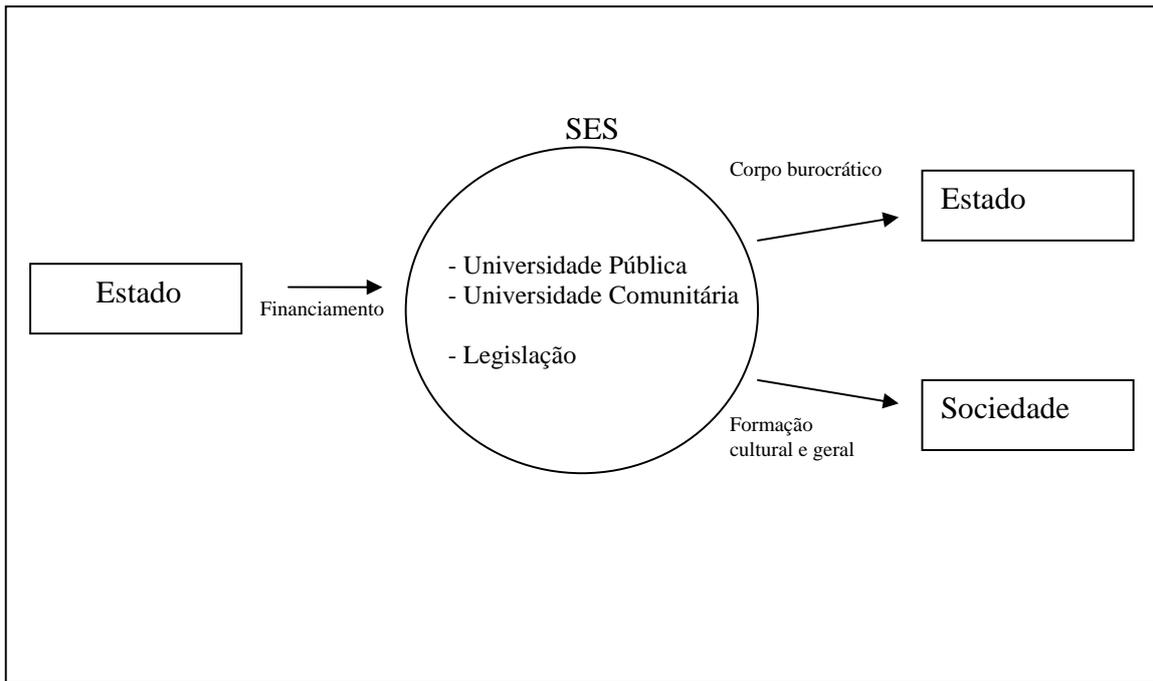
O documento “Hacia las sociedades del conocimiento” da Unesco (2005, p. 109) também destaca que “com o aparecimento da economia do conhecimento se observa uma presença cada vez maior do mercado no âmbito das atividades científicas”, ou seja, a pesquisa vem cada vez mais reorientando seus objetos de investigação de acordo com os interesses das indústrias e do mercado de maneira geral. No contexto dos países em desenvolvimento tal tendência é mais preocupante visto que se pode perder um dos pilares da construção de um projeto de nação e esses países terem de depender por tempo indeterminado da ciência e da tecnologia produzidas nas nações mais desenvolvidas.

De acordo com Rui Santiago (2005), o contexto que marca a ascensão dos mercados no ensino superior pode ser claramente percebido através: (i) das pressões para a mudança de produção do conhecimento e na educação/formação com vistas às suas aplicações para a economia e o mercado; (ii) da expansão dos sistemas via diversificação de instituições e da separação das dimensões de investigação e ensino; (iii) das mudanças nas estratégias de controle social das instituições por meio de avaliações regulatórias e exigência de prestação de contas; (iv) pela autopressão interna que vislumbra nas novas situações de mercado uma oportunidade de legitimação social da universidade. Assim, nas últimas duas décadas, num contexto simultâneo de massificação dos alunos, de redução de financiamento público e desenvolvimento de novas TIC, a educação superior sofre uma transformação inédita com a introdução de lógicas de mercado. Segundo Ana Maria Seixas, tal transformação ocorre associada a uma mudança do papel do Estado, que passa a ser essencialmente avaliador ou

regulador, atingindo principalmente as universidades confrontando-as com crises de identidade. “O modelo da universidade ‘orientada pelo e para o conhecimento’ entra em colisão com o modelo da ‘universidade pelo e para o mercado’.” (2003, p. 22).

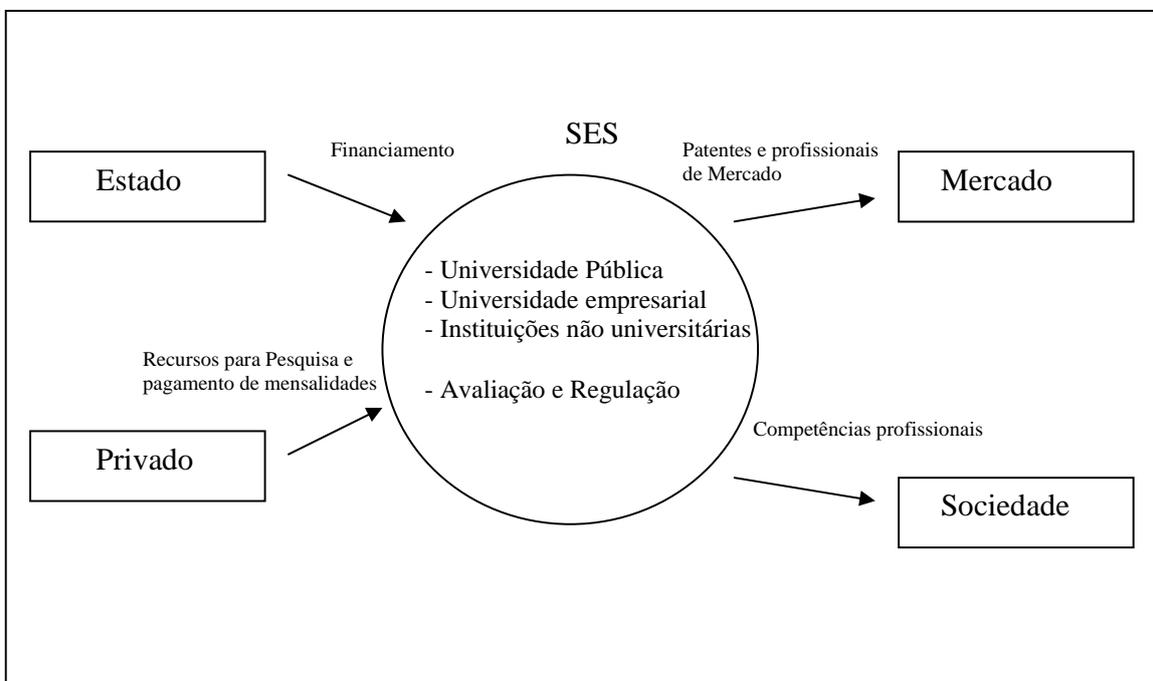
As reorientações da educação superior para, e conforme, a lógica do mercado são elaboradas e incentivadas em políticas tanto em esferas nacionais como nas internacionais (BM, FMI etc.); desenvolvem-se em diversos níveis, como, por exemplo, em reformulações de “currículos”, na criação de novos “cursos” com ênfases vocacionais, na transformação na gestão das “instituições” públicas e na própria mudança na forma de regulação dos “sistemas nacionais”; e abrangem, portanto, tanto os meios como os fins da educação superior.

No âmbito dos “meios da educação superior”, as reorientações para, e conforme, a lógica do mercado ocorrem por meio (i) da inserção de mecanismo de mercado na regulação dos sistemas, (ii) da introdução de modelos gerencialistas privados no governo e gestão das instituições públicas e (iii) do incremento de instituições e financiamento privados nos sistemas. Os sistemas de educação superior antes da emergência do neoliberalismo, no final da década de 1970, geralmente eram constituídos por universidades públicas e algumas instituições privadas comunitárias ou confessionais também universitárias, mas que, quase sempre, mantinham um padrão e estatutos acadêmicos semelhantes ao setor público. A regulação e o financiamento dos sistemas eram fundamentalmente de responsabilidade do Estado (Figura 2). Por outro lado, após a emergência do neoliberalismo, o financiamento da educação superior passa a também ser privado pelo investimento de recursos das empresas para o desenvolvimento de pesquisas e da cobrança de mensalidades de alunos e seus familiares; surgem muitas instituições privadas, não universitárias, com o objetivo principal de obter lucro com o provimento de ensino, e o Estado passa a regular as instituições pela avaliação e regulação, principalmente por acreditação (Figura 3).



Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 2 - Modelo geral dos sistemas de educação superior do Estado-Providência



Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 3 – Modelo geral dos sistemas de educação superior do neoliberalismo

No âmbito dos “fins da educação superior”, a reorientação para o mercado ocorre fundamentalmente por meio (iv) da grande expansão de cursos e instituições especializadas em ensino para as demandas das indústrias e mercado de maneira geral e (v) da emergência da pesquisa e investigação aplicada e para o mercado. Os sistemas nacionais de educação superior antes e durante do Estado-Providência tinham como principal destino de seus serviços o Estado na formação de seu corpo burocrático e a formação geral e cultural dos estudantes. Após a emergência do neoliberalismo as instituições passaram a priorizar o desenvolvimento de pesquisas e a formação de competências profissionais para o mercado.

De acordo com Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho,

o aumento do carácter vocacional dos currículos e o estreitamento de laços entre a investigação e os interesses políticos e económicos, não são, como sublinha, uma total novidade na história da expansão dos sistemas e na evolução dos modelos tradicionais de universidade. Mas o que constitui uma verdadeira novidade e, em grande medida, uma ruptura com a situação anterior, é a inversão de prioridades. A dimensão económica tornou-se a mais valorizada e, do ponto de vista das suas finalidades e objetivos, o ensino superior parece agora mover-se do campo social e cultural para o campo da economia. Os interesses empresariais são identificados com os interesses nacionais no jogo da competição económica internacional. As universidades detêm a maior parte do capital humano necessário para esse jogo, sendo pressionadas para o colocar ao serviço da economia e para assumir novos papéis no ensino e na investigação – qualificação profissional da força de trabalho e produção de conhecimento útil para os setores industriais e de serviços (2005, p. 32).

Portanto, é inquestionável que, neste início de século XXI, na maioria dos países a educação superior está assumindo uma maior dimensão de serviço comercial e está se reorientando tanto em relação aos seus “meios” quanto aos seus “fins”, para, e conforme, a lógica do mercado como nunca antes, ou seja, está se desenvolvendo de forma inédita o fenômeno da mercantilização<sup>13</sup> da educação superior. Dessa forma, com base nas análises das principais transformações que a educação superior vem sofrendo nos últimos tempos, pode-se definir a mercantilização da educação superior como o processo em que o

---

<sup>13</sup> Alguns autores utilizam o termo “mercadorização” em substituição a “mercantilização”. Nesta tese opta-se pelo último visto que a definição de “mercadorização” dada por Van Weigl parece não se aplicar plenamente às profundas transformações e reorientações que os meios e os fins da educação superior vêm apresentando no sentido da lógica do mercado. Para Van Weigl (apud AMARAL, 2003b), mercadorização “é o processo pelo qual um produto ou serviço se torna padronizado, de tal forma que os seus atributos são aproximadamente os mesmos; então, esse produto ou serviço pode ser facilmente comparado com produtos ou serviços similares e a competição faz-se, essencialmente, com base no preço”.

desenvolvimento dos fins e dos meios da educação superior, tanto no âmbito estatal como no privado, sofre uma reorientação de acordo com os princípios e a lógica do mercado e sob a qual a educação superior, gradativa e progressivamente, perde o *status* de bem público e assume a condição de serviço comercial.

### **2.2.3 Mercados em educação superior: do quase-mercado às falhas de mercado**

O conceito econômico de que um mercado pressupõe “a troca de bens e serviços comparáveis num preço” sugere que não existe um único mercado em educação superior, mas vários, visto que nem todos os produtos e serviços desenvolvidos na educação superior são comparáveis entre si. Nessa perspectiva, a competição entre instituições para prover ensino para jovens e adultos em cursos de graduação é apenas um entre diversos possíveis mercados de educação superior. Instituições de educação superior, além de cursos de graduação, oferecem cursos de doutorado, de mestrado, de extensão, serviços de consultoria, pesquisas e bolsas acadêmicas. Todos esses bens e serviços representam um potencial mercado distinto entre si, assim como podem variar em relação aos seus graus de competição e regulação estatal.

De acordo com Pedro Teixeira, Bem Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral,

[...] os mercados, como compreendidos pelos economistas, há muito tempo existem na educação superior, embora possivelmente com um papel menos visível do que o consolidado em anos recentes, e estão cada vez mais sendo facilitados pelas reformas governamentais que pretendem aperfeiçoar a eficiência dos sistemas estatais. As análises econômicas podem ser úteis na avaliação das políticas governamentais relativas às forças de mercado, mesmo nos casos em que as políticas públicas tenham sido concebidas com a intenção de reparar os efeitos da competição de mercado (TEIXEIRA et al., 2004, p. 331).

O desenvolvimento de mercados em educação superior requer, a princípio, a ação do Estado, ou seja, a emergência de comportamentos competitivos em relação aos bens e serviços da educação superior depende de políticas governamentais. Entretanto, tratando-se de serviços educacionais, a adoção plena de mecanismos de mercado e o estabelecimento de concorrência perfeita são bastante limitados. Isso se deve a uma série de especificidades do campo da educação superior, tais como falta de opções de “escolha” nos locais, limitações à competição em virtude das imprescindíveis regulamentações do Estado e as informações assimétricas disponíveis acerca da “qualidade” dos bens e serviços da

educação superior. David Dill (apud SEIXAS, 2003) indica três níveis por meio dos quais o Estado pode incentivar o desenvolvimento da lógica de mercado na educação superior: (i) em nível de comportamento dos consumidores e fornecedores do ensino superior pela regulação de preços, do acesso e fornecendo informações sobre a qualidade dos serviços (ex: avaliando e publicando os resultados para os alunos tomarem decisões racionais na escolha); (ii) em nível de estrutura de mercado, pela instauração de cobranças de mensalidades, da desregulação do setor público e por meio da privatização (liberalização dos mercados na educação superior); (iii) em nível de condições básicas via enquadramento legal do sistema (direitos de propriedade, leis antimonopólio etc.). Segundo Ana Maria Seixas,

a liberalização dos mercados no ensino superior assenta basicamente na desregulação do setor público e na privatização. A desregulação do setor público implica uma maior autonomia institucional associada a uma maior flexibilidade na gestão das instituições. A privatização assume na sua forma mais corrente a contratação do setor privado de serviços anteriormente fornecidos pelo setor público, o fim do monopólio público do ensino superior, permitindo a sua abertura ao setor, ou, mais raramente, a passagem de instituição do setor público para o setor privado (2003, p.50).

### ***Que tipos de mercado existem na educação superior?***

Alguns autores têm sustentado que sociedades onde os mercados são verdadeiramente livres são raras (GRAY, 1998), ou seja, contextos onde as trocas de bens e serviços se dão sem nenhuma interferência dos governos não são muito frequentes. Numa posição de rigor semântico, pode-se dizer que os únicos mercados verdadeiramente livres, no sentido de não serem regulados pelos governos, são os mercados negros ou os mercados ilegais, entretanto até esses que por definição operam fora da lei, devem ser objeto de atenção dos governos. Dessa forma,

a questão crítica para a educação superior não é a disputa entre os advogados da completa desregulação e os advogados do status de proteção para as universidades, mas especialmente o debate a respeito de que se a regulação dos governos maximiza os benefícios sociais dos sistemas de educação superior quando se submeter, cada vez mais, as forças de mercado (TEIXEIRA et al., 2004, 328).

Estudos em diversos países revelam uma grande heterogeneidade das formas e graus de intervenção e regulação dos Estados sobre a produção das instituições de educação superior. Enquanto alguns bens e serviços estão organizados como monopólio do Estado como, por exemplo, fundos para pesquisa, outros bens e serviços da mesma instituição são produzidos em mercados competitivos, tais como consultorias e cursos de formação em serviços (TEIXEIRA et al., 2004). Essa variabilidade de formas de regulação pelos governos, bem como do grau de competição e da extensão em que são subsidiados os bens e serviços, resulta em diferentes níveis de inserção de mecanismos de mercado no setor. Assim, no âmbito da educação superior podem ser encontradas situações de mercado que variam desde “quase-mercados” até “mercados competitivos”.

O conceito de “quase-mercado” tem sido utilizado para designar contextos em que, apesar de existirem regulações governamentais, também estão presentes alguns mecanismos de mercado, ou seja, o termo pode ser utilizado naquelas situações em que decisões relativas à demanda e oferta são coordenadas usando mecanismos de mercado, mas que somente alguns poucos dos ingredientes fundamentais do mercado são gradativamente introduzidos. Uma situação de quase-mercado estabelece-se por exemplo, quando se cria competição entre provedores do monopólio estatal pela descentralização da demanda e do fornecimento. Numa situação dessas, os quase-mercados podem, por exemplo, introduzir competitividade entre os fornecedores, que não são, necessariamente, privados nem procuram maximizar lucros, bem como proporcionar aos alunos a opção de fazerem suas próprias escolhas em relação às instituições em que vão estudar. Segundo Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral, “o conceito de ‘quase-mercado’ é uma forma útil para categorizar algumas das reformas mais populares que objetivaram introduzir as forças de mercado nos sistemas já existentes de educação superior financiada por fundos públicos.” (TEIXEIRA et al., 2004, p. 331).

Entretanto, como observado anteriormente, esse conceito não abarca todos os mercados que estão emergindo no âmbito da educação superior. Mercados acadêmicos de consultorias ou mercados de trabalho acadêmico, por exemplo, podem ser mais bem entendidos como mercados competitivos, não como quase-mercados. Não obstante a dimensão estatal, situações de quase-mercado mantêm subjacente a realidade do poder econômico e podem sofrer ineficiências, como as causadas por um único comprador

(monopólio). Dessa forma, os benefícios sociais provenientes das reformas de quase-mercado também podem ser avaliados por meio dos conceitos tradicionais da economia, como, por exemplo, eficiência alocativa, mercados perfeitamente competitivos e falhas de mercado (TEIXEIRA et al., 2004).

### ***Quais as “falhas de mercado” que ocorrem na educação superior?***

Na obra *Markets in higher education: rhetoric or reality?* diversos autores apontam a busca da maximização da eficiência alocativa como um valor social amplamente compartilhado, ou seja, as políticas públicas devem sempre tentar atingir o maior benefício social pelo menor custo social. Não obstante existirem questionamentos acerca dos reais benefícios sociais gerados pela educação superior para a sociedade, quase todos os países pressupõem a existência de benefícios e, portanto, não a deixam totalmente nas mãos do mercado. Assim, políticas públicas de subsídios para a educação superior são encontradas em quase todas as partes do mundo (TEIXEIRA et al., 2004). Por outro lado, entretanto, a partir de visão economicista pode-se considerar que um quadro empregando forças de mercado competitivo, livre da intervenção do Estado, deve tornar o sistema de educação superior mais eficaz e produtivo para a sociedade, ou seja, um dos principais argumentos para ampliações dos mercados em educação superior está vinculado à crença de que a competição entre instituições e cursos deve gerar eficiência e eficácia nos sistemas de educação.

Não obstante a possibilidade de questionamento dessa crença, o desenvolvimento de imperfeições na competição entre instituições de educação superior também pode levar ao aparecimento das chamadas “falhas de mercado”. Segundo a teoria de oferta e demanda, é pela livre competição que é definida a quantidade ótima a ser produzida numa dada sociedade; o preço é determinado quando se alcança o perfeito equilíbrio entre a oferta e a demanda. Porém, para que as forças de mercado (a “mão invisível” do mercado) atuem é necessário que existam as condições de perfeita competição; quando uma das condições de perfeita competição não ocorre, surge o que é chamado de “falha de mercado”. Segundo teorias econômicas, a intensidade dessas falhas de mercado é que vai definir uma maior ou uma menor necessidade de intervenção do Estado na economia com o objetivo de maximizar o bem-estar na sociedade. Geralmente os governos atuam, no lado da demanda,

subsidiando renda para determinados grupos (aposentados, deficientes, desempregados etc.) e, no lado da oferta, por meio de subsídios para os produtores (DORNELLES DE CASTRO, 2002).

No âmbito dos mercados da educação superior discute-se a existência de, pelo menos, quatro condições que podem impossibilitar a perfeita competição, ou seja, imperfeições que podem gerar falhas de mercado: bens públicos, externalidades positivas, poder de monopólio e informações assimétricas.

- *Bens Públicos*: Bens que são caracterizados pela não-rivalidade e não-exclusão são considerados “bens públicos”, o que significa dizer que o consumo de uma unidade de bem público não diminui sua quantidade para os outros indivíduos e que o fornecimento de um bem público não se restringe a nenhum grupo de indivíduo, mas dirige-se para a sociedade como um todo. Muitos autores defendem a idéia de educação superior como “bem público” e que, por isso, não deve haver oferta privada nem cobrança de mensalidades de alunos e seus familiares. Assim, a aplicação das forças de mercado aos bens e serviços produzidos pela educação superior seria inapropriada. Entretanto, do ponto de vista da economia tradicional, os bens e serviços fornecidos pela educação superior não se ajustam perfeitamente ao conceito de bem público “puro”. De acordo com Bruce Johnstone a educação superior apresenta características de bem privado, tais como condições de “rivalidade”, expressa na limitação da oferta, de “exclusividade”, geralmente associada a condições financeiras, e a “recusa”, traduzida na limitação da procura (apud SEIXAS, 2003, p. 46).

- *Externalidades positivas*: Acontece quando a ação de um agente econômico gera efeitos sobre outros agentes sem que isso seja contabilizado na formação dos preços. Quando o efeito é positivo, diz-se que há externalidade positiva; por exemplo, o asfaltamento de uma rua eleva o valor dos imóveis da redondeza. No caso da educação superior, exceto alguns raros questionamentos, é quase consenso que as instituições, ao proverem bens e serviços, fornecem benefícios sociais cujo valor não é computado ao preço dos benefícios privados pelos quais os indivíduos ou organizações pagam. Assim, a lógica da externalidade positiva pode servir de justificativa para a intervenção do Estado num contexto onde os governos subsidiam, mas não produzem educação superior, como, por

exemplo, para o financiamento público de instituições privadas sem fins lucrativos com vistas a maximizar o bem-estar social. O reconhecimento da externalidade positiva também pode justificar a assistência econômica pública para alunos de baixa renda. Se as pessoas que possuem formação em nível superior geram benefícios sociais, provavelmente, o mercado dos cursos de graduação não vai conseguir maximizar o bem-estar social, porque os alunos carentes não dispõem de meios financeiros para freqüentar os cursos. Dessa forma, subsídios públicos (créditos ou bolsas) para que estudantes de baixa renda possam freqüentar a educação superior podem ser justificados no quadro das falhas de mercado (TEIXEIRA et al., 2004).

- *Poder de monopólio*: É a capacidade de uma empresa monopolista de estipular um preço para seu produto maior que o custo marginal, situação que pode limitar a competição de forma a tornar o processo ineficiente para toda a sociedade. A idéia de competição perfeita requer um mercado com muitos compradores e vendedores; assim, tanto numa situação em que existe apenas um comprador (monopsônio) quando, por exemplo, governos que compram pesquisa de nível básico, como num contexto de apenas um fornecedor ou alguns poucos, o mercado pode sofrer ineficiências. No âmbito da educação superior existe a possibilidade de um oligopólio de universidades de elite possuir poder de mercado de tal forma a produzir de forma ineficiente para a sociedade como um todo. Tais instituições podem, por exemplo, restringir a entrada no mercado de novas instituições em razão de vantagens históricas que dificilmente são superadas em relação a financiamentos, infra-estrutura de pesquisa e reconhecimento público. Além disso, o poder de mercado para algumas instituições pode ser conferido por meio de políticas governamentais pela restrição de acesso a diplomas ou por subsídios às universidades públicas (TEIXEIRA et al., 2004).

- *Informações assimétricas*: Configura-se numa situação na qual uma das partes da transação econômica não tem condições de avaliar diferentes aspectos do bem ou serviço que está sendo transacionado porque não tem informações suficientes. Em tese, todo consumidor deveria saber o que pretende consumir, conhecer todas as opções disponíveis e conseguir julgar as diferenças de qualidades entre elas, podendo, assim, optar pelo consumo do bem ou serviço que maximiza a sua utilidade. O acúmulo de conhecimento é também determinado pela regularidade com que o indivíduo usa o mercado e, dessa forma, aprende com os erros. No âmbito da educação superior, entretanto, a inexistência de informações

para os agentes econômicos, tais como para governos (como consumidores de educação ou pesquisa) ou para estudantes, pode ser uma significativa falha de mercado. De acordo com Teixeira et al.,

enquanto as publicações comerciais claramente apresentam um incentivo no sentido de fornecer informações aos alunos-consumidores na forma de tabelas classificatórias e *rankings* das instituições, a influência demonstrável do prestígio acadêmico sobre o comportamento da educação de nível superior e o custo e a complexidade da mensuração da validade e confiabilidade da qualidade acadêmica, sugerem que o mercado pode não estar abordando adequadamente o problema das informações imperfeitas (2004, p. 335).

Alguns autores, inclusive, indicam a solução dos atuais problemas de informações assimétricas sobre a qualidade do ensino e aprendizagem como requisito básico para que as forças de mercado adotadas possam engendrar os benefícios esperados para as sociedades em termos de eficiência.

#### ***Quais as perspectivas dos mercados em educação superior: competição ou regulação?***

Considerando que os mercados em educação superior são muito suscetíveis a imperfeições mesmo num contexto de mercados competitivos, pode-se dizer que a ação dos governos na educação superior é fundamental com vistas a corrigir as freqüentes falhas de mercado e a ampliar os benefícios sociais dos sistemas nacionais de educação. Todavia, além da justificativa das falhas de mercado, podem existir outros argumentos para a intervenção dos governos nos mercados competitivos da educação superior. Uma perspectiva geralmente apresentada para atacar as políticas educacionais com base no mercado relaciona-se à redução e ao rebaixamento do nível de comprometimento social das universidades privadas de caráter filantrópico e que não visam a lucro. A competição imprimida, por exemplo, pela emergência de um mercado de cursos de graduação induz as universidades comunitárias e sem fins lucrativos a agirem como empresas e, por conseguinte, a reduzirem as suas atividades que beneficiam o interesse público, visto que não têm retorno financeiro, bem como possíveis cenários de “guerra de preços” podem impactar o desenvolvimento da qualidade dos bens e serviços dessas instituições. Outro forte argumento para a intervenção do Estado nos mercados de educação superior são ações que não podem ser justificadas pelo critério da economia tradicional de aumento da

eficiência alocativa, mas enquadram-se no âmbito da justiça social. Baseando-se no critério de “igualdade de acesso”, por exemplo, é plenamente justificável que grupos específicos como minorias e mulheres possam receber incentivos econômicos por parte do Estado para aumentar a participação dessas pessoas na educação superior.

Segundo Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral, no quadro geral do debate da emergência de forças do mercado na educação superior as questões políticas mais importantes referem-se aos preços das tarifas e mensalidades para os cursos de graduação e à garantia da qualidade acadêmica. Em tese, se a entrada no mercado da educação superior fosse facilitada e os recursos do Estado fossem destinados a aumentar a rivalidade, o mercado seria competitivo o suficiente para disciplinar os preços sem controle estatal das tarifas. Porém, tal condição somente seria alcançada se os problemas de informações assimétricas sobre a qualidade acadêmica pudessem ser solucionados. Nenhum país do mundo implantou até o momento um mercado competitivo em educação superior de forma que os preços das tarifas sejam determinados conforme as teorias econômicas predizem (TEIXEIRA et al., 2004). Um mercado em educação superior amplamente livre parece realmente difícil de ocorrer visto que, para tanto, poder-se-ia exigir:

- a inexistência de regras para ingresso, permanência e saída de instituições e cursos no SES;
- as IES deveriam ser todas de natureza privada;
- o financiamento também deveria ser amplamente privado;
- a competição pelo provimento dos diversos bens e serviços produzidos pelas instituições não poderia sofrer intervenção do Estado.

Além disso, a presença constante de falhas de mercado nas transações de bens e serviços produzidos pelas instituições de educação superior e a necessidade de manter níveis aceitáveis de justiça social nos sistemas educacionais levam, invariavelmente, os Estados a agirem e a regularem a educação superior. Portanto, não obstante a emergência de forças de mercado ser uma realidade em vários países, o estabelecimento de mercados perfeitamente competitivos em educação superior é altamente improvável.

### **2.3 A Mercantilização da Educação Superior Brasileira**

Assim como ocorreu e vem ocorrendo em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil também experimentou profundas transformações no seu sistema nacional de educação superior no sentido de uma reorientação conforme a lógica do mercado e de redesenho capitalista das universidades. O pano de fundo econômico-financeiro que embasou as reformas da educação superior no Brasil a partir no início da década de 1990 também foi o ajuste neoliberal da economia (LEITE, 1996; 2003c; 2003d). Entre as principais políticas neoliberais implementadas no Brasil nesse período estão a transferência para a iniciativa privada de obrigações tradicionalmente entendidas como competência do Estado, a abertura comercial, a reforma previdenciária, o equilíbrio orçamentário e a liberalização financeira. No âmbito das políticas administrativas o neoliberalismo atuou fundamentalmente por meio da reforma do aparelho estatal, declaradamente gerencialista e apoiada em concepções de Estado subsidiário, avaliador e controlador (SGUISSARDI, 2005).

No Brasil a orientação neoliberal iniciou efetivamente após a eleição de Collor de Mello em 1991. Eleito com a promessa de levar o país à modernidade, entre seus projetos para a educação superior estavam a realização de um “serviço civil obrigatório” para estudantes de instituições públicas e a concessão de autonomia para as universidades como contrapartida da avaliação. Contudo, as tentativas de implantar o “Estado avaliador” sofreu fortes resistências dos dirigentes e da comunidade universitária. Em virtude das denúncias de corrupção em seu governo, Collor de Mello não completou o seu mandato e tais projetos foram suspensos. Foi somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que medidas neoliberais para o setor educacional foram tomadas. Assim, a partir de diretrizes estabelecidas no Ministério da Reforma Administrativa, ou seja, a partir da Reforma do Estado, estabeleceu-se a Reforma do Ensino Superior, comandada pelo ministro da Educação, o economista Paulo Renato Souza (MENEGHEL, 2001).

De acordo com Deise Mancebo (2004), no Brasil, em meados da década de 1990 assistiu-se a um quadro de reformulação que acirrou o ajuste de políticas sociais, inclusive as educacionais, às reformulações econômico-financeiras. Para a autora, a agenda educacional sofreu ajustes de acordo com as regras do mercado, de tal forma que as repercussões sobre a cultura universitária foram significativas, estando entre elas, por exemplo,

(i) a mercantilização do sistema de pós-graduação e a perda de poder acadêmico pelas universidades em prol de uma racionalidade que enfatiza a eficácia do mercado como mola social e política e como modelo de organização das próprias instituições; (ii) a privatização da agenda científica, com a restrição da autonomia acadêmica com relação a decisões sobre linhas de pesquisa, temas de investigação, conteúdos e formas das pesquisas, prazos para conclusão de investigações, avaliação de métodos e de resultados, intercâmbios internacionais, entre outros; (iii) a desvalorização social das atividades de extensão, transformadas na venda de serviços oferecidos ao mercado, visando à rentabilidade direta e funcionando como fonte de recursos suplementares de manutenção da instituição e/ou de subsídio adicional para a remuneração insatisfatória de docentes e funcionários; (iv) o desenvolvimento de um sistema de avaliação calcado em critérios de produtividade empresarial, que quantifica a atividade docente e funciona como mecanismo de distribuição de recursos para o desenvolvimento de projetos de pesquisa ou para a distribuição de incentivos salariais ao corpo docente, elegendo a “competitividade” como mola mestra do trabalho acadêmico; (v) a agregação de novos compromissos para a prática docente, cabendo destaque para os esforços institucionais que devem empreender para a obtenção de fundos externos, à maneira do mercado, constituindo o que Slaughter & Leslie (1999) denominaram de “capitalismo acadêmico” ou capitalização sobre a base da pesquisa universitária ou do conhecimento universitário especializado; (vi) e, o que Gentili (2001) denominou “reconversão intelectual do campo acadêmico” ou bloqueio das condições de produção de um pensamento autônomo e crítico sobre a realidade social e, especificamente, sobre a realidade educacional, que tem deslocado a produção teórica no sentido de um pragmatismo reducionista, que advoga para os saberes universitários uma utilidade prática imediata (MANCEBO, 2004, p. 858-859)

Para Marília Morosini e Maria Estela Dal Pai Franco,

a década de 90 foi marcada por drásticas mudanças nas IES brasileiras. As políticas públicas que caracterizaram o ensino superior (1994-2002) assentaram-se em orientações do Banco Mundial, tais como: redução do papel do Estado com ênfase no ensino privado; expansão do Sistema de Educação Superior (SES); SES caracterizado pela descentralização, diversificação e flexibilização; avaliação da educação superior ancorada em conceitos de qualidade isomórficos e orientados para a tomada de decisão e o controle de qualidade (2004, p. 225).

Em síntese, especialmente durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal instituiu uma reforma educacional que buscou adaptar-se à Reforma do Estado e de acordo com os ditames das instituições financeiras multilaterais (BM e FMI). A redução dos investimentos públicos em educação superior foi sintomática dessas políticas, pois os recursos públicos para a educação foram “focados” no Ensino Fundamental. Um exemplo notório de tal fato é a redução dos recursos destinados às IFES, que em 1989

correspondiam a 0,97% do PIB e, gradativamente, foram caindo até atingirem em 2001 apenas 0,61% do PIB, ou seja, uma queda de 34% no período (SGUISSARDI, 2005). Enfim, como em muitos países centrais e periféricos, a partir de meados da década de 1990 a educação superior brasileira entrou num claro processo de mercantilização de seus meios e fins. Dessa forma, o texto a seguir aborda duas das principais políticas desenvolvidas no âmbito da educação superior brasileira nos últimos tempos que induziram à mercantilização da regulação do sistema e da competição entre instituições.

### **2.3.1 A avaliação do Provão: *ranking* e competição de mercado**

As primeiras propostas e discussões de avaliação da educação superior no Brasil, com ênfase na graduação, surgiram no ano de 1983 com a criação, no MEC, do Programa de Avaliação da Reforma Universitária. As temáticas priorizadas pelo Paru eram as da gestão das instituições de ensino superior e do processo de produção e disseminação do conhecimento. Porém, logo no ano seguinte, em 1984, o Paru foi desativado por falta de apoio da burocracia do próprio MEC. Em 1985, a “Comissão de Notáveis” criada pelo presidente Sarney apresentou o relatório “Uma nova política para a educação superior”, no qual constavam sugestões como a abertura para a privatização, diversidade e autonomia vinculada ao desempenho. Tal proposta demandava uma avaliação controladora baseada na racionalidade quantitativista e objetivista que já imperava na Inglaterra e nos Estados Unidos.

No ano seguinte ao relatório dos “Notáveis”, ou seja, em fevereiro de 1986, o MEC lançou o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior. Nesse momento, a avaliação era claramente entendida como a contrapartida da autonomia e, dessa forma, lançando mão de indicadores de eficiência e produtividade, deveria instrumentar com critérios objetivos a distribuição e a gestão dos recursos, servindo de informações aos usuários (DIAS SOBRINHO, 2002). No documento produzido pelo Geres já constavam propostas que posteriormente seriam difundidas, tais como a criação de comissões de especialistas para avaliação dos cursos de graduação e de aplicação de testes padronizados aos alunos formandos. Entretanto, a comunidade acadêmica resistiu às propostas lançadas pelo Geres. Nesse período, a reação provocada pela publicação por um jornal de ampla circulação da “lista dos improdutivos” da USP provocou uma reação nos meios

universitários na medida em que avaliação tornou-se sinônimo de execração. Durante o mandato do presidente Collor de Mello as tentativas de implantar o “Estado avaliador” sofreram fortes resistências dos dirigentes e da comunidade universitária, ao mesmo tempo em que várias IES iniciaram experiências de processos de auto-avaliação: UnB, em 1986; UFMG, em 1988; USP, em 1988; UNICAMP, em 1991, entre outras.

Durante o curto mandato do presidente Itamar Franco, ocorreu um processo de diálogo e negociação positivos entre o MEC e Associação das Instituições Federais do Ensino Superior, que transformou essa cultura de resistência à avaliação. As experiências de auto-avaliação de algumas instituições federais de ensino superior, por meio de uma comissão de especialistas coordenada pela Andifes, acabaram por consubstanciar, em julho de 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Resultado de um amplo acordo entre IES e o MEC, o Paiub recebeu apoio do MEC até dezembro de 1994. A matriz conceitual e teórico-metodológica do Paiub apresenta semelhanças com os modelos de avaliação produzidos a partir de meados da década de 1960 nos EUA, os quais valorizavam a participação e a negociação, elevadas ao campo científico pela fenomenologia social, antropologia, etnografia, hermenêutica e outras disciplinas das ciências sociais que valorizam as metodologias qualitativas, as abordagens naturalistas, os significados, os contextos e os processos (DIAS SOBRINHO, 2002). Contudo, o Paiub, como não tinha o objetivo de gerar *rankings* ou de orientar o financiamento, sofreu críticas de ser inconseqüente e de não ser publicizável. Em que pese, de fato, desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, não receber apoio, no ano de 2001, por meio de decreto, o PAIUB foi completamente desconsiderado pelo MEC como programa de avaliação.

A partir de 1995, o governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, passou a empreender ações que configuraram uma nova política de avaliação e supervisão da educação superior brasileira. Os procedimentos adotados fundamentaram-se, do ponto de vista legal, principalmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o novo Conselho Nacional de Educação, e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A Constituição de 1988, no art. 206, inciso VIII, definiu como norma fundamental para a educação “a garantia do padrão de qualidade” e, no art. 209, ao estabelecer que o “ensino é livre à iniciativa privada”, condicionou tal possibilidade à “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.” (BRASIL, 1988). A lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas de instituições e cursos de graduação, com destaque para a realização de exames nacionais, cujos resultados deveriam ser anualmente divulgados pelo MEC (INEP, 2004b). A LDB de 1996, por sua vez, no art. 9º incumbiu a União, dentre outras atribuições, de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”, no inciso V; de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”, no inciso VI; de “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidades sobre este nível de ensino”, no inciso VIII; e, por fim, de “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”, no inciso IX (BRASIL, 1996).

Assim, com Paulo Renato Souza à frente do MEC e a partir da legislação descrita, implantaram-se a avaliação e a efetiva acreditação da educação superior brasileira por meio, principalmente, dos instrumentos: (i) Exame nacional de cursos, mais conhecido como “Provão”; (ii) Avaliação das condições de ensino, inicialmente chamada de Avaliação das condições de oferta e mais conhecida como “visita das comissões de especialistas”; e (iii) Avaliação institucional de centros universitários. Os objetivos do ENC eram avaliar cursos de graduação e utilizar os resultados como instrumento de controle. O Provão, que se propunha apreender os conhecimentos e competências adquiridas por todos os alunos formandos, possuía dois instrumentos: (i) teste de conhecimento (prova mistas ou discursivas) e (ii) questionários (a- pesquisa sócio-cultural e expectativas e impressões sobre o curso e b- sobre a própria prova). As ACEs eram visitas de comissões de especialistas (professores) que verificavam três dimensões dos cursos de graduação em avaliação: organização didático-pedagógica, corpo-docente e infra-estrutura. A avaliação do ensino superior, implantada pelo ministro Paulo Renato, adquiriu

repercussão nos órgãos de imprensa que anualmente divulgavam uma classificação (*ranking*) dos cursos de graduação submetidos ao ENC. Tal divulgação gerou uma lógica de concorrência entre as diversas instituições de educação superior no sentido de conquistar maior destaque em relação aos “concorrentes” nos resultados do ENC. O Provão, entre outros problemas, divulgava à sociedade conceitos que não expressavam a real qualidade dos cursos, visto que um curso ‘A’ não significava, necessariamente, um curso de boa qualidade, e não conseguia apreender o “valor agregado” aos alunos por cada curso.

A partir de 2001, a conversão dos valores absolutos dos exames em conceitos passou a basear-se na média geral e no desvio-padrão de cada área avaliada, ou seja, um curso que recebeu conceito ‘A’ numa determinada área poderia ter obtido um valor absoluto (ex: 4,0) inferior a um curso de outra área que recebera conceito ‘C’. De forma figurativa, poder-se-ia dizer que um curso que recebeu um aluno ‘E’ e o formou ‘C’ agregou mais conhecimento e prestou um serviço social de maior relevância do que um curso que recebeu um aluno ‘B’ e o formou ‘A’. Independente de tais distorções, muitas instituições utilizavam os resultados dos Provões para fazer publicidade e divulgar a “pretensa” qualidade de seus cursos com vistas a diferenciar-se no “mercado competitivo” por alunos-clientes. Tal comportamento não se restringiu apenas às instituições de natureza privada, pois, surpreendentemente, divulgações de cursos de IFES que receberam conceitos ‘A’ nas realizações dos ENCs também foram constatadas.

Diversas obras e autores chamaram a atenção para problemas operacionais e para a racionalidade mais mercadológica e regulatória do que acadêmica e pedagógica do Provão (DIAS SOBRINHO, 2002; LEITE, 2003a; 2003b; DIAS SOBRINHO, 2003a; 2003b; SOUZA; OLIVEIRA, 2003). Segundo Denise Leite,

o ENC tem como objetivo medir as aprendizagens realizadas pelos estudantes de último ano da educação terciária. Constitui uma medida que tem a finalidade de avaliar externamente o curso, e não o aluno. [...] É um exame obrigatório (2003b, p. 394).

Para Sandra Z. L. de Souza e Romualdo P. Oliveira,

afora o incentivo à competitividade, provocado pelo estabelecimento de *ranking* de instituições, que expressa a transposição da lógica de mercado para a gestão do sistema educacional, cabe indagarmos sobre possíveis usos dos resultados [do ENC], seja no estabelecimento de critérios para alocação de recursos financeiros entre instituições, tendo em conta seu bom ou mau desempenho, seja na política de financiamento do ensino superior – temos assistido investidas na direção de questionar a validade de manutenção de universidades públicas gratuitas, a partir de apreciações acerca de seu custo e produtividade (2003, p. 887).

A primeira edição do ENC ocorreu em 1996, quando foram aplicados exames para 616 cursos de três áreas de graduação: Administração, Direito e Engenharia Civil. No ano de 2003, o exame foi aplicado a mais de 435 mil alunos, abrangendo 5.890 cursos de 26 áreas. Naquele momento, o número total de cursos estava próximo dos 14 mil, ou seja, mesmo depois de sete anos de Provão a maior parte dos cursos do Sesb não havia sido avaliada (INEP, 2004b). O Provão, ou ENC, ocorreu pela última vez em 2003; em 2004 foi substituído pelo Exame nacional de desempenho de estudantes, que integra o Sinaes e tem por objetivo aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. O Enade é aplicado para alunos ingressantes e concluintes do mesmo curso com vistas a apreender o valor agregado durante o desenvolvimento do curso. O Provão, ao contrário, era aplicado apenas aos alunos concluintes. O Enad é realizado por amostragem definida pelo Inep a partir da inscrição, na própria instituição de ensino superior, dos alunos habilitados a fazer a prova.

A retirada do Provão do conjunto de instrumentos do sistema de avaliação da educação superior brasileira não ocorreu de forma passiva. A partir da apresentação pública da proposta do Sinaes ocorreram duras críticas da mídia nacional em razão, sobretudo, da extinção do ENC. Noticiado como uma proposta eivada de ideologia político-partidária, o Sinaes foi acusado principalmente de acabar com o único sistema de avaliação que informa a sociedade sobre a qualidade dos cursos. O jornal *Folha de São Paulo*, ignorando que durante sete anos a população recebeu informações equivocadas sobre a qualidade dos cursos, em seu editorial intitulado “Ameaça ao Provão”, de 4 de setembro de 2003, diz que, “ao propor a avaliação por amostragem e o fim dos exames obrigatórios, a comissão acaba com a possibilidade de comparar diferentes escolas que oferecem o mesmo curso. Na linguagem do mercado, acaba com a concorrência entre as várias instituições -ou pelo menos a reduz consideravelmente”. E complementa a crítica afirmando que “os alunos de

menor renda, que com grande frequência só conseguem acesso à rede privada, perderiam sua principal ferramenta para julgar as escolas”. Em síntese, além de provocar uma lógica de competição entre as IES, o Provão também era utilizado pelos meios de comunicação e, por conseguinte, pela própria sociedade como um instrumento de informação para as escolhas no mercado.

### **2.3.2 A grande expansão das instituições privadas**

O Brasil é um dos locais que experimentaram uma das maiores expansões de instituições de educação superior de natureza privada nos últimos anos. Apesar de as instituições privadas terem surgido no país na década de 1940, nos últimos dez anos ocorreu uma expansão significativa das instituições organizadas administrativamente de forma privada. Atualmente, a participação da rede privada nas matrículas da educação superior no Brasil é superior a 70%, índice que é semelhante aos dos países asiáticos (Indonésia, 69%; Japão, 73% e Coréia do Sul, 78%), superior aos de países americanos (Argentina, 15%; Chile, 44%; México, 31% e EUA, 31%) e muito maior que a média dos países da OCDE (10%) (INEP, 2004a).

Até o início da década de 1990 uma razoável parcela de alunos já se encontrava matriculada em instituições privadas, porém considerável parte dessas instituições era constituída de universidades sem fins lucrativos, que mantinham uma tradição acadêmica como, por exemplo, as confessionais e as comunitárias. A partir da segunda metade da década de 1990, entretanto, começou a ocorrer um rápido crescimento de instituições privadas particulares com fins lucrativos ou sem-fins lucrativos, mas notadamente mercantis. Tal fato está, indiscutivelmente, ligado às orientações acerca de políticas de educação superior repassadas pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento e dependentes de empréstimos internacionais. Em documentos publicados, ao mesmo tempo em que o BM demonstra preocupação básica com as finanças, focaliza a qualidade com vistas a preparar alunos para a economia moderna e a equidade para que a educação superior não se restrinja às elites. De acordo com técnicos do banco, o desenvolvimento de instituições privadas aumenta o número de vagas na educação superior, fornece ensino a custo público mais baixo e amplia a equidade dos sistemas (BANCO MUNDIAL, 1994).

Assim, uma das políticas mais conhecidas recomendada pelo Banco Mundial em 1994 é a de redirecionamento de recursos da educação superior para a educação fundamental e, por conseguinte, de incentivo para o setor privado substituir o Estado na absorção da crescente demanda por educação superior. Não obstante o banco ter revisto parcialmente tal posição, por volta de 1996 o Brasil passou a desenvolver políticas educacionais muito semelhantes às “sugeridas” pelo Banco Mundial, como, por exemplo, a de incentivar a expansão de instituições privadas com fins lucrativos que cobram mensalidades e reduzir o financiamento público da educação superior. Em 15 de abril de 1997, por exemplo, foi publicado o decreto nº 2.207<sup>14</sup> que cria a figura dos centros universitários (IES não universitária com autonomia para criar cursos de graduação) e cita as entidades mantenedoras com fins lucrativos que devem ser submetidas à legislação que rege as sociedades mercantis. De fato, a característica mais marcante das transformações da educação superior brasileira nos últimos dez anos foi o crescimento do setor privado. Entretanto, o extraordinário desenvolvimento do setor privado também se deveu ao contexto interno favorável, no qual se destacam o próprio aumento da demanda por educação superior em razão do aumento populacional, a ampliação dos egressos do ensino médio e a exigência de diplomas pelo mercado de trabalho; a identificação por parte de empreendedores do serviço educacional como uma área de potencial investimento rentável e, por fim, a oferta do governo de incentivos, como redução de impostos e empréstimos de baixo custo, para o desenvolvimento de infra-estrutura (MCCOWAN, 2005).

Os números da recente expansão do setor privado na educação superior brasileira são realmente impressionantes. Segundo dados do Inep (2006b), em 1997 existiam 689 instituições privadas de educação superior; já, em 2003, passaram a ser 1652, ou seja, um crescimento da ordem de 140% em seis anos. Por outro lado, o número de instituições públicas decresceu no mesmo período, passando de 211 para 207 (Tabela 1). Entre os anos de 1998 e 2002 foram criadas, em média, 2,5 instituições por dia. Entre 1994 e 2002, o número de alunos da rede pública passou de 690 mil para pouco mais de um milhão, ao

---

<sup>14</sup> Pode-se dizer que juntamente com a LDB, lei nº 9.394, de 20.12.1996, e a lei nº 9.131, de 24.11.1995, que previu o Provão, o decreto nº 2.207, de 15.4.1997, fundamentou do ponto de vista legal a emergência da mercantilização da educação superior brasileira. O decreto nº 2.207 foi revogado pelo decreto nº 2.306, de 19.8.1997, que, por sua vez, foi substituído pelo decreto nº 3.806, de 9.7.2001. Atualmente os decretos nº 5.773 de 9.5.2006 e nº 5.786 de 24.5.2006 dispõem sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação.

passo que na rede privada o número de alunos passou de 970 mil para 2,4 milhões (INEP, 2004a). A participação do setor privado nos cursos de graduação no Brasil, considerando o número de alunos matriculados, é uma das maiores do mundo. Segundo dados do World Education Indicators de 2000, 63,1% dos alunos estavam em instituições particulares, índice que chegou a 70% em 2002. Diversas instituições particulares fazem parte de grandes grupos empresariais que expandem extensas redes pelo estabelecimento de *campi* ou de franquias, com algumas unidades instaladas em *shoppings* e parques temáticos (MCCOWAN, 2005).

O tipo de organização acadêmica mais almejada pelos grupos empresariais é o “centro universitário”, que tem menos exigência de investimento em pesquisa e pode ter um percentual menor de professores com titulação e com regime de dedicação exclusiva, mas que, no entanto, possui mais autonomia para abrir cursos sem prévia autorização do MEC em comparação com as faculdades. Por isso, no ano de 2005 o número de centros universitários privados ultrapassou o de universidades privadas: de 1999 a 2005, esses centros tiveram crescimento de 172%, passando de 39 para 106; o número de universidades privadas, no entanto, cresceu apenas 4%, de 83 para 86. Segundo Tristan McCowan, um dos últimos e mais significativo ingresso de grupos empresariais no mercado da educação superior foi o de uma rede de escolas de Minas Gerais que firmou contrato com uma companhia de educação norte-americana baseando-se em currículos modelados da universidade de Phoenix dos EUA.

Os cursos são fortemente padronizados, concebidos por uma equipe de planejamento central, definidos e controlados em seus mínimos detalhes. Esta padronização visa expandir a disponibilidade de uma instrução de qualidade ao mesmo tempo em que mantém os custos baixos, sem ter a necessidade de se ter um corpo docente altamente qualificado (2005, p. 6).

No início de agosto de 2006, o jornal *O Estado de São Paulo* noticiou uma operação inédita, em termos de Brasil, na qual o Banco Mundial investiu US\$ 12 milhões no ensino superior privado do país. A transação deu-se por meio de um fundo criado pelo Banco Pátria em 2005, que busca cotas ou ações à venda na área de educação. Nessa operação foram adquiridos 70% do controle acionário da Anhanguera Educacional, um

conglomerado do interior do estado de São Paulo com mais de vinte mil alunos em quatro faculdades e um centro universitário. Assim, a instituição receberá dinheiro do BM e de outros investidores do fundo. Essa foi a primeira vez em que o Banco Mundial direcionou recursos para instituições educacionais particulares do Brasil. O negócio foi efetuado pelo braço privado da entidade, o International Finance Corporation. Segundo o responsável pela área de Educação e Saúde do IFC, Alexandre Oliveira, à medida que o Brasil for se estabilizando, essa se tornará uma área atrativa. Segundo especialistas, tal negociação tem semelhanças com a proposta de incluir a educação superior como uma das áreas de serviços comerciais nas negociações da Rodada de Doha na OMC, amplia o entendimento da educação superior mais como mercadoria e menos como direito e, ainda, “atropela” o debate acerca do limite da participação de capital estrangeiro nas instituições de educação superior presente na proposta de reforma universitária.

Somando-se os setores público e privado, em 2003 o setor de educação no Brasil movimentou mais de R\$ 100 bilhões, representando, segundo cálculos apresentados pela Revista *Aprender* (2006), mais de 9% do PIB. Na educação superior, as políticas de incentivo à expansão de vagas privadas, o aumento da demanda por educação superior e o ingresso de grupos empresariais, tornaram o provimento de serviço educacional de nível superior um negócio que movimentou aproximadamente US\$ 4 bilhões nos primeiros anos da década (MCCOWAN, 2005).

No censo da educação superior de 2004 existiam mais de quatro milhões de alunos, dos quais mais de três milhões estavam vinculados a instituições privadas; segundo estimativas da consultoria Ideal Invest, publicada na Revista *Aprender* (2006), até 2011 serão seis milhões de alunos matriculados.

Assim, o movimento financeiro da educação superior nos próximos cinco anos poderá envolver valores acima de US\$ 10 bilhões. A publicidade tornou-se fundamental à sobrevivência de instituições privadas sem grande tradição e qualidade tanto que o gasto das dez maiores instituições privadas em 2002 foi estimado em R\$ 400 milhões. Estudos também indicam que no ano de 2002 as instituições particulares do Sul e Sudeste do Brasil gastaram, em média, R\$ 1.394,00 em publicidade por aluno novo matriculado (HADDAD; GRACIANO, 2004). De acordo com Tristan McCowan, “estes são custos resultantes da

competição que entre empresas rivais – recursos que poderiam ser gastos de outra forma com melhoria na qualidade.” (2005, p. 13).

Tabela 1 - Evolução do número de IES por categoria administrativa - Brasil 1997-2003

Ano	Pública	Δ%	Privada	Δ%	Total	Δ%
1997	211	-	689	-	900	-
1998	209	-0,9	764	10,9	973	8,1
1999	192	-8,1	905	18,5	1.097	12,7
2000	176	-8,3	1.004	10,9	1.180	7,6
2001	183	4,0	1.208	20,3	1.391	17,9
2002	195	6,6	1.442	19,4	1.637	17,7
2003	207	6,2	1.652	14,6	1.859	13,6

Fonte: INEP, 2006b, p. 8.

Os cursos de pós-graduação, os novos cursos de educação a distância e o crescimento dos cursos tecnológicos são outros “nichos” ou “mercados” que estão sendo explorados no âmbito da educação superior no Brasil. A clara disseminação dos cursos *Master of Business Administration*, que representam um modelo de gestão “globalizado”, e os US\$ 80 milhões movimentados em 2002 no setor de *e-learning*, representando um crescimento de 33% em relação a 2001, são sintomáticos dessas tendências (HADDAD; GRACIANO, 2004). Em 31 de julho de 2006, reportagem do jornal *Folha de São Paulo* (2006c), utilizando dados do Pnad, do IBGE, e do seu ex-presidente, Simon Schwartzman, destacava que o setor privado no ano de 2004 havia ultrapassado o setor público em nível de pós-graduação: entre 2001 e 2004, a participação privada nas matrículas da pós-graduação havia passado de 49,7% do total para 54,4%. Tal crescimento se deu, fundamentalmente, em função dos MBA e das especializações, que são cursos de pós-graduação *lato sensu* geralmente com menor carga horária que os cursos *stricto sensu* (mestrados e doutorados).

A expansão privada da pós-graduação baseada nos cursos *lato sensu* ocorre por dois claros fatores: (i) ao contrário dos mestrados e doutorados, os MBA e as especializações não precisam de autorização do MEC para serem criados, bastando que a instituição seja credenciada para tanto, nem passam por processo periódico de avaliação de qualidade; (ii) os *lato sensu*, e principalmente os MBA, são cursos que geralmente atendem a uma demanda crescente de profissionais que pretendem se aperfeiçoar para continuar ou reingressar no mercado de trabalho. Portanto, a expansão privada da pós-graduação está ligada tanto à falta de regulação do Estado como à ampliação de uma demanda específica do mercado. O crescimento da oferta dos cursos superiores de tecnologia também foi significativo e alcançou a impressionante taxa de 591,19% no período de 1994 a 2004. O conjunto de todos os cursos superiores aumentou 234% no mesmo período. Análise elaborada e apresentada pelo Inep no documento “Censo da Educação Superior 2004 – resumo técnico” demonstra a ênfase privada no crescimento dos cursos superiores de tecnologia:

Em 1999, o Censo da Educação Superior registrava 16 instituições [de educação tecnológica], todas públicas; em 2002, o número chegava a 53 e em 2004 a 144 instituições, representando um crescimento de 800% em 5 anos. Merece destaque ainda que, embora na origem este modelo de organização acadêmica fosse exclusivamente público, hoje o setor privado responde por 66% destas instituições. Chama a atenção igualmente que, enquanto o setor público cresceu no ano 25,6%, o setor privado cresceu expressivos 72,2%. Se lembrarmos que o crescimento global das instituições do setor privado foi de apenas 8,3%, percebe-se uma clara e crescente preferência do setor pela formação de tecnólogos, em cursos de menor duração e mais voltados às necessidades imediatas do mercado (INEP, 2005b, p. 15).

O documento do Inep destaca ainda que de todas as Faculdades de Tecnologia do setor privado apenas três pertencem a IES comunitárias, confessionais e filantrópicas. Portanto, esse tipo de graduação profissionalizante, voltada para a prática e o mundo do trabalho e potencialmente mais rápida e com custo reduzido, parece se firmar cada vez mais como um negócio rentável para as instituições privadas com fins lucrativos.

Não obstante a grande expansão privada, o atendimento na educação de nível superior está muito aquém das necessidades do país. Segundo relatório do Inep (2006c), no ano de 2004 a taxa de escolarização bruta do Brasil era de 17,3% e a taxa de escolarização

líquida, de apenas 10,4%. O indicador mais usado internacionalmente para comparações é a taxa bruta<sup>15</sup>, que considera o número total de estudantes independentemente da idade. Os índices de escolarização bruta para alguns países em 2000 foram as seguintes: Argentina 48%, Chile 38%, Coréia 78%, Portugal 50% e EUA 83% (INEP, 2004a). O Plano Nacional de Educação estabeleceu como meta garantir que até o ano 2010 ao menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos estejam na educação superior.

Segundo o documento Mapa da Educação Superior do Brasil do Inep (2004a), o crescimento do número de alunos no período da expansão privada, de 1994-2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi de 110%; no período anterior, de 1980 a 1994, o crescimento fora de apenas 21%. Durante os dois primeiros anos do novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a taxa de crescimento das particulares foi de 25%, o dobro dos 12% da rede pública. Não obstante o ritmo de incremento das instituições privadas ter se reduzido nos dois primeiros anos de gestão Lula em relação aos dois últimos anos de governo Fernando Henrique Cardoso, a tendência de expansão de instituições e cursos privados prosseguiu. Portanto, como a recente expansão das matrículas deu-se principalmente por meio das instituições privadas, é inegável que o crescimento da rede particular tem ajudado os governos a se aproximarem da meta do Plano Nacional de Educação.

Por outro lado, entretanto, a expansão de instituições privadas vem impactando seriamente a sustentabilidade das universidades privadas tradicionais, como, por exemplo, as instituições confessionais, filantrópicas e as comunitárias do sul do país, que historicamente primaram pela qualidade e cultura acadêmica. Uma vez que os centros universitários possuem autonomia para criar cursos, que as faculdades isoladas não encontram maiores dificuldades para autorizar novos cursos junto ao MEC e como essas instituições não precisam investir em pesquisas - o que pode gerar uma redução de 40% nas folhas de pagamento (HADDAD; GRACIANO, 2004) -, o custo de manutenção dessas instituições é bem inferior ao de uma universidade, o que permite a cobrança de mensalidades mais baixas. Além disso, essas novas instituições não universitárias

---

<sup>15</sup> A taxa de escolarização bruta reflete a presença de estudantes na educação superior independentemente de sua idade (razão entre o total de matrículas na educação superior e a população entre 18 e 24 anos), ao passo que a taxa de escolarização líquida expressa as matrículas na educação superior apenas dos estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos (INEP, 2006c).

geralmente não possuem muitos professores com titulação elevada, o que reduz a folha salarial das instituições, nem possuem planos de carreiras, o que permite contratações de horistas. Dessa forma, muitas universidades confessionais e comunitárias estão enfrentando dificuldades de competir no emergente mercado da educação superior, que progressivamente vem se intensificando pela expansão das IES com fins lucrativos (*for profit*). Cortes de horas de pesquisa e extensão, redução nas divisões de turmas e conseqüente ampliação do número médio de alunos por turma, extinção de atividades comunitárias e mesmo demissões começam a ser observadas nas universidades privadas confessionais e comunitárias, que, assim, buscam adequar-se para atingir sustentabilidade econômico-financeira em tempos de forte competição. Notícia divulgada no jornal *Folha de São Paulo* de 18 de abril de 2006 é sintomática dessa crise:

A PUC [de SP], uma das mais tradicionais [IES] do país, cortou 30% do corpo docente entre novembro passado e fevereiro deste ano. A instituição possui cerca de 20 mil estudantes, que pagam mensalidades de até R\$ 2.500, em medicina. As aulas começaram sem professor em 70 disciplinas (5% do total). Devido à crise, a universidade informou ontem que denunciou (acabou) o contrato de trabalho dos professores (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006b).

Dessa forma, a privatização e a mercantilização da educação superior no Brasil tornaram-se uma ameaça para as universidades comunitárias e confessionais sem fins lucrativos e não mercantis, que, apesar de serem de direito privado, possuem relevante histórico de contribuição e compromisso social em suas regiões de atuação. Essas instituições passam a enfrentar uma concorrência desleal e predatória em razão do modo selvagem e desregulado como o mercado do ensino superior emerge no país. Nesse cenário, mesmo do ponto de vista de mercado ocorre uma grave falha, visto que a autonomia concedida às universidades privadas na criação de cursos não compensa as exigências feitas pelo Estado (pesquisa, maior titulação e maior dedicação dos docentes), as quais geram custos de manutenção que as faculdades e centros universitários não possuem, ou seja, a regulação e as exigências do Estado em relação às universidades geram condições de competição amplamente injustas e prejudiciais para as instituições universitárias, especialmente no mercado de cursos de graduação. Assim, as universidades privadas, sem fins lucrativos, indiscutivelmente possuidoras de melhores condições acadêmicas para

contribuir com o desenvolvimento sociocultural e econômico, estão envolvidas numa crise sem precedentes que as leva a agir como verdadeiras empresas, reduzindo sua prática acadêmica de perfil de interesse público, ameaçando, inclusive, a própria sobrevivência dessas instituições.

Segundo os autores Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill e Alberto Amaral, à medida que as margens de retorno das universidades não-lucrativas são reduzidas pelas forças dos mercados competitivos, tais IES “irão inevitavelmente ser forçadas a agir mais como empresas em busca de lucro e irão eliminar aquelas atividades anteriores subsidiadas que servem ao interesse público.” (TEIXEIRA et al., 2004, p. 336). As universidades sem fins lucrativos, características dos SES da Austrália, Reino Unido, Canadá e EUA, também são reconhecidas por desenvolver atividades de interesse público como financiar disciplinas socialmente benéficas e fornecer assistência financeira a estudantes de classes sociais baixas. Porém, essa crise parece começar a atingir até mesmo as novas instituições não universitárias e com fins lucrativos, como indica o jornal *Folha de São Paulo*:

A crise das faculdades particulares, antes presente apenas em estudos e análises, já afeta os alunos. Só na cidade de São Paulo, ao menos sete instituições fecharam cursos, atrasaram salários de professores ou tiveram aulas prejudicadas devido a greves do ano passado até agora. Uma delas fechou as portas sem avisar os alunos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006b).

Desta forma, a expansão de instituições privadas começa a demonstrar sinais de possível esgotamento. O Censo da Educação Superior de 2004 totalizou 2.013 instituições, 154 a mais do que no ano anterior. O crescimento médio do ano foi de 8,3%, índice inferior aos percentuais observados nos três últimos anos – 17,9%, 17,7% e 13,6%, respectivamente. Na região Sudeste, por exemplo, o setor privado registrou em 2004 redução na sua representação percentual, passando de 91,4% para 91% (INEP, 2005b). Segundo dados oficiais, no ano de 2002 mais de 550 mil vagas não foram preenchidas nos processos seletivos do setor privado em razão da incapacidade dos alunos de fazer frente às mensalidades. Em síntese, pode-se dizer que a educação superior brasileira chegou a uma encruzilhada. Ao mesmo tempo em que o país ainda apresenta baixas taxas de escolaridade bruta, o Estado demonstra claramente não ter capacidade ou condições fiscais para

responder à crescente demanda por educação superior e, por outro lado, as famílias dos estudantes apresentam incapacidade econômica para manter seus filhos em instituições privadas que cobram mensalidades, ou seja, o Estado não tem recursos para prover mais educação superior de forma gratuita e a população não tem como financiar mais, de forma privada, a educação superior. O que fazer então para encaminhar a necessária ampliação da formação de nível superior no país?

Por si só, a existência ou a expansão de instituições de natureza privada não significa que um sistema é regulado ou coordenado pelo mercado ou que está em desenvolvimento um processo de mercantilização de educação superior. A presença e o desenvolvimento de aspectos como a redução do financiamento público, a cobrança de mensalidades dos alunos, o objetivo de lucro das instituições privadas, o estabelecimento de competição por alunos, o movimento de grandes quantias de recursos financeiros a partir dos serviços educacionais, entre outros elementos, são importantes para o desenvolvimento da competição de mercado na educação superior. E é exatamente isso que vem ocorrendo no sistema de educação superior brasileiro nos últimos tempos. A expansão privada recentemente observada no Brasil, sem dúvidas, é um elemento que está levando os meios e os fins da educação superior para e conforme a lógica do mercado. Então, o que importa saber agora é qual o impacto desse fenômeno na qualidade da educação superior brasileira. O próximo capítulo desta tese busca elementos para contribuir na resposta a essa pergunta.

### **3 A Qualidade da Educação Superior: das concepções aos sistemas de indicadores**

*Algumas manifestações sobre qualidade em educação superior não são totalmente honestas. Pessoas que usam a linguagem da “qualidade” nem sempre explicitam as concepções de educação superior que embasam suas visões de qualidade. Porém, isso é plenamente compreensível, visto que frequentemente as pessoas não refletem sobre os objetivos maiores da educação superior.*

*Ronald Barnett.*

Nas últimas décadas, em virtude da crescente importância que a educação superior vem assumindo para o crescimento dos indivíduos e para o desenvolvimento sociocultural e econômico dos países e sociedades, a avaliação da qualidade dos sistemas e instituições educacionais tornou-se assunto de grande importância não apenas para governos e instituições, mas também para toda a sociedade de maneira geral. Da mesma forma, a necessidade de garantia da qualidade também se tornou uma das questões centrais do debate acerca do fenômeno da mercantilização. Se, por um lado, os defensores da adoção de lógicas do mercado argumentam que a livre-iniciativa e a competição seriam capazes de elevar os níveis de eficiência e de empregabilidade e, conseqüentemente, de melhoria da qualidade, por outro, críticos apontam para um conjunto de prejuízos que a mercantilização estaria causando para o desenvolvimento da educação superior e para a sua qualidade. Independentemente dessa divergência de opiniões, o fato é que atualmente o termo “qualidade” não só ocupa lugar central no debate acerca do fenômeno da mercantilização como também se tornou uma das grandes questões da educação superior como um todo.

O auge das soluções quantitativas para a educação deu-se nas décadas de 1960 e 1970, as quais se expressaram em muitos países no aumento nos gastos com educação, no aumento do número de anos de ensino obrigatório, na diminuição da idade de ingresso na escola e no desenvolvimento de teses econômicas sobre a educação, como a “teoria do capital humano” para explicar o crescimento econômico dos países. No início da década de 1980 começaram a surgir os primeiros questionamentos acerca da qualidade em educação e já no final da mesma década o assunto se tornara uma prioridade nos EUA e na Europa. Passados mais de vinte anos desde a emergência do assunto, ainda se desenvolvem estudos acerca de significados e concepções de qualidade no contexto da educação superior. Afinal,

ainda não existem respostas definitivas para perguntas como: O que é qualidade em ES? Pode-se estabelecer um conceito único de qualidade em ES? Um sistema de educação superior considerado de qualidade num país desenvolvido seria visto assim num país em desenvolvimento? Dessa forma, com o objetivo de embasar os estudos desenvolvidos nesta tese acerca do desenvolvimento da qualidade em ES no Brasil, o presente capítulo, inicialmente, apresenta um estudo sobre concepções de qualidade em ES, contextualiza o entendimento da qualidade no âmbito de sistemas de educação superior e realiza uma revisão acerca dos modelos internacionais de indicadores de qualidade para sistemas de educação superior.

### **3.1 As Concepções de Qualidade em Educação Superior**

Provavelmente, uma das palavras mais empregadas nos trabalhos e pesquisas no campo da educação superior é “qualidade”. Segundo Rui Santiago (1999), os contextos em que surge o assunto qualidade na educação superior são diferentes conforme as especificidades dos países e das próprias instituições. Onde já existia competição de mercado, a adoção de programas de qualidade justificou-se principalmente como reação as pressões externas na competição por clientes e financiamento. Noutros países, o aumento da autonomia induziu à criação de dispositivos de controle *a posteriori* da qualidade por meio de avaliações para auto-regulação ou de auditorias externas para acompanhamento dos sistemas pelas administrações centrais.

Entretanto, segundo o autor, independentemente das diferentes causas da emergência da qualidade, a educação superior passou a defrontar-se com fatores “hostis”, tais como limitação de financiamento, expectativas governamentais, competição entre organizações, mudanças de representações dos *stakeholders*, democratização do ensino superior, desmotivação dos professores, autonomia institucional etc. Assim, formou-se um ambiente propício ao desenvolvimento e criação de programas de qualidade na educação superior, ligados principalmente às concepções de gestão das indústrias, que enfatizam aspectos de eficiência, produtividade e redução de custos. Termos característicos da iniciativa privada, das empresas e do mercado, como, por exemplo, planos estratégicos, qualidade total e auditoria, passaram a fazer parte da rotina das instituições de educação superior e universidades.

Rui Santiago (1999) destaca que os programas desenvolvidos para o componente acadêmico têm geralmente falhado e que os defensores dos modelos de qualidade empresariais (*total quality management*, qualidade total etc.) atribuem tal fato a algumas características existentes na academia, como a resistência à noção de cliente para os alunos, dificuldades de trabalho em equipe, tradição e resistência a novas práticas, entre outras. Por outro lado, outras teses sustentam a inadequação do conceito de qualidade da indústria para a educação superior em razão da natureza qualitativa do ensino e da pesquisa, que não podem ser traduzidas numa lógica de gestão e empresarial.

Nos últimos anos os principais estudos investigativos sobre qualidade em ES estão procurando responder a questões relacionadas à própria existência da qualidade - O desenvolvimento da educação de massa não significaria o fim da qualidade? - e a outros problemas surgidos principalmente em razão da significativa proeminência que os sistemas de avaliação e de garantia da qualidade experimentaram nas últimas décadas - A avaliação externa estaria com seus dias contados? A burocratização do significado de qualidade foi usurpada pelo mercado globalizado em educação superior e significa que só os melhores sobreviverão? (HARVEY, 2002).

Não obstante a priorização atual de tais enfoques, ainda se podem observar uma ampla diversidade e uma certa confusão na utilização conceitual do termo “qualidade” no âmbito da educação superior. As diferenças no entendimento e na aplicação são tantas que propiciaram uma espécie de vulgarização do termo. Portanto, as pesquisas que abordam tal assunto ainda requerem um estudo introdutório acerca da compreensão da qualidade no âmbito da educação superior. O texto abaixo revisa as concepções de qualidade com base nas taxionomias apresentadas pelos mais destacados pesquisadores no assunto; em seguida, apresenta um conjunto de termos que mais recentemente vêm sendo identificados com visões de qualidade e, por fim, aborda a inexorável relatividade conceitual da qualidade em ES.

### **3.1.1 As propostas de taxionomia para a qualidade em ES**

Diversas definições de qualidade começaram a surgir durante a década de 1980. Em 1983, Groot afirmou que a qualidade é determinada pelo grau em que um conjunto prévio de objetivos são satisfeitos; em 1985, C. Ball definiu qualidade como ajuste ao propósito e,

pouco depois, qualidade foi discutida em termos da noção de valor agregado por T. Barnett, em 1988, e J. C. McClain, D. W. Krueger e T. Taylor, em 1989 (WATTY, 2005). Durante a década de 1990 surgiram as principais propostas de categorizações das diversas maneiras de se pensar a qualidade em ES.

- Ronald Barnett (1992), na obra *Improving higher education* da *The society for research into higher education*, afirma que não é possível formar opinião consistente sobre qualidade em ES sem antes se ter uma razoável concepção da própria educação superior. Para o autor, no mundo moderno, em razão do pluralismo de visões das sociedades democráticas, não há apenas uma ou duas, mas muitas e diferentes concepções. Com base em quatro dominantes conceitos que, segundo Barnett, sustentam abordagens contemporâneas de educação superior, são apresentadas as seguintes visões de qualidade:

- *Educação superior como produção de recursos humanos qualificados*: nesta visão, a educação superior é vista como um processo em que estudantes são considerados como “produto” e os resultados são valorados em função da utilidade para o mercado. A qualidade tende a se identificar com as habilidades dos estudantes para a obtenção de sucesso no mundo do trabalho e é mensurada por suas taxas de emprego e níveis de retornos econômicos.

- *Educação superior como formação para a carreira de pesquisador*: nesta visão a definição de educação superior parte dos próprios membros da comunidade acadêmica que desenvolvem pesquisas e a qualidade é mensurada menos em termos de êxito dos estudantes e mais pelo perfil adequado para a pesquisa. Parte-se da suposição de que a mensuração da relação entre entradas e saídas (a quantidade de ingressos de pesquisas, as publicações realizadas etc.) é o próprio indicador de qualidade educacional. Subjacente a essa visão está uma tendência a pensar que a transmissão da alta cultura acadêmica é mais bem alcançada por meio de pequenos grupos de estudantes na companhia de um reconhecido pesquisador.

- *Educação superior como gerenciamento eficiente da oferta de ensino*: durante as décadas de 1970 e 1980, as instituições de educação superior experimentaram um significativo aumento no número de alunos (a chamada “massificação” da educação superior), que provocou a expansão dos sistemas educacionais. Conseqüentemente, as taxas

de custo por aluno obtiveram uma contínua necessidade de redução. Nessa realidade surgiu esta concepção, na qual as instituições são entendidas como tendo boa performance se suas saídas são altas, dadas as fontes a sua disposição. Nela a eficiência está relacionada a quantos estudantes podem ser absorvidos, bem como com que velocidade esses serão disponibilizados com sucesso para o mundo externo.

- *Educação superior como meio de ampliar as oportunidades na vida*: esta concepção está vinculada com os potenciais “clientes” da educação superior. Nela a educação superior é valorada por sua capacidade de oferecer oportunidades aos participantes para desfrutar dos benefícios da sociedade moderna, ou seja, está relacionada, sobretudo, com as demandas dos estudantes.

Com base nessas concepções de educação superior, Barnett propôs as concepções “objetivista, relativista e desenvolvimentista” da qualidade. A visão objetivista enfatiza que é possível identificar e quantificar certos aspectos da educação superior que podem ser aplicados de forma universal a todas instituições, ao passo que a abordagem relativista tem sua ênfase na política pública e no embasamento teórico. Barnett expõe as limitações dessas abordagens afirmando que a primeira é altamente insensível às diferenças existentes entre as instituições de educação superior e que a segunda carece de uma clara definição do que atualmente se pode considerar “educação superior”. Por causa dessas limitações, o autor propôs uma terceira perspectiva, designada de “Abordagem desenvolvimentista da qualidade”, na qual os membros da organização realizam uma auto-avaliação, com foco na melhoria da qualidade da instituição (SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004).

- Lee Harvey e Diana Green (1993) publicaram, provavelmente, a mais conhecida das propostas de classificação de qualidade em ES na revista *Assessment & Evaluation in Higher Education*. No artigo intitulado “Defining Quality” os autores compilaram a ampla diversidade de concepções existentes em cinco grupos distintos:

- *Qualidade como fenômeno excepcional*: esta concepção de qualidade aceita como axiomático que qualidade é algo especial. Para esta visão de qualidade podem ser observadas três variações: (a) *a noção tradicional de qualidade* - relativa à idéia de exclusividade, elitismo e distinção, que em grande medida é inacessível à maioria das pessoas, como, por exemplo, a educação de Oxford e Cambridge. A qualidade, nesta noção,

não pode ser medida ou julgada; (b) *a qualidade como excelência* – a qualidade é vista como superação de *standards*<sup>16</sup>. Os componentes da excelência são identificáveis nos insumos, no processo e nos resultados. Uma universidade que atrai os melhores alunos, os melhores professores (com prêmio Nobel), que possui os melhores recursos físicos (laboratórios, bibliotecas etc.) é, por natureza, de qualidade e de excelência (ou um centro de excelência); (c) *qualidade como satisfação de um conjunto de requisitos* – a qualidade nesta noção é o resultado do “controle científico da qualidade” pela conformidade com *standards*. Identifica-se, geralmente, com produtos que superam “o controle de qualidade”, ou seja, a qualidade melhora se os *standards* são elevados.

- *Qualidade como perfeição ou coerência*: esta concepção de qualidade enfatiza o processo e estabelece especificações que devem ser cumpridas perfeitamente; difere da visão de excelência na medida em que está ao alcance de todos. Aqui a excelência se redefine em termos de conformidade a um conjunto de especificações de ações, abandonando a idéia de exceder *standards*. A palavra-chave da qualidade é fidelidade aos *standards*. Esta concepção está ligada à “cultura da qualidade”, que supõe que todo membro da instituição é responsável pela qualidade. Na medida em que reconfigura a excelência em termos de especificações e processo, em detrimento das entradas e saídas, esta concepção “democratiza” e relativiza a qualidade.

- *Qualidade como ajuste a um propósito*: para esta concepção somente existe qualidade na medida em que o produto ou serviço se ajusta às exigências para cuja satisfação foi concebido e realizado. Trata-se de uma definição funcional da qualidade. Um produto “perfeito” é totalmente inútil se não serve para satisfazer à necessidade para a qual foi criado. Os clientes, os fornecedores ou mesmo processos objetivos podem estabelecer o propósito para o qual o produto ou serviço foi criado; a princípio o cliente é soberano na definição do propósito.

---

<sup>16</sup> Standard: “a basis for judging quality, or level of excellence aimed at, required or achieved.” (PARKER; SILVA, 1995, p. 524). Não obstante a palavra “padrão” ser referida como tradução de *standard*, parece não dar conta de toda a extensão e sentido com o qual o termo do inglês geralmente é utilizado no contexto da qualidade em ES. Portanto, optou-se por utilizar a palavra *standard* designando “base ou referência para medir uma característica desejável da qualidade de um produto ou serviço” ou mais especificamente, “uma característica desejável e previamente mensurada da qualidade de um produto ou serviço que serve como critério de excelência para comparações”.

- *Qualidade como relação custo-benefício*: a idéia de eficiência econômica está na base desta concepção de qualidade, ou seja, a idéia de *accountability* (prestação de contas) dos custos (investimentos e custeio) para os financiadores (governos e contribuintes) é central. Os chamados “indicadores de realização ou rendimento” (*performance indicators*) são utilizados para medição nesta concepção de qualidade.

- *Qualidade como transformação*: esta concepção de qualidade está fortemente ligada à noção de mudança qualitativa. No caso da educação, o provedor (professor ou instituição) não faz algo para o cliente, mas faz algo ao cliente, transforma-o. Dessa forma, a qualidade está, por um lado, no desenvolvimento das capacidades do consumidor (aluno) e, por outro, em possibilitar-lhe influir na sua própria transformação. A qualidade é tanto o “valor agregado” ao aluno, em termos de incremento de conhecimento, habilidades e destrezas, como também a capacidade de incrementar no aluno a lucidez, a autoconfiança e o pensamento crítico.

- Diana Green (1994), na obra *What is quality in higher education?*, após abordar aspectos importantes relativos à qualidade em ES, tais como as causas do crescente interesse no assunto e a necessidade de se perguntar “qualidade do quê?” antes de se definir qualidade, apresentou categorias de compreensão de qualidade em ES com suas respectivas vantagens e desvantagens:

- *O conceito tradicional de qualidade*: este conceito está ligado à idéia da oferta de um produto ou serviço muito especial e distinto de tal forma a conferir *status* a seus usuários. Noções relativas à exclusividade e a altos padrões de produção estão relacionadas a esse conceito e, conseqüentemente, tais produtos ou serviços não se encontram ao alcance da maioria da população. Uma analogia utilizada para exemplificar o conceito tradicional de qualidade é do Rolls Royce, que é considerado um automóvel fora de série e acima de qualquer julgamento de qualidade. Na educação superior, o equivalente seria, por exemplo, as universidades de Harvard ou Oxford. Este conceito de qualidade não tem muita utilidade para a avaliação da qualidade em educação superior como um todo ou para todas as instituições e cursos. Se todas as instituições forem julgadas pelos mesmos critérios utilizados para julgar Oxford e Cambridge, provavelmente a maioria seria continuamente declarada como de má qualidade.

- *A qualidade como ajuste a especificações e standards*: o conceito de qualidade em ES como ajuste a especificações e *standards* tem sua origem ligada à noção de controle de qualidade na produção industrial. A especificação de um produto ou serviço compreende um conjunto de *standards* e a qualidade é medida em termos da conformidade com tal especificação. O controle da qualidade, nesse contexto, refere-se ao teste do produto ou serviço que procura verificar a sua conformidade em relação aos *standards* previamente definidos. Esse enfoque de qualidade tem vantagem sobre a definição anterior na sua aplicação na educação superior visto que proporciona a todas as instituições uma oportunidade para aspirar à qualidade. Diferentes níveis de *standards* podem ser fixados para diferentes tipos de instituições, ou seja, nesta definição é perfeitamente exequível que um Rolls Royce seja considerado sem qualidade e um carro popular contenha alta qualidade. Por outro lado, geralmente os critérios utilizados para fixar os *standards* não são expostos nem possuem a concordância de todos para designar a qualidade dos serviços prestados.

- *A qualidade como adequação aos objetivos*: a definição de qualidade adotada por muitos analistas e elaboradores de políticas da educação superior é a da adequação aos objetivos. Neste conceito a qualidade é julgada em termos da extensão em que os objetivos preestabelecidos de um produto ou serviço são atingidos ou logrados. Esta definição de qualidade é dinâmica ao reconhecer que os objetivos podem mudar, o que requer constante reavaliação das conveniências das especificações. Tal conceito pode ser usado para análise da qualidade em educação superior em níveis diferenciados (curso, instituição, sistema etc.). O problema desta definição de qualidade em ES é a dificuldade de se estabelecer quais deveriam ser os objetivos da educação superior, visto que representantes de diferentes grupos de interesses na educação superior podem ter divergentes visões sobre esse tema. Quem deve definir os objetivos: o governo, os estudantes, os empregadores dos estudantes ou os diretores das instituições? Teoricamente, é possível que todos esses grupos concordem com os objetivos da educação superior, mas o mais provável é a existência de opiniões divergentes.

- *A qualidade como efetivação do êxito das metas institucionais*: este conceito é uma versão do modelo de qualidade como adequação aos objetivos que enfatiza a avaliação da qualidade em nível de instituição. A alta qualidade institucional está na explícita

exposição de sua missão ou objetivos e na eficiência e efetividade no cumprimento das metas autodeterminadas. A autonomia das universidades em definir suas próprias visões de qualidade e *standards*, por meio de processos de auditoria, propicia, via sistemas de garantia da qualidade, que as instituições consigam ir estabelecendo êxitos em seus objetivos e metas. Este modelo tem significativas implicações para a educação superior visto que amplia o escopo do tema estimado como relevante no debate sobre qualidade por incluir performance em áreas como eficiência no uso de recurso e gerenciamento efetivos.

- *A qualidade como satisfação dos clientes*: durante as duas décadas de 1970 e 1980, a definição de qualidade na maioria das vezes estava ligada à indústria e passava unicamente o sentido de conformidade com especificações em relação às necessidades dos clientes. Segundo o conceito resultante dessa cultura, qualidade como satisfação dos clientes, a maior prioridade é colocar a identificação das necessidades dos clientes como fator crucial no desenho dos produtos ou serviços. Utilizando-se esta definição de qualidade, está claro que a adequação aos objetivos está relacionada às necessidades dos clientes. Entretanto, no caso da educação superior há que se perguntar: Quem é o cliente da educação superior? Ele é o usuário do serviço (o estudante) ou é quem paga pelos serviços (o governo, os empregadores)? O estudante é o cliente, o produto ou ambos? Alguns críticos deste enfoque de qualidade em relação à educação superior questionam se os estudantes estão ou não em condições de saber do que eles necessitam. Eles podem estar em condições de identificar o que necessitam em curto prazo, mas, provavelmente, não têm conhecimento e experiência suficientes para saber o que necessitam no longo prazo.

Segundo David Woodhouse (OECD, 1999, p. 29), do muito que foi escrito envolvendo o significado de qualidade em ES e das muitas definições sugeridas, a idéia que geralmente é mais aceita está ligada à qualidade como “ajuste ao propósito” (*fitness for purpose*). Para o autor, essa visão de qualidade “permite às instituições definirem seus propósitos em suas missões e seus objetivos, assim a ‘qualidade’ é demonstrada pelo logro deles”, o que também possibilitaria a existência de variabilidade de instituições. Para Kim Watty (2005), a classificação proposta por Harvey e Green em 1993 consiste numa rigorosa tentativa de esclarecer como vários grupos de interesse ou *stakeholders*<sup>17</sup> vêem a qualidade.

---

<sup>17</sup> Para esta tese o termo *stakeholder* refere-se aos grupos de interesses existentes em relação à educação superior e a sua qualidade, dentre os quais se destacam governos, docentes, alunos, técnico-administrativos e

De fato, nas diversas classificações propostas por Barnett (1992), Harvey e Green (1993) e Green (1994), talvez se excetuando apenas o caso da qualidade como ajuste ao propósito ou aos objetivos, todas as demais categorias parecem identificar-se com algum *stakeholder* específico. Não obstante, em última análise, uma abordagem de qualidade como “ajuste ao propósito” também depende dos valores e das prioridades do *stakeholder* que define os propósitos. Essa relação entre as categorias propostas por Harvey e Green e os grupos de interesse tem levado a que, com modificações em algumas instâncias, as mesmas tenham sido referidas ou empregadas como uma estrutura para pesquisa e discussão acerca das concepções dos *stakeholders* de qualidade em ES (WATTY, 2005). O texto a seguir, tendo como base as classificações apresentadas e a análise de novos termos empregados no assunto, apresenta conceitos, sinônimos e tendências de visão de qualidade em ES agrupados em função da identidade e de similaridade de visão e de concepção sobre a educação superior como um todo.

### **3.1.2 Novos termos e tendências de qualidade em ES: economicismo, pluralismo e equidade**

Desde as propostas de taxionomias de qualidade em ES publicadas durante a década de 1990, como as de Barnett (1992), Harvey e Green (1993) e Green (1994) acima descritas, a literatura especializada não apresenta novidades significativas sobre estudos de classificações e de conceitos sobre o assunto. Dessa forma, os trabalhos científicos e artigos mais recentes acerca da qualidade em ES (MOROSINI, 2001; VLĂȘCEANU; GRÜNBERG; PÂRLEA, 2004; SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004; HORDEN HOZ, 2004; HARVEY, 2005; WATTY, 2005; HARVEY, 2006; MIZIKACI, 2006) quase sempre incluem revisões sobre as categorias e concepções de qualidade propostas na década passada. Não obstante, nos últimos anos tem-se observado a emergência de novos termos para explicar as propriedades da qualidade em ES. Tal fato se deve, provavelmente, ao desenvolvimento de pesquisas segundo novas perspectivas e ao envolvimento de uma maior diversidade de *stakeholders* e organismos internacionais com os assuntos avaliação, medição e garantia da qualidade em educação.

---

empregadores. “In the context of higher education quality, stakeholders are those groups that have *inter alia* an interest in the quality of provision and standard of outcomes. These include government, employers, students, academic and administrative staff, institutional managers, prospective students and their parents taxpayers” (HARVEY, 2006).

Nesse contexto de desenvolvimento e novidades acerca da qualidade em ES, um mesmo termo pode adquirir diferentes sentidos para diferentes visões e, por outro lado, um mesmo significado pode possuir diferentes termos para denominá-lo. Entretanto, tais termos parecem surgir sempre vinculados com duas das principais idéias sobre as missões da educação superior neste início de século: (UNESCO, 1998; AMARAL, 2002b; BANCO MUNDIAL, 2003; INEP, 2003b; SANTOS, 2004; DIAS SOBRINHO, 2005a) (a) competitividade econômica e crescimento dos mercados e (b) desenvolvimento sociocultural e econômico sustentável; ou, ainda, a uma visão de educação superior com missão primordial de (c) coesão social e equidade (UNESCO, 1998; MOROSINI, 2001). Tal vinculação entre concepção de educação e visões de qualidade parece dar razão à premissa de Robert Barnett (1992) de que não é possível formar opinião consistente sobre qualidade em ES sem antes se ter uma razoável concepção da própria educação superior. De acordo com a premissa de Barnett e a partir da literatura recente e das publicações dos organismos internacionais, podem-se agrupar em três diferentes tendências de visão de qualidade em ES os termos sobre qualidade mais utilizados em âmbito mundial: visão economicista, visão pluralista e visão de equidade (Figura 4).

<b>Visão de qualidade</b>	<b>Termos associados</b>	<b>Grupos de interesse</b>	<b>Propósitos da ES</b>
Visão economicista	Empregabilidade e Eficiência	Setor privado, OCDE e setor governamental	Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade
Visão pluralista	Diferenciação, Pertinência e Relevância	Unesco, União Européia e setor educativo	Diversidade de aspectos relevantes (economia, sociocultural, democracia etc.) com ênfase na emergência das especificidades locais
Visão de equidade	Equidade	Unesco e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para coesão social

Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 4 – Visões de qualidade em educação superior

### *Os termos da visão economicista da qualidade em ES*

Em tempos de neoliberalismo, a visão de que a educação superior tem como missão principal o crescimento da economia e a preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho está em grande evidência. De acordo com essa lógica, além de orientarem seus serviços para os interesses econômicos e formar egressos especialmente para o mercado de trabalho, as instituições também devem atuar da forma mais eficiente e eficaz possível para que seus objetivos sejam alcançados com o menor custo e a máxima rapidez possível, ou seja, trata-se de uma visão amplamente economicista, que se refere a uma perspectiva prioritariamente instrumental e produtivista da educação superior. Os principais grupos de interesse e defensores dessas idéias são os ligados ao setor privado, tais como empresas e organizações de mercado, bem como governos claramente identificados com o ideário neoliberal de Estado mínimo e ajuste fiscal. Algumas organizações multilaterais internacionais, como a OCDE, também demonstram concordar em alguns aspectos com essas idéias e missões para a educação superior.

O documento “Quality and Internationalisation in Higher Education”, da OCDE, demonstra claramente a ligação entre essa concepção de educação superior com a questão da qualidade.

Com o incremento de recursos [públicos para a educação superior] vem um incremento relativo ao papel do governo em garantir três enquadramentos. Em primeiro lugar, estão as IES claramente planejadas e organizadas para produzir os graduados requeridos pela sociedade, isto é, são seus objetivos apropriados? Em segundo lugar, o dinheiro está sendo bem gasto, isto é, estão as IES operando de forma eficiente? E, em terceiro lugar, estão as IES produzindo os egressos desejados, isto é, estão eles operando eficientemente? Essas questões têm conduzido para novas interpretações do conceito de qualidade. (OECD, 1999, p. 29).

Alguns dos principais termos utilizados pelos que apresentam uma visão economicista da educação superior ao se referirem à qualidade são “eficiência” e “empregabilidade”. Em tempos de grande competição de mercado e contenção de custos, a palavra “eficiência” tornou-se uma espécie de requisito básico para as diversas áreas de administração pública e privada, bem como para uma parcela significativa da sociedade no que se refere à aplicação dos impostos e recursos públicos. No âmbito da educação superior

ela surge no bojo das reformas neoliberais do Estado e dos próprios sistemas educacionais. Para o paradigma multidimensional de administração da educação proposto por Sander (1995), muito utilizado nos estudos sobre qualidade em ES pelos cursos das áreas de administração e engenharia da produção, “eficiência da administração” é um critério de natureza econômica, medido em termos da capacidade administrativa de alcançar elevado grau de produtividade.

Para Leon Estrada (1999), a palavra “eficiência”, no contexto da qualidade em ES, faz parte da dimensão explicativo-relacional da qualidade e significa a relação entre os recursos empenhados e o cumprimento das funções. Segundo Antonio Fazendeiro (2002), a educação, para ser de qualidade, precisa reunir, entre outros, os atributos desejáveis e observáveis na dimensão eficiência e eficácia na gestão dos recursos, o que implica excelência da governação. De acordo com o glossário da Unesco, a eficiência educacional é definida como

uma habilidade de executar bem ou de conseguir um resultado sem desperdiçar recursos, tempo, esforços ou dinheiro (utilizando a menor quantidade de recursos possíveis). A eficiência educacional pode ser medida em termos físicos (eficiência técnica) ou em termos de custo (eficiência econômica). Uma grande eficiência educacional é alcançada quando a mesma quantidade e padrão de serviços educacionais são produzidos a um custo mais baixo, se uma atividade educacional mais útil for substituída por uma menos útil ao mesmo custo, ou se atividades educacionais desnecessárias forem eliminadas (VLĂSCEANU; GRÜNBERG; PĂRLEA, 2004, p. 37).

Em síntese, o termo “eficiência”, no contexto da qualidade em ES, vem sendo utilizado principalmente num sentido relacionado com as questões econômicas e de gestão, que englobam, racionalidade de gastos, alta produtividade e alto desempenho gerencial-administrativo.

A idéia de que a educação superior é fundamental para o desenvolvimento da economia dos países não é recente. Entretanto, diversos autores têm indicado que nas últimas décadas cresceu a pressão para que os sistemas de educação superior contribuam mais efetivamente com o desenvolvimento da economia e priorizem a preparação para o mundo do trabalho (MOROSINI, 2001). Tal tendência tem levado à emergência do conceito de empregabilidade no âmbito das funções e prioridades da educação superior.

Segundo Lee Harvey (2001), a idéia de empregabilidade surgiu no debate sobre qualidade em meados da década de 1990. Mais recentemente, tem-se observado um fenômeno em relação à empregabilidade muito semelhante ao ocorrido com o TQM, no qual as visões de empregadores eram “assumidas” por alguns segmentos da educação superior e formavam-se longas e intermináveis discussões sobre seus conceitos, aplicabilidade e linguagem apropriada. Lee Harvey faz uma crítica ao entendimento de empregabilidade como mensuração da proporção de graduados que conseguem um trabalho de tempo integral dentro de um período específico, ou seja, contesta o entendimento de empregabilidade como resultado.

Segundo Morosini, empregabilidade, no âmbito da educação superior, não é simplesmente obter empregos para graduados nem desenvolver habilidade de empregabilidade, mas, sim, algo bem mais complexo, relacionado com o “desenvolvimento da capacidade crítica no processo de aprendizagem continuada” (2001, p. 92). De acordo com Lee Harvey (2006), empregabilidade é a propensão de um graduado exibir os atributos que os empregadores antecipam como necessários para o futuro funcionamento eficaz de suas empresas. Não obstante alguns desacordos sobre o real significado, a empregabilidade tem se tornado cada vez mais um importante termo no debate sobre a qualidade na ES. Seminários e centros de pesquisa têm fomentado a discussão em torno do assunto no âmbito da educação superior.

Outro assunto que pode ser identificado com a visão de que a principal função da educação superior está relacionada com a economia ou o mercado é o conhecido *Total quality management*. O TQM, apesar de não ser citado diretamente pelos organismos internacionais, há muito tempo vem sendo objeto de diversas pesquisas acadêmicas relacionadas à qualidade em ES. Orden Hoz (2004), em artigo recente, destaca que parte significativa da literatura existente acerca da qualidade em educação origina-se na perspectiva da gestão: controle de qualidade, auditoria e valoração, que envolvem modelos de qualidade total, tais como *Balanced Scorecard* e TQM. A aplicação da filosofia e teorias de TQM no setor educacional continua atraindo o interesse de muitos teóricos e profissionais e, conseqüentemente, o sistema educacional experimenta experiências de implementação do TQM.

De acordo com Rui Santiago (1999), ao tornar-se um assunto de destaque na educação superior e quase sempre adotar modelos de gestão de empresas de mercado, gradualmente os processos de gestão das instituições de educação superior aproximaram-se das práticas das indústrias. Para Gentilli (1995), foi o neoliberalismo da década de 1990 que trouxe uma nova forma de se ver a qualidade educacional, associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência. Esse raciocínio baseia-se na crença de que, quanto mais termos “produtivos” se aplicam à educação, mais “produtivo” se torna o sistema educacional, ou seja, é o conceito de qualidade em educação oriundo da lógica da “qualidade total” do mundo empresarial.

Segundo Sahney, Banwet e Karunes (2004), o TQM tem sido visto como um processo focado no cliente, que busca por meio das percepções dos clientes contínua melhoria da qualidade e que, por isso mesmo, possui como tema mais complexo a questão de como proporcionar a máxima satisfação dos clientes num contexto de diversificação de perfis, onde se encontram pessoas de diferentes níveis e posições. Nos últimos anos surgiram diversos trabalhos científicos críticos à aplicação do TQM na educação superior, os quais argumentam principalmente que os modelos de qualidade da indústria não são aplicáveis ao ensino superior (GENTILLI, 1995) e que se deve considerar a possibilidade deste movimento poder vir a insurgir-se contra a identidade organizacional das universidades e a gerar tensões entre a inflexão da gestão da educação superior e as mudanças que se podem produzir pela descaracterização da identidade das instituições (SANTIAGO, 1999).

Diversos autores têm advertido que visões produtivistas e a avaliação da educação superior desenvolvida segundo uma visão economicista podem transladar acriticamente procedimentos próprios do controle econômico para os processos educativos e da produção científica, com conseqüências negativas (LEITE, 2003a; RODRIGUES DIAS, 2003; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; ORDEN HOZ, 2004; DIAS SOBRINHO, 2005a).

Diversas das categorias propostas ainda na década de 1990 para classificar qualidade em ES podem ser identificadas com a visão economicista e produtivista da educação superior, como, por exemplo, educação superior como produção de recursos

humanos qualificados, educação superior como gerenciamento eficiente da oferta de ensino (BARNETT,1992), qualidade como perfeição ou coerência, qualidade como relação custo-benefício (HARVEY; GREEN, 1993), qualidade como satisfação dos clientes e qualidade como ajuste à especificação e a *standards* (GREEN, 1994). Dessa forma, considerando-se a ampliação da visão da educação superior voltada para a economia, o mercado e o emprego, bem como a difusão de termos originados na indústria e no setor privado para designar características e propriedades da qualidade para a educação superior, pode-se dizer que atualmente existe uma forte e consolidada tendência de entendimento de qualidade em ES segundo uma perspectiva economicista.

### ***Os termos da visão pluralista da qualidade em ES***

A idéia de que a educação superior tem como missão principal o desenvolvimento dos diversos aspectos socioculturais e econômicos dos países e sociedades (UNESCO, 1998; RODRIGUES DIAS, 2004; DIAS SOBRINHO, 2005a) tem vinculação com a trajetória histórica da universidade durante os séculos XIX e XX e sua relação com os Estados e a sociedade. Nessa visão, além da questão econômica, outros aspectos, como desenvolvimentos cultural, social e democrático de forma sustentável e equilibrada dos países e sociedades, também são considerados importantes para os propósitos da educação superior. Essa concepção, como não prioriza uma única missão para a educação superior, suscita a observância às especificidades de cada contexto e dos sistemas de educação, bem como o respeito às diferenciações existentes em níveis locais, institucionais e regionais. Entre os defensores de uma maior pluralidade de missões para a educação superior estão membros da própria comunidade acadêmica e científica, a Unesco, a União Européia e mesmo alguns governos não plenamente comprometidos com o ideário neoliberal. Documentos da Unesco e da União Européia têm demonstrado a ligação entre essa concepção de educação e aspectos da qualidade em ES pelo uso de termos como “diferenciação”, “pertinência” e “relevância”.

Segundo Morosini (2001), a União Européia tem adotado a visão de qualidade como diferenciação pelo desenvolvimento de projetos pilotos, de recomendações sobre qualidade na educação superior e do estabelecimento da *European Network for Quality*

*Assurance in Higher Education*<sup>18</sup>. Dentre os projetos pilotos pode-se destacar a “Avaliação da Qualidade do Ensino Escolar”, que se fundamenta na auto-avaliação para melhorar a qualidade de mais de 101 centros educativos em 18 países europeus. Os centros possuem autonomia para definir seus procedimentos de avaliação com vistas a adequá-los aos seus estados de desenvolvimentos e contextos. O Conselho da União Européia também tem feito recomendações acerca da qualidade em ES que destacam o respeito à autonomia das instituições educacionais durante o processo avaliativo e a necessidade de os mecanismos refletirem o contexto nos quais serão usados. O próprio estabelecimento da ENQA, que visa promover a cooperação no campo da avaliação da qualidade entre atores envolvidos no processo de avaliação na Europa, pode ser considerado uma ação de observância às diferentes realidades. Não obstante as diretrizes de padronização de Bolonha, pode-se observar nesses três movimentos da União Européia a atenção em relação às especificidades da educação superior de cada país, ou seja, o respeito à autonomia, a observância da diversidade e, em última análise, a aceitação da diferenciação existente entre as instituições e contextos.

No documento “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”, resultante da Conferência Mundial sobre Ensino Superior em 1998, ao destacar a necessidade de se evitarem uniformidades, a Unesco define qualidade em educação superior de forma bastante pluralista:

É um conceito multidimensional que deve envolver todas as funções e atividades: ensino, programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, ambiente acadêmico em geral. Uma autoavaliação interna e transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos. Os protagonistas devem fazer parte integrante do processo de avaliação institucional (UNESCO, 1998, artigo 11º, alínea a).

---

<sup>18</sup> Em assembléia geral da ENQA confirmou-se em 4 de novembro de 2004, a alteração do termo *European Network* para *European Association*. Dessa forma, nessa data o ENQA passou a denominar-se *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA, 2005, p.5 ).

Para a Unesco (1999) a pertinência deve ser vista fundamentalmente em relação ao seu papel e seu lugar na sociedade, de sua missão em matéria de educação, de pesquisa e dos serviços que dela decorrem, bem como do ponto de vista de suas ligações com o mundo do trabalho em sentido amplo, de suas relações com o Estado e com as fontes de financiamento públicas e de sua interação com os outros graus e formas de ensino. Todas as alíneas do artigo 6º do documento “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”, tratam da relevância da educação superior, destacando que

deve ser avaliada em termos do ajuste entre o que a sociedade espera das instituições e o que estas realizam. Isto requer padrões éticos, imparcialidade política, capacidade crítica e, ao mesmo tempo, uma articulação melhor com os problemas da sociedade e do mundo do trabalho, baseando orientações de longo prazo em objetivos e necessidades sociais, incluindo o respeito às culturas e a proteção do meio-ambiente (UNESCO, 1998, artigo 6º, alínea a).

Para Leon Estrada (1999), a palavra “relevância” significa a relação entre os propósitos institucionais e os reais requisitos e necessidades da sociedade, como, por exemplo, coerência entre a missão de uma instituição e as carências sociais da sua região de abrangência. Segundo Antonio Fazendeiro (2002, p. 64), a educação, para ser de qualidade, precisa reunir, dentre outros, os atributos desejáveis e observáveis na dimensão “relevância”, que se refere à “qualidade nos resultados, socialmente relevantes, face às necessidades e às expectativas dos indivíduos e da sociedade em todas as suas dimensões, econômica, social ou cultural”. Dessa forma, com base na análise de tais definições, dos projetos da União Européia e das posições da Unesco, pode-se dizer que no bojo da concepção de educação superior com diversidade de missões e propósitos surge uma importante tendência pluralista de visão da qualidade em ES, que valoriza as propriedades de diferenciação, pertinência e relevância.

### ***Os termos da visão de equidade da qualidade em ES***

Segundo o documento “Estándares en educación: conceptos fundamentales, elaborado pelo Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación” da Unesco (1997c), o tema da “equidade”, provavelmente, é o principal problema das políticas públicas educacionais na atualidade. Segundo Morosini, ao mesmo tempo em que

ocorrem em países do norte da União Européia discussões sobre qualidade em ES tendendo à empregabilidade e à diversidade,

outra corrente, de menor porte, desponta no panorama europeu. É aquela que considera qualidade como sinônimo de equidade.

O Institut Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), do Ministério de Educação, Cultura e Desporto [da Espanha], publica um número específico de seu periódico – Revista de Educación, sobre a temática Equidad y Calidad en Educación. Nesses estudos duas idéias prévias são defendidas: qualidade e equidade são conceitos inseparáveis; e a comunidade educativa é responsável pela aplicabilidade e o êxito ou fracasso de políticas educativas de qualidade com equidade. São citados nove fatores-chave para a busca da qualidade com equidade: extensão da educação, tratamento da diversidade, autonomia escolar, currículo/autonomia curricular, participação da comunidade educativa e gestão dos centros, direção escolar, professorado, avaliação e inovação e investigação educativas. Ressalta-se que a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos (2001, p. 98).

As políticas do Banco Mundial para diversos segmentos e também para o ensino têm procurado destacar o conceito de equidade na promoção do desenvolvimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2005). Segundo o relatório do banco sobre a educação superior brasileira,

equidade pode significar diversas coisas, por exemplo: i) um grau razoável de igualdade de oportunidade de se participar do ensino superior, e ii) um equilíbrio razoável e justo entre o pagamento dos custos e a obtenção dos benefícios do ensino superior (WORLD BANK, 2001, p. 44).

Entretanto, Tristan McCowan (2005, p. 7) critica tal definição visto que, ao utilizar o termo “grau razoável”, “o Banco considera a plena igualdade de oportunidades como sendo ou impossível ou indesejável de ser atingida” e, também, porque considera que a segunda afirmação dificilmente se “encaixa” com a primeira. A seguir, focando-se numa idéia mínima de equidade como igualdade de oportunidades, o autor apresenta uma definição que considera menos problemática que a do Banco Mundial. Trata-se da concepção proposta por H. Brighouse, publicada em 2002 na obra *Egalitarian liberalism and justice in education*, segundo a qual para existir equidade educacional aqueles “com níveis semelhantes de capacidade e vontade de se esforçar deverão ter perspectivas educacionais semelhantes, independente de seu histórico social, etnia ou sexo” (apud

MCCOWAN, 2005). Para Mercedes G. García, a equidade como uma das dimensões dos sistemas educativos significa

possibilitar que todos os estudantes, qualquer que sejam suas origens e condições (pessoal, familiar ou social), obtenham igualdade de oportunidades, processos e resultados. Centraria-se na homogeneidade de resultados em todas as zonas geográficas e sociais de um país ou onde se observa diferenças no acesso ou processo educativos (como ocorre com o gênero) para garantir a compensação de diferenças ou igualdade de oportunidades (2000, p. 240).

No documento *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción* da Unesco, todas as alíneas do artigo 3º tratam do assunto igualdade de acesso e, não obstante reafirmar que a admissão deve ser baseada no mérito individual, o texto destaca que, considerando as competências adquiridas anteriormente, “para o acesso à educação superior não será possível admitir qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em considerações econômicas, culturais e sociais, e tampouco em incapacidades físicas”. (UNESCO, 1998, artigo 3º, alínea a).

Em síntese, a equidade na educação superior pode englobar diversos aspectos, como a igualdade de oportunidades do acesso em relação aos grupos sociais, às etnias, às diferentes regiões de um país ou mesmo ao nível de homogeneidade da educação proporcionada pelas diferentes instituições educacionais.

Diversas avaliações e medições da educação em vários países constataam a permanência de enormes diferenças de resultados entre distintas escolas e regiões. O baixo nível de acesso das classes menos favorecidas à educação superior é um indicador claro das diferenças existentes (UNESCO, 1997c). Dessa forma, como a educação continua sendo, indiscutivelmente, um dos principais meios de mobilidade social, faz-se necessário buscar a equidade educacional. Num contexto de grave exclusão social, como no caso da América Latina, a emergência do combate às iniquidades educacionais aparece de forma mais contundente. Alguns atores políticos (GENRO, 2005; BROVETTO, 2005) e trabalhos acadêmicos (MOROSINI, 2001) latino-americanos têm alertado para a necessidade de se observar o problema da iniquidade dos sistemas de educação e suas implicações nas desigualdades socioeconômicas, tanto em relação às conjunturas nacionais como quanto à posição desses países no cenário mundial. Na Reunião do Comitê Regional

Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (Promedlac VII), realizada em março de 2001, os ministros de Educação concluíram pela adoção da Declaração de Cochabamba, onde fica clara a posição de qualidade como equidade (MOROSINI, 2001). Em síntese, a visão de equidade da qualidade em ES está relacionada com o combate as iniquidades educacionais e, por conseguinte, com a busca por coesão social, o desenvolvimento da democracia e da cidadania como prioridades nos propósitos da educação superior.

### **3.1.3 A inexorável relatividade do conceito de qualidade em ES**

As formas pelas quais a educação vem sendo abordada têm variado historicamente, evidenciando a idéia de Durkheim (1967) de que a educação é um processo de socialização que integra os indivíduos no contexto social e, por essa razão, varia segundo o tempo e o meio. O termo “qualidade”, que derivou da palavra latina *qualis*, significando que tipo, que casta, que natureza, que caráter etc., no âmbito da educação também tem variado segundo o tempo e o meio. Segundo Rui Santiago (1999), é inegável que as concepções originais de qualidade e “qualidade total” difundidas nos espaços empresariais e de competição de mercado não foram plenamente absorvidas no âmbito da educação superior. Nesse espaço, a qualidade é inexoravelmente reconstruída em função de um conjunto de especificidades das instituições de educação, tais como autonomia acadêmica e aspectos impeditivos de formalização das atividades acadêmicas e científicas. Portanto, no âmbito da educação superior não se pode adotar plenamente os conceitos e os programas de qualidade originários da indústria e da iniciativa privada, nem se pode recusar completamente à qualidade argumentando que nada existe em comum entre ela e a educação superior.

Na década de 1990 a OCDE definia educação de qualidade como aquela que “assegura a todos os jovens a aquisição dos conhecimentos, capacidades, destrezas e atitudes necessárias para prepará-los para a vida adulta”. O documento “Os quatro pilares da educação” da Unesco, elaborado por Jacques Delors (1999), ao rejeitar uma visão meramente instrumental e produtivista para a educação, afirma que a educação do homem deverá ser organizada em torno de quatro aprendizagens fundamentais: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver juntos e aprender a ser. Para Jorge Werthein (2005), representante da Unesco no Brasil, “esses quatro pilares devem estar presentes na

política de melhoria da qualidade de educação, pois eles abrangem o ser em sua totalidade, do cognitivo ao ético, do estético ao técnico, do imediato ao transcendente. A visão de totalidade da pessoa integra a moderna concepção de qualidade em educação”. Não obstante tais esforços filosóficos, a compreensão e o entendimento acerca da qualidade em educação ainda são objeto de muitos estudos e debates. Segundo Maria J. Lemaitre (2001), as definições de qualidade nunca são neutras nem inocentes, senão que se referem a equilíbrios de poder dentro da educação superior e entre a educação superior e outros atores sociais.

No âmbito da educação superior tem-se referenciado e utilizado indiscriminadamente o termo “qualidade” para justificar muitas coisas: reformas curriculares, projetos de pesquisa, conferências e congresso científicos etc. Segundo Orden Hoz (2004, p. 2), “todas estas atividades e outras muitas se colocam sob o manto da qualidade, porque obviamente ninguém pode objetar à qualidade como objetivo de um projeto, de uma instituição ou de um programa de ação”. Ainda no início da década de 1990, Vroeijenstijn (1991) dizia que “é uma perda de tempo tentar definir qualidade”, baseando-se no argumento de que se trata de um conceito relativo e que diferentes *stakeholders* em educação superior têm diferentes prioridades, com focos de atenção provavelmente diferenciados. As diferentes propostas de classificação para concepções de qualidade em ES publicadas na década de 1990 (excelência, perfeição, ajuste ao propósito, relação custo-benefício, transformação, ajusta aos *standards* etc.) e os termos mais recentemente empregados para identificar propriedades da qualidade (eficiência, empregabilidade, diferenciação, relevância, pertinência, equidade, entre outros), descritos na revisão da literatura realizada, são sintomáticos da grande variabilidade de compreensões que continua existindo em relação à qualidade em ES. De fato, é vasta na literatura das duas últimas décadas a afirmação de que qualidade em educação e, especificamente, em educação superior não possui um único significado:

No mundo moderno não há apenas duas, mas muitas diferentes concepções de educação superior. É como deveria ser, muitos dirão. O pluralismo de visão em relação aos objetivos da educação superior é inevitável e resultado de adequada reflexão de uma sociedade democrática (BARNETT, 1992);

As definições de qualidade variam e refletem distintas perspectivas dos indivíduos e da sociedade (HARVEY; GREEN, 1993);

Qualidade, assim como liberdade e justiça, é um conceito alusivo (GREEN, 1994);

[...] a palavra qualidade é ambígua e envolve uma série de valores e marcos de referências particulares. Assim, qualidade significa coisas diferentes para distintas pessoas (ESTRADA, 1999);

Qualidade é um complexo, dinâmico, historicamente construído e multifacetado conceito, freqüentemente definido mais pelo que falta do que pelo conteúdo (UNESCO, 2003b);

Não existe um padrão ou uma receita única para uma escola de qualidade. Qualidade é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente. Cada escola tem autonomia para refletir, propor e agir na busca da qualidade da educação (UNICEF, 2004);

Com uma larga variedade de significados e variações ligada a ela, qualidade é um termo alusivo de difícil definição, sendo assim referido como um 'conceito instável' (SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004);

Qualidade em educação superior é um conceito multi-dimensional, multi-nível, e dinâmico que se relaciona às especificações do contexto de um modelo educacional, à missão e os objetivos institucionais, como também a específicos padrões dentro de um determinado sistema, instituição, programa ou disciplina. A qualidade pode assim possuir diferentes significados dependendo de: (i) entendimentos dos vários interesses de diferentes grupos ou stakeholders em educação superior; (ii) suas referências: entradas, processo, saídas, missões, objetivos, etc.; (iii) atributos ou características do mundo acadêmico que devem ser avaliados; e (iv) períodos históricos do desenvolvimento da educação superior (VLÁSCEANU; GRÜNBERG; PÂRLEA, 2004);

A qualidade é esboçada como um termo genérico e como um termo especificamente ligado a monitoramento da educação superior (HARVEY, 2006).

A conclusão a que estudos acerca de qualidade em ES tendem a chegar é que existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo. Independentemente do nível de análise - sala de aula, curso, instituição ou sistema de educação -, o entendimento de qualidade em ES sempre pode variar no tempo e no espaço. Para uns, a qualidade é um objetivo fundamental da educação; para outros, pode estar deixando de existir. Para alguns, pode ser medida; para outros, pode ser “operacionalizada”. Para agentes do mercado, deve priorizar a “empregabilidade”; para os movimentos sociais, deve primar pela equidade. Enfim, é perfeitamente possível que a qualidade em ES tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. O fato é que o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende

fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite. Assim tem sido nas últimas décadas, assim continua sendo neste início do século XXI, e assim, muito provavelmente, continuará sendo nos próximos anos.

### **3.2 A Qualidade dos Sistemas de Educação Superior**

Embora ainda se faça necessário envidar esforços para uma boa descrição da qualidade em ES, a ausência de um conceito definitivo não justifica a falta de atenção com o acompanhamento e o desenvolvimento da qualidade. A avaliação da qualidade da educação superior é fundamental para, entre outros usos, orientar as políticas públicas educacionais, para a geração de autoconhecimento das instituições, para a prestação de contas das IES junto aos governos e sociedades, para informar a sociedade acerca da qualidade da educação ou para subsidiar a regulação do Estado. Entretanto, como bem observa Diana Green (1994), ao se iniciarem a avaliação e medição da qualidade em ES, uma primeira pergunta deve ser respondida: “Qualidade do quê?”.

Leon Estrada (1999) também alerta que uma das questões primeiras quando se propõe avaliar ou medir qualidade em educação é a identificação da unidade de análise que será objeto de estudo, porque qualidade em educação pode representar dimensões distintas. Para o autor, um programa educativo, um professor em sala de aula, um curso, uma instituição ou todo um sistema possuem diferentes características ou propriedades e referentes específicos. Segundo Antonio Fazendeiro,

uma mesma problemática educativa é observável ao nível do sistema, ao nível da escola, ao nível da turma, ao nível do aluno e de outros participantes a nível individual, nomeadamente no caso do professor, *sendo redutora a sua análise apenas a um desses níveis* (2002, p. 66, grifo do autor).

As análises da qualidade em educação podem ser realizadas desde o nível *micro*, do aluno, passando pela turma, escola, e chegando aos níveis *macro*, do sistema, ou *mega*, da sociedade. Dessa forma, a determinação da dimensão a ser objeto de análise e da utilização dos resultados é fundamental para a correta definição de métodos, de instrumentos e, fundamentalmente, dos indicadores que possibilitam a implementação da avaliação e da medição da qualidade da educação.

Com vistas a fundamentar teórica e conceitualmente um sistema de indicadores para avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do sistema de educação superior brasileiro, o texto a seguir apresenta as características de um sistema de educação superior; desenvolve um possível entendimento para qualidade no âmbito de SES e aborda os conceitos de avaliação e medição no contexto da educação superior.

### **3.2.1 As características dos sistemas de educação superior**

A elaboração desta tese tem como um de seus principais objetivos avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade da educação superior brasileira em tempos de mercantilização e expansão privada no período 1994-2003. Assim, o objeto de análise a ser avaliado é o Sistema de Educação Superior Brasileiro, que é composto principalmente pelas agências (MEC, Inep, Conselho Nacional de Educação etc.) e instituições (de ensino superior, sejam universidades, sejam instituições não universitárias, estatais ou privadas), ou seja, o objeto de análise desta tese é um “sistema de educação superior” e, portanto, faz-se necessário uma revisão de conceitos de sistema e de sistemas de educação.

Os estudos e pesquisas acerca dos “todos integrados” realizados pelo biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy, por volta de 1950, levaram ao desenvolvimento da “teoria geral dos sistemas” e ao entendimento de que sistema é um conjunto de elementos interdependentes e interagentes; um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem de forma independente (MIZIKACI, 2006). Considera-se que os sistemas têm quatro características principais:

- os sistemas são orientados à meta;
- os sistemas têm entradas a partir do ambiente;
- os sistemas têm saídas para atingir suas metas;
- há *feedback* enviado pelo ambiente em função das saídas.

Na obra *La théorie du système general*, Jean-Louis Le Moigne (1977, p. 76), define sistema como “um objeto que, num ambiente, dotado de finalidades, exerce uma atividade e vê a sua estrutura interna evoluir ao longo do tempo, sem que, no entanto, perca a sua identidade única”. A teoria geral dos sistemas baseia-se na suposição de que existem regras

universais de organização que valem para todos os sistemas. O princípio básico da teoria é que o todo é maior que a soma de suas partes, que o todo determina a natureza das partes e que as partes são dinamicamente inter-relacionadas e não podem ser entendidas isoladamente. Portanto, um sistema não pode ser conhecido pela simples soma de seus elementos, bem como a análise formal de segmentos artificialmente isolados não permite que se compreenda seu funcionamento global. Tais conceitos e características são gerais e devem se aplicar aos mais diversos tipos de sistemas, tais como sistemas sociais, técnicos, organizacionais e, conseqüentemente, sistemas de ensino ou educação.

Segundo Jose L. C. Garrido (1987), não é uma tarefa das mais fáceis compreender bem o organismo que se chama “sistema de educação” de um país. Aspectos relativos ao contexto sociocultural e econômico do país e à história da evolução e constituição são importantes no estudo de um sistema de educação. Entretanto, os objetivos e a organização das agências estatais e instituições (públicas e privadas), postos a operar a partir de marcos legais, são os aspectos mais significativos para o estudo e entendimento do sistema de educação de um país. António M. Magalhães, apoiando-se em Margaret S. Archer, destaca a importância do Estado ao definir sistema de educação superior como “um conjunto de instituições dedicadas à educação formal, cujo controle e supervisão são, pelo menos em parte, levados a cabo pelo Estado e cujas partes integrantes e respectivos processos estão relacionados entre si” (2004, p. 40).

De acordo com Jose L. C. Garrido, um sistema de educação se concebe como “um conjunto de instituições, programas e ações que uma sociedade política destina intencional e sistematicamente a educação e/ou a instrução de seus membros, especialmente dos mais jovens” (apud GARCÍA, 2000, p. 228). Segundo Mercedes G. García, o desenvolvimento de um sistema de educação, com seu correspondente sistema de avaliação, “se estabelece em integração com os demais sistemas (político, econômico, demográfico, administrativo, sociocultural) de um país e dentro de um entorno mais amplo que corresponde aos âmbitos filosóficos, científicos, geográficos, histórico de um estado e momento determinado” (2000, p. 229). As leis 46/86 e 115/97, que estabelecem as Bases do Sistema Educativo de Portugal, definem o sistema de educação português como

o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade [que...] desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas (PORTUGAL, 1986; 1997).

No *Thesaurus* Brasileiro da Educação, glossário do Ministério da Educação do Brasil, o sistema de ensino é entendido como

sistema de idéias sobre como se organiza, se administra e se entrosa o ensino, compreendendo a estrutura, a organização administrativa, as várias categorias de instituições públicas e privadas dos diferentes graus; a articulação entre os diferentes níveis; o processo de acesso, os cursos terminais e as opções de continuação a graus superiores, desde a escola maternal até os estudos pós-doutorais; o grau de participação do poder público na ministração do ensino, na fiscalização do ensino de iniciativa privada, o financiamento da educação, os incentivos a cursos de maior interesse para a comunidade; a obrigatoriedade da escola até certa idade ou certo nível, enfim a organização, o controle e o financiamento de toda a rede (INEP, 2006a).

Assim, da perspectiva de toda a rede de ensino, o sistema de educação superior é um subsistema<sup>19</sup> que compõe, juntamente com outros subsistemas de outros níveis de ensino (ensino médio, ensino fundamental, educação básica etc.), o sistema global de ensino de um país. De acordo com António M. Magalhães (2004), a idéia de sistema de educação superior é recente, do final do século XIX e primeira metade do século XX, e em alguns países, como o Reino Unido, por exemplo, o sistema de educação superior surgiu há não mais que três décadas. No caso do sistema de educação superior, os elementos ou unidades do sistema restringem-se às estruturas e ações relacionadas especificamente ao nível superior nas suas mais diversas denominações: educação pós-secundária, ensino terciário, ensino politécnico, ensino tecnológico, ensino universitário etc. A lei 26/2000, de 23 de agosto de 2000, da Assembléia da República de Portugal, que organiza e ordena o ensino superior daquele país, conceitua “sistema de ensino superior” como sendo o conjunto dos diversos subsistemas existentes quanto à natureza da formação ministrada -

---

<sup>19</sup> Segundo António M. Magalhães (2004, p. 26), a educação superior é vulgarmente definida “como sendo um subsistema dos sistemas educativos nacionais”. Entretanto, nesta tese será abordada fundamentalmente como um sistema, de alguma forma isolado dos demais sistemas de educação, com vistas a propiciar o estudo da avaliação e medição do desenvolvimento da sua qualidade.

ensino universitário e ensino politécnico - e quanto à natureza da entidade instituidora - ensino superior público, ensino superior particular e cooperativo. De forma mais sintetizada, pode-se dizer que um sistema de educação superior é a organização e articulação das instituições, órgãos, agências, atividades e normas com a finalidade de concretizar a educação superior de um determinado país. Dentre os principais elementos que compõem um sistema de educação superior podem-se destacar (PORTUGAL, 1986; 1997; BRASIL, 1996):

- os subsistemas das diferentes instituições e estabelecimentos de educação superior que desenvolvem cursos e programas de ensino, pós-graduação, investigação ou extensão (universidades, faculdades, escolas politécnicas, centros universitários etc.);
- os órgãos dos governos e agências responsáveis pela regulação, avaliação e acreditação das instituições e cursos de educação superior (ministério, agências de acreditação e avaliação, institutos de pesquisas educacionais etc.);
- o arcabouço legal que organiza, ordena e regula o desenvolvimento e funcionamento dos meios da educação superior, bem como estabelece os fins e propósitos do próprio sistema (Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, demais atos normativos da educação superior, resoluções, portarias etc.).

Afirma Mercedes G. García que, “quando falamos de sistema educativo, estamos nos referindo, diretamente, à política educativa desenvolvida por um determinado país” (2000, p. 228). Atualmente, dois aspectos podem ser considerados essenciais nas políticas e estudos de educação superior e, conseqüentemente, na caracterização do sistema de educação superior de um país: a diversidade de instituições e a forma de regulação do sistema. Para Martin Trow, a diversidade no âmbito da educação superior está relacionada com

a existência de formas distintas de educação pós-secundária, de instituições e de grupos de instituições dentro de um estado ou nação com missões distintas e diferentes, que educam e treinam para vidas e carreiras diferentes, que tem estilos diferentes de instrução, que são organizadas e financiadas de modo diferente e que operam com leis e relações com o governo que são diferentes (apud CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2000 ).

Tal existência de diversidade entre as instituições de um mesmo país forma grupos ou categorias de instituições, que por diferentes meios buscam atingir diferentes objetivos, sob diferentes normatizações. Entre as diversas categorias de instituições ou subsistemas que formam a diversidade de um sistema de educação superior podem-se citar o subsistema universitário, o subsistema politécnico, o subsistema de educação tecnológica, os centros universitários e as faculdades isoladas, entre outras. Segundo Fernanda Correia, Alberto Amaral e António Magalhães, em virtude da transformação dos SES de sistemas de elite para sistemas de massas, a diversificação dos sistemas ganhou uma significativa importância na administração e desenvolvimento dos sistemas e instituições, “sendo a diversificação considerada, na generalidade dos casos, como extremamente positiva” (2002, p. 5). Dentre os principais argumentos para justificar a importância da diversidade nos sistemas de educação superior estão:

- a diversidade torna a educação superior mais acessível e aumenta a mobilidade social;
- a diversidade amplia as opções de escolha e responde às necessidades dos alunos;
- a diversidade responde melhor às pressões da sociedade e às necessidades do mercado de trabalho;
- a diversidade possibilita experiências novas de baixo custo em paralelo com a manutenção de instituições de elite.

Dessa forma, baseados nesses argumentos, muitos governos têm entendido a diversidade como um aspecto positivo e, portanto, estabelecido políticas para educação superior que procuram manter (casos do Canadá, França, Alemanha e Suíça) ou aumentar (casos da Austrália, Dinamarca, Japão, Holanda, Suécia e Reino Unido) a diversidade de seus sistemas de educação superior (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2000). Geralmente, os Estados Unidos é apontado como possuidor de um exemplo de sistema de educação superior com diversidade, num tipo de estrutura que tem sido preservada e apoiada pelos diversos governos. O sistema norte-americano é constituído por uma grande gama de instituições que abrangem desde pequenos *community college* e instituições de

ensino profissional ou tecnológico<sup>20</sup>, até grandes universidades com posições de vanguarda na investigação científica mundial e com docentes detentores de prêmio Nobel.

Por outro lado, governos de países considerados com uma educação superior conservadora, inflexível ou homogênea têm buscado, por meio de diferentes estratégias, ampliar a diversidade de seus sistemas. A Austrália e Reino Unido, curiosamente, unificaram seus sistemas originalmente binários com vistas a ampliar a diversidade. Já o governo da Finlândia optou por uma estratégia oposta: partindo de um sistema unificado, criou um sistema binário. Na Áustria e na Itália as instituições foram autorizadas a emitir diplomas para cursos curtos e de graus intermediários com o objetivo de ampliar a diversidade programática, sem a necessidade de criar novas instituições (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2000). Em síntese, a diversidade dos sistemas tornou-se uma questão central nas políticas de educação superior em diversos países que buscam ampliá-la pela diversificação de tipos e categorias de instituições, ou por meio da diversificação programática.

Outro aspecto fundamental na caracterização e estudo dos sistemas de educação superior está relacionado com as diferentes políticas e formas de regulação dos sistemas adotadas pelos governos nos diferentes países. A regulação da educação superior refere-se à existência de uma entidade com poder de influenciar ou guiar as decisões e a conduta das instituições, dos programas e do próprio sistema ao encontro de suas próprias expectativas. Tal entidade pode ser o Estado, que utiliza instrumentos como leis, regras, incentivos fiscais ou subsídios para influenciar a conduta das instituições. Quando a regulação se dá pelo controle do governo, quase todos os aspectos da educação superior, tais como acesso, currículo, autorizações, normas para colação de grau, nomeação de pessoal e outros, são fortemente controlados pelo próprio Estado, ou seja, como afirmam Fernanda Correia, Alberto Amaral e António Magalhães, “os governos guiam os sistemas de ensino superior por meio de mecanismos de regulação e de controle *a priori*” (2000, p. 30).

A outra entidade que pode guiar e influenciar a conduta das instituições é o mercado. A regulação do sistema de educação superior pelo mercado baseia-se em

---

<sup>20</sup> Os termos “ensino profissional” e “ensino tecnológico” de nível superior estão empregados nesse contexto como as modalidades de ensino profissionalizante desenvolvidas no Brasil nos Cefets e Fatecs e que se caracterizam especialmente pela ligação entre formação e o mundo do trabalho.

pressupostos de uma ordem social espontânea e de mercado perfeitamente competitivo para que a distribuição dos serviços tenha uma eficiência ótima. Neste modelo de regulação, as idéias de autonomia total para as instituições e de total isenção do governo como regulador ou financiador deveriam deixar o desenvolvimento do sistema e das instituições, bem como a regulação do sistema, completamente nas mãos do mercado. Nas últimas duas décadas, em decorrência de políticas como, por exemplo, de diminuição do tamanho do Estado, tem-se observado a alteração do modo de relacionamento entre as instituições de educação superior e os governos, o que, conseqüentemente, tem resultado na passagem de um modelo de controle centralizado do Estado para um modelo de supervisão do Estado, com maior autonomia para as IES. Por conseguinte, também têm ocorrido alterações e mudanças nas formas de regulação dos sistemas de educação superior, passando de um modelo puramente estatal para um modelo com elementos de regulação pelo mercado considerado híbrido.

Entretanto, inclusive nos Estados Unidos, onde o mercado desempenha importante papel na regulação, a regulação estatal sempre está presente em alguma medida (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2000). A expansão dos sistemas e agências de avaliação e acreditação nos mais diversos países é sintomática dessas transformações na medida em que avaliações e medições da qualidade em ES podem, dentre outros usos, contribuir com a supervisão do Estado sobre as instituições, bem como incentivar a competição do mercado pela formulação de *rankings* de cursos e instituições.

Ambas as políticas, de diversificação das instituições e de estabelecimentos de regulação dos sistemas pelo Estado, mas com participação do mercado, são movimentos dos governos com vistas à melhoria da qualidade dos sistemas de educação superior. O texto a seguir procura apresentar uma adequada compreensão da qualidade no âmbito de sistema com vistas a embasar o desenvolvimento da avaliação e medição de SES.

### **3.2.2 O entendimento de qualidade no âmbito de SES**

Como se pôde observar na revisão da literatura, o conceito de qualidade em ES é inexoravelmente subjetivo, pode variar no tempo e no espaço de acordo com vários fatores, tais como os diferentes níveis de análise (sala de aula, curso, instituição, sistema etc.), interesses e concepções dos *stakeholders*. Contudo, quando a análise da qualidade em ES se restringe ao âmbito dos sistemas de educação superior, quais são as especificidades

existentes? Quais os possíveis entendimentos de qualidade para um sistema de educação superior?

Um primeiro entendimento de qualidade para sistemas de educação pode ser baseado na difundida visão de qualidade como “ajuste ao propósito” (*fitness for purpose*). Nessa perspectiva, um sistema de educação teria qualidade à medida que seus objetivos fossem logrados ou atingidos. Entretanto, tal entendimento de qualidade para o nível de sistema, assim como para outros níveis de análise (curso, instituição etc.), também resulta na problemática da indefinição de quem deve estabelecer os propositos: Quem deveria definir os objetivos do sistema da educação superior de um país? Seria o Estado, o mercado, a comunidade científica ou os estudantes? É praticamente impossível que tais grupos concordem com os mesmos propósitos para a educação superior. Mesmo que apenas um dos grupos acima recebesse a atribuição de definir os objetivos do sistema, muito provavelmente, ocorreriam divergências de opiniões e idéias sobre assunto.

Os objetivos do sistema poderiam, talvez, serem reconhecidos como os estabelecidos pelas leis que normatizam o sistema de educação superior. Entretanto, as leis também podem ser resultado de complexas disputas e debates entre diferentes segmentos e grupos da sociedade interessados na educação de um país. As assembléias e os parlamentos são compostos por representantes de diferentes segmentos e classes sociais, bem como estão sujeitos a pressões e *lobbys dos* mais diversos grupos, que procuram preservar ou contemplar seus interesses na elaboração dos atos normativos. Assim, geralmente os objetivos estabelecidos para a educação nas legislações dos países são amplos e genéricos, a tal ponto de poderem conter algumas contradições ou incompatibilidades e, por conseguinte, inviabilizarem uma avaliação e medição mais concreta do desenvolvimento da qualidade do sistema pela da visão da qualidade como “ajuste ao propósito”.

Climent Giné (2002) afirma que, desde a esfera dos valores, um sistema de educação de qualidade caracteriza-se pela capacidade de: (a) ser acessível a todos os cidadãos; (b) disponibilizar recursos (pessoais, organizativos e matérias) ajustados às diferentes necessidades dos alunos, para que todos tenham oportunidade de progredir o máximo possível acadêmica e pessoalmente; (c) promover mudanças e inovações nas instituições escolares e nas aulas; (d) promover a participação ativa dos alunos na

aprendizagem e na vida da instituição; (e) alcançar a participação das famílias e inserir-se na comunidade; (f) estimular e facilitar o desenvolvimento e o bem-estar de professores e funcionários.

Conforme Antonio Fazendeiro (2002, p. 64), numa abordagem da avaliação da qualidade nos planos *macro* (resultados e desempenhos do sistema) e *mega* (relevância dos resultados para a sociedade), a educação, para ser de qualidade, precisa reunir os atributos desejáveis e observáveis nas dimensões equidade, relevância e eficiência. Segundo o autor, equidade refere-se “às condições de igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativos por parte de todos e de cada um. Igualdade na diversidade e na coesão social”; a relevância refere-se à “qualidade nos resultados, socialmente relevantes, face às necessidades e às expectativas dos indivíduos e da sociedade em todas as suas dimensões, econômica, social ou cultural”, e a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos implicam “excelência da governação”. Para Mercedes G. García (2000, p. 240), a qualidade de um sistema de educação poderia ser definida e controlada desde quatro dimensões interdependentes:

- qualidade como relevância: que asseguraria correspondência entre o que os estudantes aprendem e os requisitos sociais e individuais, ou seja, a avaliação estaria centrada na coerência entre as necessidades sociais e logros;
- qualidade como eficácia: que asseguraria que os estudantes aprendam efetivamente o que foi previamente definido nos planos de estudo e dentro do tempo estabelecido; dessa forma, a avaliação estaria centrada na correspondência entre os resultados logrados e os fins formulados;
- qualidade como eficiência: que asseguraria que os meios, estratégias e recursos utilizados permitam aumentar o nível tecnológico e econômico do país; assim, a avaliação estaria centrada na racionalização dos custos e na relação entre recursos empregados, processos utilizados e os resultados;
- qualidade como equidade: que asseguraria que todos os estudantes, independentemente de origem e condição social, familiar ou social, obtenham igualdade de oportunidades, desenvolvimento e resultados, ou seja, a avaliação

centrar-se-ia na homogeneidade de resultados em todas as zonas geográficas do país.

A autora observa, no entanto, que se devem assumir as dimensões “relevância” e “equidade” como imprescindíveis e que a avaliação poderá, assim, variar segundo a ênfase colocada na “eficácia” ou na “eficiência”. No caso de maior ênfase da dimensão eficiência, a avaliação centrar-se-á mais nas estratégias de gestão e didáticas realizadas em tempo e custos mais adequados; por outro lado, se a ênfase recair na dimensão eficácia, a avaliação centrar-se-á em medir periodicamente os resultados do sistema de educação.

Compreensões de qualidade de sistemas de educação como as apresentadas por Antonio Fazendeiro (2002) e Mercedes G. García (2000), além da verificação da extensão em que os objetivos são alcançados, consideram os níveis existentes de relevância, equidade e eficiência ou eficácia como elementos constitutivos da qualidade de um sistema. Entretanto, tais visões de qualidade de sistemas de educação também caem no “velho problema” da indefinição de quem deve estabelecer os objetivos ou do quê é relevante para a sociedade em termos de resultados do sistema de educação superior, ou seja, quem deve definir quais são os requisitos e necessidades sociais demandados para o sistema da educação superior de um país. Esse problema parece sempre estar presente quando se procura entender ou definir qualidade pela sua vinculação com propósitos, objetivos, necessidades ou requisitos da sociedade ou do país.

Nas definições de “sistema”, de forma geral, sempre se encontra a idéia de organização e articulação de vários elementos para se atingir um determinado fim, ou seja, os termos “finalidade” ou “objetivo” assumem função de requisitos para configurar a existência de um sistema. Diferentes abordagens acerca da educação também relacionam o significado de “sistema de educação” com a consecução de propósitos, porém, nesse nível, as definições relacionam os fins e objetivos do sistema aos interesses da sociedade e do país (PORTUGAL, 1986; 1997; GARRIDO, 1987; BRASIL, 1996; GARCÍA, 2000; INEP, 2006a). Enfim, no âmbito da educação superior o próprio conceito de sistema implica a existência de propósitos e objetivos relevantes para uma nação ou sociedade.

Dessa forma, parece evidente que um sistema de educação superior, para ser considerado de qualidade, precisa, em primeiro lugar, possuir “relevantes” propósitos

socioculturais e econômicos para o desenvolvimento e crescimento do seu país; em segundo lugar, por causa das inquestionáveis vantagens da presença de diferentes tipos de instituições e formação, parece claro que na atualidade, para um sistema de educação superior ser considerado de qualidade faz-se necessária a existência de “diversidade”. Considerando-se, ainda, o contexto de uma nação, com seus valores democráticos de liberdade, solidariedade e justiça social, parece óbvio que um sistema de educação superior, para ser considerado de qualidade, também precisa proporcionar “igualdade de oportunidades” para todos os estudantes. Por fim, levando-se em conta que um sistema de educação precisa cumprir suas funções consideradas básicas de ensino e formação integral dos indivíduos e da sociedade, é evidente que deve ser “eficaz” na consecução desse objetivo.

Portanto, não obstante a existência de diferentes visões e concepções, a qualidade de um sistema de educação superior poderia ser adequadamente entendida como a existência das propriedades:

- (i) de “relevância” para o desenvolvimento das mais diversas áreas socioculturais e econômicas do país;
- (ii) de “diversidade” para atender as mais diferentes demandas e necessidades de educação e formação;
- (iii) de “equidade” de oportunidade para todas as pessoas das mais diversas regiões e classes sociais do país;
- (iv) de “eficácia” na consecução de todas as funções básicas do SES e da formação integral dos indivíduos e da sociedade.

### **3.2.3 A avaliação e a medição de sistemas de educação superior**

A avaliação e medição da qualidade de um sistema de educação superior somente têm sentido quando se possui, previamente, uma concepção de qualidade, visto que, obviamente, suas possibilidades metodológicas e operacionais variam segundo a natureza dos conceitos utilizados. Portanto, considerando-se o objetivo desta tese, de avaliar e medir a qualidade de um SES, após o estabelecimento de um entendimento de qualidade para SES, faz-se necessário esclarecer e determinar aspectos teóricos e operacionais

relacionados ao desenvolvimento de um processo de avaliação e medição da qualidade de sistemas de educação, ou seja, faz-se necessário responder às seguintes questões: O que é avaliar ou medir a educação superior? Quais as formas e métodos utilizados para se avaliar e medir a qualidade de sistemas de educação superior?

No campo da educação o termo “avaliação”, assim como acontece com “qualidade”, também tem sido objeto de discussões e debates acerca de seu real significado e abrangência. Não existe uma definição de avaliação com a qual todos os especialistas concordem. Alguns autores relacionam avaliação com pesquisa ou mensuração; outros a definem como a estimativa da extensão em que propósitos específicos são alcançados, e há, ainda, os que a entendem como sinônimo de juízo profissional ou auditoria ou controle de qualidade. Não obstante, a proposta apresentada, ainda em 1967, por M. Scriven (apud DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 24), de avaliação como “um processo pelo qual se determina o mérito ou o valor de alguma coisa”, é uma das definições mais difundidas entre os estudiosos e praticantes de avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Avaliações são concebidas e implementadas de diferentes formas. Segundo Ernest House (2000), as mais diversas perspectivas de avaliação podem ser classificadas em oito enfoques: análise de sistemas, objetivos comportamentais, decisão, prescinde dos objetivos, estilo da crítica de arte, revisão profissional, contraprovas e estudo de caso ou negociação. Tais enfoques variam fundamentalmente em relação à epistemologia, alternando metodologias objetivistas ou subjetivistas. Nos enfoques utilitaristas e objetivistas (análise de sistemas, objetivos comportamentais, decisão e prescinde dos objetivos) a informação da avaliação é considerada cientificamente objetiva se utiliza, prioritariamente, instrumentos quantitativos, tais como testes ou questionários, e supõe-se que os resultados são possíveis de serem reproduzidos. Em sua forma mais radical, o objetivismo epistemológico exclui completamente o qualitativo. Por outro lado, os enfoques participativos e/ou pluralistas de avaliação (estilo da crítica de arte, revisão profissional, contraprovas e estudo de caso ou negociação), em geral, possuem uma metodologia de avaliação subjetivista; para estes enfoques de avaliação a possibilidade de reprodução de resultados não é um critério principal e a descoberta da verdade baseia-se na preparação e na experiência (HOUSE, 2000).

No âmbito da educação superior o desenvolvimento da avaliação também esteve por muito tempo vinculado a duas orientações conceituais distintas. De um lado, estava um modelo objetivista e somativo implementado, predominantemente, por instrumentos quantitativos e procedimentos de avaliação externa com vistas à mensuração dos resultados produzidos. As funções principais deste modelo relacionam-se com a regulação, supervisão e tomada de decisão para a gestão. Alguns estudos denominam tais avaliações como pertencentes ao “modelo regulatório”. De outro lado, havia outra orientação de avaliação, baseada na epistemologia subjetivista, que geralmente incorpora instrumentos qualitativos, procedimentos participativos, como a auto-avaliação, e apresenta funções predominantemente formativas. Esse modelo é conhecido por muitos como “avaliação emancipatória” (DIAS SOBRINHO, 2002; 2003a; 2003b; LEITE, 2003b; CUNHA, 2004).

De acordo com publicação da Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura intitulada *Evaluación de la calidad de la educación*, os enfoques ou procedimentos de avaliação dependem dos modelos administrativos dos sistemas de educação. Onde existe, por exemplo, “uma tradição de gestão centralizada, as instituições educativas e as autoridades locais e regionais têm cada vez maior responsabilidade no terreno da avaliação” e, assim, procuram “ampliar a gama de métodos de avaliação e, na medida do possível, converter a avaliação num processo ativamente participado por todos os atores” (OEI, 1996, p. 12). Por conseguinte, onde a gestão dos sistemas de desenvolve de forma descentralizada métodos quantitativos e enfoques objetivistas de avaliação seriam priorizados com vistas a possibilitar uma ampliação da supervisão e regulação sobre todo o sistema. Entretanto, atualmente emerge uma clara tendência em nível mundial dos sistemas de avaliação de cursos e instituições articularem métodos e instrumentos ligados a diferentes epistemologias. Atualmente, diversos sistemas nacionais de avaliação possuem tanto uma etapa de auto-avaliação participativa, realizada pelas próprias instituições, como uma etapa de avaliações externas, realizadas por especialistas ou pares. Tais sistemas possuem uma sistemática de ciclos e procedimentos de meta-avaliação. Enfim, atualmente os sistemas de avaliação de instituições e cursos tendem a utilizar diferentes estratégias, metodologias e enfoques, combinando métodos quantitativos com técnicas e abordagens qualitativas, apresentando, assim, configurações conceituais e operacionais pluralistas (TIANA, 1996; INEP, 2005a).

O significado do termo “avaliação” tem vinculação histórica com os significados de medição, mensuração ou exame, que durante muito tempo foram, de alguma forma, considerados seus sinônimos. Segundo José Dias Sobrinho, no período que compreendeu o final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX, avaliação e medição eram conceitos “intercambiáveis” e, inseridos dentro do paradigma positivista, “se tomavam um pelo outro” (2003a, p. 17). Até meados da década de 1960, quando as avaliações se desenvolviam fundamentalmente por meio de métodos quantitativos, característicos da epistemologia objetivista, o entendimento de avaliação possuía forte vinculação com medição e mensuração. No início da década de 1970 começaram a surgir diversas propostas de modelos de avaliação baseados em métodos qualitativos e naturalistas, que anteriormente eram rejeitados e considerados “anticientíficos”. Com isso, por um lado, o paradigma positivista passou a ser questionado e, por outro, as formas subjetivistas do saber e os valores pluralistas cada vez mais passaram a serem adotados pelos avaliadores (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

A partir de então, os estudos e publicações sobre avaliação começaram a incorporar abordagens próprias das ciências sociais, tais como a fenomenologia social, hermenêutica e etnografia, e o centro da avaliação deslocou-se dos objetivos para a tomada de decisão. Por conseguinte, naquele período ocorreu uma transformação no entendimento e na compreensão da avaliação, que deixou de caracterizar-se exclusivamente como medição e mensuração e passou a identificar-se também com propriedades de qualidade, subjetividade e, mais notadamente, com valores. José Dias Sobrinho afirma que

a dimensão do valor está na essência mesma da avaliação e se inscreve radicalmente em sua etimologia. O valor dota a avaliação de uma função ativa. Ela não se restringe a somente descrever os resultados obtidos, mas também passa a avaliar as entradas, os contextos, ou circunstâncias diversas, os processos, as condições de produção e os elementos finais (2003a, p. 24, grifo do autor).

O documento *Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación*, do *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* da Unesco (1997b, p. 5), também reforça a centralidade do sentido de “valor” na distinção entre avaliação e medição. Ao assumir a ampla definição que sustenta que “avaliação é a coleta e

interpretação sistemática de evidências orientadas, como parte do processo, a um juízo de valor com um foco de ação”, o documento distingue a avaliação da medição, que, por outro lado, “se refere ao processo de medir, sem que haja um valor no objeto a medir”.

Geralmente, os sistemas de avaliação de educação dos países implementam diferentes mecanismos com vistas ao desenvolvimento dos procedimentos de avaliação e medição, tais como estudos estatísticos, avaliação dos alunos, avaliação dos recursos, avaliação das instituições e avaliação do sistema (OEI, 1996). A avaliação do sistema de educação é, então, um caso particular que “se concebe como um instrumento de *feedback* e melhora, porém vinculado à política educativa, como um amplo objeto de avaliação (o sistema em seu conjunto) e audiência (a sociedade)” (GARCIA, 2000, p. 233). Para alguns autores, a avaliação de sistemas de educação, quando alude à tomada de decisão, tem objetivos relacionados ao estado, funcionamento ou produtos do sistema. Assim, a avaliação de sistema seria apenas uma fase intermediária do direcionamento do sistema, ou seja, limitar-se-ia à etapa de valoração e análise dos dados recolhidos para orientar a tomada de decisão. Para outros autores, a avaliação de sistemas de educação inclui tanto a aquisição de informações (sobre o funcionamento e resultados) como a comparação com critérios e objetivos preestabelecidos (GARCIA, 2000).

Entretanto, como o significado mais atual e aceito do termo avaliação requer o sentido de valor (UNESCO, 1997b; DIAS, 2003a), parece mais adequado referir-se a “avaliação de um sistema de educação” como um processo que engloba tanto o recolhimento e análise de informações periódicas como a atividade de emissão de juízo sobre a qualidade do sistema e os logros alcançados. Por conseguinte, considerando-se tal entendimento de avaliação de sistema de educação, bem como as concepções e conceitos de qualidade em ES, sistema de educação superior, avaliação e medição de educação, anteriormente apresentados, seria possível entender a “avaliação e medição da qualidade de um sistema de educação superior” como procedimentos que englobam a coleta e análise sistemática de dados de entrada, processo e saída, bem como, com base nesses, o julgamento de valor e mérito da relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema de educação superior. Enfim, e de forma mais sintetizada, pode-se definir a “avaliação e medição da qualidade de um sistema de educação superior” como um processo sistemático que envolve coleta de dados, análise de informações e juízo de valor e mérito acerca da

qualidade do sistema de educação superior. Dessa forma, tal processo deve contemplar etapas de definição de sistemas de indicadores, a valoração e monitoração dos indicadores, a análise e estudo dos resultados e a emissão de juízo de valor e mérito.

### **3.3 Os Sistemas Internacionais de Indicadores de SES**

Atualmente existe uma grande diversidade de estratégias, métodos e instrumentos utilizados para o monitoramento e acompanhamento dos sistemas de educação dos países. De acordo com Mercedes G. García (2000), podem-se diferenciar duas formas em razão dos procedimentos: (i) *estudos estatísticos*, que envolvem o recolhimento periódico de dados relacionados com o estado do sistema sem análise ou valoração, ou seja, apenas se fazem descrições em termos absolutos e relativos dos distintos componentes do sistema (taxa professor-aluno, número de matriculados, gasto por aluno etc.); (ii) *investigação avaliativa*, que se refere ao estabelecimento de recolhimentos de informações sistemáticas transversal e longitudinalmente sobre diferentes elementos do sistema com a finalidade de comparar resultados ou para analisar a evolução e valorar as relações com as ações estabelecidas. A autora observa que os estudos podem ser realizados pela avaliação dos elementos significativos do sistema (avaliação de alunos, avaliação dos recursos, avaliação das inovações, avaliação das instituições etc.) ou pelo desenvolvimento de um “sistema de indicadores”, que facilita a avaliação do sistema de educação de maneira a se obter informações acerca de gastos, funcionamento e resultado dos sistemas.

Entretanto, como a literatura da teoria dos sistemas observa que o resultado do todo é maior do que a simples soma dos elementos ou das partes, a avaliação de um sistema de educação pela abordagem dos seus elementos de forma individualizada parece ser insuficiente. Assim, pode-se dizer que o desenvolvimento de um sistema de indicadores especificado com base na visão sistêmica parece ser a melhor estratégia para a realização de um procedimento de avaliação e medição da qualidade de um sistema de educação superior. O texto a seguir aborda aspectos relativos aos conceitos, à implementação e à operacionalização dos sistemas de indicadores internacionais com vistas à avaliação e medição da qualidade de sistemas de educação.

### 3.3.1 Indicadores de qualidade para SES

Em virtude da abrangência da abordagem, da importância política e dos impactos sociais atualmente atribuídos aos resultados das avaliações e medições realizadas, o desenvolvimento de um sistema de indicadores para a educação deve seguir metodologias sistêmicas, válidas e confiáveis. Diversos trabalhos têm proposto e considerado o desenvolvimento de sistemas de indicadores baseados em visões sistêmicas, que, geralmente, consideram aspectos de (i) entradas e/ou recursos, (ii) processo e (iii) saídas e/ou resultados como uma adequada estratégia para a realização de procedimentos de avaliação, medição e acompanhamento do desenvolvimento e da qualidade da educação e dos sistemas nacionais de educação (UNESCO, 1997a; 1997b; 2003a; 2004; ESTRADA, 1999; EUROPEAN COMMISSION, 2000; OECD, 2002; NAVARRA, 2004; ORDEN HOZ, 2004; SARRAMONA, 2005).

Segundo Mercedes G. Garcia (2000), os sistemas de indicadores buscam superar a obtenção de uma simples soma de dados ao agrupar indicadores em função de fatores e aspectos que os tornem lógicos e, por conseguinte, forneçam uma visão significativa do estado dos sistemas de educação. Segundo a publicação *Sistema de indicadores de la educación de navarra*,

entre os novos instrumentos de avaliação que foram desenvolvidos nos últimos tempos, há um que tem experimentado um rápido desenvolvimento na última década. Trata-se dos chamados indicadores da educação. Um indicador é um sinal ou indício que permite captar e representar aspectos de uma realidade que não resulta diretamente acessível ao observador. A seleção de um conjunto limitado porém significativo de indicadores, o que atualmente se conhece como sistema de indicadores, permite formar uma idéia sintética do funcionamento de um sistema de educação, porém os indicadores não explicam por si só as relações causais que existem na realidade que representam nem permitem extrair conclusões inequívocas. Sua virtude é iluminar a realidade e aportar elementos de juízo para interpretá-la corretamente (NAVARRA, 2004, p.11).

Para Norberto Bottani (1998), indicadores “são sinais que chamam a atenção sobre determinados comportamentos de um sistema [e no caso do ensino devem dar] uma informação precisa e aceitável sobre o estado de saúde dos sistemas escolares e sobre os resultados dos investimentos educacionais”. De acordo com Mercedes García (2000), os indicadores podem ser definidos de duas maneiras: (a) uma mais restritiva, entendendo que

o indicador é um dado quantitativo referido ao sistema de educação que revela algo sobre seu funcionamento ou “saúde”, e (b) outra mais livre, na qual o indicador é entendido como uma variável qualquer que seja clara e consistente e que ajude a compreender melhor o nível e as mudanças produzidas no sistema, podendo tanto ser um dado quantitativo como um informe descritivo ou narrativo. Enfim, geralmente um indicador é entendido como um elemento informativo, sobre algum componente ou atributo do sistema de educação, orientado a servir de fundamento para elaborar juízos sobre o mesmo.

Segundo Richard James (2003), nem tudo que é avaliável em educação superior é mensurável e os indicadores qualitativos são necessários para aspectos importantes do processo educacional. Dessa forma, muitos sistemas de indicadores no campo da educação também incluem indicadores de natureza qualitativa. Um indicador, apesar de ser instrumento de alcance limitado, pode possuir grande relevância e difusão em função de duas características intrínsecas: capacidade de síntese e de orientar a tomada de decisão (SARRAMONA, 2005). Pode-se dizer que os indicadores se diferenciam do conceito de *standard* principalmente em razão da condição prévia de mensuração deste último, ou seja, diferentemente de um *standard*, um “indicador” não contém uma mensuração ou medida prévia desejável que sirva como referencial para comparações.

Pela análise da literatura, percebe-se que existe consenso acerca de algumas características necessárias para a definição de indicadores úteis e confiáveis com vistas à avaliação ou ao acompanhamento dos sistemas de educação (GARCÍA, 2000; YONEZAWA; KAISER, 2003; NAVARRA, 2004), entre as quais se destacam:

- *relevância e significância*: devem gerar informações significativas sobre aspectos relevantes;
- *imediatez*: devem facilitar uma idéia rápida e global da situação do sistema de educação;
- *validade e confiabilidade*: devem se relacionar com informações reconhecidas como válidas e confiáveis;
- *exequibilidade*: a obtenção de suas informações deve ser exequível operacional e economicamente;

- *perdurabilidade*: deve possibilitar o estabelecimento de estudos e comparações longitudinais do sistema de educação.

Em trabalho desenvolvido para a Unesco, Richard James (2003, p. 221) procurou sumarizar o que as experiências nacionais e internacionais acumularam acerca dos indicadores de sistemas de educação nos últimos anos:

- indicadores que são abstratos ou baseados em fórmulas complexas não são facilmente interpretados – ou são mal interpretados – pelos vários *stakeholders* com interesse na educação superior. Simplicidade é uma virtude, e os indicadores devem ser transparentes e facilmente validados;
- não obstante o valor da simplicidade, o indicador que é excessivamente “puro” possui tênues ligações com os objetivos e não detecta diferenças não explícitas ou as mudanças temporais que têm pouco valor, o que pode ocasionar negligências;
- os resultados mais úteis estrategicamente são alcançados quando um acordo sobre a estrutura de coleta de dados e relatório é estabelecido. Particularmente, se a análise comparativa deve ser empreendida, a definição de indicadores deve ser precisa e as variáveis quantitativas devem possuir adequadas propriedades psicométricas;
- para a maioria dos fins relativos às questões políticas, a quantidade de indicadores deve ser mínima, do contrário o levantamento de dados tende a tornar-se um fim em si mesmo. As experiências das atividades de *benchmarking* no mundo dos negócios é que uma grande quantidade de indicadores numéricos cria problemas de gerenciamento e coleta de dados que dispersam a análise e o uso das conclusões;
- quando existem indicadores “simples” ou “absolutos”, esses raramente são neutros. A criação dos indicadores estabelece uma hierarquia de valores, e o ato de medir ou relatar afeta o objetivo da mensuração. Selecionar indicadores liga prioridades a certas metas e funções e, em longo prazo, pode redirecionar recursos já acordados. A tendência normativa dos indicadores é valiosa em muitas circunstâncias, mas eles podem atuar contra a diversidade institucional dentro dos sistemas;
- a categorização dos indicadores é útil na elaboração de projetos exequíveis. A maioria dos indicadores de educação superior assume um modelo de processo e

produção representando a educação superior como um sistema de entradas, processos e saídas. Os indicadores de saídas – ou de resultados - são geralmente os mais difíceis de se mensurar e requerem consideráveis interpretações subjetivas;

- os dados quantitativos “puros” geralmente requerem modificações antes que possam transmitir significado suficiente para guiar políticas e ações. A modificação necessária pode envolver representações como percentuais (por ex., despesa pública em educação como um percentual do PIB) ou o cálculo de uma tendência temporal (por ex., percentual de mudança anual em gastos públicos como uma porcentagem do PIB);
- uma característica da educação superior é o longo tempo existente entre as ações e os resultados em muitas áreas importantes. Esse longo tempo cria dificuldades particulares para se mensurar quantitativamente se os propósitos estão melhorando continuamente. Portanto, a análise dos indicadores e todas as ações planejadas devem levar em conta o horizonte de tempo para os resultados;
- o sentido de medida de alguns indicadores é questionável, dependendo se foram supostos para medir qualidade ou eficiência. Além disso, a interpretação de certos indicadores de resultados pode auxiliar a análise da qualidade das saídas. Se “despesas por estudante” for tomado como um exemplo, de acordo com uma interpretação, o alto custo unitário pode ser usado como um indicador de processo com alta qualidade educacional. O baixo custo unitário, por outro lado, pode ser interpretado como uma medida de eficiência;
- as medidas dos impactos da qualidade do ensino, pesquisa e valor-agregado da educação superior são particularmente alusivas e sujeitas aos efeitos da reputação ou *status*. Os atuais indicadores de *performance* para a qualidade de ensino têm bases conceituais alternativas e a maioria possui um elemento de alta subjetividade;
- uma das questões mais importantes para a maioria dos projetos de indicadores é o que fazer após a coleta de dados. Indicadores não fazem, por si mesmos, especificações de ações a serem tomadas. As ações requerem uma interpretação do significado dos indicadores dentro de uma maior compreensão do contexto. Inevitavelmente, há uma dimensão comparativa dos indicadores projetados, mesmo

que não esteja explicitado. Comparações são valiosas – talvez indispensáveis – para informar e guiar as políticas e ações. Comparações podem ser feitas em relação ao tempo que passou, em relação aos objetivos, ou com outros sistemas e organizações similares. Quando os indicadores são fortemente dependentes do contexto social, político e econômico, as comparações realizadas com outros sistemas ou organizações devem ser empreendidas de forma cautelosa e ciente das diferenças contextuais;

- uma vez que a informação do indicador está disponível, há uma tendência de que seja usada para finalidades distintas da sua criação. Dentro dos sistemas mais orientados ao mercado, os indicadores no nível institucional fornecem informações comercialmente sensíveis e que são de interesse dos estudantes. Indicadores em nível de sistema podem atrair pouca atenção desta natureza;
- a coleta de bons dados tem alto custo e os recursos adequados precisam estar disponíveis e separados para a coleta, análise e relatório. Genericamente falando, a cooperação das instituições para fornecer dados para indicadores em nível de sistema é vital porque a coleta de determinadas informações somente é possível se realizada em nível institucional.

De acordo com Richard James (2003), é improvável que todos os indicadores em nível de sistemas nacionais de educação satisfaçam a todas as exigências prévias, mas deve-se procurar que eles compartilhem algumas virtudes, tais como serem suficientemente provocativos e relevantes; serem capazes de definir o que é importante para diferentes nações e sistemas; serem capazes de mensurar qualidades em nível de sistema mais do que em nível institucional; serem de fácil interpretação para todos os *stakeholders* e serem suficientemente detalhados para revelar pequenos desenvolvimentos no tempo. Segundo o autor, “decidir uma estrutura de indicadores é bastante complexo em qualquer situação, mas a seleção de indicadores apropriados para nível de sistema envolve particularmente questões complexas sobre política, técnica e prática” (JAMES, 2003, p. 224). Portanto, a seleção dos aspectos ou características para a construção de um sistema de indicadores com vistas à avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade de um sistema de educação deve levar em conta: (a) a concepção de qualidade adotada (dimensão política); (b) a

necessidade da observância de algumas características, tais como relevância, validade e confiabilidade dos indicadores (dimensão técnica); (c) a disponibilidade de dados (dimensão prática).

Segundo Alejandro Tiana, a valoração dos resultados da avaliação e medição de sistemas de educação é tão importante quanto difícil.

É importante porque constitui a medida fundamental do êxito alcançado por um sistema de educação determinado em relação ao logro de seus objetivos centrais. Nesse sentido não há país que possa ignorar a relevância de tal valoração. Porém, é difícil tanto por motivos conceituais (na medida em que as necessidades sociais e individuais mudam, a educação também o deve fazer) como empíricos (a própria amplitude da tarefa proposta é sua maior inimiga). Dita dificuldade está na origem da redução que se faz na prática durante as avaliações dos sistemas de educação, que consiste no desprezo da diferença entre os resultados desejáveis e os efetivamente mensurados. Tal redução é motivo freqüente de críticas, muitas vezes sérias e rigorosas (1996, p. 15).

Certamente, o uso de indicadores para referenciar a qualidade de um sistema de educação não está imune de críticas ou isento a polêmicas. Não raramente, os indicadores são acusados de não propiciar a explicação das causas das situações e de suporem simplificações da realidade que não são úteis para a efetiva melhora das instituições e cursos. Assim, muitas das tentativas de avaliações internacionais baseadas em indicadores e instrumentos prioritariamente quantitativos têm sido objeto de críticas epistemológicas e metodológicas (BOTTANI, 1998). Entretanto, no caso de sistemas nacionais de educação é notória a dificuldade existente de se desenvolverem avaliações em larga escala por meio de instrumentos prioritariamente qualitativos.

Além disso, “se avaliação implica em juízo, este deve resultar de observações concretas baseadas em normas ou valores os mais objetivos possíveis” (OEI, 1994), bem como “faz-se necessário objetivar parâmetros educativos de caráter geral, que permitam comparações [...] e a tomada de decisão dos responsáveis políticos pelos sistemas de educação” (SARRAMONA, 2005, p. 3). No mínimo, deve-se reconhecer que os sistemas de indicadores permitem estabelecer importantes comparações e observar tendências de caráter interno e de desenvolvimento da qualidade dos sistemas de educação por meio da explicitação de séries temporais. Na opinião de Alejandro Tiana,

entre os mecanismos postos em prática para efetuar um diagnóstico de sistemas de educação, quizá o mais inovador seja a elaboração e cálculo sistemático de indicadores de educação. [...] Não obstante continuar submetidos a polêmicas, não cabe dúvida que têm tido uma grande incidência sobre os modos de conceber e utilizar informações acerca da educação (1996, p. 11).

Para Jaume Sarramona,

a conclusão que podemos chegar da polêmica é que, por um lado, as críticas obrigam a revisão constante dos indicadores e, por outro, se generaliza seu emprego em todos os âmbitos da educação, como consequência, de um desejo atualmente implacável, de avaliação e, por conseguinte, por comparação de parâmetros referidos, mais ou menos acertadamente, a pretendida qualidade (2005, p. 5).

Enfim, as dificuldades existentes não justificam a não-realização de avaliações e medições do desenvolvimento e da qualidade dos sistemas de educação superior baseadas em sistemas de indicadores. Portanto, em face dos objetivos desta tese e da revisão de literatura realizada, pressupõe-se que a avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade de sistemas de educação superior estão diretamente relacionadas ao acompanhamento de desempenho de um conjunto de indicadores de entradas, de processos e de resultados dentro de um determinado período de tempo, ou seja, o desenvolvimento da qualidade do sistema de educação superior de um país pode ser monitorado sem a necessidade do uso do conceito de *standards* (prévias medidas de desempenho) ou de comparações com sistemas de outros países, visto que importa, fundamentalmente, a comparação do comportamento e desempenho dos indicadores em relação a eles mesmos dentro de um determinado período de tempo, como, por exemplo, numa seqüência de dez anos.

### **3.3.2 Avaliações e medições internacionais de SES**

O crescente interesse internacional por indicadores em nível de sistema de educação está relacionado, por um lado, com a intenção dos governos de prestar contas e monitorar o desenvolvimento dos sistemas de educação com vistas a medidas objetivas de desempenho e, de outro lado, com a emergência e a relevância que o assunto qualidade em educação assumiu nas últimas décadas. Dessa forma, o desenvolvimento de sistemas de indicadores

internacionais tem como objetivo não apenas o julgamento, mas também o estabelecimento de políticas e ações em nível de sistema de educação. Não obstante os propósitos estarem ligados a julgamentos ou a políticas, os indicadores são quase sempre desenvolvidos considerando a possibilidade de avaliar e medir “uma pretensa” qualidade existente nos sistemas de educação, visto que esse é um referencial fundamental tanto para orientar e justificar velhas e novas políticas e ações como para embasar julgamentos de valor e mérito. Reconhecidos organismos internacionais, como a OCDE, Unesco e a Comissão Européia baseiam avaliações e medição do desempenho e da qualidade de sistemas de educação dos países em sistemas de indicadores. A seguir são apresentados alguns dos indicadores internacionais mais importantes.

### ***Indicadores da OCDE para sistemas de educação nacionais***

Um dos mais importantes projetos internacionais é o *International Indicators of Education Systems* (Ines), do Centre for Educational Research and Innovation (Ceri), vinculado à OCDE, que tem como principal objetivo a produção de indicadores educativos sobre os sistemas de educação dos países membros. Sua primeira versão ocorreu no ano de 1992 e posteriormente foi-se ampliando até chegar ao projeto *Programme for Indicators of Student Achievement* (Pisa), com vistas a obter seus próprios indicadores comparativos internacionais dos rendimentos escolares dos alunos. A partir dessa base desenvolvida pela OCDE, alguns países têm construído suas próprias estruturas de indicadores para seus sistemas de educação (SARRAMONA, 2005). Na publicação *Education at a glance: OECD indicators 2002* (OECD, 2002, p. 5) a OCDE apresenta uma lista de 33 indicadores, sendo quatorze relativos aos resultados da aprendizagem; seis sobre recursos econômicos e humanos; seis de acesso a educação, participação e promoção e sete de contexto pedagógico e organização escolar (Figuras 5, 6, 7 e 8).

<b>Código</b>	<b>Descrição do indicador</b>
A1	Proporção de diplomados no ensino médio e nível de formação da população adulta
A2	Proporção na obtenção de diplomas em nível terciário
A3	Nível de formação da população ativa e da população adulta
A4	Distribuição dos diplomados por áreas do conhecimento
A5	Compreensão da leitura dos jovens de 15 anos
A6	Cultura matemática e científica dos jovens de 15 anos
A7	Variação de desempenho segundo os tipos de escolas
A8	Compromisso e conhecimentos cívicos
A9	<i>Status</i> dos pais e rendimento dos alunos
A10	Lugar de nascimento, língua falada pela família e compreensão escrita dos jovens de 15 anos
A11	Taxas de emprego segundo o nível de formação
A12	Estimativa de anos em educação, trabalho, desemprego entre os 15 e 29 anos
A13	O desempenho da educação: taxas de rendimento privado e social da educação e seus determinantes
A14	O desempenho da educação: ligação entre capital humano e crescimento econômico

Fonte: OECD, 2002, p. 29.

Figura 5 – Indicadores de resultado da aprendizagem da OCDE 2002

<b>Código</b>	<b>Descrição do indicador</b>
B1	Gastos em educação por estudante
B2	Gastos em função do tipo de escola em percentagem sobre o PIB
B3	Gasto público total em educação
B4	Proporção de investimento público e privado em instituições escolares
B5	Ajuda e suporte público aos estudantes
B6	Gastos em instituições escolares segundo categoria dos serviços e recursos

Fonte: OECD, 2002, p. 143.

Figura 6 – Indicadores de recursos econômicos e humanos da OCDE 2002

<b>Código</b>	<b>Descrição do indicador</b>
C1	Taxas de escolarização
C2	Taxas de acesso e expectativa de escolarização no ensino terciário e participação no secundário
C3	Estudantes estrangeiros no ensino terciário
C4	Participação da população adulta em atividades de educação continuada
C5	Formação e emprego dos jovens
C6	Situação dos jovens com baixos níveis de escolarização

Fonte: OECD, 2002, p. 213.

Figura 7 – Indicadores de acesso à educação, participação e promoção da OCDE 2002

<b>Código</b>	<b>Descrição do indicador</b>
D1	Número total de horas de escolarização previstas para alunos entre 9 e 14 anos
D2	Tamanho das turmas e taxa de alunos por professor
D3	Uso e disponibilidade de computadores nos ambientes escolar e familiar
D4	Atitudes e experiências dos meninos e das meninas no domínio das TICs
D5	Clima dos estabelecimentos escolares
D6	Salário dos docentes nas escolas públicas primárias e secundárias
D7	Número de horas de ensino e tempo de trabalho dos docentes

Fonte: OECD, 2002, p. 271.

Figura 8 – Indicadores de contexto pedagógico e organização escolar da OCDE 2002

O sistema de indicadores da OCDE publicado em 2002 tem como objeto de avaliação, medição e acompanhamento os sistemas globais de educação dos países membros em seus mais diversos níveis e subsistemas (ensino fundamental, ensino médio ou secundário, educação superior ou ensino terciário etc.). A OCDE destaca os aspectos de resultado dos sistemas de educação visto que quase metade dos indicadores se refere aos resultados intermediários e finais dos sistemas de educação (Indicadores de resultado da aprendizagem). Por outro lado, apenas os seis indicadores de recursos econômicos e humanos estão relacionados com as entradas do sistema e os sete indicadores de contexto pedagógico e organização escolar referem-se aos processos. Os indicadores de acesso à educação, participação e promoção abordam questões que podem ser interpretadas principalmente como do contexto dos sistemas de educação. Entre os objetivos da OCDE no desenvolvimento das avaliações e medições estão, em primeiro lugar, proporcionar um marco institucional para examinar a validade e relevância dos indicadores educativos dos países membros, comparar as experiências relacionadas a avaliações de larga escala dos países e compartilhar as experiências de melhoria dos sistemas de educação e, em segundo lugar, produzir indicadores que gerem informações úteis sobre os sistemas de educação.

Com vistas a empreender uma análise acerca dos possíveis elementos conceituais de qualidade em educação presentes no sistema de indicadores da OCDE, na Figura 9 desenvolve-se um exercício que relaciona cada indicador com alguns dos principais termos e propriedades utilizadas para definir qualidade em ES ou qualidade de um sistema de educação. Assume-se que os termos “empregabilidade” e “eficiência” apontam para a presença de elementos conceituais da visão economicista e que os termos “relevância” e

“equidade” apontam para a presença de elementos conceituais das visões pluralistas e de equidade da qualidade. Entende-se que a propriedade de “relevância” de um sistema de educação está ligada a aspectos estratégicos, socioculturais e econômicos para um país ainda em fase de desenvolvimento, tais como P&D, pesquisa, desenvolvimento social e humano e crescimento econômico.

De um total de trinta e três indicadores, apenas o indicador ‘A9 – Status dos pais e rendimento dos alunos’ permite a verificação da existência de igualdade no rendimento entre alunos de diferentes classes sociais, ou seja, apenas um indicador trata diretamente de aspectos relacionados à equidade do sistema de educação para alunos provenientes de diferentes classes sociais. Em relação à propriedade de “relevância”, pode-se dizer que apenas os dois indicadores ‘A13- O desempenho da educação: taxas de rendimento privado e social da educação e seus determinantes’ e ‘A14- O desempenho da educação: ligação entre capital humano e crescimento econômico’ permitem a avaliação direta dos impactos dos sistemas de educação no desenvolvimento sociocultural e econômico de países considerados ainda em fase de desenvolvimento. Assim, de todos os indicadores utilizados para os sistemas nacionais de educação pela OCDE de 2002 somente três tratam diretamente de aspectos e propriedades características das visões pluralistas e de equidade da qualidade em educação. Por outro lado, sete indicadores abordam diretamente aspectos relacionados com a propriedade de “eficiência” na gestão econômica dos sistemas nacionais de educação: ‘B1- Gastos em educação por estudante’, ‘B2- Gastos em função do tipo de escola em percentagem sobre o PIB’, ‘B3- Gasto público total em educação’, ‘B4- Proporção de investimento público e privado em instituições escolares’, ‘B5- Ajuda e suporte público [de financiamento] aos estudantes’, ‘B6- Gastos em instituições escolares segundo categoria dos serviços [inclusive em P&D] e recursos’ e ‘D2- Tamanho das turmas e taxa de alunos por professor’.

<b>Código</b>	<b>Descrição do indicador</b>	<b>Propriedade</b>
A1	Proporção de diplomados no ensino médio e nível de formação da população adulta	-
A2	Proporção na obtenção de diplomas em nível terciário	-
A3	Nível de formação da população ativa e da população adulta	-
A4	Distribuição dos diplomados por áreas do conhecimento [e por tipo de educação terciária]	-
A5	Compreensão da leitura dos jovens de 15 anos	-
A6	Cultura matemática e científica dos jovens de 15 anos	-
A7	Variação de desempenho segundo os tipos de escolas	-
A8	Compromisso e conhecimentos cívicos	-
A9	Status dos pais e rendimento dos alunos	equidade
A10	Lugar de nascimento, língua falada pela família e compreensão escrita dos jovens de 15 anos	-
A11	Taxas de emprego segundo o nível de formação	empregabilidade
A12	Estimativa de anos em educação, trabalho, desemprego entre os 15 e 29 anos	empregabilidade
A13	O desempenho da educação: taxas de rendimento privado e social da educação e seus determinantes	relevância
A14	O desempenho da educação: ligação entre capital humano e crescimento econômico	relevância
B1	Gastos em educação por estudante	eficiência
B2	Gastos em função do tipo de escola em percentagem sobre o PIB	eficiência
B3	Gasto público total em educação	eficiência
B4	Proporção de investimento público e privado em instituições escolares	eficiência
B5	Ajuda e suporte público [de financiamento] aos estudantes	eficiência
B6	Gastos em instituições escolares segundo categoria dos serviços [inclusive em P&D] e recursos	eficiência
C1	Taxas de escolarização	-
C2	Taxas de acesso e expectativa de escolarização no ensino terciário [em cursos de tempo integral ou não] e participação no secundário	-
C3	Estudantes estrangeiros no ensino terciário	-
C4	Participação da população adulta em atividades de educação continuada	-
C5	Formação e emprego dos jovens	empregabilidade
C6	Situação dos jovens com baixos níveis de escolarização	empregabilidade
D1	Número total de horas de escolarização previstas para alunos entre 9 e 14 anos	-
D2	Tamanho das turmas e taxa de alunos por professor	eficiência
D3	Uso e disponibilidade de computadores nos ambientes escolar e familiar	-
D4	Atitudes e experiências dos meninos e das meninas no domínio das TICs	-
D5	Clima dos estabelecimentos escolares	-
D6	Salário dos docentes nas escolas públicas primárias e secundárias	-
D7	Número de horas de ensino e tempo de trabalho dos docentes	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de OECD, 2002.

Figura 9 – Relação entre os indicadores da OCDE e propriedades da qualidade

Em relação aos aspectos da ligação entre os sistemas nacionais de educação e os empregos, o sistema da OCDE inclui quatro indicadores diretamente vinculados ao assunto: ‘A11- Taxas de emprego segundo o nível de formação’, ‘A12- Estimativa de anos em educação, trabalho, desemprego entre os 15 e 29 anos’, ‘C5- Formação e emprego dos jovens’ e ‘C6 - Situação dos jovens com baixos níveis de escolarização’. Portanto, o sistema de indicadores da OCDE de 2002 enfatiza e prioriza aspectos economicistas da educação em detrimento de características de relevância social e equidade dos sistemas de educação dos países. Não obstante o sistema da OCDE ter como objeto de avaliação e medição os sistemas globais de educação dos países, pode-se dizer que os indicadores utilizados não são plenamente apropriados para países ainda em fase de desenvolvimento, visto que aspectos essenciais (equidade, relevância social, pesquisa etc.) dos sistemas de educação em contextos de países com desigualdade social e atrasos científicos e tecnológicos não recebem uma significativa abordagem e tratamento.

#### ***Indicadores da Unesco-Cepes para sistemas de educação superior nacionais***

Um dos mais importantes estudos acerca de indicadores para sistemas de educação superior nacionais está sendo desenvolvido pelo European Centre for Higher Education da Unesco em Bucareste, na Romênia. O projeto denominado *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century* (UNESCO, 2003a) examina a possibilidade de se estabelecerem indicadores estratégicos para monitorar o nível de desenvolvimento dos sistemas de educação superior dos Estados membros da Unesco. O projeto está relacionado com os dois documentos que resultaram da Conferência Mundial da Educação Superior da Unesco realizada em Paris no ano de 1998: “Higher education in the twenty-first century: vision and action” e o “Framework for priority action for change and development of higher education”. Os indicadores propostos buscam contribuir com as reflexões acerca do desenvolvimento da educação superior de acordo com o contexto da visão postulada durante o encontro de Paris. Segundo Richard James (2003, p. 220), que apresentou uma primeira sugestão de indicadores resultantes de encontros e estudos realizados pelo Unesco-Cepes, “o objetivo de sugerir indicadores em nível de sistema surge da idéia de que somente monitoração sistemática, bem como desenvolvimento institucional, possibilitam a implantação das específicas recomendações determinadas na Conferência Mundial em Educação Superior”.

Com vistas ao estabelecimento inicial de um conjunto de indicadores, realizou-se uma “compilação” das várias prioridades esboçadas no documento “Framework for priority action for change and development of higher education” e, então definiram-se quatro áreas de prioridades com subcategorias para o desenvolvimento da educação superior em nível de sistema (Tabela 2).

Tabela 2 - Estrutura condensada para o Plano de Ações Prioritárias da Unesco-Cepes

<i>ÁREA</i>	<i>SUBCATEGORIA</i>
Indicadores de quadro referencial que suporta as políticas e os desenhos de políticas	1.1 Quadro das políticas de prestação de contas e tomada de decisão: nacional e institucional
	1.2 Políticas claras para o pessoal acadêmico da educação superior
	1.3 Promoção e desenvolvimento de pesquisa
	1.4 Condições de liberdade e autonomia (institucional, acadêmica e estudantil)
Indicadores de financiamento	2.1 Financiamento realizado na educação superior
	2.2 Incremento de colaboração com outros países em relação à educação superior e a pesquisa, especialmente para reduzir a distância existente entre as nações industrialmente desenvolvidas e as ainda em estágio de desenvolvimento
	2.3 Uso de novas tecnologias
Indicadores de níveis apropriados de participação, acesso e retenção	3.1 Expansão do acesso
	3.2 Equidade no acesso
	3.3 Provisão de auxílio ao estudante
Indicadores de resultados econômicos e sociais	4.1 Ligações entre educação superior, indústria e emprego de graduados
	4.2 Promoção da mobilidade internacional
	4.3 Efeitos catalisadores dos sistemas globais e locais no desenvolvimento regional e nacional

Fonte: UNESCO, 2003a, p. 227.

Para cada subcategoria de cada área foram listadas ações e metas e seus possíveis indicadores desejáveis, conforme as tabelas abaixo.

Tabela 3 - Indicadores do quadro referencial que suporta as políticas e os desenhos de políticas da Unesco-Cepes

<i>Ações e metas</i>	<i>Possíveis indicadores a serem escolhidos</i>
<p>1.1 - Quadro das políticas de prestação de contas e tomada de decisão: nacional e institucional</p> <p>Envolvimento de todos os <i>stakeholders</i> relevantes</p> <p>Participação e envolvimento das mulheres na tomada de decisão</p> <p>Envolvimento dos estudantes em decisões políticas [institucionais]</p> <p>Alta qualidade de avaliação [institucional] interna e externa</p>	<p>Estas ações e metas são altamente subjetivas e não são facilmente especificadas quantitativamente</p>
<p>1.2 - Políticas claras para o pessoal acadêmico da educação superior</p> <p>Políticas claras relativas aos professores da educação superior</p> <p>Participação [de todo pessoal acadêmico] em ensino e pesquisa</p>	<p>Salários acadêmicos (de acordo com os dados de Paridade de Poder de Compra – PPC - da OCDE), Percentagem do tempo do pessoal destinado a P&amp;D, Percentagem do tempo do pessoal destinado ao ensino, Percentagem de pessoal acadêmico com doutorado, (Oportunidades para desenvolvimento profissional, revisão de desempenho?).</p>
<p>1.3 - Promoção e desenvolvimento de pesquisa</p> <p>Reforço da ligação entre educação superior e pesquisa</p> <p>Proximidade entre educação superior e instituições de pesquisa</p> <p>Desenvolvimento de pesquisa em todas as disciplinas da educação superior</p>	<p>Despesas com P&amp;D na educação superior, Percentagem total e por disciplina em relação as despesas nacionais totais com P&amp;D, Percentagem de estudantes pesquisadores em relação ao total de estudantes, Percentagem do tempo do pessoal técnico-administrativo gasto com P&amp;D, Despesas com P&amp;D por membros do pessoal acadêmico (de acordo com PPC da OCDE), Proporção do pessoal acadêmico envolvido com pesquisa, Proporção do financiamento da P&amp;D em educação superior pela iniciativa privada.</p>

Fonte: UNESCO, 2003a, p. 227.

Tabela 4 - Indicadores de financiamento da Unesco-Cepes

<i>Ações e metas</i>	<i>Possíveis indicadores a serem escolhidos</i>
2.1 – Financiamento realizado na educação superior Empenho de recursos humanos, materiais e financeiros	Dotação de fundos de toda a educação superior e por fonte pública ou privada da porcentagem do PIB (total público e privado) por equivalência a estudante de tempo integral (de acordo com PPC da OCDE), Despesas com ensino como porcentagem da despesa total.
2.2 - Incremento de colaboração com outros países em relação à educação superior e a pesquisa Cooperação crescente entre todos os países em todos os níveis do desenvolvimento econômico Redução da distância existente entre as nações industrialmente desenvolvidas e as em desenvolvimento	
2.3 - Uso de novas tecnologias Uso das TIC que estão se generalizando da forma mais expansiva possível para ajudar as instituições de educação superior	Porcentagem de tempo em que os cursos de educação superior utilizam TIC

Fonte: UNESCO, 2003a, p. 228.

Tabela 5 - Indicadores de níveis apropriados de participação, acesso e retenção da Unesco-Cepes

<i>Ações e metas</i>	<i>Possíveis indicadores a serem escolhidos</i>
3.1 - Expansão do acesso [Quando necessário] diversificar e expandir o acesso Alternativas e flexibilidade nos pontos de entrada e saída Educação permanente e/ou continuada	Número de estudantes dentro do país (total e por disciplina) para cada grupo de 100 mil habitantes, Porcentagem de estudantes com 25 anos ou mais (calouros dentro do país), bases da seleção (admissão).
3.2 - Equidade no acesso Acesso para todos com base no mérito Consolidação da participação das mulheres Criação de entradas, especialmente para estudantes mais velhos	Razão entre a proporção de estudantes da educação superior das classes sociais mais baixas e a proporção da população de classes sociais mais baixas, Porcentagem de estudantes de 'primeira geração' na educação superior entre os calouros, Razão de homens para mulheres entre os calouros dentro do país, Porcentagem de mulheres envolvidas em programas de pesquisa da educação superior em relação ao total de estudantes envolvidos em programas de educação superior, Porcentagem de estudantes que trabalham.
3.3 - Provisão de auxílio ao estudante Formas de auxílio aos estudantes, incluindo medidas para melhorar condições de vida dos estudantes	Taxa de retenção do primeiro ano, Razão estudantes (todos) / professor, Razão estudantes (todos) / pessoal.

Fonte: UNESCO, 2003a, p. 229.

Tabela 6 - Indicadores de resultados econômicos e sociais da Unesco-Cepes

<i>Ações e metas</i>	<i>Possíveis indicadores a serem escolhidos</i>
4.1 - Ligações entre educação superior, indústria e emprego de graduados Ligações próximas entre educação superior e mundo do trabalho	Taxa de emprego de graduados: dois anos ou mais, total e por disciplina
4.2 - Promoção da mobilidade internacional Auxílio no desenvolvimento de mobilidade internacional e nacional do pessoal e dos estudantes	Percentagem de estudantes internacionais em relação a todos os estudantes, Percentagem dos membros do pessoal acadêmico com mais alta titulação obtida no exterior
4.3 - Efeitos catalisadores dos sistemas globais e locais no desenvolvimento regional e nacional Estímulo para todo o sistema de educação Contribuição para o desenvolvimento local, regional e nacional	Gastos totais com todos os sistemas de educação e por nível como uma percentagem do PIB, Taxas de participação da Educação por nível.

Fonte: UNESCO, 2003a, p. 229.

Richard James (2003, p. 203) reconhece que pode existir uma distância entre a definição conceitual e os resultados possíveis de alguns indicadores propostos, gerando-se, assim, preocupações em relação à sua validade. O autor também destaca uma lista de observações acerca de questões relacionadas com os indicadores quantitativos:

- as taxas de participação dos subgrupos socioeconômicos são notoriamente difíceis de se mensurar. Os dados socioeconômicos usuais são renda, tipo de emprego e nível de instrução. Para o propósito de acesso na educação superior, o nível de educação da família é uma medida útil para verificação do acesso dos calouros;
- os dados sobre os calouros são mais sensíveis para detectar os efeitos das mudanças e desenvolvimentos do que dados sobre todos os estudantes;
- dados das disciplinas e nível de participação em projetos de pesquisas avaliam melhor a participação das mulheres;
- pesquisas demonstram claramente que o primeiro ano de estudo é um tempo crítico para a retenção. Taxas de retenção no primeiro ano servem como uma aproximação da escala e da qualidade dos serviços de auxílio aos estudantes;

- para medir a promoção e o desenvolvimento da pesquisa, gastos com P&D em educação superior é a melhor abordagem tanto áreas do conhecimento como por total geral;
- “percentagem de estudantes pesquisadores em relação ao total de estudantes” é o melhor indicador de nível de P&D, entretanto as variações entre as áreas do conhecimento precisam ser consideradas;
- para se obter um retrato exato do resultado dos graduados (taxas de emprego e destinação) a medida precisa ocorrer durante um período de um ou dois anos após a graduação. O relatório dos resultados por amplas áreas ou carreiras é valioso;
- junto com a idade, a forma de acesso é um bom indicador do nível de desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida (educação permanente);
- os dados geralmente “puros” (por ex., salários acadêmicos) devem ser ajustados usando dados da “paridade de poder de compra” da OCDE.

Por fim, antes de sugerir algumas divisões para os indicadores propostos (sexo, idade, área do conhecimento, titulação etc.) Richard James apresenta algumas vantagens de se medirem resultados em detrimento da verificação da existência de ações, destaca a importância dos efeitos das TIC na educação superior e aponta para uma tendência de aumento da abordagem de indicadores relacionados com a internacionalização e educação a distância em razão da emergência de diversas franquias internacionais no âmbito da educação superior.

Os indicadores do documento “System-level and strategic indicators for monitoring higher education in the twenty-first century” (UNESCO, 2003a) da Unesco-Cepes não apresentam uma estrutura clássica de entrada, processo e saída, mas apresentam-se divididos em quatro grandes grupos: o grupo ‘Indicadores de quadro referencial que suporta as políticas e os desenhos de políticas’ possui uma forte ênfase nos aspectos da democratização do sistema, políticas para pessoal e promoção da dimensão pesquisa; os ‘Indicadores de financiamento’, além de abordarem o empenho de recursos humanos, materiais e financeiros, consideram o nível de uso das TIC e as cooperações internacionais; o grupo ‘Indicadores de níveis apropriados de participação, acesso e retenção’ é o que

apresenta a maior quantidade de indicadores e refere-se principalmente aos aspectos de expansão e equidade no acesso e retenção dos estudantes; o último grupo, 'Indicadores de resultados econômicos e sociais', procura abordar aspectos da relação entre a educação superior e a economia, emprego e mobilidade internacional.

Ao contrário da OCDE, a Unesco-Cepes não enfatiza aspectos relacionados aos resultados. De um total de vinte e nove, apenas o indicador 'Taxa de emprego de graduados: dois anos ou mais, total e por disciplina' está diretamente direcionado à empregabilidade. Questões de entradas e processo do sistema estão presentes em quase todos os grupos e caracterizam a maioria dos indicadores propostos pela Unesco-Cepes. Diversos indicadores das ações e metas - 'Políticas claras para o pessoal acadêmico da educação superior, Promoção e desenvolvimento de pesquisa', 'Financiamento realizado na educação superior', 'Efeitos catalisadores dos sistemas globais e locais no desenvolvimento regional e nacional' - apresentam indicadores de entrada de recursos humanos e financeiros. Os indicadores sugeridos apresentam alguns aspectos e abordagens relacionados com as propriedades de relevância e equidade de um sistema de educação superior, porém não existem aspectos relativos à diversidade existente nos sistemas.

Diversos indicadores referem-se ao financiamento e a destinação de tempo de pessoal com o desenvolvimento de P&D, como, por exemplo, 'Despesas com P&D na educação superior', 'Percentagem total e por disciplina em relação as despesas nacionais totais com P&D', 'Percentagem de estudantes pesquisadores em relação ao total de estudantes', 'Percentagem do tempo do pessoal técnico-administrativo gasto com P&D', 'Despesas com P&D por membros do pessoal acadêmico'. Os indicadores da área 'participação, acesso e retenção' permitem a avaliação de aspectos dos sistemas de educação superior relacionados com a propriedade da equidade existente: 'Razão entre a proporção de estudantes da educação superior das classes sociais mais baixas e a proporção da população de classes sociais mais baixas', 'Percentagem de estudantes que trabalham' e 'Razão de homens para mulheres entre os calouros de dentro do país'.

Uma das maiores contribuições da publicação da Unesco-Cepes está relacionada com as importantes questões e abordagens desenvolvidas acerca das problemáticas do uso de indicadores quantitativos e qualitativos. Alguns limites importantes e diversas sugestões

para melhorar o uso dos mesmos com vistas à avaliação e medição dos sistemas de educação superior são descritos.

### *Avaliação e análise da OCDE de sistemas de educação superior nacionais*

Outro importante trabalho desenvolvido em âmbito mundial a partir de indicadores em nível de sistema de educação superior de um país está sendo desenvolvido em Portugal. A OCDE está encarregada de realizar uma avaliação global do sistema de educação superior português, considerando as respectivas políticas, a sua dimensão sistêmica, as suas potencialidades e fragilidades no contexto europeu, a sua eficiência e o seu estado de desenvolvimento, bem como as medidas necessárias para promover a racionalização do sistema, da estrutura administrativa do sistema e o enquadramento atual de regulação. Também serão avaliados os procedimentos de acesso ao ensino superior, tendo em vista ajudar a abertura do ensino superior a novos públicos e a promover a aprendizagem ao longo da vida, de uma forma que melhore as qualificações da população portuguesa no contexto europeu.

A avaliação desenvolvida pela OCDE em Portugal envolve levantamento de dados, medição de indicadores e análise de dados em termos das principais tendências da educação superior. O relatório básico que sintetiza todo o estudo divide-se em quatro partes: o contexto, a educação superior, os componentes da educação superior e as questões e transformações. A parte um, sobre o contexto, apresenta uma visão geral e histórica da educação, as tendências populacionais, econômicas e do mercado de trabalho do país para os próximos 15 anos e as pressões nacionais e internacionais (principalmente do contexto europeu) existentes para mudanças na educação superior. A segunda parte propõe-se fornecer informações detalhadas sobre a educação superior: filosofia presente na evolução do sistema nos últimos trinta anos, revisão da legislação e postura política dos diferentes grupos e os componentes principais do sistema (universidades, politécnicas, faculdades, escolas superiores etc.). A parte três fornece informações detalhadas para todo o conjunto de elementos do sistema por tipo de instituição. O texto baseia-se em dados para fazer uma breve descrição e apontar algumas análises acerca das tendências e problemas em termos de equidade, eficácia e eficiência, cobrindo onze características (CIPES, 2006):

- *Sistema de governo*: Qual é o respectivo papel do governo e de outros órgãos; quais são as responsabilidades financeiras de diferentes corpos, incluindo responsabilidade de prestação de contas; como está constituído o quadro de governo; como o sistema media autonomia e prestação de contas; quais são as mudanças legislativas recentes no domínio de governo; quais são as mudanças nas regras e normas que afetam o processo de alocação de orçamentário das instituições ou suas autonomias noutros domínios;
- *Participação*, por faixa-etária e por tipos de programas;
- *Despesas* totais, no meio governamental ou outros meios; despesas por estudantes;
- *Despesas com pesquisas*, por tipo de instituição, incluindo instituições de pesquisa e subsídios para pesquisa para o setor privado;
- *Custo médio* por tipo de estudo;
- *Custo médio* para os indivíduos poderem ter acesso para além de todos os subsídios que podem receber;
- *Equidade no acesso*: descreve qualquer arranjo, legislação e regulação que se referem especificamente à igualdade no acesso, por *status* socioeconômico ou rendimento, gênero, região, etnia, ou qualquer outro critério; como são tratados os adultos;
- *O sistema de garantia da qualidade* e legislação correlata; qual é o sistema para assegurar qualidade no ensino; quais são algumas das evidências de qualidade no ensino; existem ações com vistas a melhorar a qualidade do ensino; no caso da pesquisa: como a qualidade da pesquisa é avaliada e assegurada?
- *Ligações com o sistema secundário*: quais são as ligações entre os sistemas secundário e terciário; como são selecionados os estudantes para o setor terciário; que sistema de orientação está disponível para estudantes de nível secundário e para aprendizagem de adultos;
- *Ligações com o mercado de trabalho*: natureza das ligações – emprego bem como ligações da pesquisa e inovações; financiamento de empregadores de estudos individuais; tradição de doações;

- *Relacionamentos além-fronteiras*: os fluxos dos estudantes nos dois sentidos, pesquisadores; as redes de trabalho entre instituições nacionais e internacionais; fluxos de outros serviços internacionais.

Por fim, a quarta parte do relatório básico da OCDE sobre o sistema de educação superior de Portugal procura fornecer uma avaliação geral das principais questões ou transformações. Seis questões são tratadas de forma detalhada (CIPES, 2006):

*A educação superior e as metas nacionais*: procura responder a questões relacionadas ao desempenho da missão da educação superior para o país: Existe consenso geral sobre as metas nacionais e elas têm sido articuladas claramente para a educação superior? Quais as percepções gerais acerca de como a educação superior está desempenhando suas metas nacionais? Portugal possui mecanismos ou um sistema local para assegurar que os objetivos nacionais estão sendo alcançados pela educação superior? Fornecer referências a todos os estudos sobre a eficiência educacional e o papel das saídas do sistema de educação superior no crescimento econômico e na inovação.

*Acesso e equidade*: Quais são os problemas percebidos em relação à equidade no acesso e oportunidade educacionais na educação superior? Quais são algumas das questões contenciosas nessa área? Quais *stakeholders* têm problemas específicos? Existe legislação específica sobre o assunto e, se sim, referem-se especificamente a quais problemas?

*Qualidade da provisão*: Como a qualidade é entendida? Quais os problemas da qualidade no ponto de vista dos diferentes grupos de clientes? Existem instituições locais para garantir qualidade? Quais são alguns dos problemas das instituições existentes para a garantia de qualidade, especialmente em consideração à provisão do setor privado e comercial?

*Recursos humanos*: Quais são os problemas, se existirem, dos recursos humanos da educação superior e seus vários componentes, incluindo os setores de pesquisa e inovações? Descrever qualquer organização que cobre professores e pesquisadores para o setor e suas políticas significativas.

*Recursos financeiros*: Descrever o sistema corrente de alocação de recursos (orçamentário) para a educação superior como um todo e no âmbito das instituições. São percebidos problemas com eficiência no uso de recursos, em nível de sistema e no âmbito

institucional? Quais são os específicos arranjos para os fundos de pesquisa? Existem, em geral, problemas com incentivos, ou ausência delas, em relação ao sistema de destinação de recursos? São sustentáveis ou insustentáveis as despesas padrões em relação a todas as matrículas esperadas nos próximos anos e à necessidade de incremento de melhorias? Qual é o “espaço” para a contribuição do setor privado? Quais são os pontos de vista políticos que prevalecem em relação aos limites da contribuição do setor privado?

*Internacionalização:* Quais são os maiores problemas e pressões enfrentados por Portugal em consideração às relações além-fronteiras na área da educação terciária?

Assim como o sistema de indicadores proposto pelo Unesco-Cepes, o relatório básico da OCDE sobre o sistema de educação português também aborda aspectos de equidade. As características marcantes da proposta de indicadores do Unesco-Cepes sem dúvida, são o destaque às questões relacionadas à pesquisa e investigação (o que pode ser considerado como “relevância” do sistema para muitos países em desenvolvimento) e o nível de democratização dos sistemas de educação superior. No caso dos indicadores e das avaliações da OCDE, não obstante a consideração de indicadores de equidade, as questões que recebem tratamentos destacados e diferenciados são as relacionadas com a eficiência, eficácia e empregabilidade, ou seja, desenvolve-se uma abordagem mais aproximada a uma visão economicista de qualidade em ES.

Com base na análise dos principais sistemas de indicadores internacionais, bem como de estudos e trabalhos de análise de sistemas de educação superior, observa-se certa polarização nas ênfases de tais trabalhos, da mesma forma que se observa em relação às concepções de educação superior e qualidade em ES. De um lado, estão indicadores e trabalhos que priorizam as relações entre a educação superior e a economia e o emprego; de outro lado, abordagens que procuram ressaltar questões de equidade e relevância social dos sistemas de educação superior. Não obstante tais diferenças, as principais avaliações e medições de indicadores de sistemas de educação superior geralmente englobam características ligadas às mais difundidas propriedades que envolvem os diferentes conceitos de qualidade em ES: relevância, eficiência e equidade.

#### 4 O Desenvolvimento da Qualidade do Sesb no período 1994-2003

*Um conceito de ciência haurido [dos clássicos e manuais científicos] terá tantas probabilidades de assemelhar-se ao empreendimento que os produziu como a imagem de uma cultura nacional obtida através de um folheto turístico ou um manual de línguas*

*Thomas S. Kuhn.*

*Partindo da convicção atual de que nenhuma instância detém a totalidade da verdade, impõe-se um diálogo interdisciplinar. Um tema se torna mais claro e o conhecimento mais próximo da verdade na medida em que cada ciência traz sua contribuição. A verdade cresce na proporção em que a racionalidade humana desvenda e se aproxima do real.*

*Ensinos teológicos, ao longo da história, modificaram-se em questões importantes porque as ciências ampliaram o conhecimento do objeto. O contrário também se deu. As próprias ciências, por influência do pensamento teológico, reviram posições radicais e perceberam claramente seus limites. Hoje a posição empirista do Círculo de Viena, que só considera verdadeiro o conhecimento verificável, já não é aceita, ao ser relativizada pela própria física quântica.*

*Portanto a compreensão da fé somente avança e responde aos momentos da história em contínuo diálogo com as ciências, o que implica a atitude de buscar a verdade autocriticando a própria posição, a partir das contribuições que os outros saberes oferecem, e propondo com razões convincentes as próprias verdades. Nenhum saber esgota a totalidade do real.*

*Só a discussão livre permite que os argumentos venham à tona e se confrontem.*

*João Batista Libanio, 73 anos, professor de teologia.*

Para os que defendem a idéia de mercantilizar a educação superior, este nível de ensino deve ser definido como bem privado ou serviço comercial, prestando-se, assim, às regras de mercado. Nesse sentido, alguns autores argumentam que a educação superior não pode ser tratada como um bem público, visto que apresenta características de bem privado, tais como condições de rivalidade, de exclusividade e de recusa. Dentre as principais justificativas para a ampliação da mercantilização está o argumento de que a competição de mercado induz à inovação e à adaptação dos sistemas às novas necessidades, o que dificilmente seria possível com a coordenação baseada no Estado ou na academia. Ana Maria Seixas resumiu bem os argumentos utilizados para a ampliação da lógica do mercado na educação superior:

Além do argumento econômico da eficiência, o mercado surge também como um meio de permitir a equidade nos sistemas de ensino superior de massa. De acordo com os defensores da introdução de uma lógica de mercado no ensino superior, esta orientação faz passar o poder do Estado e da academia para os consumidores, contribuindo para um aumento da eficácia e eficiência interna e externa dos sistemas de ensino superior (2003, p. 48).

Por outro lado, diversos e reconhecidos investigadores defendem o princípio da educação superior como bem público, apresentando, entre outros argumentos, a importância estratégica que a educação superior e a universidade têm na construção de um projeto de país e que o mercantil, bem ao contrário das características da universidade, possui interesses de curto prazo. Entretanto, não obstante a existência de divergência de opiniões, o fato é que o contexto atual é de ampliação da lógica do mercado nos sistemas e instituições de educação superior em diversos e diferentes países. De acordo com Pedro Teixeira et al.,

as forças de mercado são, agora, intrínsecas ao ambiente da educação de nível superior e, portanto, mesmo que os mercados perfeitamente competitivos adorados pela teoria econômica não sejam totalmente praticáveis em educação de nível superior, as políticas governamentais irão, inevitavelmente, ser necessárias para controlar o comportamento dos mercados existentes de forma a maximizar os benefícios sociais (2004, p. 348).

Assim, atualmente não importa mais apenas estudar as origens, as formas e as características da mercantilização da educação superior, mas também, e fundamentalmente, quais são as conseqüências da expansão da mesma, ou seja, atualmente, importa saber quais são os impactos do fenômeno da mercantilização na educação superior. Será que, no campo da educação, e especialmente na educação superior, a competição do mercado provoca eficiência e eficácia, melhores resultados sociais e desenvolve a equidade? Enfim, importa saber se a mercantilização tem provocado melhorias da qualidade nos sistemas de educação superior. A busca de respostas confiáveis para questões que envolvam qualidade em ES não é tarefa simples porque demanda o desenvolvimento de abordagens teórico-conceituais sobre qualidade de educação, operacionalização da qualidade em forma de indicadores de qualidade, levantamento de dados e informações sobre o sistema de educação e, por fim, análise interpretativa do comportamento dos indicadores ao longo do tempo. Este estudo desenvolve-se exatamente nesta linha, visto que pretende levantar elementos relacionados

aos impactos da mercantilização no desenvolvimento da qualidade do Sesb, ou seja, procura saber em que medida o processo de mercantilização ocorrido no período 1994-2003 contribuiu no desenvolvimento da qualidade do Sistema de Educação Superior Brasileiro.

No presente capítulo, inicialmente, é elaborada e apresentada uma proposta de sistema de indicadores para a qualidade do Sesb com base no referencial teórico-conceitual sobre qualidade em ES desenvolvido em capítulos desta tese; posteriormente, conforme a disponibilidade dos dados e informações existentes sobre os indicadores propostos para o Sesb no período estudado, é desenvolvido um levantamento com medições e análises, ou seja, é realizada uma avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003 com vistas a investigar a hipótese deste trabalho de que, ao menos no caso brasileiro, a mercantilização da educação superior não desenvolveu positivamente a qualidade do sistema.

#### **4.1 Uma proposta de Sistema de Indicadores para o Sesb**

Como demonstrado no terceiro capítulo desta tese, atualmente um dos instrumentos mais importantes e utilizados para estudar e analisar o desenvolvimento, o desempenho e a qualidade dos sistemas nacionais de educação são os sistemas de indicadores. Alguns dos mais importantes organismos internacionais e diversos países têm desenvolvido, elaborado e aplicado sistemas de indicadores com vistas a avaliar sistemas de educação. Como a literatura da teoria dos sistemas observa que o resultado do todo é maior do que a simples soma dos elementos ou das partes, parece ser temerário avaliar um sistema de educação pela abordagem dos seus elementos (IES, cursos etc.) de forma individualizada, ou seja, um sistema não deve ser avaliado pela simples soma de suas partes, mas, sim, de forma global.

De acordo com essa visão, a maioria dos sistemas de indicadores desenvolvidos em âmbito mundial tem apresentado uma estrutura sistêmica com elementos de entradas, processo e saídas dos sistemas de educação. Segundo León R. G. Estrada (1999), a avaliação da qualidade em educação se “expressa como um juízo de valor sobre um atributo ou um conjunto de atributos acerca dos insumos [ou entradas], processos, resultados ou produtos educativos, ou das relações entre eles”. Essa definição envolve os elementos principais de um sistema e considera qualidade em educação como um conceito múltiplo que não pode ser avaliado por apenas um indicador. Portanto, o desenvolvimento de um

sistema de indicadores especificado segundo a visão sistêmica parece ser uma adequada estratégia para a realização de avaliações e medições do desenvolvimento da qualidade de sistemas nacionais de educação superior. A elaboração de um sistema de indicadores e a definição dos indicadores dependem fundamentalmente dos seus objetivos e das concepções acerca de qualidade envolvidas. Dessa forma, com vistas a propor um sistema de indicadores para a qualidade do Sesb, o texto a seguir aborda questões relativas ao sistema de educação superior brasileiro e das propostas internacionais de indicadores para sistemas nacionais de educação superior.

#### **4.1.1 O sistema de educação superior brasileiro – Sesb**

Do ponto de vista legal, não existe um sistema nacional de educação superior brasileiro único. O artigo 211º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino e que, especificamente, à União caberá a organização do sistema federal de ensino (BRASIL, 1988), ou seja, os entes federativos podem criar e desenvolver sistemas de educação superior independentes do sistema mantido pela União. De acordo com o artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função nominativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, mas “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Especificamente, no âmbito da educação superior, o artigo 9º da LDB incumbe a União de:

- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidades sobre este nível de ensino;
- autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Entretanto, o parágrafo 3º do próprio artigo 9º destaca que as atribuições de autorização, reconhecimento, supervisão e avaliação poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior, ou seja, os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer a regulação das instituições e cursos de educação superior pertencentes aos seus sistemas (BRASIL, 1996).

O artigo 16º da LDB estabelece que o Sistema Federal de Ensino, nos diferentes níveis, será composto (i) por instituições de ensino mantidas pela União, (ii) por instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e (iii) por órgãos federais de educação (BRASIL, 1966). Atualmente, o estabelecimento do sistema federal de ensino superior está regulamentado no decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais. O artigo 2º do referido decreto estabelece que “o sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.” (BRASIL, 2006a).

Assim, do ponto de vista legal, o sistema federal de ensino superior está composto apenas pelas Ifes, pelas IES privadas e pelos órgãos federais, tais como MEC, CNE, Inep, Conaes e Capes. Portanto, as instituições de educação superior vinculadas aos sistemas estaduais, bem como os órgãos desses entes federativos de educação superior, não fazem parte do Sistema Federal de Ensino. Segundo dados do Inep (2005b), no ano de 2004, dentro do conjunto total de 2013 instituições de educação superior do Brasil, 1876 eram Ifes ou IES privadas, ou seja, 93% das instituições pertenciam ao SFE; apenas 137 instituições públicas, correspondentes a 7%, pertenciam aos sistemas estaduais, sendo 75 vinculadas aos Estados e 62 aos Municípios.

O decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, no artigo 12º (BRASIL, 2006a) também estabelece que as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como: (i) faculdades, (ii) centros universitários e (iii) universidades. Dessa forma, a diversidade de IES existentes na educação superior brasileira pode ser observada tanto em relação à (a) categoria administrativa - instituições estatais federais, instituições estatais estaduais e municipais,

instituições privadas comunitárias ou confessionais, instituições privadas filantrópicas e instituições privadas no sentido pleno (mercantis)-, como no que tange à (b) organização acadêmica - universidades, centros universitários e faculdades. A organização acadêmica das instituições também pode apresentar subclassificações específicas como, por exemplo, no caso das instituições tecnológicas: Cefet (considerado um centro universitário) e Fatec (considerada uma faculdade).

Segundo *Thesaurus* Brasileiro da Educação, no sítio do Inep,

o uso corrente de expressões tais como sistema local, sistema regional, sistema nacional e sistema público de ensino, refere-se em qualquer caso, a certo regime legalmente estabelecido mediante ação político-administrativa, que aos serviços escolares comunica unidade formal de propósitos e certa unificação de procedimentos, por influência de um contexto social que a esses mesmos serviços inspire e modele (INEP, 2006a).

Na presente tese, entretanto, não se pretende, adentrar, mesmo que de forma superficial, no debate em torno da existência ou não de um sistema nacional de educação superior no Brasil. O termo “sistema” será utilizado num sentido amplo para referir-se à existência de órgãos estatais de regulação e avaliação da educação superior, bem como de IES, “postos a operar conjuntamente a partir dos marcos legais, das políticas em curso estabelecidas pelo atual grupo no poder e também em função dos interesses institucionais e dos grupos que mobilizam interesses particulares e/ou projetos sociais tomando como referências às próprias instituições de ensino superior” (GOMES, 2002, p. 278). Dessa forma, para fins de avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade do Sesb, esta tese entende que são elementos integrantes do sistema de educação superior brasileiro os órgãos federais de educação superior MEC, CNE, Inep, Capes e Conaes e as mais diversas instituições de educação superior existentes no Brasil, sejam instituições universitárias ou não universitárias, estatais federais e estaduais ou municipais, privadas, no sentido pleno da palavra, ou comunitárias, confessionais e filantrópicas.

#### **4.1.2 Um sistema de indicadores para avaliar e medir a qualidade do Sesb**

A princípio, as avaliações de qualidade de sistemas de educação desenvolvidos com base em sistemas de indicadores necessitam de uma abordagem teórico-conceitual sobre

qualidade em educação. Segundo Vlăsceanu et al. (2004, p. 38-39), os indicadores podem ser “usados para traduzir aspectos teóricos da qualidade num processo conhecido como operacionalização”, por meio do qual se constroem modelos para avaliação e medição com base numa concepção ou conceito de qualidade. Assim, a elaboração de um sistema de indicadores para avaliar e medir a qualidade de um sistema de educação superior requer, inicialmente e fundamentalmente, o estabelecimento de uma base referencial acerca de concepções de qualidade em educação. Dessa forma, com vistas a embasar a elaboração de uma proposta de sistema de indicadores para a qualidade do Sesb serão utilizados como quadro referencial básico o conceito e o entendimento de qualidade para um SES proposto nesta tese. Tal conceito destaca que,

não obstante a existência de diferentes visões e concepções, a qualidade de um sistema de educação superior poderia ser adequadamente entendida como a existência das propriedades: (i) de “relevância” para o desenvolvimento das mais diversas áreas socioculturais e econômicas do país; (ii) de “diversidade” para atender as mais diferentes demandas e necessidades de educação e formação; (iii) de “equidade” de oportunidade para todas as pessoas das mais diversas regiões e classes sociais do país; (iv) de “eficácia” na consecução de todas as funções básicas do SES e da formação integral dos indivíduos e da sociedade.

Em relação às atuais tendências mundiais de visão de qualidade em ES (economicista, pluralista e de equidade), tal conceito aproxima-se mais da visão pluralista, visto que considera tanto aspectos de relevância como de equidade e eficácia. Além da consideração de tal conceito, a “operacionalização” do entendimento da qualidade em ES desenvolvido neste trabalho também considerará as estruturas e características presentes nos instrumentos análogos desenvolvidos por importantes organismos internacionais.

Alguns dos mais importantes organismos multilaterais têm baseado avaliações, medições e acompanhamentos do desempenho dos sistemas nacionais de educação por meio de sistemas de indicadores, que, geralmente, consideram aspectos de entradas e/ou recursos, processo e saídas e/ou resultados (UNESCO, 1997a; 2003a; 2004; EUROPEAN COMMISSION, 2000; OECD, 2002; NAVARRA, 2004).

Mais recentemente, um número crescente de países também tem organizado sistemas de indicadores e publicações de avaliação dos seus sistemas de educação, dentre

os quais se incluem Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido (NAVARRA, 2004). Na literatura acadêmica também existem referências ao estabelecimento de sistemas de indicadores envolvendo aspectos de entradas, de processo e de saídas com vistas ao desenvolvimento de avaliação medição e acompanhamento do desempenho, da evolução ou da qualidade dos sistemas de educação (SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004; SARRAMONA, 2005). Segundo Mercedes G. Garcia (2000), os sistemas de indicadores procuram superar a obtenção de uma simples soma de dados ao agrupar indicadores simples ou compostos em função de fatores e aspectos que lhes dêem sentido e uma visão significativa do estado dos sistemas de educação.

Diversos trabalhos têm vinculado características de entradas (ou insumos), processo e saídas e/ou resultados a um enfoque sistêmico de modelos de qualidade em educação (ESTRADA, 1999; SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004; ORDEN HOZ, 2004). Segundo León R. G. Estrada (1999), a avaliação da qualidade em educação se “expressa como um juízo de valor sobre um atributo ou um conjunto de atributos acerca dos insumos [entradas], processos, resultados ou produtos educativos, ou das relações entre eles”. Da mesma forma, mas no âmbito específico de sistema de educação, o entendimento conceitual do Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación da Unesco (1997a, p. 7) acerca do significado da qualidade tem “estreita relação com o nível de logro dos objetivos educacionais, no marco dos programas oficiais de estudo, levando em conta as variáveis de insumo e especialmente processo”. O conceito subjacente do órgão determina que

o nível de qualidade da educação consiste basicamente na definição de um conjunto de variáveis que proporcione, em forma sistemática, um quadro confiável e válido acerca do estado dos sistemas de educação e que pode ser utilizado para colaborar na orientação e ações de melhoria (UNESCO, 1997a, p.7)

Em publicação de 1966, Y. C. Cheng (apud SAHNEY; BANWET; KARUNES, 2004) definiu qualidade educacional como “as características de um conjunto de elementos na entrada, processo, e saída do sistema educacional que proporcionam serviços que

satisfazem completamente estratégias dos envolvidos internos e externos, contemplando suas implícitas e explícitas expectativas”. Essa definição envolve as características de entradas, processo e resultados e múltiplos interessados em educação superior e considera qualidade em educação como um conceito múltiplo que não pode ser avaliado por apenas um indicador. Enfim, pode-se dizer, com segurança, que os recentes modelos conceituais e operacionais elaborados com vistas a avaliar, medir e monitorar o desenvolvimento e a qualidade dos sistemas de educação têm se baseado em estruturas sistêmicas de indicadores que consideram aspectos de (i) entradas e/ou recursos, de (ii) processo e de (iii) resultados e/ou de saídas<sup>21</sup>.

Geralmente, os indicadores de entradas referem-se aos recursos, tanto financeiros como humanos e tecnológicos, que se destinam à educação (ESTRADA, 1999). Aspectos relativos aos gastos com educação, investimento com tecnologia de informações e quantidade e formação dos docentes também podem estar incluídos entre os indicadores de entrada e/ou recursos (EUROPEAN COMMISSION, 2000; OECD, 2002; NAVARRA, 2004). Os indicadores de processo referem-se ao contexto pedagógico e organizacional, ou seja, dizem respeito às características primárias, relativas à participação direta do processo de educação, e secundárias, relativas ao apoio à organização das características primárias (ESTRADA, 1999). Aspectos relativos ao número de horas de ensino, número de horas, salário e dedicação dos docentes, e acesso e utilização das TIC podem compor a estrutura dos indicadores de processo (EUROPEAN COMMISSION, 2000; OECD, 2002; NAVARRA, 2004). Por fim, os indicadores de resultados referem-se às características relativas aos propósitos intermediários e últimos da educação (ESTRADA, 1999); nível de êxito dos alunos em exames nas diversas disciplinas, proporção de diplomados e taxas de escolarização e impactos no desenvolvimento econômico e social podem estar entre os indicadores de resultados (EUROPEAN COMMISSION, 2000; OECD, 2002; NAVARRA, 2004). Dessa forma, não obstante a existência e possibilidade de outras formas de

---

<sup>21</sup> Existe certa variedade de denominações para representar os indicadores relacionados aos propósitos dos sistemas de educação, tais como, “produtos”, “resultados” ou “saídas” dos sistemas. Alguns autores, como Estrada (1999), denominam os aspectos relacionados com os propósitos finais da educação de “indicadores de produto” (ex: egressos empregados no ramo de sua formação) e os aspectos relativos aos propósitos intermediários ou secundários de “indicadores de resultados” (ex: número de egressos graduados num ano). Nesta tese será adotada, predominantemente, a denominação de “indicadores de resultados” para todos os aspectos relativos aos mais diversos propósitos de um sistema de educação.

organização, o sistema de indicadores proposto para avaliar e medir o desenvolvimento do Sesb deverá possuir uma estruturada sistêmica com elementos de entradas, processo e resultados (Figura 10).

<b>Indicadores de entradas</b>	Gastos com educação, investimento com tecnologia de informações e quantidade e formação dos docentes.	Gastos com educação
		Investimento em TIC
		Quantidade e formação de docentes
<b>Indicadores de processo</b>	Contexto pedagógico e organizacional ou características primárias, relativas à participação direta do processo de educação, e secundárias, relativas ao apoio à organização das características primárias.	Número de horas de ensino
		Acesso e utilização das TIC
		Número de horas, salário e dedicação dos docentes
<b>Indicadores de resultados</b>	Características relativas aos propósitos intermediários e últimos da educação.	Nível de êxito dos alunos em exames
		Porcentagem de matriculados e taxas de escolarização
		Impactos no desenvolvimento econômico e social

Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 10 – Estrutura básica do sistema de indicadores para o Sesb

Ainda não existe um consenso geral sobre a quantidade necessária, tampouco sobre os aspectos mais apropriados para comporem um sistema de indicadores de sistemas nacionais de educação, porém pode-se dizer que existem alguns aspectos presentes na maioria dos instrumentos desenvolvidos nos países e pelos organismos internacionais. Não obstante os sistemas de indicadores terem se desenvolvido nos últimos dez anos, segundo muitos especialistas, ainda há muito a ser feito para a qualificação e aperfeiçoamento de tais instrumentos (NAVARRA, 2004). Assim, esta tese tomará como modelos referenciais, com vistas à elaboração da proposta do sistema de indicadores para avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do Sesb, os trabalhos de avaliação e as propostas de sistemas de indicadores para a educação superior mais recentemente elaboradas pelos mais importantes organismos internacionais, tais como Unesco-Cepes, OCDE e Banco Mundial. A seguir, os sistemas de indicadores e aspectos considerados pelas três instituições serão analisados individualmente em relação as suas características (*i*) de tipo de abordagem

sistêmica (entradas, processo e resultados), (ii) de vinculação com as propriedades de qualidade de SES especificadas nesta tese - eficácia, relevância, equidade e diversidade -, e (iii) de possíveis formas de mensuração (indicadores quantitativos). Com base nessa análise, então, serão extraídos indicadores e aspectos aplicáveis e adequados ao conceito e entendimento de qualidade de um SES proposto nesta tese com vistas à construção do sistema de indicadores para o Sesb.

### ***Referência dos Indicadores da Unesco-Cepes***

O projeto *Strategic Indicators for Higher Education in the Twenty-First Century*, coordenado pelo European Centre for Higher Education da Unesco, Bucareste, Romênia, procura estabelecer um sistema de indicadores estratégicos para monitorar o nível de desenvolvimento dos sistemas de educação superior dos países membros da entidade. O projeto está relacionado com os dois documentos que resultaram da Conferência Mundial da Educação Superior ocorrida em Paris de 5 a 9 de outubro de 1998: “Higher education in the twenty-first century: vision and action” e o “Framework for priority action for change and development of higher education”. Assim, o sistema de indicadores proposto pela Unesco-Cepes busca contribuir com as reflexões acerca do desenvolvimento da educação superior de acordo com o contexto da visão postulada durante o encontro de Paris. A estrutura da proposta está baseada em quatro conjuntos de aspectos sobre um sistema de educação superior: indicadores do quadro referencial das políticas; indicadores de financiamento; indicadores dos níveis de participação, acesso e retenção e indicadores de resultados econômicos e sociais (UNESCO, 2003a). A Figura 11 estabelece a relação de alguns dos principais indicadores propostos pelo projeto *Strategic Indicators for Higher Education in the Twenty-First Century* com o conceito de qualidade de um SES desta tese e com a estrutura sistêmica de indicadores com vistas a apontar indicadores para compor o sistema de avaliação e medição da qualidade do Sesb.

Sistema UNESCO-CEPES	Indicadores propostos	Propriedades de qualidade
<b>A) Indicadores de quadro referencial que suporta as políticas e os desenhos de políticas</b>		
<i>1.1 Quadro das políticas de prestação de contas e tomada de decisão: nacional e institucional</i>		
Envolvimento de todos os <i>stakeholders</i> relevantes	-	-
Participação e envolvimento das mulheres na tomada de decisão		
Envolvimento dos estudantes em decisões políticas [institucionais]		
Alta qualidade de avaliação [institucional] interna e externa		
<i>1.2 Políticas claras para o pessoal acadêmico da educação superior</i>		
Políticas claras relativas aos professores da educação superior	(i) Tempo de dedicação dos docentes ao ensino e a pesquisa-P; (ii) Taxa de docentes com doutorado-E.	Indicadores de entradas e processo relacionados com a propriedade de eficácia do sistema.
Participação [de todo pessoal acadêmico] em ensino e pesquisa		
<i>1.3 Promoção e desenvolvimento de pesquisa</i>		
Reforço da ligação entre educação superior e pesquisa	(iii) Gastos em P&D na ES-E; (iv) Taxa de docentes envolvidos com pesquisa-P; (v) Taxa de discentes envolvidos com pesquisa-R; (vi) Investimento da iniciativa privada em P&D na ES-E.	Indicadores de entradas, processo e resultados relacionados com as propriedades de eficácia e relevância do sistema.
Proximidade entre educação superior e instituições de pesquisa		
Desenvolvimento de pesquisa em todas as disciplinas da educação superior		
<i>1.4 Condições de liberdade e autonomia (institucional, acadêmica e estudantil)</i>		
<b>B) Indicadores de financiamento</b>		
<i>2.1 Financiamento realizado na educação superior</i>		
Empenho de recursos humanos, materiais e financeiros	(vii) Gastos com educação superior público e privado como porcentagem do PIB-E; (viii) Gastos com ensino como porcentagem do gasto total com ES-E.	Indicadores de entrada.
<i>2.2 Incremento de colaboração com outros países</i>		
Cooperação crescente entre todos os países em todos os níveis do desenvolvimento econômico	-	-
Redução da distância existente entre as nações industrialmente desenvolvidas e as em desenvolvimento		
<i>2.3 Uso de novas tecnologias</i>		
Uso das TICs que estão se generalizando da forma mais expansiva possível para ajudar as instituições de educação superior	(ix) Porcentagem do tempo que os cursos de graduação utilizam TIC-P.	Indicador de processo relacionado com a propriedade de eficácia.
<b>C) Indicadores de níveis apropriados de participação, acesso e retenção</b>		
<i>3.1 Expansão do acesso</i>		
[Quando necessário] diversificar e expandir o acesso	(x) Número total e por disciplina de estudantes para cada grupo de 100 mil hab.-R; (xi) Porcentagem de discentes com 25 anos ou mais-R.	Indicadores de resultado relacionados com a propriedade de eficácia.
Alternativas e flexibilidade nos pontos de entrada e saída		
Educação permanente e/ou continuada		
<i>3.2 Equidade no acesso</i>		
Acesso para todos com base no mérito	(xii) Razão entre a proporção de estudantes da ES das classes sociais mais baixas e a proporção da população de classes sociais mais baixas-R; (xiii) Razão de homens para mulheres entre os calouros-R; (xiv) Porcentagem de mulheres envolvidas em programas de pesquisa em relação ao total de estudantes pesquisadores-R; (xv) Porcentagem de estudantes que trabalham-R.	Indicadores de resultado relacionados com a propriedade de equidade do sistema.
Consolidação da participação das mulheres		
Criação de entradas, especialmente para estudantes mais velhos		
<i>3.3 Provisão de auxílio ao estudante</i>		
Formas de auxílio aos estudantes, incluindo medidas para melhorar condições de vida dos estudantes	(xvi) Taxa de retenção do primeiro ano-R; (xvii) Razão entre discentes e todos os docentes-E; (xviii) Razão entre discentes e pessoal-R.	Indicadores de entradas e resultados relacionados com a propriedade de eficácia do sistema.
<b>D) Indicadores de resultados econômicos e sociais</b>		
<i>4.1 Ligações entre educação superior, indústria e emprego</i>		

<i>de graduados</i>		
Ligações próximas entre educação superior e mundo do trabalho	(ixx) Taxa de emprego de graduados: dois anos ou mais, total e por disciplina-R.	Indicador de resultados relacionado a propriedade de relevância do sistema.
<i>4.2 Promoção da mobilidade internacional</i>		
Auxílio no desenvolvimento de mobilidade internacional e nacional do pessoal e dos estudantes	(xx) Porcentagem de discentes estrangeiros em relação a todos os discentes-P; (xxi) Porcentagem dos docentes com mais alta titulação obtida no exterior-E.	Indicadores de entradas e processo relacionados com as propriedades de eficácia.
<i>4.3 Efeitos catalisadores dos sistemas globais e locais no desenvolvimento regional e nacional</i>		
Estímulo para todo o sistema de educação	(xxii) Taxas de participação da Educação por nível-R.	Indicador de resultados relacionado com a propriedade de relevância.
Contribuição para o desenvolvimento local, regional e nacional		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de UNESCO, 2003a.

Figura 11 – Sistema da Unesco-Cepes para indicadores de qualidade do Sesb

Dessa forma, com vistas à elaboração de um sistema de indicadores para a qualidade do Sesb, os indicadores da Unesco-Cepes a seguir descritos serão tomados como referência: taxa de docentes com doutorado, gastos em P&D na ES, investimento da iniciativa privada em P&D na ES, gastos com educação superior público e privado como porcentagem do PIB, gastos com ensino como porcentagem do gasto total com ES, razão entre discentes e todos os docentes e porcentagem dos docentes com mais alta titulação obtida no exterior, como indicadores de entradas; tempo de dedicação dos docentes ao ensino e a pesquisa, taxa de docentes envolvidos com pesquisa, porcentagem do tempo que os cursos de graduação utilizam TIC e porcentagem de discentes estrangeiros em relação a todos os discentes, como indicadores de processo; taxa de discentes envolvidos com pesquisa, número total e por disciplina de estudantes para cada grupo de 100 mil habitantes, porcentagem de discentes com 25 anos ou mais, razão entre a proporção de estudantes da ES das classes sociais mais baixas e a proporção da população de classes sociais mais baixas, razão de homens para mulheres entre os calouros, porcentagem de mulheres envolvidas em programas de pesquisa em relação ao total de estudantes pesquisadores, porcentagem de estudantes que trabalham, taxa de retenção do primeiro ano, razão entre discentes e pessoal, taxa de emprego de graduados: dois anos ou mais, total e por disciplina e taxas de participação da educação por nível, como indicadores de resultados,

### **Referência dos Indicadores da OCDE**

A OCDE também tem se ocupado com avaliação e medição de sistemas nacionais de educação. Na avaliação que a OCDE está desenvolvendo do sistema de educação superior de Portugal, por exemplo, o organismo busca descrever e apontar algumas análises acerca das tendências e problemas em termos de equidade, eficácia e eficiência. Pela abordagem das políticas públicas, da sua dimensão sistêmica, das suas potencialidade e fragilidades no contexto regional europeu, a eficiência e o estado de desenvolvimento do sistema de educação superior português são analisados. Aspectos relacionados à missão da educação superior, acesso e equidade, qualidade da oferta, recursos humanos, recursos financeiros e internacionalização são abordados pela OCDE com vistas ao desenvolvimento da avaliação do sistema global de educação superior (CIPES, 2006). A Figura 12 estabelece a relação dos aspectos considerados pela OCDE na avaliação de um SES com o conceito de qualidade de um SES desta tese, com a estrutura sistêmica de indicadores e aponta possíveis formas de mensuração de tal avaliação.

<b>Avaliação da OCDE</b>	<b>Indicadores propostos</b>	<b>Propriedades de qualidade</b>
- <i>Sistema de governo</i>	-	-
- <i>Participação, por faixa-etária e por tipos de cursos</i>	(xxiii) Porcentagem dos discentes por faixas-etárias-R; (xxiv) Porcentagem dos discentes por tipos de cursos-P.	Indicadores de processo e resultados relacionados com as propriedades de eficácia e diversidade do sistema.
- <i>Despesas totais, no meio governamental ou outros meios</i>	(xxv) Gastos com educação superior público e privado por discente-E.	Indicador de entrada.
- <i>Despesas com pesquisas</i>	(xxvi) Gastos em pesquisa por tipo de instituição – inclusive com subsídios para o setor privado-E.	Indicador de entrada relacionado a propriedade de diversidade e relevância.
- <i>Custo médio por tipo de estudo</i>	-	-
- <i>Custo médio por indivíduos</i>	-	-
- <i>Equidade no acesso</i>	(xxvii) Razão entre a proporção de estudantes da ES das regiões do país e a proporção da população dessas regiões-R.	Indicador de resultado relacionado a propriedade de equidade.
- <i>O sistema de garantia da qualidade</i>	(xxviii) Porcentagem dos cursos e instituições avaliadas-P.	Indicador de processo relacionado a propriedade de eficácia.
- <i>Ligações com o sistema secundário</i>	-	-
- <i>Ligações com o mercado de trabalho</i>	-	-
- <i>Relacionamentos internacionais</i>	(ixxx) Porcentagem de discentes estudando no estrangeiro em relação a todos os discentes-P	Indicador de processo relacionado com a propriedade de eficácia.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CIPES, 2006.

Figura 12 – Avaliação da OCDE para indicadores de qualidade do Sesb

Dessa forma, com vistas à elaboração do sistema de indicadores para a qualidade do Sesb, os aspectos considerados pela OCDE a seguir descritos serão tomados como referência: gastos com educação superior público e privado por discente e gastos em pesquisa por tipo de instituição – inclusive com subsídios para o setor privado, como indicadores de entradas; porcentagem dos discentes por tipos de cursos, porcentagem dos cursos e instituições avaliadas e porcentagem de discentes estudando no estrangeiro em relação a todos os discentes, como indicadores de processo; e porcentagem dos discentes por faixas-etárias e razão entre a proporção de estudantes da ES das regiões do país e a proporção da população dessas regiões, como indicadores de resultados.

### ***Referência dos Indicadores do Banco Mundial***

Segundo textos do Banco Mundial, a instituição orienta reformas essenciais nas políticas com vistas a tornar os sistemas de educação superior mais eficientes, relevantes, eqüitativos, transparentes e responsivos. Ao dar suporte à implantação de reformas na educação superior, o Banco Mundial prioriza programas e projetos que podem trazer desenvolvimento e inovações positivas para: (i) incrementar a diversidade institucional; (ii) fortalecer a pesquisa científica e tecnológica e o desenvolvimento da educação; (iii) melhorar a qualidade e a relevância da educação terciária; (iv) promover grandes mecanismos de eqüidade para ajudar estudantes em desvantagem; (v) estabelecer sistemas de financiamento sustentáveis para incentivar a responsabilização e flexibilidade; (vi) fortalecer as capacidades gerenciais; (vii) realçar e expandir a capacidade das TIC para reduzir a exclusão digital (WORLD BANK, 2006). A Figura 13 estabelece a relação dos aspectos e dados considerados pelo Banco Mundial na análise do desenvolvimento de um SES com o conceito de qualidade de um SES desta tese e com a estrutura sistêmica de indicadores.

<b>Análise do Banco Mundial</b>	<b>Indicadores propostos</b>	<b>Propriedades de qualidade</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governança</li> <li>- Financiamento</li> <li>- Garantia da qualidade</li> <li>- Educação permanente (aprendizagem ao longo da vida)</li> <li>- Equidade</li> </ul>	[Gastos por discentes com educação pública (% <i>per capita</i> do PIB)] (xxx) Porcentagem de gastos com educação superior – E (% total dos gastos)	Indicadores de entrada.
	[Docentes na educação superior] [Docentes do sexo femininos na educação superior]	Indicadores de processo.
	[Porcentagem de moças (mulheres adultas) na educação superior] (xxxi) Taxa de escolarização bruta feminina na educação superior-R; [Taxa de escolarização bruta masculina na educação superior]	Indicadores de resultados relacionados a propriedade de equidade.
	(xxxi) Taxa de escolarização bruta na educação superior-R; [Matriculas na educação superior] (xxviii) Porcentagem de diplomados em educação superior no conjunto da força de trabalho-R; (xxxiiv) Porcentagem de mulheres com diploma de educação terciária no conjunto da força de trabalho-R; [Porcentagem de homens com diploma de educação superior no conjunto da força de trabalho] [total da força de trabalho]	Indicadores de resultados relacionados a propriedade de eficácia e equidade.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de WORLD BANK, 2006.

Figura 13 – Análise do Banco Mundial para indicadores de qualidade do Sesb

Dessa forma, com vistas à elaboração do sistema de indicadores para a qualidade do Sesb, os aspectos considerados pelo Banco Mundial a seguir descritos serão tomados como referência: porcentagem de gastos com educação superior, como indicadores de entradas; e taxa de escolarização bruta feminina na educação superior, taxa de escolarização bruta na educação superior, porcentagem de diplomados em educação superior no conjunto da força de trabalho e porcentagem de mulheres com diplomada de educação terciária no conjunto da força de trabalho, como indicadores de resultados.

#### ***Referência do contexto sociocultural e econômico brasileiro***

A elaboração do sistema de indicadores para o Sesb deve considerar, além dos indicadores avaliados pelos organismos internacionais (Unesco, BM e OCDE), questões e desafios contemporâneos específicos da sociedade brasileira e de seu SES. Como a concepção a ser adotada por esta tese busca adequar-se à visão pluralista de qualidade em ES, considerando de forma igual as contribuições do Sesb para o crescimento da economia e para o desenvolvimento sociocultural, da equidade e da coesão social, faz-se necessário uma breve identificação das grandes questões e problemas nacionais atuais nos mais

diferentes aspectos. Dessa forma, a escolha de indicadores para o Sesb não se limitará aos exemplos dos modelos internacionais<sup>22</sup> (Unesco, OCDE e BM), mas também terá origem em questões relativas ao contexto sociocultural e econômico específico do Brasil contemporâneo. Portanto, o sistema de indicadores proposto estará: (i) respeitando o princípio da “diferenciação”, considerando o contexto do Sesb conforme a especificidade da realidade brasileira, que em muitos casos difere dos contextos dos SES de outros países; (ii) desenvolvendo a avaliação da “relevância” do Sesb de forma mais eficaz, pois tratará das necessidades específicas do Brasil atual<sup>23</sup>.

O Brasil é um país com extensões territoriais quase continentais, possui uma ampla heterogeneidade regional em relação aos aspectos étnicos, geográficos, socioculturais e econômicos e, sem dúvida, trata-se de uma nação altamente complexa em todas as suas dimensões de Estado, sociedade civil e mercado. No entanto, a identificação das principais questões e problemas nacionais na atualidade não pode ser considerada uma tarefa muito complexa. Pode-se dizer inclusive, que nos mais variados fóruns de debate acadêmico, nas diferentes instâncias empresariais e dos trabalhadores, na arena política e nos próprios meios de comunicação, existe certo consenso acerca dos grandes problemas nacionais: (i) desigualdade e exclusão social (concentração da riqueza nas mãos de poucos); (ii) crescimento econômico insuficiente (falta de infra-estrutura, carência de capital humano qualificado, necessidade de reformas estruturais – política, trabalhista, previdenciária etc.); (iii) sistema educacional deficiente qualitativa e quantitativamente (resultados negativos nas avaliações internacionais na educação básica e baixa taxa de escolaridade na ES); (iv) dependência externa e atraso no âmbito científico-tecnológico; (v) graves problemas sociais de natureza ético-moral e de violência e insegurança.

---

<sup>22</sup> O debate emergente e atual em nível mundial acerca da internacionalização e da qualidade no sentido de avaliação internacional e agências internacionais (de garantia de qualidade) não será considerado na elaboração da proposta do sistema de indicadores para avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do Sesb, visto que se referem à tendência de criação de mercados globais para a educação superior que não convergem com o objetivo desta tese de avaliar e medir a qualidade de um sistema nacional de educação superior.

<sup>23</sup> Não obstante a utilização de indicadores quantitativos, não se pode considerar que a proposta de sistema de indicadores para a qualidade do Sesb desta tese é baseada numa concepção de qualidade predominantemente economicista (isomorfismo, empregabilidade, etc.) visto que se levam em conta, sobretudo, as especificidades do contexto brasileiro, aspectos de equidade, diversidade e relevância.

Nesse contexto, o sistema de educação superior brasileiro, para poder ser considerada como pertinente e relevante para o país, deve considerar, no estabelecimento de suas funções, as grandes questões nacionais e atuar principalmente com vistas a fazer frente às iniquidades existentes, às deficiências e problemas educacionais e procurar desenvolver a ciência e tecnologia com o objetivo de contribuir no desenvolvimento sociocultural, econômico e tecnológico do país. Dessa forma, a elaboração do sistema de indicadores para avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do Sesb, proposta por esta tese contemplará tais especificidades do contexto brasileiro pela inclusão na estrutura básica do sistema de indicadores (Figura 10) dos seguintes subgrupos:

- ‘Investimento em pesquisa’ no grupo dos indicadores de entradas;
- ‘Diversificação de IES, cursos e áreas’, ‘Internacionalização dos discentes’ e ‘Avaliação de IES e cursos’ no grupo de indicadores de processo;
- ‘Equidade social e regional’ no grupo dos indicadores de resultados.

Finalmente, para concluir a elaboração do sistema de indicadores para o Sesb, foram incluídos indicadores relacionados com a estrutura sistêmica e que não estavam presentes nos modelos dos organismos internacionais: no subgrupo ‘Número de horas, salário e dedicação dos docentes’, foram anexados os indicadores ‘Taxa média de dedicação de tempo dos docentes para ES’ e ‘Média salarial dos docentes da ES: geral, estatal e privada’; no subgrupo ‘Diversificação de IES, cursos e áreas’, foi inserido o indicador ‘Porcentagem dos discentes por grandes áreas do conhecimento’; no subgrupo ‘Nível de êxito dos alunos em exames’, foram anexados os indicadores ‘Porcentagem de discentes com bom aproveitamento nos exames de aprendizagem: geral e por disciplinas (Provão e Enade)’ e ‘Porcentagem de cursos com boa avaliação externa: geral e por tipo de cursos’; e no subgrupo, ‘Impactos no desenvolvimento econômico e social’, foi inserido o indicador ‘Número de publicações científicas relevantes para cada grupo de 100 docentes pesquisadores: geral e por grandes áreas do conhecimento’.

Assim, após a observância e embasamento nos seguintes conceitos, modelos e referências:

- (i) o conceito de qualidade em ES (tendendo ao pluralismo) proposto por esta tese: eficácia, diversidade, relevância e equidade;

- (ii) o modelo de sistema de indicadores sistêmico estruturado em aspectos de entradas, processo e resultados;
- (iii) os indicadores e aspectos de avaliação de SES propostos pelos organismos internacionais Unesco-Cepes, OCDE e BM;
- (iv) os aspectos socioculturais e econômicos do Brasil contemporâneo para melhor avaliar a relevância do Sesb,

chegou-se ao sistema de indicadores representado na Figura 14, que está estruturado basicamente em três grande grupos (entradas, processo e resultados), divididos em subgrupos e, esses, em indicadores.

Alguns indicadores podem ser analisados em função do detalhamento por região do país e por natureza administrativa das instituições (estatal ou privada) para ampliar a análise da equidade existente no sistema. Além disso, poder-se-ia considerar a possibilidade de tratar um conjunto de indicadores de forma qualitativa com quatro ou cinco escalas de medidas como, por exemplo, “baixa, moderada, alta”, “nenhuma, poucas, várias, muitas”, ou, ainda, uma terminologia específica. Tais indicadores se adequariam a elementos que apresentam certa subjetividade, como, por exemplo, “cursos e instituições avaliadas positivamente”, “cursos com boa avaliação externa”, “publicações científicas relevantes” etc.

<b>Entradas</b>	A-Investimento em educação	A1. Porcentagem de investimento estatal e privado em ES em relação ao PIB A2. Porcentagem de investimento estatal em ES em relação ao total investido em educação A3. Investimento com educação superior por discente: geral, estatal e privado
	B-Investimento em pesquisa	B1. Investimento em P&D na ES: geral, estatal e privado B2. Investimento estatal em P&D por tipo de instituição (estatal, privada, universidades, não-universidade, tecnológica)
	C-Investimento em TIC	C1. Investimento em TICs para a ES: geral, estatal e privado
	D-Quantidade e formação docente	D1. Razão entre discentes e docentes com alta titulação D2. Razão entre discentes e todos os docentes D3. Porcentagem de docentes com mais alta titulação obtida no exterior
<b>Processo</b>	E-Número de horas de ensino	E1. Número da carga horária média dos cursos de graduação E2. Porcentagem de tempo dos docentes dedicados a P&D
	F-Acesso e utilização das TIC	F1. Porcentagem de tempo de ensino em que os cursos de graduação utilizam TIC
	G-Número de horas, salário e dedicação dos docentes	G1. Taxa média de dedicação de tempo dos docentes para ES G2. Média salarial dos docentes da ES: geral, estatal e privada G3. Taxa de rotatividade de docentes nas instituições
	H-Diversificação de IES, cursos e áreas	H1. Porcentagem dos discentes por tipos de cursos de graduação (presencial, a distância, licenciaturas, tecnológicos, bacharelados) H2. Porcentagem dos discentes por grandes áreas do conhecimento
	I-Internacionalização dos discentes	I1. Porcentagem de discentes estrangeiros em relação a todos os discentes I2. Porcentagem de discentes estudando no estrangeiro em relação a todos os discentes
	J-Avaliação de IES e cursos	J1. Porcentagem dos cursos e instituições avaliadas externamente
<b>Resultados</b>	K-Nível de êxito dos alunos em exames	K1. Porcentagem de discentes com bom aproveitamento nos exames de aprendizagem: geral e por disciplinas
		K2. Porcentagem de cursos com boa avaliação externa: geral e por tipo de cursos
	L-Proporção de matriculados e taxas de escolarização	L1. Taxa de escolarização bruta da ES
		L2. Número de discentes para cada grupo de 100 mil habitantes: geral e por disciplina
		L3. Porcentagem de discentes que trabalham
		L4. Porcentagem de discentes por faixas-etárias
		L5. Taxa de evasão no primeiro ano de estudo na ES
	M-Impactos no desenvolvimento econômico e social	M1. Taxa de empregabilidade de graduados até dois anos: geral e por disciplinas
		M2. Porcentagem de diplomados em educação superior no conjunto da força de trabalho
		M3. Porcentagem de discentes envolvidos com P&D
		M4. Número de publicações científicas relevantes para cada grupo de 100 docentes pesquisadores: geral e por grandes áreas do conhecimento
	N-Equidade social e regional	N1. Relação entre o percentual da raça dos estudantes da ES e o percentual da raça da população
		N2. Relação entre o percentual de estudantes da ES de classes sociais baixas e o percentual da população de classes sociais baixas
N3. Relação entre o percentual de estudantes da ES das regiões e o percentual da população dessas regiões		
N4. Porcentagem de cursos com bom aproveitamento nos exames de aprendizagem por regiões do país		

Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 14 – Sistema de Indicadores para a qualidade do Sesb

## **4.2 Avaliação e Medição do Desenvolvimento da Qualidade do Sesb – Período 1994-2003**

A revisão da literatura indica que os estudos desenvolvidos até o momento sobre a mercantilização da educação superior ainda não permitem conclusões definitivas sobre os impactos de tal fenômeno na qualidade e no desempenho dos sistemas nacionais de educação superior. Questões relacionadas às conseqüências da emergência do fenômeno da mercantilização na educação superior ainda carecem de estudos e investigações que apontem para respostas elucidativas acerca do assunto (TEIXEIRA et al., 2004). Assim, afirmações acerca das melhorias provocadas pela inserção de mecanismos de mercado como, por exemplo, que a competição provoca eficiência, eficácia e desenvolve a equidade nos sistemas de educação superior ainda precisam ser comprovadas. Portanto, com vistas a contribuir na construção de respostas confiáveis sobre os impactos da mercantilização no desenvolvimento da qualidade dos sistemas de educação superior, bem como investigar a hipótese desta tese, de que, ao menos no caso brasileiro, em tempos de mercantilização da educação superior, não ocorreu o desenvolvimento positivo da qualidade em nível de sistema, a seguir é apresentada a base metodológica para a avaliação nesta tese desenvolvida e, logo após, é implementado o levantamento, com medições e análises, sobre o desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003.

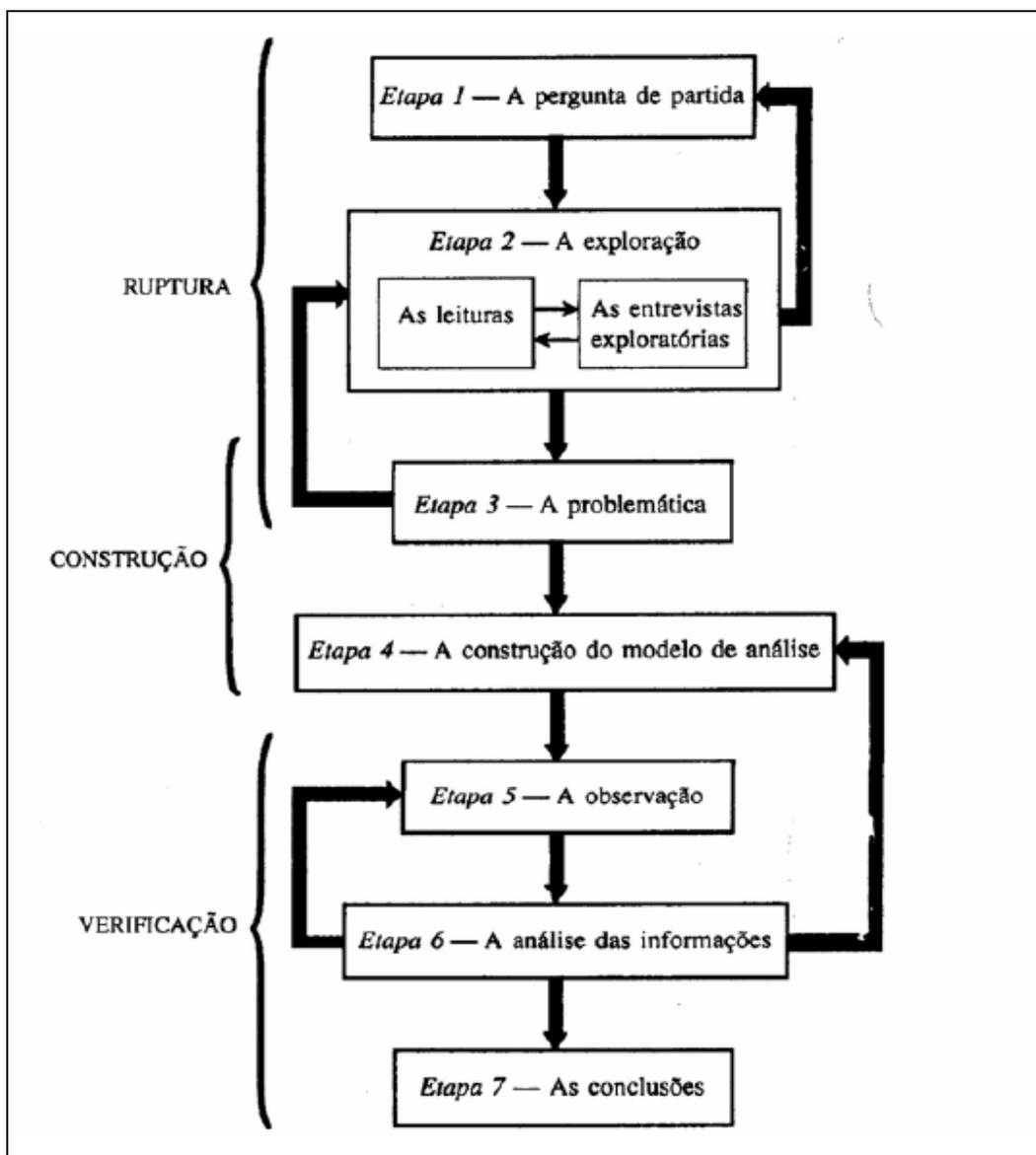
### **4.2.1 Fundamentação metodológica da avaliação e medição do Sesb**

Segundo Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1998), a investigação em ciências sociais deve apresentar sete etapas percorridas em três fases: a “ruptura” com preconceitos e falsas evidências, a “construção” de um sistema conceitual organizado e suscetível de exprimir a lógica suposta na base do fenômeno e a “verificação” dos fatos. Os três atos se constituem mutuamente e são realizados ao longo de uma sucessão de operações agrupadas em sete etapas em permanente interação (Figura 15): a pergunta de partida; a exploração: leituras e entrevistas exploratórias; a problemática; a construção do modelo de análise; a observação; a análise das informações e as conclusões.

No que diz respeito ao desenvolvimento desta tese, a Etapa 1, a pergunta de partida, encontra-se descrita na introdução; a Etapa 2, a exploração: leituras e entrevistas exploratórias, está em grande medida relatada nos dois primeiros capítulos “A História e a

Missão da Educação Superior” e “A Mercantilização da Educação Superior: o fenômeno mundial e o caso brasileiro”; a Etapa 3, a problemática, é desenvolvida amplamente nos dois primeiros capítulos, mas está bem delineada na introdução; a Etapa 4, a construção do modelo de análise, encontra-se nos capítulos “A Qualidade da Educação Superior: das concepções aos sistemas de indicadores” e “O Desenvolvimento da Qualidade do Sesb no período 1994-2003”. A implementação da tarefa de avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003 caracteriza-se como as etapas de observação (Etapa 5) e análise das informações (Etapa 6). E, por fim, a Etapa 7, as conclusões, estará descrita na conclusão do trabalho.

A pergunta definida como de partida para esta tese de doutorado diz respeito a “como se desenvolveu a qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização da educação superior?”, ou seja, o que se procura elucidar e compreender melhor é o desenvolvimento da qualidade do Sesb em tempos de políticas de mercado no âmbito da educação superior e, por conseguinte, contribuir na importante e fundamental investigação acerca dos impactos da mercantilização da educação superior. Com vistas à definição da problemática desta tese, foram realizadas revisões da literatura acerca da história e missão da educação superior contemporânea e sobre o fenômeno da mercantilização da educação superior em nível mundial e no caso brasileiro. Para se operacionalizar a avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003, foi realizada revisão da literatura acerca das concepções de qualidade em educação superior, dos fundamentos da área da avaliação e estudos sobre sistemas de indicadores para SES reconhecidos internacionalmente. Assim, com base numa visão de qualidade em ES tendendo ao pluralismo e considerando as propriedades de eficácia, diversidade, relevância e equidade, elaborou-se um modelo de qualidade e, posteriormente, se avaliou e mediu o desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003.



Fonte: QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998.

Figura 15 – Etapas do procedimento de investigação de Quivy e Campenhoudt

Portanto, orientando-se em Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt para a definição das etapas e procedimentos de investigação e baseando-se nos conceitos (i) de qualidade em ES como equidade, relevância, diversidade e eficácia; (ii) de avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade de um SES<sup>24</sup>, propostos por esta tese e (iii) nas

<sup>24</sup> O entendimento desta tese para “avaliação e medição da qualidade de um SES” é de que se trata de um processo sistemático que envolve coleta de dados, análise de informações e juízo de valor e mérito acerca da qualidade do SES. Dessa forma, tal processo deve contemplar etapas de definição de sistemas de indicadores;

estruturas básicas internacionais de sistema de indicadores para a qualidade de SES, definiu-se um modelo de análise (sistema de indicadores) para recolhimento dos dados preexistentes e disponíveis sobre o Sesb de 1994 a 2003 com vistas à análise das mudanças e do desenvolvimento da qualidade do sistema no período estudado. Dessa forma, as demais etapas do procedimento de investigação, citadas por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt - Etapa 5: a observação, Etapa 6: a análise das informações e Etapa 7: as conclusões - estão descritas nos textos a seguir, que abordam o levantamento e análise do comportamento dos indicadores, a análise geral do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003 e a conclusão final desta tese de doutorado.

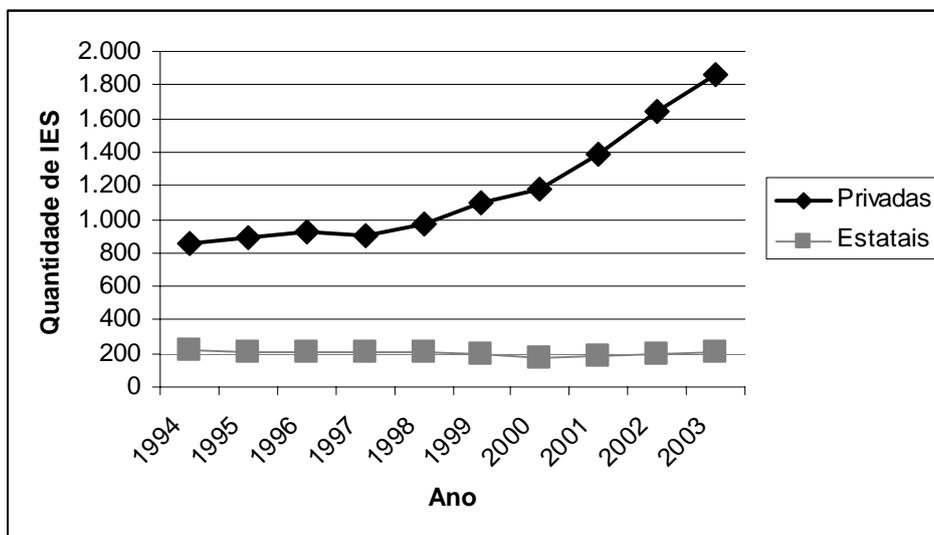
#### **4.2.2 Levantamento do desenvolvimento do Sesb no período 1994-2003**

Dois abordagens receberam atenção especial nos capítulos anteriores deste estudo: (i) a demonstração da emergência do fenômeno da mercantilização da educação superior, tanto em termos mundiais como no caso específico brasileiro; (ii) as investigações acerca da qualidade na ES em nível conceitual e de operacionalização por meio de sistemas de indicadores para SES. Tais estudos foram desenvolvidos com vistas a embasar a observação e análise do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período compreendido entre 1994 e 2003. Durante tal período, como fartamente demonstrado no estudo, deu-se o início do recente processo de mercantilização da educação superior brasileira e desenvolveu-se a expansão da rede privada (Figuras 16 e 17) pela implementação de políticas públicas para o Sesb alinhadas com a lógica do mercado.

Dessa forma, a fim de investigar a hipótese desta tese de que não ocorreu o desenvolvimento da qualidade do Sesb em tempos de mercantilização, a proposta de sistema de indicadores anteriormente apresentada será utilizada como modelo referencial para se desenvolver a observação do comportamento dos aspectos da qualidade do Sesb no período 1994-2003. Como para o período a ser avaliado e medido não existem informações disponíveis para todos os indicadores propostos, a observação do desenvolvimento da qualidade do Sesb em alguns aspectos será limitada aos dados e informações disponíveis.

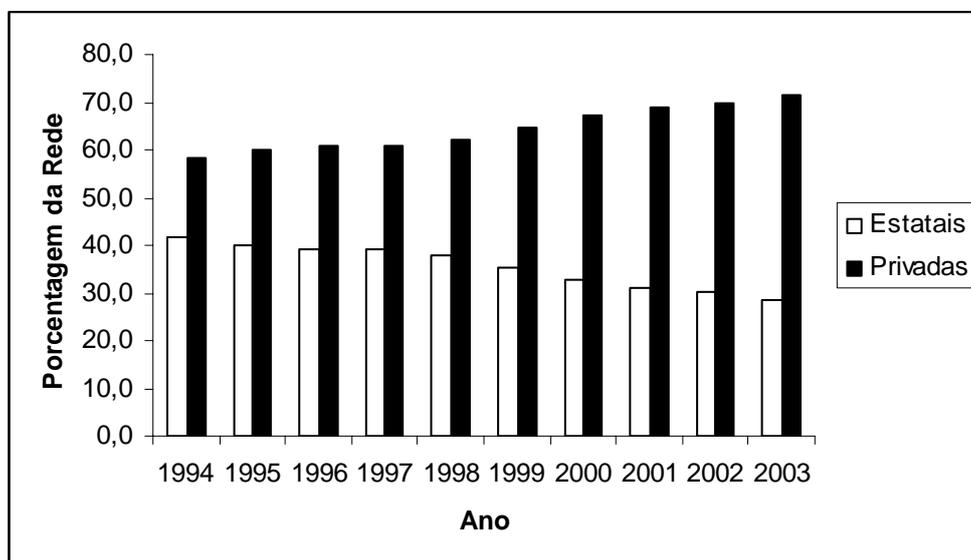
---

a valoração e monitoração dos indicadores; a análise e estudo dos resultados e a emissão de juízo de valor e mérito sobre o sistema de educação.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2004a; 2005b; 2006b.

Figura 16 – Evolução da quantidade de IES estatais e privadas no Sesb no período 1994-2003



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2004a; 2005b; 2006c.

Figura 17 – Evolução do percentual de matrículas das redes estatais e privadas no Sesb no período 1994-2003

No caso dos indicadores de entradas sobre investimento no Sesb no período 1994-2003, por exemplo, a maior parte das informações disponíveis e confiáveis refere-se ao financiamento estatal do sistema global de educação. São escassas as informações sobre o financiamento privado e mesmo as informações públicas carecem de um maior detalhamento relativo às parcelas específicas aos subsistemas. Além disso, existe uma série de particularidades sobre as informações disponíveis que contribuem para tornar a contabilização dos investimentos públicos em educação superior brasileira no período de 1994-2003 uma tarefa ainda mais complexa. No caso das Ifes, por exemplo, nos valores computados anualmente sobre os repassados do MEC também estão somados os pagamentos de servidores inativos, os pagamentos de precatórios e de servidores dos hospitais universitários, que representavam em 2002 mais de um terço dos servidores das Ifes. Por outro lado, a forma de financiamento e registro das IES dos sistemas estaduais pode variar de um estado para o outro. A definição do financiamento em alguns estados como Santa Catarina, Pernambuco e Rio de Janeiro depende dos orçamentos estaduais, ao passo que em outros, como São Paulo, o orçamento é determinado pelo montante de um imposto específico (SCHWARTZMAN, 2002). Além dessas dificuldades, outras questões, relativas à renúncia fiscal, crédito educativo (Creduc), Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), bolsas filantrópicas, créditos próprios das IES, entre outras, tornam a contabilização detalhada dos investimentos do governo federal, dos governos estaduais e municipais e do financiamento privado da educação superior brasileira uma tarefa significativamente complexa para o período 1994-2003. Da mesma forma, existe limitação de disponibilidade de informações acerca de aspectos e indicadores de processo e resultados do Sesb no período estudado.

Entretanto, não obstante tais dificuldades, algumas medições, estimativas e, por conseguinte, acompanhamento das tendências de evolução de indicadores podem ser realizadas com vistas à avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003. As fontes primárias principais de dados e estatísticas acerca da educação superior brasileira são o MEC e o IBGE. Através de publicações e de tabelas em planilhas eletrônicas, disponíveis nos sítios do MEC e de suas agências, tais como o Inep e a Capes, é possível ter acesso ao Censo da Educação Superior (que possui informações repassadas pelas IES anualmente), aos resultados dos exames (Provão) aplicados aos concluintes dos

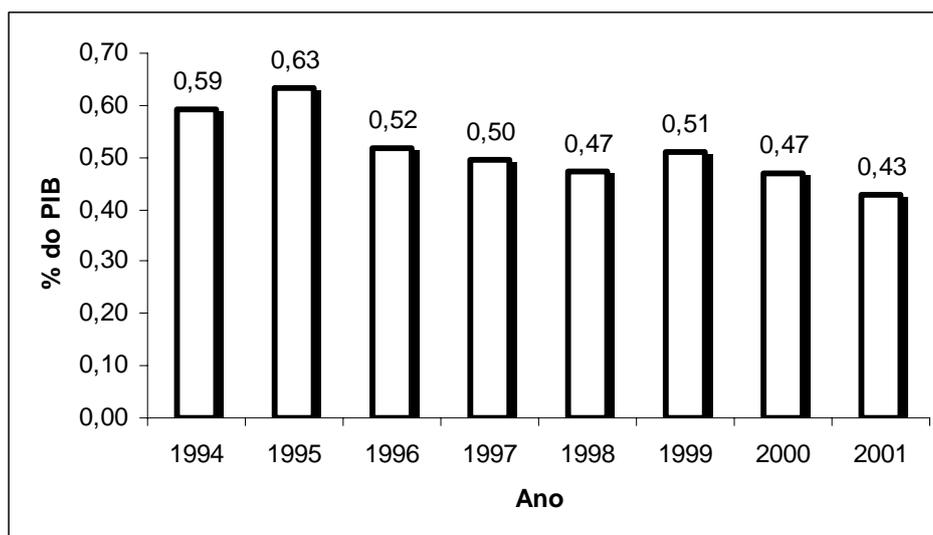
cursos de graduação e aos dados relativos ao sistema de pós-graduação do país. O Inep, quando solicitado e justificado de forma documental, também disponibiliza tabelas específicas (planilhas eletrônicas) para o estudo e desenvolvimento de pesquisas com os dados estatísticos levantados sobre a educação superior brasileira. No caso deste órgão, as informações e estatísticas disponíveis sobre IES, cursos, matrículas, vagas, ingressantes, concluintes, docentes etc. podem ser agrupadas em diferentes aspectos, tais como por categorias administrativas e organização acadêmica das IES, por regiões do país, por área do conhecimento dos cursos etc. Outra importante fonte de informação sobre a educação superior é a Pnad, realizada anualmente pelo IBGE nas residências. No ano de 2002, por exemplo, a amostra incluiu aproximadamente 130 mil casas, com informações de 385 mil pessoas representativas de toda população brasileira, excetuando-se apenas a zona rural da região Norte. As informações estão disponíveis como microdados em nível de residências e de indivíduos (SCHWARTZMAN, 2004). Além dos dados e estatísticas disponibilizadas pelo MEC e o IBGE, para o desenvolvimento da medição dos indicadores do Sesb no período 1994-2003 também foram utilizadas informações do Banco Central, CNPq, MCT e Seppir, muitas já tabuladas pelos próprios órgãos e publicadas ou disponíveis na rede mundial de computadores. Na internet, os dados e estatísticas sobre educação e educação superior podem ser encontrados principalmente nos endereços da Edudatabrasil do Inep (<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>), dos Indicadores Nacionais de C&T do MCT (<http://ftp.mct.gov.br/estat/ascavpp/Default.htm>), do Sidra – Sistema IBGE de recuperação Automática (<http://www.sidra.ibge.gov.br/>) e da fapesp.indica (<http://www.fapesp.br/indicadores/>). A maioria das medições dos indicadores demandou novos cruzamentos, relações ou agrupamentos entre dados e estatísticas dos diferentes órgãos, ou seja, novas elaborações, que possibilitaram o acompanhamento da evolução de aspectos de um SES com vistas à avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período estudado.

### ***O comportamento dos indicadores de entradas do Sesb no período 1994-2003***

A importância que um país concede a sua educação mede-se em parte, pelos recursos financeiros e humanos que lhe dedica (NAVARRA, 2004). Basicamente, existem

duas formas de investimento e financiamento dos sistemas de educação superior: o financiamento estatal, que decorre dos recursos destinados pelos governos, e o financiamento privado, que provém dos recursos empregados pelos discentes e seus familiares junto às IES. Assim, a medição e acompanhamento dos financiamentos realizados anualmente por governo e estudantes são de fundamental importância para subsidiar a avaliação de aspectos de entradas de um SES. Além disso, também é importante verificar a quantidade e o nível de formação dos docentes para se realizar a medição de indicadores de entradas de um SES. Dessa forma, a seguir são apresentadas as evoluções de alguns aspectos relacionados ao financiamento e à quantidade e formação dos docentes do Sesb no do período 1994-2003.

#### ***A1 - Investimentos do governo federal nas Ifes como percentual do PIB***



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MEC, 2002 e IPIB/IBGE, 2006.

Figura 18 – Despesas executadas pelas Ifes com recursos do Tesouro como percentagem do PIB no período 1994-2001

Como não existem informações detalhadas e confiáveis para o cálculo da porcentagem de todo o investimento (privado e estatal) em educação superior em relação ao PIB brasileiro no período em estudo (1994-2003), a verificação das despesas executadas pelas Ifes como percentagem do PIB é uma das formas possíveis para a medição do

investimento em educação superior. O gráfico da Figura 18 utiliza dados do MEC (BRASIL, 2002), sobre os orçamentos das Ifes, e do IBGE, sobre o PIB brasileiro (IPIB, 2006), com vistas a verificar a evolução das despesas do governo federal e do MEC com as Ifes no período 1994-2001. Os gastos com servidores inativos foram retirados do cálculo por se considerar que tais valores não representam gastos ou investimentos com educação superior, mas que se referem ao montante vinculado à questão previdenciária. O gráfico demonstra que no intervalo de oito anos a porcentagem das despesas do MEC com as Ifes caiu de aproximadamente 0,6% para 0,4% do PIB, ou seja, especificamente no âmbito do financiamento do governo federal para a educação superior, no período 1994-2001 ocorreu redução na destinação de recursos como proporção do PIB nacional.

#### ***A2 – Participação do governo federal nos investimentos do SFE***

<b>Ano</b>	<b>Nro de discentes</b>	<b>Discentes pagantes</b>	<b>Financiamento privado</b>	<b>Financiamento das IFES</b>	<b>% Financiamento Federal</b>
1994	970584	873526	R\$ 4.717.038.240,00	R\$ 8.820.530.328,34	65%
1995	1059163	953247	R\$ 5.147.532.180,00	R\$ 6.086.440.055,73	54%
1996	1133102	1019792	R\$ 5.506.875.720,00	R\$ 5.169.603.304,78	48%
1997	1186433	1067790	R\$ 5.766.064.380,00	R\$ 5.176.273.437,68	47%
1998	1321229	1189106	R\$ 6.421.172.940,00	R\$ 5.010.927.953,99	44%
1999	1537923	1384131	R\$ 7.474.305.780,00	R\$ 5.627.070.466,97	43%
2000	1807219	1626497	R\$ 8.783.084.340,00	R\$ 5.429.805.127,92	38%
2001	2091529	1882376	R\$ 10.164.830.940,00	R\$ 5.146.722.029,00	34%
2002	2428258	2185432	R\$ 11.801.333.880,00		
2003	2750652	2475587	R\$ 13.368.168.720,00		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MEC, 2002; INEP, 2004a e BRASIL/Banco Central, 2006c.

**Figura 19 – Estimativa comparativa do financiamento privado e do governo federal das IES do Sistema Federal de Ensino no período 1994-2001**

O valor das mensalidades dos cursos privados de nível superior pode variar em função de muitos fatores, tais como *status* social dos cursos de graduação, localização regional das IES, existência de mercados competitivos nas regiões de abrangência das IES, perfil socioeconômico dos discentes, diversidade na oferta e nos descontos de créditos proporcionados aos discentes, entre outros fatores. Não obstante tais variações, a estimativa da evolução do financiamento privado no Sesb pode ser desenvolvida pelo estabelecimento de um valor de anuidade média por discente. Assim, ao se utilizar a anuidade média

praticada pelo Fies no ano de 2001 de R\$ 5,4 mil (SCHWARTZMAN, 2002) e se descontar aproximadamente 10% do total dos discentes das IES privadas beneficiados com bolsas ou créditos, é possível demonstrar a tendência de ampliação do financiamento privado no SFE. Trabalhando com as estimativas com valores resultantes da multiplicação da anuidade do Fies e o número total de alunos pagantes para o financiamento privado, a Figura 19 apresenta uma comparação entre esses valores e o financiamento estatal das Ifes no conjunto total de financiamento do Sistema Federal de Ensino. Tal comparação demonstra a redução constante da participação dos recursos do governo federal no financiamento total do Sistema Federal de Ensino no período 1994-2001.

### *A3 - Investimentos do governo federal nas Ifes por discentes*

<b>Ano</b>	<b>Despesas executadas</b>	<b>INPC</b>	<b>Valores deflacionados</b>	<b>Nro de discentes</b>	<b>Investimento por discente</b>
1994	R\$ 2.069.963.937,00	277,28	R\$ 8.820.530.328,34	363543	R\$ 24.262,69
1995	R\$ 4.089.250.239,00	20,05	R\$ 6.086.440.055,73	367531	R\$ 16.560,34
1996	R\$ 4.034.943.167,00	8,77	R\$ 5.196.603.304,78	388978	R\$ 13.359,63
1997	R\$ 4.312.842.391,00	4,26	R\$ 5.176.273.437,68	395833	R\$ 13.076,91
1998	R\$ 4.328.721.453,00	2,47	R\$ 5.010.927.953,99	408640	R\$ 12.262,45
1999	R\$ 4.966.961.309,00	8,13	R\$ 5.627.070.466,97	442562	R\$ 12.714,76
2000	R\$ 5.163.374.979,00	5,16	R\$ 5.429.805.127,92	482750	R\$ 11.247,65
2001	R\$ 5.146.722.029,00		R\$ 5.146.722.029,00	502960	R\$ 10.232,87

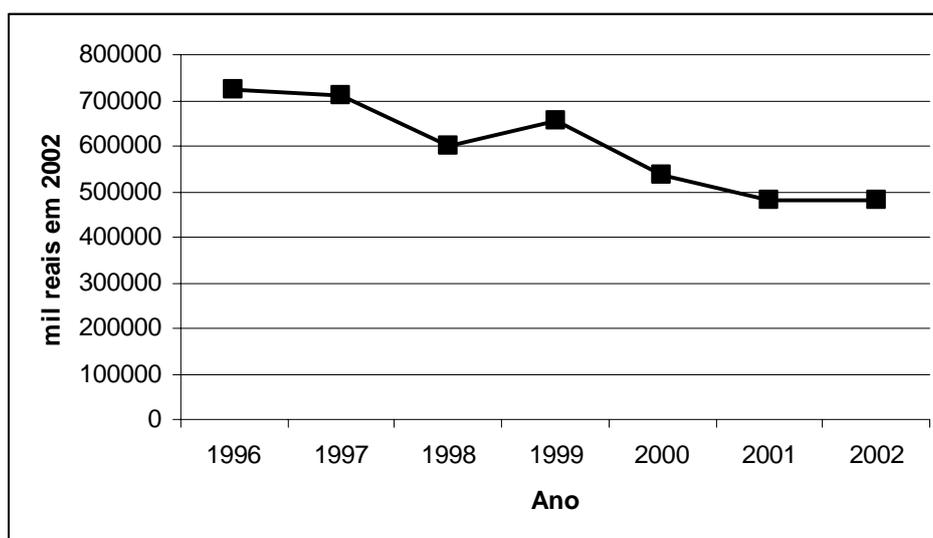
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MEC, 2002; INEP, 2004 a e BRASIL/Banco Central, 2006c.

Figura 20 – Despesas executadas pelas Ifes com recursos do Tesouro por discente no período 1994-2001

Outro importante indicador para acompanhar e avaliar o financiamento de um SES é o valor investido por discente. No caso do Brasil, a verificação da relação entre as despesas executadas pelas Ifes com recursos do Tesouro da União pela quantidade total de discentes das Ifes é uma importante alternativa para medição de tal indicador visto que existem limitações de informações detalhadas sobre financiamento. A Figura 20 utiliza dados do MEC (BRASIL, 2002), sobre os orçamentos das Ifes; do Inep (2004a), sobre a quantidade de alunos nas IFES, e do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2006c), sobre o índice nacional de preços ao consumidor (INPC), com vistas a verificar a evolução das despesas do governo federal e do MEC por discentes das Ifes no período 1994-2001. Nesse cálculo,

os gastos com servidores inativos também foram retirados e as despesas executadas anualmente foram deflacionadas pelo INPC para padronizar em valores reais do ano de 2001. A figura demonstra uma relevante queda nos valores das despesas executadas pelas Ifes por cada discente no período 1994-2001.

### ***B1 - Investimentos do governo federal em P&D na educação superior***



Fonte: BRASIL/MCT, 2004.

Figura 21 – Dispêndio do governo federal em P&D com o MEC no período 1996-2002

O indicador de investimento em P&D possui grande importância porque aborda aspectos relacionados à relevância da educação superior para o desenvolvimento científico e tecnológico de um país. Levantamentos recentes do Ministério de Ciência e Tecnologia apontam para a tendência de queda do investimento brasileiro em P&D como porcentagem do PIB. No ano de 2001, o investimento em P&D era de 1,02% do PIB; nos anos subsequentes, ocorreram reduções até se chegar ao de 2003, com 0,95% do PIB de investimentos em P&D no Brasil. A Figura 21 confirma tal tendência ao demonstrar a redução do investimento do governo federal em P&D com o Ministério da Educação. Em valores atualizados por reais de 2002, a figura apresenta a redução do investimento do governo federal de, aproximadamente, 700 milhões em 1996 para menos de 500 milhões

em 2002 (BRASIL, 2004). Tal constatação tem grande relevância na análise dos investimentos em P&D porque mais de 90% dos gastos nessa área na educação superior são provenientes de recursos estatais.

***D1a- Quantidade de discentes por cada docente com título de doutor no Sesb***

Ano	IFES	Estaduais e Municipais	Privadas	Sesb
1994	40	42	217	78
1995	37	42	218	77
1996	38	41	207	78
1997	33	42	183	72
1998	31	38	175	68
1999	30	36	161	68
2000	29	35	146	66
2001	29	32	137	66
2002	28	36	138	69
2003	27	37	138	69

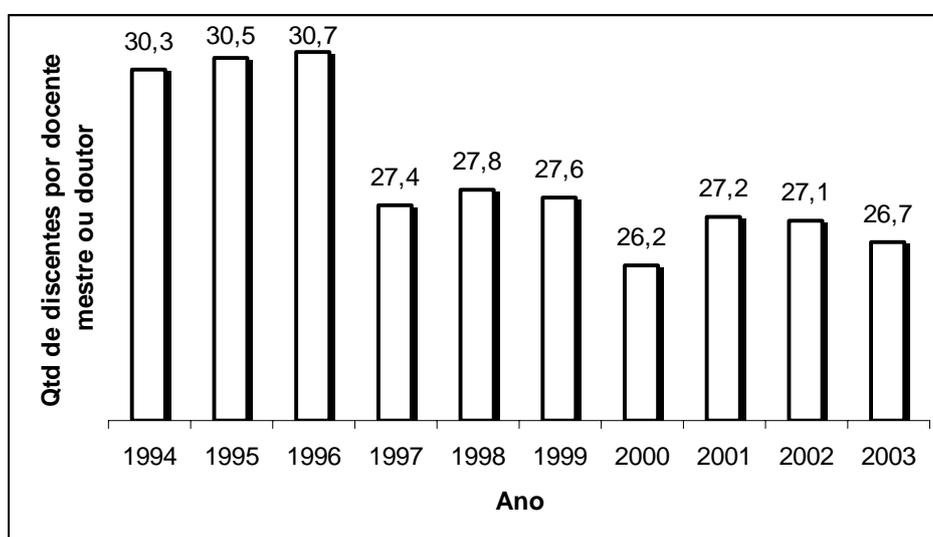
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2005d.

Figura 22 – Quantidade de discentes por docente com título de doutor nas Ifes, nas IES estaduais/municipais, e nas IES privadas e no Sesb no período 1994-2003

Outros indicadores que propiciam avaliar aspectos de entradas de um SES são os que medem a relação entre as quantidades de discentes por docente. As medições da quantidade de discentes por docente podem ser analisadas segundo distintas perspectivas: (i) como um aspecto específico de qualidade, visto que, quanto menor é a relação de discentes por docente (ou por docente com alta titulação), maiores são as possibilidades de atendimento qualificado aos alunos; e, por outro lado, (ii) como um aspecto de eficiência de um SES, visto que, quanto maior é a relação de discentes por docente, menores serão os custos para a manutenção do sistema. Não obstante tais divergências, a verificação da razão de discentes por docentes com título de doutor é uma importante medição porque aborda múltiplos aspectos, tais como qualidade na formação docente e potencialidade de envolvimento discente em investigação e pesquisas. A Figura 22 demonstra que todas as redes de IES de educação superior do Brasil tiveram melhorias na evolução da relação discentes por docentes com título de doutor no período 1994-2003. Porém, tal indicador apresenta nos três últimos anos do período estudado uma tendência de estabilização em

nível de Sesb e de incipiente regressão na rede privada. Tal tendência é especialmente preocupante visto que a diferença entre os resultados desse indicador no ano de 2003 entre as redes privadas (138 alunos por professor com doutorado) e as IFES (27 alunos por professor com doutorado) é muito grande, bem como a proporção de 5 para 1 entre discentes/doutor da rede privada e das IFES permaneceu quase a mesma no período 1994-2003.

***D1b- Quantidade de discentes por cada docente com título de mestre ou doutor no Sesb***

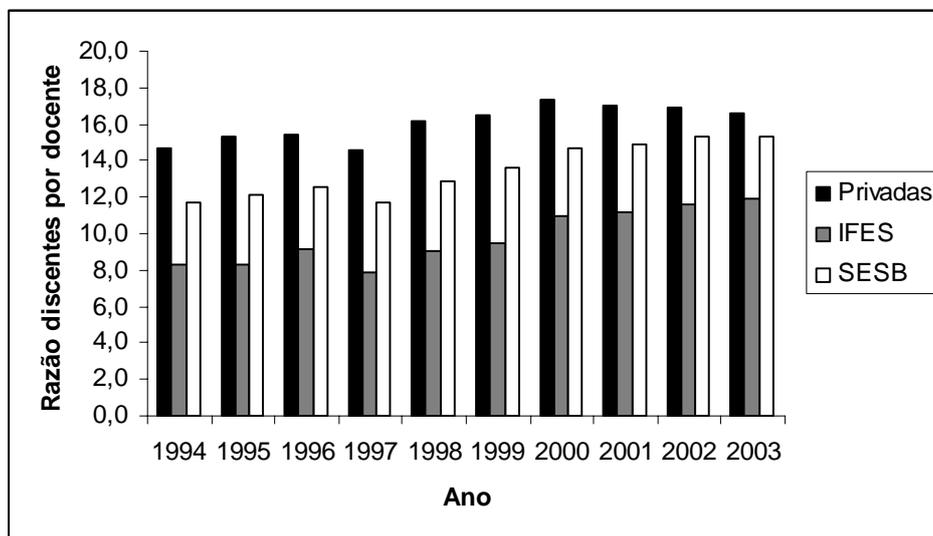


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2005d.

Figura 23 – Evolução da razão de discentes por docente com título de mestre ou doutor no Sesb no período 1994-2003

Quando considerados os docentes com títulos de mestre e doutor, a evolução do indicador discentes por cada docente titulado em nível de Sesb apresenta um melhoria menos significativa e uma clara estagnação após 1996, ou seja, na maior parte do período estudado não ocorreram melhorias contínuas desse indicador (Figura 23).

## ***D2- Quantidade de discentes por cada docente no Sesb***



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2005d.

Figura 24 – Quantidade de discentes por docente nas privadas, nas IFES e no Sesb no período 1994-2003

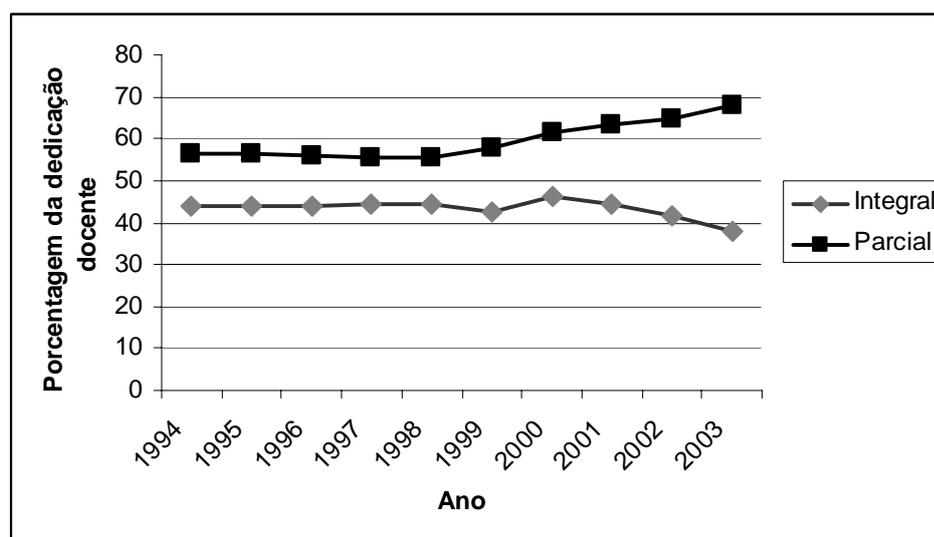
A Figura 24 demonstra que a pequena evolução da quantidade de discentes por docente (independentemente de titulação) no Sesb (de 12 para 15 alunos por professor) durante o período 1994-2003 deve-se, fundamentalmente, à ampliação de tal relação ocorrida nas IFES, que avançou de 8 para 12, ao passo que na rede privada praticamente não houve mudanças.

### ***O comportamento dos indicadores de processo do Sesb no período 1994-2003***

Entre os indicadores de processo estão importantes aspectos do desenvolvimento de um sistema de educação, tais como as condições dos docentes, horas de ensino e participação da comunidade. Essas informações são importantes para se conhecer o funcionamento do sistema e das IES. Geralmente existem três tipos de indicadores de processo: horas de ensino, utilização de TIC e dedicação docente. As medições dos indicadores abaixo procuram subsidiar a avaliação do desenvolvimento da qualidade dos

aspectos de processo do Sesb no período 1994-2003, considerando, ainda, questões relacionadas à diversificação, à internacionalização e à avaliação.

### ***G1- Porcentagem de docentes com dedicação integral e parcial no Sesb***



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2005d.

Figura 25 – Evolução da porcentagem de docentes com dedicação integral e parcial do Sesb no período 1994-2003

O tempo dedicado pelos docentes para as IES é um dos mais importantes indicadores de processo dos SES. Docentes com dedicação exclusiva para a educação superior geralmente apresentam maior envolvimento com as questões acadêmicas, maior comprometimento com as IES e, potencialmente, detêm maior titulação e envolvimento com projetos de investigação. Por outro lado, quanto menor a dedicação dos docentes para a educação superior, menor a tendência de envolvimento com as questões fundamentais das IES e com suas dimensões acadêmicas. A Figura 25 demonstra que a porcentagem de docentes com dedicação exclusiva diminuiu e com dedicação parcial aumentou no conjunto total do Sesb no período 1994-2003.

## H2- Porcentagem dos discentes por grandes áreas do conhecimento no Sesb

Área do Conhecimento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Educação, Humanidades e Artes	17%	17%	16%	16%	16%	17%	25%	25%	23%	25%
Ciência Sociais, Negócios e Direito	42%	43%	43%	44%	44%	44%	42%	42%	43%	42%
Ciências, Matemática e Computação	13%	13%	14%	13%	14%	14%	9%	9%	9%	9%
Engenharia, Produção e Construção	11%	10%	10%	10%	9%	9%	9%	8%	8%	8%
Agricultura e Veterinária	3%	2%	2%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Saúde e Bem-Estar Social	13%	13%	13%	13%	14%	14%	12%	12%	13%	12%
Serviços	1%	1%	1%	1%	1%	0%	2%	2%	2%	2%
Outras	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2004a.

\*obs: A partir do ano de 2000 os cursos de licenciatura passaram a integrar a área de educação.

Figura 26 – Evolução da porcentagem de discentes por grandes áreas do conhecimento do Sesb no período 1994-2003

A verificação da distribuição dos discentes nas grandes áreas do conhecimento, além de contribuir na análise sobre a evolução da diversificação de um SES, possibilita o desenvolvimento de análises acerca da adequação dos cursos existentes diante da realidade social e econômica de um país. Assim, pela verificação da maior ou menor quantidade de discentes matriculados em determinadas áreas do conhecimento, os governos podem redirecionar suas políticas para a educação superior, conforme as necessidades imediatas do país ou de acordo com os planos de desenvolvimento de médio e longo prazos. A Figura 26 demonstra que no período 1994-2003 não ocorreu nenhuma alteração substancial na distribuição percentual das matrículas discentes no Sesb. Não obstante as profundas mudanças socioculturais (ex: a emergência das TIC) e econômicas (ex: globalização e economia do conhecimento) que o mundo sofreu no período, a análise do indicador de matrículas por áreas do conhecimento do Sesb permite verificar que não ocorreram prováveis e, talvez, necessárias (ex: engenharias e ciência da computação) mudanças nas preferências das áreas do conhecimento por parte dos discentes.

### *II- Quantidade de discentes de mestrado e doutorado para cada bolsista no exterior*

<b>Ano</b>	<b>Mestrandos</b>	<b>Doutorandos</b>	<b>Cnpq</b>	<b>Capes</b>	<b>Razão</b>
1996	41928	20924	1601	1300	22
1997	44015	22935	1076	1404	27
1998	50816	26828	792	1349	36
1999	57044	29998	595	1259	47
2000	63614	33004	562	1210	55
2001	64906	35102	705	1279	50
2002	65044	37400	707	1253	52

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CAPES, 2004; CNPQ, 2006 e BRASIL/MCT, 2004.

Figura 27 - Quantidade de discentes de mestrado e doutorado no Brasil para cada bolsista no exterior no período 1996-2002

O intercâmbio de conhecimento técnico, científico e tecnológico entre os países é uma prática que ganhou relevância nas últimas duas décadas em virtude da globalização e do aumento da competitividade em nível mundial. Nesse contexto, o nível de internacionalização da educação superior torna-se fator fundamental para o desenvolvimento cultural, científico e econômico dos países. Uma das formas possíveis de se medir o nível de internacionalização da educação superior brasileira é pela quantidade de bolsas de mestrado, doutorado, doutorado-sanduiche e pós-doutorado concedidas pela Capes e pelo CNPq. A Figura 27 demonstra que no período de 1996-2002 a quantidade de alunos de mestrado e doutorado por bolsa concedida para estudo no exterior mais do que dobrou, ou seja, nesse aspecto pode-se dizer que o nível de internacionalização dos discentes de pós-graduação sofreu uma significativa redução.

### *JI- Quantidade de cursos de graduação avaliados pelo ENC (Provão)*

Independentemente do matiz conceitual e da ênfase operacional, a existência de um sistema de avaliação das IES e dos cursos de graduação de um SES é importante para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema, bem como para o suporte na elaboração de políticas públicas. No Brasil, a avaliação das instituições teve início com o Paiub que se baseava no princípio de adesão voluntária; em 1996 deu-se início à avaliação de cursos de graduação em larga escala, abrangendo 616 cursos. A Figura 28 demonstra claramente o

significativo aumento no número de cursos submetidos à avaliação externa através do ENC (Provão) no período 1996-2003.

Área	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Administração	335	354	391	431	451	498	614	746
Direito	179	196	212	229	257	274	298	333
Engenharia Civil	102	106	110	112	118	125	128	134
Engenharia Química		44	47	48	50	51	51	50
Medicina Veterinária		37	39	43	50	59	76	83
Odontologia		85	86	87	93	104	113	127
Engenharia Elétrica			81	84	87	92	96	111
Jornalismo			84	92	97	113	131	155
Letras			369	382	406	432	472	510
Matemática			291	305	322	358	358	379
Economia				187	189	187	190	201
Engenharia Mecânica				70	73	74	78	83
Medicina				81	81	83	87	91
Agronomia					70	73	74	82
Biologia					238	274	288	302
Física					80	83	82	88
Psicologia					117	123	136	156
Química					109	113	116	132
Farmácia						86	108	124
Pedagogia						499	606	705
Arquitetura e Urbanismo							96	108
Ciências contábeis							408	454
Enfermagem							144	161
História							281	287
Fonoaudiologia								69
Geografia								226
<b>Total</b>	<b>616</b>	<b>822</b>	<b>1710</b>	<b>2151</b>	<b>2888</b>	<b>3701</b>	<b>5031</b>	<b>5897</b>
<b>Percentual</b>	<b>9%</b>	<b>13%</b>	<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>27%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>36%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2003 e INEP, 2006d.

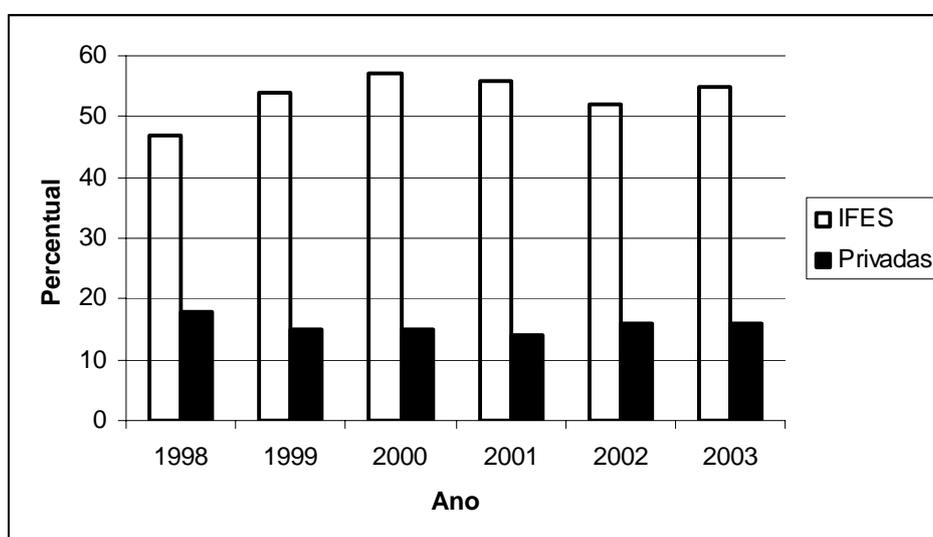
Figura 28 - Quantidade de cursos de graduação avaliados pelo ENC (Provão) no período 1996-2003

### *O comportamento dos indicadores de resultados do Sesb no período 1994-2003*

Dentro de um sistema de indicadores que aborda elementos de entradas, processo e saídas de um SES, talvez os aspectos de resultados sejam os mais importantes para a elaboração de análises e conclusões. Dentre os principais indicadores de resultados estão o

desempenho dos discentes nos exames, a taxa de escolarização do país, e os impactos do sistema no desenvolvimento econômico e social do país, entre outros. Dessa forma, as medições dos indicadores abaixo relacionados procuram subsidiar a avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb, no período 1994-2003, considerando especialmente os resultados alcançado pelo sistema em relação ao atendimento, desempenho discente, impactos sociais e equidade.

***K1- Porcentagem de cursos das Ifes e da rede privada com conceitos A ou B no Provão***



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2003 e INEP, 2006d.

Figura 29 – Evolução da porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão nas Ifes e na rede privada no período 1998-2003

A comparação entre os conceitos gerais obtidos no Provão pelos diversos cursos a cada ano não é possível pelas próprias fórmulas de cálculo dos conceitos utilizadas (que tendem a estabilidade geral de desempenho) e por que durante o período de realização do ENC ocorreram alterações na forma de cálculo dos conceitos. A Figura 28 permite a identificação dos cursos/áreas que foram sendo agregadas a cada ano de realização do ENC. Nas primeiras edições os resultados eram interpretados segundo ordenação dos desempenhos – média geral dos graduandos do curso –, a partir da qual eram determinados cinco grupos, sendo prefixado o percentual de integrantes de cada um dos grupos.

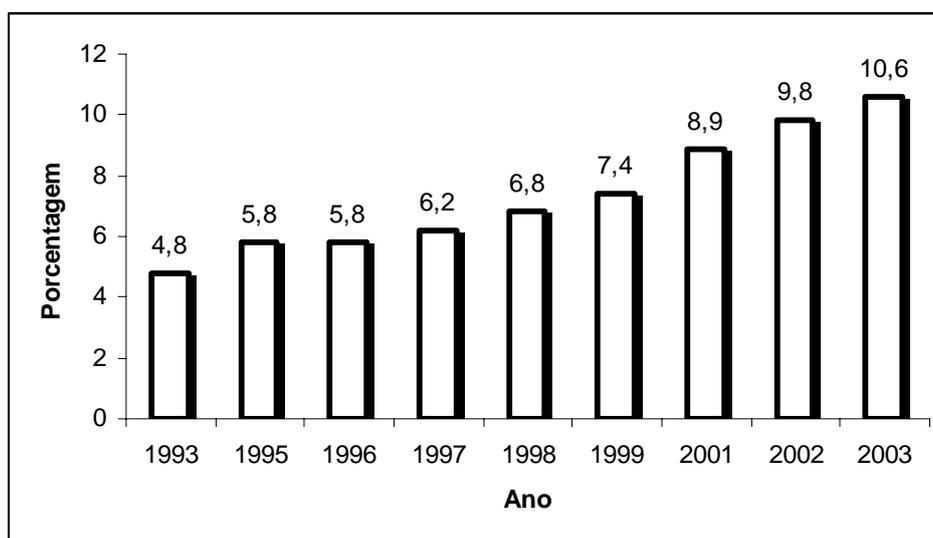
Posteriormente, o critério de atribuição dos conceitos aos cursos avaliados foi redefinido e passou a levar em conta a distribuição geral dos desempenhos dos cursos (INEP, 2003). Dessa forma, a realização de comparação dos conceitos do ENC deve se limitar a análises gerais, tais como entre as redes que compõem o Sesb (Ifes, sistemas estaduais e rede privada). A Figura 29 demonstra a significativa diferença entre as porcentagens dos cursos das Ifes e da rede privada com conceitos A ou B. A Figura 30, baseada em amostragem, detalha a diferença de desempenho das diferentes redes no Provão, que, não obstante a inclusão de novos cursos e a mudança do cálculo, permaneceu praticamente inalterada no período 1998-2003.

1998				1999			
A+B	C	D+E		A+B	C	D+E	
47%	27%	26%	IFES	54%	33%	12%	IFES
31%	38%	31%	Est/Munic	31%	37%	32%	Est/Munic
18%	48%	34%	Privadas	15%	46%	39%	Privadas
32%	38%	30%	Sesb	33%	39%	28%	Sesb
2000				2001			
A+B	C	D+E		A+B	C	D+E	
57%	28%	15%	IFES	56%	30%	14%	IFES
30%	38%	33%	Est/Munic	27%	43%	30%	Est/Munic
15%	49%	35%	Privadas	14%	47%	40%	Privadas
34%	38%	28%	Sesb	32%	40%	28%	Sesb
2002				2003			
A+B	C	D+E		A+B	C	D+E	
52%	32%	16%	IFES	55%	29%	16%	IFES
29%	34%	37%	Est/Munic	30%	39%	31%	Est/Munic
16%	48%	36%	Privadas	16%	51%	33%	Privadas
32%	38%	30%	Sesb	34%	40%	27%	Sesb

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2003 e INEP, 2006d.

Figura 30 – Evolução da porcentagem de cursos das Ifes, dos sistemas estaduais, da rede privada e do Sesb por conceitos no período 1998-2003

### *L1- Taxa de escolarização líquida da educação superior brasileira*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/Seppir, 2006b.

\*obs: Excluída a população rural de Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Acre.

Figura 31 – Evolução da taxa de escolarização líquida na educação superior brasileira no período 1993-2003

A taxa de atendimento num determinado nível de educação de um país pode ser verificada de duas maneiras: taxa de escolarização líquida ou taxa de escolarização bruta. A taxa de escolarização líquida indica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade. A taxa de escolarização bruta permite que se compare o total da matrícula num dado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível. Considerando-se a população entre 18 e 24 como a adequada para a educação superior, a taxa de atendimento no Brasil aumentou em ambos indicadores nos últimos tempos. A taxa de escolarização bruta da educação superior cresceu de 8,1%, em 1991, para 15,1%, em 2002 (INEP, 2004a). A Figura 31 demonstra o crescimento do percentual da população com idade entre 18 e 24 anos matriculada na educação superior brasileira no período 1993-2004, ou seja, apresenta o crescimento da taxa de escolarização líquida da educação superior no período 1993-2004. Não obstante tais crescimentos, o Brasil continua com taxas de atendimento na educação superior inferiores às de países como Argentina (48% de taxa bruta em 1999), Bolívia (36% de taxa bruta em 2002), Portugal (50% de taxa bruta em 2002), Coréia (78% de taxa bruta em 2002) e EUA (73% de taxa bruta em 2002) (INEP, 2004a).

**L5- Porcentagem de concluintes em relação a ingressantes 4 anos antes no Sesb**

Ingressantes		Concluintes		Porcentagem
Ano	Quantidade	Ano	Quantidade	
1993	439801	1996	260224	59%
1994	463240	1997	274384	59%
1995	510377	1998	300761	59%
1996	513842	1999	324734	63%
1997	573900	2000	352305	61%
1998	651353	2001	395988	61%
1999	787638	2002	466260	59%
2000	897557	2003	528223	59%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2005d.

Figura 32 – Evolução da porcentagem de concluintes em relação aos discentes que ingressaram 4 anos antes no Sesb no período 1996-2003

A questão do atendimento da educação superior ultrapassa os aspectos relativos ao acesso visto que as taxas de desistência e evasão podem impactar o resultado final dos níveis de diplomação da população de um determinado país. Dessa forma, a verificação da efetiva conclusão da graduação torna-se um importante indicador dos resultados de um SES. A Figura 32 demonstra que no Sesb, no período 1996-2003, não ocorreram mudanças importantes no percentual de concluintes em relação aos discentes que ingressaram quatro anos antes, que é o tempo médio de duração de um curso de graduação no Brasil.

**M2- Porcentagem da população com diploma superior da PEA no Brasil**

Ano	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
PEA	73.549	77.116	76.225	78.693	80.592	83.266	85.224	88.242	90.161
Graduados	3.964	4.435	4.499	4.882	5.065	5.294	5.736	6.310	6.684
Porcentagem	5,4%	5,8%	5,9%	6,2%	6,3%	6,4%	6,7%	7,2%	7,4%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MCT, 2004.

\*obs: (a) Número de PEA e graduados em mil pessoas; (b) Excluída a população rural de Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Acre.

Figura 33 – Evolução da porcentagem da população economicamente ativa com diploma superior no Brasil no período 1993-2003

A participação de pessoas com diploma de nível superior no conjunto da força de trabalho de um país indica em que medida o SES está respondendo e, por conseguinte, contribuindo com a produção e o desenvolvimento econômico, ou seja, a medição da

porcentagem da PEA com diploma superior é um importante indicador de resultados de um SES. A Figura 33 demonstra que no período estudado ocorreram avanços na porcentagem da população economicamente ativa com diploma superior no Brasil, saindo de 5,4%, em 1993, para 7,4%, em 2003.

***M3- Quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científica por publicação***

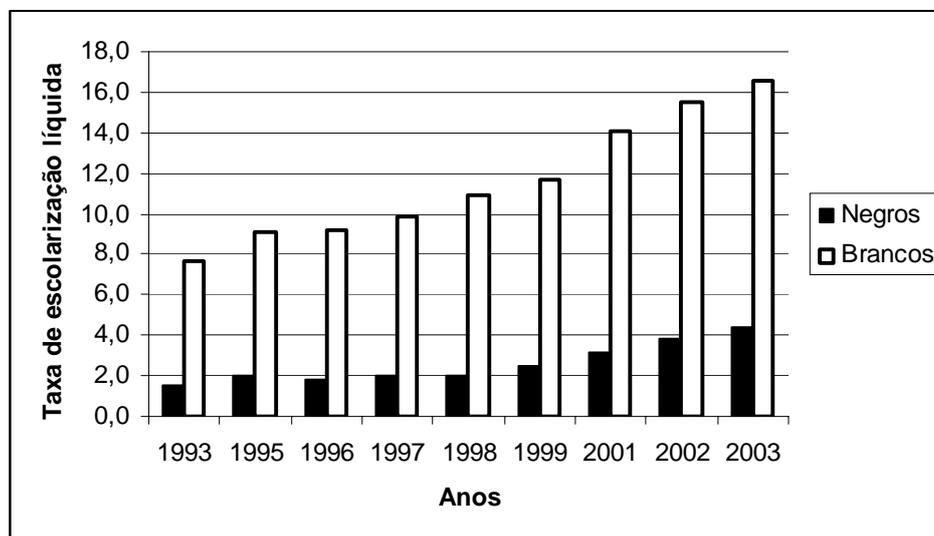
<b>Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Pessoas com escolaridade superior inseridas em ocupações técnico-científicas	3.375.000	3.433.000	3.782.000	4.706.000	4.914.000
Publicação de artigos especializados de circulação internacional	20.950	23.715	26.910	29.271	30.386
Quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científicas por cada publicação internacional	161	145	141	161	162

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MCT, 2004.

Figura 34 - Quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científica por publicação internacional no Brasil no período 1998-2003

Uma das formas mais importantes de um SES contribuir com o desenvolvimento e a autonomia científica e tecnológica de um país é pela pesquisa e investigação. Para a verificação do nível de desenvolvimento da P&D de um SES faz-se necessário acompanhar o número de publicações científicas relevantes em relação à quantidade de docentes que desenvolvem pesquisas. A Figura 34 demonstra que no período 1998-2003 não ocorreu, em nível de Brasil, nenhum aumento significativo na relação entre a quantidade de pessoas com escolaridade superior inseridas em ocupação técnico-científica e o número de publicações de artigos especializados de circulação internacional.

***N1- Comparação entre as taxas de escolarização líquida das populações negra e branca na educação superior***



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/Seppir, 2006b.

\*obs: (a) A população negra é composta de pardos e pretos; (b) Exclui-se a população rural de Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Acre.

**Figura 35 – Comparação entre as taxas de escolarização líquida das populações negra e branca na educação superior brasileira no período 1993-2003**

O nível de equidade de um SES pode ser medido pelo atendimento proporcionado às minorias ou às parcelas da população em situação desfavorável do ponto de vista social e econômico. Um dos fatores principais na questão da equidade está relacionado ao atendimento igualitário para as diferentes raças, etnias ou classes sociais. A Figura 35 demonstra uma melhora de aproximadamente 2,9 pontos percentuais na evolução da taxa de escolarização líquida da população negra na educação superior brasileira no período 1993-2003 (de 1,5 para 4,4), ao passo que entre a população branca tal evolução foi de 8,9 pontos percentuais - de 7,7 para 16,6. No período estudado, o crescimento da taxa de atendimento da raça negra foi de 193% e da raça branca, de 115%, o que indica um avanço maior para a raça negra. Entretanto, a diferença entre as taxas líquidas de escolarização da população negra e branca aumentou de 6,2 pontos percentuais no ano de 1993 para 12,2 pontos percentuais em 2003, ou seja, o ritmo de avanço do indicador para a raça com menores taxas de atendimento (negra) parece ter sido insuficiente. Dessa forma, pode-se considerar que esse indicador não apresentou melhorias significativas no período estudado.

*N3- Evolução da relação entre porcentagem de discentes e de população das regiões do Brasil*

Região		1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Norte	% de estudantes do país	3,8	4,1	4,0	4,0	4,0	4,7	5,5	5,9
	% da população do país	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0	5,7	6,0	6,0
	<b>Relação</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
Nordeste	% de estudantes do país	15,3	15,0	14,9	14,6	15,1	15,2	15,6	16,1
	% da população do país	29,6	29,6	29,1	29,0	28,9	28,6	28,4	28,4
	<b>Relação</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>						
Centro-Oeste	% de estudantes do país	7,0	7,2	7,5	7,7	7,9	8,6	9,3	9,5
	% da população do país	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	7,0	7,1	7,1
	<b>Relação</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Sudeste	% de estudantes do país	55,3	55,0	54,1	54,0	53,1	51,7	50,2	49,3
	% da população do país	43,6	43,6	43,7	43,7	43,7	43,5	43,5	43,5
	<b>Relação</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>
Sul	% de estudantes do país	18,6	18,7	19,5	19,7	20,0	19,8	19,5	19,2
	% da população do país	15,2	15,2	15,3	15,3	15,3	15,2	15,0	15,0
	<b>Relação</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/Seppir, 2006b e INEP, 2004a; 2005b; 2006b.

\*obs: Excluída a população rural de Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Acre.

Figura 36 – Evolução da relação entre a porcentagem de discentes da educação superior e a porcentagem da população de cada região do Brasil no período 1995-2003

A cobertura no atendimento da educação superior em termos da proporção da população das diferentes regiões do país também é um indicador da equidade de um SES. Assim, a equidade também deve ser medida em termos de equilíbrio em relação à população no atendimento às diferentes regiões do país. Nesse sentido, a Figura 36 demonstra um quadro de relativa estabilidade na evolução da relação entre a porcentagem de discentes da educação superior e a porcentagem da população de cada região do Brasil no período 1995-2003. No período, as regiões Norte e Sudeste aproximaram-se do equilíbrio entre as suas porcentagem de discentes e a porcentagem da população em relação a todo o país. Por outro lado, a região Centro-Oeste, no mesmo período, distanciou-se do ponto de equilíbrio, ou seja, aumentou a porcentagem de discentes em relação à porcentagem de população. As regiões Sul e Nordeste foram as que menos apresentaram alterações nesse aspecto, com o Sul distanciando-se e o Nordeste aproximando-se do ponto de equilíbrio. Dessa forma, pode-se constatar uma tendência de estabilidade na cobertura no

atendimento da educação superior em termos da proporção da população das diferentes regiões do país.

#### ***N4- Porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão por região do Brasil***

<b>Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Norte</b>	11%	13%	11%	8%	13%	10%
<b>Nordeste</b>	22%	27%	26%	25%	23%	25%
<b>Centro-Oeste</b>	26%	26%	35%	36%	31%	29%
<b>Sudeste</b>	29%	30%	32%	30%	29%	29%
<b>Sul</b>	39%	41%	41%	36%	36%	36%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de INEP, 2003 e INEP, 2006d.

Figura 37 – Evolução da porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão por regiões do Brasil no período 1998-2003

O equilíbrio no desempenho e aproveitamento dos cursos nos exames de aprendizagem nas diferentes regiões de um país também é um importante indicador do nível de equidade de um SES. A Figura 37 demonstra, por amostragem, a estabilidade na análise da evolução da porcentagem de cursos que obtiveram conceitos A ou B no Provão nas diferentes regiões do Brasil no período 1998-2003. A região Norte do país manteve no período uma taxa de aproximadamente 10% de cursos com conceitos A ou B no Provão; as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste mantiveram no período posições intermediárias na medição do desempenho dos cursos com conceitos A ou B, e a região Sul manteve-se à frente nesse quesito, com taxas superiores a 35%. Em síntese, pode-se dizer que o nível de iniquidade entre as regiões do país em relação ao desempenho no Provão manteve-se praticamente inalterado no período 1998-2003.

#### **4.2.3 Análise geral do desenvolvimento da qualidade do Sesb - período 1994-2003**

Dos dezenove indicadores medidos para o Sesb dentro do período 1994-2003, pode-se dizer que seis (A1, A2, A3, B1, G1 e I1) apresentaram regressões, cinco (D1a, D1b, J1, L1 e M2) apresentaram avanços e dez (D2, H2, K1, L5, M3, N1, N3 e N4), a maioria absoluta, não apresentaram alterações relevantes (Figura 38). A seguir são realizadas análises sobre o desenvolvimento da educação superior brasileira com base nas medições

realizadas em dezenove indicadores e considerando questões específicas ocorridas sobre os aspectos avaliados. Por fim, é realizada uma análise global e conclusiva acerca do desempenho da educação superior brasileira no período 1994-2003 com vistas a investigar a hipótese desta tese de que a qualidade do Sesb não se desenvolveu em tempos de mercantilização.

Sistema	Indicador	Evolução
Entradas	<i>A1 – Investimentos do Governo Federal nas IFES como percentual do PIB</i>	Regrediu
	<i>A2 – Participação do Governo Federal nos investimentos do SFE</i>	Regrediu
	<i>A3 – Investimentos do Governo Federal nas IFES por discentes</i>	Regrediu
	<i>B1 – Investimentos do Governo Federal em P&amp;D na educação superior</i>	Regrediu
	<i>D1a- Quantidade de discentes por cada docente com título de doutor no Sesb</i>	Avançou
	<i>D1b- Quantidade de discentes por cada docente com título de mestre ou doutor no Sesb</i>	Avançou
	<i>D2- Quantidade de discentes por cada docente no Sesb</i>	Estável
Processo	<i>G1- Porcentagem de docentes com dedicação integral e parcial no Sesb</i>	Regrediu
	<i>H2- Porcentagem dos discentes por grandes áreas do conhecimento no Sesb</i>	Estável
	<i>I1- Quantidade de discentes de mestrado e doutorado para cada bolsista no exterior</i>	Regrediu
	<i>J1- Quantidade de cursos de graduação avaliados pelo ENC (Provão)</i>	Avançou
Resultados	<i>K1- Porcentagem de cursos das IFES e da rede privada com conceitos A ou B no Provão</i>	Estável
	<i>L1- Taxa de escolarização líquida da educação superior brasileira</i>	Avançou
	<i>L5- Porcentagem de concluintes em relação a ingressantes 4 anos antes no Sesb</i>	Estável
	<i>M2- Porcentagem da população com diploma superior da PEA no Brasil</i>	Avançou
	<i>M3- Quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científica por publicação</i>	Estável
	<i>N1- Comparação entre as taxas de escolarização líquida das populações negra e branca na educação superior</i>	Estável
	<i>N3- Evolução da relação entre porcentagem de discentes e de população das regiões do Brasil</i>	Estável
	<i>N4- Porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão por região do Brasil</i>	Estável

Fonte: Elaborado por Julio C. G. Bertolin, 2007.

Figura 38 – Evolução dos indicadores do Sesb no período 1994-2003

### ***Investimento e financiamento***

O volume e a forma pela qual se desenvolve o financiamento da educação superior têm impacto sobre a adequação da aplicação dos recursos e sobre a oportunidade de acesso e distribuição de renda (SCHWARTZMAN, 2002). As medições e estimativas dos indicadores de investimento e financiamento da educação superior brasileira demonstram redução do financiamento estatal em termos relativos ao PIB e em relação ao financiamento privado, bem como diminuição no total investido por cada discente e nos dispêndios em P&D. Especificamente no âmbito do investimento estatal federal, constataram-se duas

importantes regressões no período 1994-2001: nas despesas executadas pelas Ifes como porcentagem do PIB (de aproximadamente 0,6% para 0,4%) e no valor executado pelas Ifes por discente (de aproximadamente R\$ 16 mil para R\$ 10 mil).

Alguns trabalhos desenvolvidos acerca do financiamento da educação superior brasileira na década de 1990 também indicaram a redução proporcional do investimento estatal no subsistema de educação superior (SCHWARTZMAN, 2002; CARDOSO DO AMARAL, 2003). Tal constatação adquire maior relevância na medida em que as Ifes representam a rede de IES do Sesb, que possui os melhores resultados na medição dos indicadores da porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão (indicador K1) e melhor relação entre a quantidade de discentes por docente com título de doutor (indicador D1a). Por outro lado, no período ocorreu um evidente crescimento do financiamento privado, conseqüência do impressionante aumento do número de matrículas em IES privadas.

Assim, no período estudado constatou-se uma inversão na estrutura básica do investimento do Sesb, ou seja, o financiamento estatal foi ultrapassado pelo financiamento privado. Não obstante o incremento do investimento privado no período, por meio de estimativas (Figura 39) pode-se verificar que o investimento em nível de Sistema Federal de Ensino obtido pela soma do financiamento privado com o financiamento das Ifes (Figura 19), que não inclui apenas as IES dos sistemas estaduais (menos de 10% das IES do Sesb em 2003), também teve uma redução significativa de investimentos por discente.

Ano	Financiamento do SFE	Nro de discentes no SFE	Investimento por discente no SFE
1994	R\$ 13.537.568.568,34	1334127	R\$ 10.147,14
1995	R\$ 11.233.972.235,73	1426694	R\$ 7.874,13
1996	R\$ 10.676.479.024,78	1522080	R\$ 7.014,40
1997	R\$ 10.942.337.817,68	1582266	R\$ 6.915,61
1998	R\$ 11.432.100.893,99	1729869	R\$ 6.608,65
1999	R\$ 13.101.376.246,97	1980485	R\$ 6.615,24
2000	R\$ 14.212.889.467,92	2289969	R\$ 6.206,59
2001	R\$ 15.311.552.969,00	2594489	R\$ 5.901,57

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL/MEC, 2002; INEP, 2004 a e BRASIL/Banco Central, 2006c.

Figura 39 – Estimativa do financiamento do Sistema Federal de Ensino por discente no período 1994-2001

Em síntese, as verificações dos indicadores de financiamento do Sesb no período 1994-2001 indicam que houve regressão dos investimentos estatais federais e redução dos investimentos por discente no âmbito do Sistema Federal de Ensino. Além disso, no mesmo período o investimento privado superou o investimento estatal federal o que deve ser analisado com maior acuidade em razão das atuais condições socioeconômicas do Brasil. Nesse sentido, pode-se considerar, por exemplo, que o investimento cresceu justamente na rede de IES onde o desenvolvimento de P&D, a quantidade de docentes com doutorado e os resultados dos exames dos concluintes são significativamente menores, ou seja, o investimento cresceu justamente onde a “qualidade” é potencialmente menor (na rede privada) e, por outro lado, reduziu-se onde alguns dos principais aspectos da qualidade em ES apresentam melhores resultados (nas Ifes). A dificuldade e incapacidade que grande parcela dos discentes das IES privadas tem demonstrado para pagar as mensalidades também devem ser consideradas, visto que o avanço do financiamento privado e a redução dos recursos estatais de nível federal podem ampliar a iniquidade no atendimento da educação superior. Enfim, a análise da medição dos indicadores de investimento e financiamento permite concluir que não ocorreram melhorias nesses aspectos do Sesb dentro do período 1994-2003; pelo contrário, o estudo e a análise sobre o investimento na educação superior brasileira indicam a ocorrência de regressão neste aspecto.

### ***Corpo docente***

A medição e o acompanhamento do desempenho dos indicadores de discentes por docente com título de doutor no do período 1994-2003 demonstraram avanços e melhorias do Sesb nesse aspecto. A quantidade de discentes por docente com título de doutor, por exemplo, reduziu-se de 40 para 27 nas Ifes, de 217 para 138 na rede privada, de 42 para 37 no conjunto dos sistemas estaduais e de 78 para 69 em todo o Sesb. Apesar de tais avanços, a proporção de discentes/docente com doutorado entre a rede privada e as Ifes não teve alterações significativas ao manter-se na casa de 5 para 1 em quase todo o período estudado. Assim, a diferença entre os resultados do indicador discentes por docente com doutorado no ano de 2003 entre a rede privada (138 alunos por professor com doutorado) e as Ifes (27 alunos por professor com doutorado) continuava muito grande. Essa significativa diferença entre a rede privada e as Ifes é, inquestionavelmente, um

preocupante indicativo da diferença existente na qualidade entre as duas maiores redes de IES do Sesb: as Ifes e a rede privada.

Quando também são considerados os docentes com título de mestre, ou seja, quando se mede a quantidade de discentes por cada docente com doutorado ou mestrado, observa-se que o Sesb teve uma melhoria mais visível em tal indicador apenas na virada do ano de 1996 para 1997, passando da casa dos 30 para 27 discentes por cada docente titulado. No período restante, de 1997 até 2003, a quantidade de discentes por cada docente com título de doutor ou mestre permaneceu quase inalterada (aproximadamente 27 por 1). Por outro lado, quando considerado todo o universo de docentes, independentemente de titulação, ocorreu um aumento na relação de discentes por docente, ou seja, subiu de 12 para 15 a quantidade de discentes por docente durante o período 1994-2003. Essa mudança se deu, fundamentalmente, em virtude da ampliação de tal relação ocorrida nas Ifes, que avançou de 8 para 12, ao passo que na rede privada praticamente não houve alterações. Tais variações nos indicadores de discentes por docente, provavelmente, significam melhorias de qualidade e de eficiência do Sesb na medida em que aumenta o número de doutores e mestres para atender os discentes, inclusive em atividades de investigação, e reduz-se o custo global do sistema com recursos humanos pela ampliação da quantidade de discentes atendidos por cada docente.

Se, por um lado, os indicadores de docentes apresentaram melhorias em termos de titulação (mais mestres e doutores) e eficiência (mais alunos atendidos por cada professor), pelo aspecto de dedicação dos docentes à educação superior os resultados regrediram. A evolução da porcentagem de docentes com dedicação integral ou exclusiva no Sesb no período 1994-2003 diminuiu e, por conseguinte, a de docentes com dedicação parcial e horistas aumentou. Inquestionavelmente, docentes com dedicação exclusiva para a educação superior possuem maior envolvimento com as questões acadêmicas, maior comprometimento com as IES e, geralmente, estão mais envolvidos com projetos de investigação. Não basta os docentes possuírem títulos de mestre ou doutor; eles precisam se dedicar à educação superior, participar de projetos de pesquisa e extensão e qualificar o processo de aprendizagem.

A melhoria da relação de discentes por docente com titulação pode estar vinculada à determinação do artigo 51 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, de que as universidades devem possuir um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado (BRASIL, 1996). A quantidade de alunos matriculados em cursos de mestrado e doutorado no período 1994-2003 reforça tal possibilidade. Entre 1994-1996 havia aproximadamente 15 mil mestrandos e 5 mil doutorandos novos a cada ano. Nos anos subseqüentes, o ingresso de novos alunos em cursos *stricto sensu* foi aumentando de tal forma que em 2003 ingressaram 35 mil alunos em mestrados e 11 mil em doutorados (BRASIL, 2004; CAPES, 2004). Em síntese, a análise da medição dos indicadores sobre os docentes da educação superior permite concluir que, assim como ocorreram melhorias no nível de titulação no conjunto do Sesb no do período 1994-2003, também se pode afirmar que ocorreram regressões no aspecto de dedicação dos docentes.

#### ***Diversificação, internacionalização e avaliação***

No período 1994-2003 ocorreram importantes mudanças na normatização e expansão na diversificação da organização acadêmica no Sesb. O decreto presidencial nº 2.207, de 15 de abril de 1997, regulamentou os centros universitários com vistas a ampliar o número de vagas na educação superior brasileira (CAREGNATO, 2004). Diferentemente das faculdades, que dependem de autorização do MEC, os centros universitários, assim como as universidades, possuem autonomia para criar cursos de graduação. Porém, as exigências iniciais de investimentos em pesquisa e em titulação dos docentes eram bem menores que as existentes para uma instituição organizada academicamente como universidade. Baseando-se em informações do Censo Escolar e do Cadastro das IES, o jornal *Folha de São Paulo* (2005b) divulgou em julho de 2005 a superação da quantidade de centros universitários em relação às universidades na rede privada. Segundo o periódico, de 1999 a 2005 os centros universitários privados tiveram crescimento de 172%, passando de 39 para 106 instituições, ao passo que o número de universidades privadas cresceu apenas 4%, de 83 para 86.

Outros tipos de organizações acadêmicas que emergiram e se expandiram no período estudado foram os centros de educação tecnológica e as faculdades de tecnologia.

Segundo dados do Inep, embora representem apenas 7,4% do total de IES do Sesb, foram as instituições que tiveram o crescimento mais expressivo de todos os modelos de organização acadêmica nos últimos anos. Em 1999, havia 16 IES tecnológicas, todas públicas; em 2003, o número chegou a 53 e, em 2004, atingiu 144 instituições, representando um crescimento de 500% em cinco anos dessas instituições eminentemente profissionalizantes (INEP, 2005b).

Não obstante tal diversificação de organizações acadêmicas, no período 1994-2003 não se constatarem alterações relevantes na evolução da porcentagem de discentes por grandes áreas do conhecimento do Sesb. Apesar de algumas das mais importantes transformações contemporâneas (emergência das TIC, sociedade do conhecimento e globalização econômica) terem se aprofundado no âmbito dos países em desenvolvimento, não se constatarem mudanças significativas na porcentagem de matrículas por áreas do conhecimento do Sesb.

O nível de internacionalização da educação superior dos países adquiriu maior relevância no contexto global de emergência da sociedade do conhecimento e da globalização sociocultural e econômica. “O intercâmbio de conhecimentos técnicos, científicos, tecnológicos e culturais é uma prática em franca ascensão no mundo globalizado e, certamente, instrumento de promoção do desenvolvimento dos países, de aproximação e de entendimento, no enfrentamento de tensões externas e no estreitamento de laços político-econômicos” (FRANCO, 2002, p. 281). Uma das principais formas de se verificar o nível de internacionalização de um SES é pela medição da quantidade de discentes de mestrado e doutorado do país para cada bolsista no exterior. No Brasil, no período 1996-2002 a quantidade de discentes de *stricto sensu* para cada bolsista estudando no exterior mais do que dobrou, ou seja, sobre esse aspecto o nível de internacionalização do Sesb regrediu. Mesmo em termos de números absolutos, a quantidade de bolsistas realizando estudos em nível de pós-graduação no exterior regrediu no período 1996-2002. Dessa forma, pode-se dizer que a internacionalização do Sesb no período 1994-2003 não apenas não avançou como apresentou regressão em nível de pós-graduação.

Dentre os principais indicadores de processo de um SES analisados nesta tese, a avaliação foi o aspecto do Sesb que no período 1994-2003 apresentou avanços mais

significativos. A partir de 1996 deu-se início à avaliação de cursos de graduação da educação superior brasileira em larga escala, abrangendo 616 cursos. Nos anos seguintes, gradativamente esse número foi aumentando até que em 2003 quase seis mil cursos fossem submetidos à avaliação através do ENC (Provão), representando 36% do total de cursos e considerável porcentagem dos alunos matriculados. Além disso, no mesmo período também se criou a ACE (inicialmente denominada de Avaliação das Condições de Oferta), que por meio de visitas *in loco* de comissões de especialistas (formadas por docentes das IES) avaliava a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações dos cursos de graduação para fins de acreditação. Dessa forma, ao serem analisados os aspectos de diversificação, internacionalização e avaliação do Sesb no período 1994-2003 por meio do acompanhamento de indicadores, pode-se concluir que a avaliação avançou, mas que o nível de diversificação permaneceu estável e que a internacionalização do sistema regrediu.

#### ***Desempenho da provisão de ensino***

Não obstante a consideração de apenas uma parcela dos cursos e a mudança de metodologia na fórmula de cálculo do conceito no período 1998-2003, a verificação dos resultados obtidos pelos cursos de graduação no ENC (Provão) demonstra que não ocorreram alterações significativas no desempenho dos discentes nas diferentes redes. Considerando-se todos os cursos do Sesb submetidos ao Provão no período estudado, a média da porcentagem de cursos com conceito A ou B sempre permaneceu próxima aos 33%; com conceito C, próxima aos 39% e com conceitos D ou E, próxima aos 29%. A diferença mais significativa na análise de desempenho no Provão é observada em nível de categoria administrativa (Figura 29). Enquanto as Ifes mantêm um percentual superior a 50% de cursos com conceitos A ou B, as IES da rede privada ficaram sempre próximas aos 16% de cursos com esses bons conceitos. O conjunto dos sistemas estaduais permaneceu com médias próximas aos 29% de cursos com conceitos A ou B no período 1998-2003 (Figura 30).

Certamente, entre as causas da diferença de desempenho das redes no Provão está o alto grau de seletividade existente nos vestibulares das Ifes em decorrência da gratuidade e da tradição acadêmicas de seus cursos, ou seja, os conceitos A ou B obtidos pelos cursos das Ifes também decorrem de prováveis históricos socioculturais privilegiados ou de acesso

a um ensino básico de melhor qualidade dos seus discentes. Entretanto, não se podem ignorar na análise dos resultados obtidos no Provão a formação do corpo docente e o envolvimento dos discentes em investigação. Em 2003, continuava grande a diferença no indicador discentes por docente com doutorado entre a rede privada, 138 alunos por professor com doutorado, e as Ifes, 27 alunos por professor com doutorado (Figura 22).

Segundo dados da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (2006), a produção científica no Brasil está concentrada nas universidades públicas. Das vinte entidades com maior número de artigos indexados entre 1998 e 2002, apenas três não eram universidades estaduais ou federais (JORNAL DA USP, 2006). Dessa forma, os discentes das Ifes têm maiores possibilidades de participação em projetos e atividades de investigação. Portanto, pode-se dizer que as significativas diferenças observadas entre as Ifes e a rede privada nos resultados do Provão estão relacionadas tanto com a entrada de discentes mais preparados como com a existência de melhores condições para formação dos discentes nas Ifes, tais como a presença de docentes com melhor titulação e o envolvimento de discentes em investigação. Estudo publicado por Simon Schwartzman em 2004 também indicou que as variações nos resultados do Provão são grandes tanto em nível de tipo de instituição como em relação às diferenças regionais.

A análise do desempenho dos cursos de graduação no Provão no período 1998-2003 permite concluir que, além de não terem ocorrido mudanças significativas no desempenho da aprendizagem no Sesb nas diferentes redes, também persistiram consideráveis problemas relativos à falta de equidade na provisão de ensino em nível de sistema.

### ***Relevância econômica e social***

A medição da contribuição realizada por um sistema de educação superior para o crescimento e desenvolvimento econômico e social do país é uma atividade complexa e sujeita a diferentes interpretações. As medições de aspectos ligados aos níveis de empregabilidade dos concluintes dos cursos de graduação e da produção científica realizada pela academia estão diretamente relacionadas à relevância socioeconômica de um SES para o país. No caso do Sesb no período 1993-2003, o acompanhamento da porcentagem da população economicamente ativa com diploma superior demonstra que ocorreu evolução de

5,4%, em 1994, para 7,4%, em 2003, ou seja, pode-se dizer que ocorreu avanço na participação da educação superior no conjunto da força de trabalho no período (Figura 33).

Em relação ao desenvolvimento de investigação no país os números absolutos e a contextualização no cenário mundial apresentaram avanços. Segundo o *Jornal da USP* (2006), a produção científica brasileira cresceu 54% entre 1998 e 2002, passando de 10.279 para 15.846 artigos indexados pelo *Institute for Scientific Information*. Como no mesmo período a produção mundial registrou aumento de 8,7%, a participação brasileira no total mundial, que em 1998 era de 1,1%, chegou a 1,5% em 2002, o maior índice entre os países da América Latina. Porém, quando a verificação é desenvolvida em relação à quantidade de pessoas inseridas em ocupação técnico-científica por publicação internacional no Brasil no período 1998-2003, os resultados não demonstraram evolução da investigação na educação superior. No ano de 1998, havia 161 pessoas com escolaridade superior inseridas em ocupações técnico-científicas por publicação científica de circulação internacional; nos anos seguintes tal relação variou, mas em 2003 o resultado era o mesmo de meia década atrás.

Com base na análise isolada da quantidade de produção científica brasileira no período 1998-2002 e no crescimento da porcentagem da população economicamente ativa com diploma superior no período 1993-2003, poder-se-ia considerar a existência de melhorias na relevância da educação superior para o país. Entretanto, análises mais amplas, como do baixo crescimento do PIB nos últimos anos, e medições de indicadores mais detalhados, como da quantidade de pessoal por publicações científicas internacionais podem levar a conclusões noutro sentido. Estudo recente publicado por Simon Schwartzman (2004) indica que não se encontra nenhuma evidência significativa de que a transformação do capital humano ocasionada pela ampliação das taxas de atendimento tenha provocado benefícios sociais ou econômicos tangíveis no Brasil. Além disso, o surgimento de IES privadas com fins lucrativos e, por conseguinte, de competição de mercado na educação superior tem pressionado instituições filantrópicas e sem fins lucrativos a reduzirem investimentos em projetos e ações comunitárias de grande relevância social com vistas a manterem sustentabilidade econômico-financeira. Portanto, pode-se concluir que no período 1993-2004 não ocorreram melhorias significativas na relevância do Sesb para o desenvolvimento econômico e social do país.

### *Atendimento e Equidade*

O nível de atendimento do Sesb melhorou no período 1994-2003. A taxa de escolarização líquida na educação superior brasileira avançou de 4,8% para 10,6% em 2003 (Figura 31). Apesar desse avanço, as taxas de escolarização na educação superior do Brasil ainda são muito baixas se comparadas com as de muitos países latinos e europeus e com a própria meta do Plano Nacional de Educação para 2010, de alcançar 30% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados. O aumento do número de matrículas na educação superior no período assentou-se fundamentalmente na expansão da rede de instituições privada que passou de 970 mil em 1994 para mais de 2,75 milhões de discentes matriculados em 2003. O número de matrículas das Ifes subiu apenas 200 mil no mesmo período em que o total de discentes do Sesb cresceu de 1,6 milhões para quase 3,9 milhões (INEP, 2005b). Por outro lado, as taxas relativas à manutenção e evasão na educação superior não apresentaram alterações significativas no período. O acompanhamento da evolução da porcentagem de concluintes em relação aos discentes que ingressaram quatro anos antes no Sesb demonstra que no período 1996-2003 manteve-se praticamente a mesma - próxima aos 60% (Figura 32).

Se o atendimento na educação superior avançou entre 1994 e 2003, o mesmo não se pode dizer do nível de equidade do Sesb para o mesmo período. A taxa de escolarização líquida da população negra (avançou de 1,5 em 1993 para 4,4 em 2003) e a taxa de escolarização da população branca (de 7,7 em 1993 para 16,6 em 2003) avançaram. Entretanto, a diferença entre as taxas de atendimento dessas raças aumentou de 6,2 pontos percentuais em 1993, para 12,2 pontos percentuais em 2003. No desempenho do Provão a região Sul sempre manteve o maior percentual de cursos com conceitos A ou B - aproximadamente 38 % dos cursos - e a região Norte, o menor percentual de cursos com esses bons conceitos - aproximadamente 10% - (Figura 37). Publicações recentes, como, por exemplo, o estudo elaborado por Tristram McCowan (2005) sobre as implicações do crescimento da rede privada para a equidade, também indicam que o acesso igualitário no Sesb está longe de ser alcançado e que as cobranças de mensalidades servem como instrumento de reprodução de desigualdades sociais. Um estudo elaborado por Simon Schwartzman (2004) também indicou que a expansão da última década não significou ampliação da base social da educação superior. Dessa forma, pode-se dizer que, apesar da

melhoria da taxa de atendimento, a equidade do Sesb no período 1994-2003 não avançou mantendo-se estável em questões como na igualdade no atendimento e para as diferentes regiões e raças.

### ***Análise global***

A medição e avaliação do desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003 realizada neste trabalho cumpriram etapas metodológicas fundamentais para se alcançar a validade e confiabilidade nos resultados obtidos. Conforme o documento da Unesco (1997a) observa, foram abordados três aspectos prioritários para avaliar a qualidade de um sistema: seleção dos indicadores, sua organização num sistema e sua valoração. O sistema de indicadores construído estruturou-se sistemicamente com aspectos de entradas, processo e resultados para possibilitar a busca das relações de causa e efeito ao longo do tempo entre os diversos indicadores, como, por exemplo, entre os financiamentos e os resultados obtidos. Ao se desenvolver a análise sobre os resultados da medição dos indicadores, busca-se articular a epistemologia objetivista com a subjetivista, visto que “ciência e tecnologia, sem reflexão e auto-crítica, são máquinas cegas. Sem reflexão, pode-se acumular muitos conhecimentos, mas não alcançar a sabedoria”. Em síntese, procura-se adequar diferentes visões epistemológicas de forma a transformar “quantidades em qualidade, de fazer brotar dos números brutos os significados dos dados e de fazer emergir dos dados a complexidade dos sentidos.” (DIAS SOBRNHO, 2005c, p. 26).

O objetivo da medição e avaliação desenvolvidas neste trabalho não foi de emitir juízo de valor definitivo sobre a qualidade do Sesb no período estudado, tampouco comparar o Sesb com o desempenho dos sistemas de outros países<sup>25</sup>. A idéia central é acompanhar o desenvolvimento e comportamento dos indicadores do Sesb no período 1994-2003, quando as políticas de mercantilização ocorreram de forma mais enfática no Brasil, e, dessa forma, verificar se ocorreram desenvolvimento e evolução na qualidade no contexto específico do próprio sistema.

A medição dos indicadores do Sesb no período 1994-2003 apresentou limitação em relação à disponibilidade de dados e informações. Alguns dos indicadores propostos para a

---

<sup>25</sup> A referência utilizada para analisar o desenvolvimento da qualidade do Sesb são os próprios indicadores do Sesb num período de dez anos (1993-2004). Assim, não foi considerado um parâmetro, um padrão ou uma régua *a priori*, um padrão metainternacional ou outro.

avaliação e medição do desenvolvimento da qualidade do Sesb (Figura 14) não possuem, ou possuem apenas parcialmente, dados disponíveis para o período estudado. Assim, dos trinta e cinco indicadores propostos apenas dezenove foram medidos (Figura 38). Entretanto, indicadores dos diferentes aspectos do sistema (entradas, processo e resultados) foram considerados e medidos de forma a montar um quadro minimamente equilibrado.

As medições realizadas sobre os indicadores que possuem informações e dados disponíveis apontam para um quadro geral do Sesb de estabilidade, visto que três grupos do sistema de indicadores (entradas, processo e resultados) a maior parte dos aspectos considerados apresentou regressão ou estabilidade no período 1994-2003 (Figura 38). Se, por um lado, a medição<sup>26</sup> de tais indicadores permitiu encontrar avanços claros em alguns aspectos, como na taxa de escolarização líquida da educação superior, na quantidade de discentes por docente com título de doutor ou mestre, na porcentagem da PEA com diploma superior e na quantidade de cursos de graduação que se submeteram aos procedimentos de avaliação, noutro sentido também permitiu encontrar preocupantes regressões no financiamento do governo federal nas Ifes, como no percentual do PIB, nos dispêndios com P&D na educação superior, no percentual de docentes com dedicação integral e na redução da quantidade de discentes *stricto sensu* para cada bolsista no exterior. Além disso, a maior parte dos indicadores de resultados do Sesb apresentou tendência de estabilidade dentro do período estudado, entre 1994 e 2003.

Indiscutivelmente a educação superior brasileira está se expandindo e tal fenômeno tem ocorrido sobretudo pelo crescimento da rede privada em termos de quantidade de IES, cursos e matrículas. Entretanto, a qualidade do Sesb, quando entendida e analisada em termos de equidade, eficácia, diversidade e relevância (como defendido nesta tese), não está se desenvolvendo de forma evidente como no caso de alguns aspectos meramente quantitativos. Quando se consideram o financiamento estatal federal e o privado, é possível verificar um significativo aumento do financiamento total do Sesb, que aumentou quase R\$ 5 milhões em seis anos no SFE (entre 1996 e 2001). Entretanto, tal aumento global de

---

<sup>26</sup> Num conjunto de dezenove indicadores, apenas cinco apresentaram melhora quantitativa absoluta no período estudado (D1a, D1b, J1, L1 e M2). Dentre esses cinco, dois são de entrada, um é de processo e dois são de resultados. Não obstante existir a possibilidade de algum deles não possuir relevância estatística, para efeitos de análise todos foram considerados significativos. Dessa forma, o uso de fórmulas estatísticas para identificar a significância (ou não) das melhoras encontradas não alteraria a constatação do quadro geral de estabilidade do Sesb no período 1994-2003.

financiamento não resultou em evidentes melhorias em aspectos de processo (dedicação docente e internacionalização) e resultados (aprendizagem e desempenho discente nas diferentes regiões, equidade no atendimento nas diferentes regiões e conclusão dos cursos no prazo adequado) do Sesb. Da mesma forma, a medição de indicadores específicos das propriedades de equidade (atendimento entre as diferentes raças), diversidade (quantidade de matrículas nas diferentes áreas do conhecimento), relevância (produtividade nas publicações internacionais) e eficácia (aprendizagem e desempenho discente nas diferentes redes) indicou que a ampliação do financiamento global do Sesb não reverteu em melhorias na qualidade. Dessa forma, a limitação no desenvolvimento da qualidade do Sesb parece ser consequência de a expansão no financiamento e no número de IES e matrículas ter se baseado na rede privada, pois nela estão alguns dos piores desempenhos de importantes indicadores de qualidade na educação superior. Nas IES privadas encontram-se, por exemplo, a pior relação discente por docente com título de doutor, os menores números de projetos de pesquisas e produção científica, a menor porcentagem de cursos com conceitos A ou B no Provão e as mais baixas porcentagem de docentes com dedicação integral à educação superior.

A divulgação recente do Enade do ano de 2005 reforça tal análise ao apontar para a queda de qualidade onde ocorreu uma maior expansão privada. Enquanto uma das regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste) alcançou um percentual de 29% de cursos com os conceitos mais altos do Enade, a região mais desenvolvida (Sudeste), local onde surgiu a maior quantidade de cursos privados nos últimos anos, alcançou 27% de cursos com os conceitos mais altos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006d). Dessa forma, como a maior parte das novas matrículas no Sesb ocorreu na rede privada, pode-se afirmar que no período 1994-2003, gradativa e progressivamente, uma porcentagem maior de discentes teve acesso à rede de mais baixa qualidade.

Enfim, evidentemente, não se pode negar que ocorreram alguns avanços em termos quantitativos no Sesb nos últimos tempos, porém também houve regressões e as medições realizadas nos indicadores com dados disponíveis para o período 1994-2003 indicaram um quadro geral de estabilidade nos diferentes aspectos de qualidade do Sesb. Assim, a falta de evidências claras de melhorias, em termos de equidade, diversidade, relevância e eficácia, aponta que, no período estudado, a qualidade do Sesb não avançou de forma significativa,

ou seja, a medição e análise global do conjunto de indicadores de entradas, processo e resultados da educação superior brasileira indicou que a hipótese deste trabalho está correta.

## Conclusão

O desenvolvimento do presente trabalho procurou contribuir na construção de conhecimento acerca do recente fenômeno da mercantilização da educação superior. O objetivo principal era investigar o comportamento e o nível de desenvolvimento da qualidade da educação superior brasileira em tempos de mercantilização. A hipótese que se buscou investigar é a de que em tempos de mercantilização não ocorreu avanço significativo no desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003. Por conseguinte, também se buscou investigar a extensão da validade da argumentação, de alguns governos e organismos multilaterais financeiros, de que mecanismos e competição de mercado provocam eficiência e eficácia, melhores resultados sociais e desenvolvem a equidade na educação superior.

Com base nos estudos realizados, foi possível observar que atualmente existem visões diferentes de educação superior: de um lado, encontra-se a idéia do papel da educação superior ligado, fundamentalmente, às demandas da economia, dos mercados e da globalização, ou seja, a defesa de uma perspectiva mais econômica da educação superior; de outro, encontram-se os que acreditam que a educação superior deve ter como papel principal contribuir para o desenvolvimento da cultura geral, das sociedades e das nações, ou seja, os defensores de uma perspectiva mais social e cultural da educação superior. Entretanto, a retórica neoliberal, hegemônica nos últimos tempos, acentuou a ligação entre a educação, o mercado e a economia, colocando em xeque a idéia de educação superior como bem público e relegando a um segundo plano as temáticas do papel da educação na cultura geral e na coesão social.

Juntamente com a ascensão do neoliberalismo, a partir do final da década de 1980 começou a ocorrer uma reorientação da educação superior para, e conforme, a lógica do mercado, que abrange tanto os meios como os fins da educação superior. No Brasil, o processo de mercantilização da educação superior teve início em meados da década de 1990, principalmente por meio de políticas de expansão privada (centros universitários e faculdades) e da inserção de mecanismos de regulação de mercado (avaliação regulatória com *ranking*). Entre os mais significativos impactos de tais políticas estão o surgimento de

quase-mercados ou de mercados competitivos no âmbito da educação superior e a expansão desregulada da rede de instituições privadas com fins lucrativos.

Alguns autores argumentam que a educação superior não pode ser tratada como um bem público visto que apresenta características de bem privado, tais como condições de rivalidade, de exclusividade e de recusa. Dentre as principais justificativas para a ampliação da mercantilização está o argumento de que a competição de mercado induz à inovação e à adaptação dos sistemas às novas necessidades, o que dificilmente seria possível por meio da regulação baseada no Estado. Por outro lado, diversos e reconhecidos investigadores defendem o princípio da educação superior como bem público, apresentando, entre outros argumentos, a importância estratégica que a educação superior e a universidade têm na construção de um projeto de país e que o mercantil, bem ao contrário das características da universidade, possui interesses de curto prazo. Entretanto, não obstante a divergência de opiniões, o fato é que o contexto atual é de ampliação da lógica do mercado na educação.

Os estudos desenvolvidos neste trabalho sobre a recente reorientação que a educação superior vem sofrendo no sentido da lógica do mercado proporcionaram o desenvolvimento da seguinte definição: a mercantilização da educação superior é um processo em que o desenvolvimento dos fins e dos meios da educação superior, tanto no âmbito estatal como no privado, sofre uma reorientação de acordo com os princípios e a lógica do mercado, sob a qual a educação superior, gradativa e progressivamente, perde o *status* de bem público e assume a condição de serviço comercial.

Ainda não existem conclusões definitivas sobre os impactos da mercantilização na qualidade e no desempenho dos sistemas nacionais de educação. Portanto, é importante investigar as conseqüências de tal fenômeno na educação superior e, sobretudo, procurar descobrir se a mercantilização tem provocado melhorias da qualidade nos SES. Porém, para que tal questão seja respondida, antes se faz necessário definir qualidade: O que é qualidade? Existirá um conceito único de qualidade em ES? Dessa forma, com o objetivo de embasar a investigação acerca do desenvolvimento da qualidade em ES no Brasil, realizaram-se revisões na literatura sobre concepções de qualidade em ES e sobre modelos internacionais de indicadores de qualidade para SES.

Os estudos desenvolvidos sobre os aspectos conceituais da qualidade em ES levaram à conclusão de que existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo. Independentemente do nível de análise - sala de aula, curso, instituição ou sistema de educação -, o entendimento de qualidade em ES sempre pode variar no tempo e no espaço. Para uns, a qualidade é um objetivo fundamental da educação; para outros, pode estar deixando de existir. Para alguns, não pode ser medida; para outros, pode ser “operacionalizada”. Para agentes do mercado, deve priorizar a “empregabilidade”; para alguns movimentos sociais, deve primar pela equidade. Enfim, é perfeitamente possível que a qualidade em ES tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. Portanto, o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, ou seja, depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite.

Com vistas a verificar se o Sesb está se desenvolvendo qualitativamente, que é um dos objetivos deste trabalho, fez-se necessária a implementação de procedimentos avaliativos e de medição. A avaliação e medição da qualidade de um SES podem ser definidas como um processo sistemático que envolve coleta de dados, análise de informações e juízo de valor e mérito acerca da qualidade do sistema de educação superior. Partindo-se da premissa de que a visão de qualidade é inexoravelmente subjetiva, o presente estudo elaborou um entendimento de qualidade de um SES como sendo a existência das propriedades de “relevância” para o desenvolvimento das mais diversas áreas socioculturais e econômicas do país, de “diversidade” para atender às mais diferentes demandas e necessidades de educação e formação, de “equidade” na oportunidade para todas as pessoas das mais diversas regiões e classes sociais do país e de “eficácia” na consecução de todas as funções básicas do SES e da formação integral dos indivíduos e da sociedade. Com base em tal entendimento de qualidade, foram implementadas ações de definições de sistema de indicadores e valoração e monitoração dos indicadores, com vistas a propiciar a emissão de juízo de valor e mérito sobre o desenvolvimento da qualidade do Sesb no período 1994-2003.

Diversos trabalhos têm proposto e considerado o desenvolvimento de sistemas de indicadores baseados em visões sistêmicas que, geralmente, consideram aspectos de entradas, processo e resultados como a mais adequada estratégia para a realização de

procedimentos de avaliação, medição e acompanhamento do desenvolvimento e da qualidade dos SES. Esses sistemas de indicadores buscam superar a obtenção de uma simples soma de dados ao agrupar indicadores em função de fatores e aspectos que os tornem lógicos e, por conseguinte, forneçam uma visão significativa do estado dos sistemas de educação. Alguns dos mais importantes organismos internacionais (Unesco, OCDE, Comissão da União Européia) e diversos países (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido) têm desenvolvido, elaborado e aplicado sistemas de indicadores com vistas a avaliar sistemas de educação.

Dessa forma, o presente trabalho desenvolveu um sistema de indicadores com estrutura sistêmica para avaliar e medir o desenvolvimento da qualidade do Sesb. O sistema de indicadores criado teve como base referencial (i) o conceito de qualidade em ES proposto por esta tese: eficácia, diversidade, relevância e equidade; (ii) o modelo de sistema de indicadores sistêmico estruturado em aspectos de entradas, processo e resultados; (iii) os indicadores e aspectos de avaliação de SES propostos pelos organismos internacionais Unesco-Cespes, OCDE e BM; (iv) os aspectos socioculturais e econômicos do Brasil contemporâneo para melhor avaliar a relevância do Sesb.

As medições e análises de indicadores neste trabalho apresentados, muito provavelmente, são as primeiras avaliações do Sesb desenvolvidas por meio de um sistema de indicadores (entradas, processo e resultados) nos moldes elaborados por muitos países desenvolvidos e por reconhecidos organismos internacionais. As informações disponibilizadas pelo Inep sobre a educação superior no período 1994-2003 demonstraram-se insuficientes para a avaliação e acompanhamento da qualidade do Sesb. Não obstante possuir relevantes dados, o Censo da Educação Superior, que se baseia em informações repassadas pelas instituições ao Inep, não permite uma medição e avaliação do Sesb de forma sistêmica completa, visto que um sistema (Sesb) é mais que a soma de seus principais componentes (IES). Diversas e importantes informações, como, por exemplo, taxas de empregabilidade dos egressos, nível de internacionalização do sistema, investimento e tempo de ensino relativo às TIC, financiamento privado detalhado por organização acadêmica, entre outros, não foram encontradas nas bases de dados do Inep para o período estudado. Portanto, o desenvolvimento deste trabalho demonstrou claramente a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de coletas e das bases de

dados das agências governamentais, bem como a necessidade de implementação de uma avaliação cíclica dos próprios órgãos para que os métodos e os instrumentos possam estar em constante aperfeiçoamento.

Para ampliar o conjunto de aspectos do Sesb a serem avaliados no período 1994-2003 foi preciso recorrer a outras fontes, tais como IBGE, MCT, CNPq, Seppir e Capes. Apesar de ainda assim faltar dados para o sistema de indicadores propostos por este trabalho, a busca de informações em diferentes fontes permitiu a formação de um quadro minimamente equilibrado de indicadores para a educação superior brasileira. Desta forma, foi possível o desenvolvimento de análises acerca da evolução da qualidade do Sesb no período 1994-2003 e, por conseguinte, a investigação da hipótese desse trabalho.

A educação superior brasileira expandiu-se significativamente no período 1994-2003, mais notadamente a partir do ano de 1997, baseando-se, fundamentalmente, na ampliação da rede privada com fins lucrativos (*for profit*) e em instituições não-universitárias. O número de universidades estatais e de universidades sem fins lucrativos (*registered charities*) praticamente permaneceu o mesmo e o percentual de matrículas das Ifes diminuiu consideravelmente em relação ao conjunto do Sesb. Alguns indicadores de entradas refletem claramente a opção política de priorizar a rede privada como estratégia de ampliação do sistema: o investimento estatal foi ultrapassado pelo investimento privado no âmbito do SFE, o investimento do governo federal nas IFES regrediu quando analisado como percentual do PIB e os dispêndios do governo federal em P&D com o MEC diminuíram entre 1996 e 2002. No âmbito dos indicadores de processo e resultados, pode-se dizer que o crescimento da rede privada refletiu de forma positiva principalmente ao impor a implantação de procedimentos de avaliação externa dos cursos de graduação, ao propiciar a ampliação das taxas de atendimento da educação superior (taxas de escolarização líquida e bruta) e ao ampliar o percentual de pessoas com diploma superior no conjunto da PEA brasileira. Entretanto, os avanços decorrentes da política de expansão do Sesb por meio do crescimento da rede privada parecem ter se limitado a esses aspectos, visto que todos os demais indicadores medidos permaneceram estáveis ou regrediram.

Num conjunto de dezenove indicadores medido, apenas cinco apresentaram melhora quantitativa significativa. Nos três grupos do sistema de indicadores (entradas, processo e

resultados) a maior parte dos aspectos medidos apresentou regressão ou estabilidade no período 1994-2003. Além da constatação de evidentes reduções no investimento estatal, também foi possível verificar uma considerável redução no percentual de docentes com dedicação integral à educação superior e no nível de internacionalização do sistema, visto que diminuiu a quantidade de discentes *stricto sensu* para cada bolsista no exterior. Os demais indicadores, ou seja, a maior quantidade dos aspectos avaliados apresentou tendência clara de estabilidade no período 1994-2003, inclusive aqueles relativos especificamente às propriedades de equidade (desempenho discente por região do país e taxas de atendimento para diferentes raças e regiões), diversidade (distribuição das matrículas por áreas do conhecimento), eficácia (desempenho discente nas diferentes redes, quantidade de discentes por docentes com título e conclusão dos cursos no prazo adequado) e relevância (produtividade nas publicações internacionais).

Quando se analisou o quadro de indicadores em função da relação entre os diferentes aspectos, pôde-se constatar que as ampliações ocorridas nas entradas não resultaram, necessariamente, em esperados avanços nos indicadores de processo e resultados. Assim como o investimento total do Sesb se ampliou (aumentando em quase R\$ 5 milhões na soma dos investimentos estatal federal e privado), as quantidades de discentes por docente com titulação melhoraram no período 1994-2003. Entretanto, tais ampliações nas entradas não resultaram em evidentes melhorias em importantes aspectos de processo (dedicação do corpo docente e internacionalização) e resultados (desempenho discente, eficácia na conclusão dos cursos no prazo adequado e equidade no atendimento nas diferentes regiões e raças) do Sesb.

Evidentemente, a opção política por ampliar os mercados na ES e expandir o sistema por meio de IES privadas, com fins lucrativos e de organização acadêmica não universitária tem relação com a constatação de que a maior parte dos indicadores medidos não avançou no período 1994-2003. A rede privada possui alguns dos piores desempenhos no Sesb, como, por exemplo, o mais baixo percentual de cursos com conceitos A ou B no Provão, as piores relações entre discentes e docentes com título de doutor e uma reduzida participação nas publicações científicas relevantes. Em razão da própria natureza dos mercados e das IES privadas com fins lucrativos, que requerem lucros, tais instituições necessitam cobrar mensalidades superiores aos seus custos e respondem prioritariamente às

demandas dos indivíduos e organizações que as financiam, não à da sociedade como um todo. As ciências básicas e as humanidades, por exemplo, são essenciais para o desenvolvimento das sociedades, mas seguramente receberão recursos insuficientes se norteadas apenas pela lógica do mercado. Além disso, o crescimento do número de IES privadas com fins lucrativos tem pressionado instituições sem fins lucrativos a reduzirem investimentos em projetos de relevância social com vistas a manterem a sustentabilidade econômico-financeira. Portanto os maiores problemas em expandir o sistema por meio de IES privadas, principalmente as com fins lucrativos, estão ligados a evidentes limitações no desenvolvimento da equidade e relevância social para o SES.

De forma sucinta, pode-se dizer que nos últimos tempos o Brasil optou, por um lado, por expandir a rede que possuía alguns dos piores indicadores de qualidade e, por outro, por reduzir o investimento estatal que se destinava à rede mais qualificada com vistas a, principalmente, ampliar as taxas de atendimento. Os indicadores de atendimento, de fato, melhoraram no período estudado. A taxa de escolarização bruta, por exemplo, cresceu de 8,1%, em 1991, para 17,3%, em 2004, porém, ainda assim, o Brasil continua com taxas bem inferiores às de países como Argentina (48% em 1999), Bolívia (36% em 2002), Portugal (50% em 2002), Coréia (78% em 2002) e EUA (73% em 2002). Além disso, a possibilidade de ampliação do atendimento por meio da rede privada parece estar se esgotando. No ano de 2002 mais de 550 mil vagas não foram preenchidas nos processos seletivos do setor privado em razão da incapacidade dos alunos de fazerem frente às mensalidades, ou seja, antes mesmo de atingir plenamente um de seus principais objetivos, a política de expansão privada já se demonstrou insuficiente.

Mas qual o “custo” dessa ampliação via rede privada e da própria mercantilização da ES para os níveis de equidade e de relevância social do sistema? Quais as conseqüências qualitativas para o Sesb dessa política de educação superior? Se, por um lado, no período 1994-2003, o Sesb parece ter alcançado alguma produtividade em aspectos como o aumento da titulação dos docentes e na ampliação das taxas de atendimento, por outro, demonstra que tais avanços não resultaram em relevância significativa, pois a taxa de escolarização líquida de 10% e a produção científica relevante são ainda insuficientes para um país em desenvolvimento como o Brasil. Além disso, a falta de evidências claras de melhorias, em termos de equidade, diversidade, relevância e eficácia, observadas na

avaliação desenvolvida por este trabalho, indicam que no período 1994-2003 a qualidade do Sesb não avançou de forma significativa, ou seja, a medição e análise global dos indicadores da educação superior brasileira indicaram que a hipótese deste estudo estava correta. Da mesma forma, pode-se dizer que foi possível observar que a expansão privada e a emergência de mercados não estão trazendo todos os resultados positivos para o Sesb preditos pelos organismos multilaterais financeiros. Portanto, a mercantilização da educação superior não respondeu satisfatoriamente às necessidades quantitativas mais imediatas, como o aumento das taxas de atendimento, nem às qualitativas, como as propriedades de relevância, equidade, eficácia e diversidade do Sesb.

A pergunta que surge, então, é como ampliar o atendimento na educação superior brasileira com qualidade? Teria o Estado condições de financiar uma expansão adequada aos padrões internacionais com qualidade? Ou o Brasil deveria optar por uma estratégia híbrida de financiamento estatal e privado, com ampla diversificação (ex: cursos noturnos e rede tecnológica) e forte regulação e controle de qualidade? Tais questões precisam ser respondidas com urgência.

O maior risco da ampliação da perspectiva econômica e da visão da educação como serviço comercial parece ser o de se impossibilitar o próprio desenvolvimento social e o crescimento econômico de países como o Brasil, visto que o estabelecimento de parte da educação superior como bem público é fundamental para sustentar um projeto de nação. De acordo com essa visão, este trabalho indicou que as atuais tendências de mercantilização e de ênfase na educação como serviço comercial, ao menos no caso brasileiro, medidas por um sistema de indicadores não deram respostas plenamente satisfatórias para expandir o SES com qualidade. Portanto, faz-se necessário que a academia, os governos e a própria sociedade reflitam e busquem novas formas e políticas públicas para que o Sesb possa cumprir a função primeira da educação superior e contribuir com o desenvolvimento sociocultural e o crescimento econômico do país.

## Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. . Entre Deus e o Diabo - mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 16, no. 2, p. 35-64, Nov. 2004.
- ALVES, G. B. *Discurso e reforma do estado no Governo Collor*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- AMARAL, A.; JONES, Glen A.; KARSETH, B. (Org.). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002a.
- AMARAL, A. O Governo das Universidades e os representantes de interesses externos. *Jornal "a Página"*, ano 11, no. 111, p. 27, Porto, Abr. 2002b.
- AMARAL, A. (Org.). *Avaliação, Revisão, e Consolidação da Legislação de Ensino Superior*. Matosinhos, Portugal: Cipes, 2003a.
- AMARAL, A. Bolonha, a globalização e o Gats. *Jornal "a Página"*, ano 12, no. 119, p. 9, Porto, Jan. 2003b.
- APRENDER. O capital na educação brasileira. Reportagem da Revista @prender (CM Consultoria) sobre estudo da Idel Invest acerca da situação financeira do ensino superior brasileiro. Disponível em <[http://www.universia.com.br/html/materia/materia\\_cjfg.html](http://www.universia.com.br/html/materia/materia_cjfg.html)>. Acesso em: 30 jul. 2006.
- BARNETT, Ronald. *Improving Higher Education – total quality care*. Bristol, USA: SRHE and Open University Press, 1992.
- BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: Bird/BM, 1994.
- BANCO MUNDIAL. *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Equidade e Desenvolvimento - Visão Geral: relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006*. Washington, D.C.: Bird/BM, 2005.
- BARBIERI, Ivo. Apresentação. In: LÁZARO, André (Org.). *Visão e ação: a universidade no século XXI*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.
- BERTOLIN, Julio C. B. A Transformação do Sinaes: da proposta emancipatória à Lei híbrida. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, vol. 9, no. 4, p. 67-76, Dez. 2004.

BOAL, Maria E. (Org.). *Sistema Educativo Português: Caracterização e propostas para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação de Portugal, 1998.

BOTTANI, Norberto. Ilusão ou ingenuidade? Indicadores de ensino e políticas educacionais, *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 19 no. 65, Dez. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. *Boletim de Dados Físicos e orçamentários nº 8; instituições federais de ensino supervisionadas pelo MEC : 1994-2001*. Brasília: MEC/SESu, 2002.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia – Brasil. *Indicadores de Ciência & Tecnologia 2002*. Brasília: MCT, 2004.

BRASIL. *Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006*. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Presidência da República do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/seppir/pesquisas\\_indicadores/genero/retrato\\_das\\_desigualdades/tabelas/2\\_Educacao/2.7.pdf#search=%22taxa%20escolariza%C3%A7%C3%A3o%22](http://www.planalto.gov.br/seppir/pesquisas_indicadores/genero/retrato_das_desigualdades/tabelas/2_Educacao/2.7.pdf#search=%22taxa%20escolariza%C3%A7%C3%A3o%22)>. Acesso em: 25 set. 2006b.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Séries temporais. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br/?SERIETEMP>>. Acesso em: 11 set. 2006c.

BROVETTO, Jorge. Los Nuevos Desafios em Educación Superior em América Latina. In: *Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior – tendências na Europa e América Latina”*, São Paulo-SP, 25 de abril de 2005. Brasília: Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Relatório de Gestão – 2003*. Brasília: Capes, 2004.

CARDOSO DO AMARAL, Nelson. Financiamento da educação superior: Estado X mercado. Piracicaba: Cortez/Editora da Unimep, 2003.

CAREGNATO, Célia E. Caráter público e identidade acadêmica na educação superior: uma análise da diversificação institucional por meio do estudo de centros universitários . 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

CARVALHO, F. J. C. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. *Revista Econômica*, Niterói (RJ), vol. 1, no. 1, p. 9-25, Jun. 1999.

CASTANHO, Sérgio E. M. A educação superior no século XXI: comentários sobre o documento da Unesco. *Revista Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, vol. 4, no. 7, p. 163-166, Ago. 2000.

CASTRO, Maria Helena de M. Estado, Mercado e Desigualdades Sociais no Ensino Superior. In: MORHY, Lauro. (Org.). *Universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Métodos de análises causal*. Colección “Cuadernos Metodológicos”, num. 3. Madrid: CIS, 1992.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CIPES. *Outline of the Background Report for Portugal’s Tertiary sector – OCDE*. Documento com Esboço do Relatório Base da Avaliação da OCDE do Sistema de Educação Superior de Portugal. Matosinhos: Cipes, 2006.

CLARK, B. R. *The Higher Education System: academic organization in cross national perspective*. California: University of California, 1983.

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Estatísticas e Indicadores do Fomento*. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/estatisticas/bolsas/totais.htm>>. Acesso em: 23 set. 2006.

COOK, T. D.; REICHARDT, C. S. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madri: Ediciones Morata, 1995.

CORREIA, F.; AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior – O caso Português*. Matosinhos, Portugal: Cipes, Mar. 2000.

CUNHA, Maria Isabel. Auto-avaliação como dispositivo fundante da avaliação institucional emancipatória. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, vol. 9, no. 4, p. 25-32, Dez. 2004.

DELORS, Jacques. (Org.). *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Editora Cortez, MEC, Unesco, 1999.

DIAS SOBRINHO. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior*. São Paulo: Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). *Avaliação e compromisso público – A educação em debate*. Florianópolis: Insular, 2003b.

DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005a.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, no.28, p.164-173, Abr. 2005b.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, Dilvo; ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paula. (Org.). *Avaliação participativa: perspectivas e desafios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005c.

DORNELLES DE CASTRO, Janice. Setting health guidelines: analysis of basic concepts. *Sociologias*, Porto Alegre, no.7, p.122-135, Jan./Jun. 2002.

DURKHEIN, Émile. *A evolução pedagógica*. Porto Alegre: Ed. Art Méd, 1967.

EL-KHAWAS, Elaine. El control de calidad en la educación superior: avances recientes y dificultades por superar. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/ElainSpa3.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2005.

ENQA. European Association for Quality Assurance in Higher Education. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsinki, Finland: ENQA, February 2005.

ESTRADA, León R. G. *Hacia un modelo de evaluación de la calidad de instituciones de educación superior*. Revista Iberoamericana de Educación - Número 21, Universidad siglo XXI, OEI Ediciones, Dez. 1999.

EUROPEAN COMMISSION. *European Report on Quality of School Education. Sixteen quality indicators*. Brussels: 2002.

FAPESP. Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo. [fapesp.indica](http://www.fapesp.br/indicadores/). Disponível em: < <http://www.fapesp.br/indicadores/>>. Acesso em: 15 out. 2006.

FAZENDEIRO, Antonio. Avaliação da Qualidade da Educação – uma abordagem no quadro do planejamento. In: CNE. *Qualidade e Avaliação da Educação*. Seminários e Colóquios. Lisboa: CNE – Ministério da Educação, Jul. 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ameaça ao Provão. Editorial na seção Folha Opinião. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo: 04 set. 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. Crescimento de instituições particulares é o dobro do registrado no setor público no governo petista. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jul. 2005a.

FOLHA DE SÃO PAULO. Nº de centros supera o de universidades. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jul. 2005b.

FOLHA DE SÃO PAULO. Malogro na OMC. Editorial na seção Folha Opinião. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jul. 2006a.

FOLHA DE SÃO PAULO. Educação Deficiente: Em crise, faculdades de SP já cortam cursos. Seção Folha Cotidiano. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 abr. 2006b.

FOLHA DE SÃO PAULO. Setor privado já domina pós-graduação. Seção Folha Cotidiano. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 jul. 2006c.

FOLHA DE SÃO PAULO. Nordeste tem notas melhores que o Sudeste. Seção Folha Cotidiano. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2006d.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Globalização, internacionalização e cooperação interinstitucional. In: *A Educação Superior no Brasil*. SOARES, Maria Suzana A. (Org.). Brasília: Coordenação de Pessoal de Nível Superior, 2002.

GARCÍA, Mercedes G. Evaluación y Calidad de los Sistemas Educativos . In: RAMÍREZ, Teresa G. (Org.). *Evaluación y Gestión de la Calidad Educativa*. Málaga: Ediciones Aljibe, 2000.

GARRIDO, Jose L. G. *Sistemas Educativos de Hoy*. Madri: Dykinson, 1987.

GEIGER, Roger L. Market Coordination of Higher Education: The United Status. In: TEIXEIRA, Pedro et al. *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Netherlands: Kluwer Academic Plubishers, 2004.

GENRO, Tarso. A Reforma da Educação Superior no Brasil. In: *Seminário Internacional "Reforma e avaliação da Educação Superior – tendências na Europa e América Latina"*, São Paulo-SP, 25 de abril de 2005. Brasília: Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

GENTILLI, Pablo e SILVA, Tomás Tadeu (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 2a ed., 1995.

GENTILLI, Pablo. Neoliberalismo e educação. In: TADEU, Tomaz & GENTILLI, Pablo (Org.). *Escola S.A.* Brasília: CNTE, 1996.

GINÉ, Climent. Des de L'esfere dels Valor. *Revista Blanquerna*, no. 7, 2002.

GOMES, Alfredo M. Estado, Mercado e Educação Superior no Brasil: um modelo analítico. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, no. 84, p. 839-872, Set. 2003.

- GOMES, Alfredo M. Política de Avaliação da Educação Superior. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, no. 80, p. 275-298, Set. 2002.
- GORNITZKA, A.; KOGAN, M.; AMARAL, A. (Org.). *Reform and Change in Higher Education*. Netherlands: Springer, 2005.
- GRAY, John. *False Dawn*. Lisboa: Grávida, 1998.
- GREEN, Diana. *What is Quality in Higher Education?* Bristol: SRHE and Open University Press, 1994.
- GUESNERIE, Roger. Teoria econômica e organização social. *Revista Economia*, Niterói (RJ), vol. 5, no. 1, p.8-33, Jan./Jun. 2004.
- HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela. Educação: direito universal ou mercado em expansão. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, no. 3, p. 67-77, 2004.
- HARVEY, Lee; GREEN, Diana. Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 18 Issue 1, p. 9-26, Apr. 1993.
- HARVEY, Lee. The End of Quality? *Quality in Higher Education*, vol. 8, no. 1, p. 5-22, 2002.
- HARVEY, Lee. A history and critique of quality evaluation in the UK. *Quality Assurance in Education*, vol. 13, no. 4, p. 263-276, 2005.
- HARVEY, Lee. Analytic Quality Glossary. *Quality Research International*: november 2004 – July 2005. Disponível em <<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>>. Acesso em: 3 maio 2006.
- HOUSE, Ernest. *Evaluación, ética y poder*. Madri: Ediciones Morata, 2000.
- HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. *História do Pensamento econômico*. RJ. Vozes, 1977.
- IE. Internacional de la Educación. Disponível em: <<http://www.ei-ie.org/es/>>. Acesso em: 24 jul. 2006.
- INEP. *Relatório do Exame Nacional de Cursos 2003 – relatório síntese*. Brasília: Inep, 2003.
- INEP. *Mapa da Educação Superior do Brasil*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004a.
- INEP. *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulação*. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004b.

INEP. *Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior – tendências na Europa e América Latina”*, São Paulo-SP, 25 de abril de 2005. Brasília: Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005a.

INEP. *Censo da Educação Superior 2004 – Resumo Técnico*. Brasília: Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005b.

INEP. *Censo da Educação Superior: sinopse e estatística – 2003*. Brasília O Instituto, 2005c.

INEP. *Dados Estatísticos da Educação Superior – Censo 1991-2003*. Brasília: Inep, 2005d. 6 arquivos digitais (Excel).

INEP. Glossário Thesaurus Brasileiro da Educação. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/pesquisa/thesaurus/>>. Acesso em: 24 abr. 2006a.

INEP. Censo da Educação Superior 2003 – Resumo Técnico. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo\\_tecnico\\_050105.pdf](http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2006b.

INEP. Informativo: ano 4 no. 124 - 20 jan 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/informativo/informativo124.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2006c.

INEP. Relatórios Sínteses dos Exames Nacional de Cursos. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/provao/sintese/sintese.htm>>. Acesso em: 24 set. 2006d.

IPIB. Valores do PIB Brasileiro. Disponível em: <<http://www.ipib.com.br/>>. Acesso em: 10 set. 2006.

JAMES, Richard. Suggestions Relative to the Selection of Strategic System-Level Indicators to Review the Development of Higher Education. In: UNESCO. *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century*. Studies on Higher Education. Bucharest: Unesco-Cepes, 2003.

JORNAL DA USP. Os números da inovação no Brasil. Disponível em: <<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2005/jusp726/pag03.htm>>. Acesso em: 15 out. 2006.

KUHN, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1991.

LÁZARO, André (Org.). *Visão e ação: a universidade no século XXI*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

LE MOIGNE, Jean-Louis. *La théorie du système general*. France: Presses Universitaires de France, 1977.

LEITE, Denise; FIGUEIREDO, M. The Evaluation of Higher Education Systems in Latin America. In: *The Evaluation of Higher Education Systems*, COWEN, Robert. (Org.). Londres, Inglaterra: Kogan Page Limited, 1996.

LEITE, Denise; MOROSINI, Marília. (Org.). *Universidade Futurante: produção do ensino e inovação*. Campinas: Papyrus, 1997.

LEITE, Denise. (Org.). *Pedagogia universitária: conhecimento, ética e política no ensino superior*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

LEITE, Denise. Avaliação Institucional, Reformas e Redesenho Capitalista das Universidades. In: *Avaliação e Compromisso Público*, DIAS SOBRINHO, J. & RISTOFF, Dilvo (Org.). Florianópolis : Insular, 2003a.

LEITE, Denise. Avaliação Universitária. In: *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*, MOROSINI, M. C. (Org.). Porto Alegre : Fapergs/Ries, 2003b.

LEITE, Denise. Avaliação e democracia: possibilidades contra-hegemônica ao redesenho capitalista das universidades. In: *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero*, Marcela Mollis. (Org.). Buenos Aires: Clacso, 2003c.

LEITE, Denise. Institutional evaluation, management practices and capitalist redesign of universities. In: *The higher education managerial revolution?*, AMARAL, A; LYNN MEEK, V.; LARSEN, I.. (Org.). Netherlands, Dordrecht: Kluwer academic Publishers, 2003d.

LEITE, Denise. *Reformas universitárias – avaliação institucional participativa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LEMAITRE, Maria J. *La Calidad Colonizada: universidad y globalizacion*. Conferencia dictada en el Seminario. The End of Quality, organizado por la Universidad de Central England, Birmingham, U.K. en mayo de 2001.

MACHADO, Zaira. *O papel das Instituições Financeiras Multilaterais no processo de desenvolvimento*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2002.

MAGALHÃES, António M. *A Identidade do Ensino Superior*. Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

MANCEBO, Deise. Reforma Universitária: reflexões sobre a mercantilização e a privatização do conhecimento. *Educ. Soc.*, vol. 25, no. 88, p. 845-866, Especial- Out. 2004.

MCCOWAN, T. O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 27, Abr. 2005.

MENDONÇA, H. F.; ARAUJO, L. S. O. *Mercado e Estado: uma síntese da evolução da economia política moderna*. In: V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003, Caxambu. V Congresso Brasileiro de História Econômica. Caxambu : Sociedade Brasileira de História Econômica, 2003.

MENEGHEL, M. Stela. A crise da Universidade Moderna no Brasil. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MICHAELIS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/michaelis/>>. Acesso em: 22 jul. 2006.

MIZIKACI, Fatma. A systems approach to program evaluation model for quality in higher education. *Quality Assurance Education*, vol. 14, no. 1., p. 37-53., 2006.

MOROSINI, M. C. The quality of higher education: isomorphism, diversity and fairness, *Interface - Comunic, Saúde, Educ.*, vol. 5, no. 9, p. 89-102, 2001.

MOROSINI, M.C. (Org.). *Enciclopédia de Pedagogia Universitária*. Porto Alegre : Faperges/Ries, 2003.

MOROSINI, M. C.; FRANCO, Maria Estela Dal Pai . Universidades comunitárias e sustentabilidade: desafios em tempos de globalização. In: 27ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2004, Caxambu. Sociedade, democracia e educação: Qual Universidade?, Rio de Janeiro : Vozes, 2004. vol. 1. p. 225-225.

MORHY, Lauro. *Universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAVARRA. *Sistema de Indicadores de la Educación de Navarra 2003*. Navarra: Gobierno de Navarra, 2004.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Banco Mundial investe US\$ 12 mi em faculdades. Clipping Educacional. *Jornal Estado de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 2006.

OECD. *Universities under Scrutiny*. Paris: 1987.

OECD. *Quality and Internationalisation in Higher Education*. Programme on Institutional Management in Higher Education-IMHE. Paris: 1999.

OECD. *Education at a Glance: OECD indicators 2002*. Paris: 2002.

OECD. *Education at a Glance: OECD Indicators - 2005 Edition*. Paris: 2005.

OEI. Evaluación de la Calidad de la Educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, Buenos Aires, no. 10, p. 215-230, abr. 1996.

- ORDEN HOZ, Arturo de la. Desarrollo y Validación de un Modelo de Calidad Universitária como Base para su Evaluación. Disponível em: <<http://www.serprofessoruniversitario.pro.br/ler.asp?TEXTO=885>>. Acesso em: 5 nov. 2004.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Missão da Universidade*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.
- PALACIOS, Samuel G. Modelos de calidad em la avaliación de la educación universitaria. In: *Modelos de evaluación de la calidad em instituciones universitárias*. RIVILLA, Antonio Medina (Org.). Madrid: Editorial Universitas, 2003.
- PARKER, John; SILVA, Mônica Stahel M. da. *Password : english dictionary for speakers of portuguese*. São Paulo : Martins Fontes, 1995.
- PINDICK, Robert.; RUBINFELD, Daniel L.. *Microeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- PINTO, José Marcelino de R. O acesso à educação superior no Brasil. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol.25, no.88, p.727-756, Out. 2004.
- PIRES, Valdemir. Ensino superior e neoliberalismo no Brasil: um difícil combate. *Ver. Educ. Soc.*, Campinas, vol.25, no.86, p.263-268. Abr. 2004.
- PITOLI, Adriano. *O problema da assimetria de informação no mercado de cursos superiores – o papel do provão*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- PORTUGAL. Lei n.º 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. Lisboa: Assembléia da República, 1986.
- PORTUGAL. Lei n.º 115/97, de 19 de setembro de 1997. Alterações da Lei de Bases do Sistema Educativo. Lisboa: Assembléia da República Lisboa: Assembléia da República, 1997.
- PORTUGAL. Lei n.º 26/2000, de 23 de agosto de 2000. Regime da Organização e do Ordenamento do Ensino Superior. Lisboa: Assembléia da República, 2000.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa : Gradiva, 1998.
- RAUBER, Jaime J.; SOARES, Marcio. *Apresentação de trabalhos científicos: normas e orientações práticas*. Passo Fundo: UPF, 2003.
- RAUD-MATTEDI, Cécile. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.20, no.57, p.127-142. Fev. 2005

- REIS, Bruno P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.18, no.52, p.55-80. Jun. 2003.
- RIVILLA, Antonio Medina. *Modelos de evaluación de la calidad em instituciones universitárias*. Madrid: Editorial Universitas, 2003.
- RODRIGUES DIAS, Marco Antonio. Comercialização no Ensino Superior: é possível manter a idéia de bem público? *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol.24, no.84, p.817-838, Set. 2003.
- RODRIGUES DIAS, Marco Antonio. Ten years of antagonism around higher education policies at the international level. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, no.88, p.893-914, special. Oct. 2004.
- ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.
- SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1995.
- SAHNEY, S.; BANWET, D. K.; KARUNES S. Conceptualizing total quality management in higher education. *The TQM Magazine*, vol. 16, no. 2, p. 145-159, 2004.
- SANTIAGO, R. O conceito de qualidade no Ensino Superior. In: *A Avaliação na Administração Pública*, (Vários autores). Lisboa: Instituto Nacional de Administração, (p. 355-380), 1999.
- SANTIAGO, R; MAGALHÃES, A.; CARVALHO, T. *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Matosinhos, Portugal: Cipes, 2005.
- SANTIAGO, R. *O managerialismo no campo organizacional das instituições de ensino superior*. 2005. Texto Agregação – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2005.
- SANTIAGO, R.; CARVALHO, T.; AMARAL, A.; MEEK, V. Lynn. Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal. *Higher Education*, no. 52, p. 215-250, 2006.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A universidade no século XXI: para um reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- SARRAMONA, Jaume. Los indicadores de la calidad de la educación. Trabalho apresentado no IX Congresso Interuniversitario de Teoria de la Educación, San Sebastián, 2003. Disponível em

<<http://www.sc.ehu.es/hdwcite/castellano/Los%20indicadores%20de%20la%20calidad%20en%20educaci%F3n.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2005.

SCHWARTZMAN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90. In: *A Educação Superior no Brasil*. SOARES, Maria Suzana A. (Org.). Brasília: Coordenação de Pessoal de Nível Superior, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. *An. Acad. Bras. Ciênc.*, vol.76, no.1, p.173-188, Mar. 2004.

SEIXAS, Ana Maria. *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal: A inevitável presença do Estado*. Coimbra: Quarteto Editora, 2003.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade Pública Estatal: entre o público e o privado/mercantil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol.26, no.90, p.191-222, Jan./Abr. 2005.

SOARES, Maria Suzana A. (Org.). *A Educação Superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Pessoal de Nível Superior, 2002.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em Torno de um "Velho" Tema: A Descentralização. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, no.3, 1997.

SOUZA, Sandra Z. L.; OLIVEIRA, Romualdo P. Educational assessment policies and quasi-market in Brazil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol.24, no.84, p.873-895, Sept. 2003.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. *Evaluación Sistemática: Guía teórica y práctica*. Madri: Ediciones Paidós Ibérica, 1985.

TEIXEIRA, Anísio. *A Universidade de Ontem e de Hoje*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

TEIXEIRA, Pedro et al. *Markets in Higher Education: rhetoric or reality?* Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.

TIANA, Alejandro. La evaluación de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 10, p. 37-91, 1996.

TOBÍO, Alfonso G.; PÉREZ, Juan C. P. (Org.). As políticas neoliberais na Universidade. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/2444>>. Acesso em: 13 out. 2005.

TORANZOS, Lilia. El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa. Disponível em: <<http://www.ince.mec.es/cumbre/d1-02.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2005.

TRINDADE, Héliqio (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

TRINDADE, Hélio. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, no. 88, p.819-844, Out. 2004.

TROW, Martin. The decline of diversity, autonomy and trust in post-war British Higher Education: an American perspective. *Perspectives*, vol. 9, no. 1, January, 2005.

UHLMANN, G. W. *Teoria Geral dos Sistemas: do Atomismo ao Sistemismo*. São Paulo: Cisc, 2002.

UNESCO. *Marco Conceptual*. Documentos - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación. Santiago, Chile: Lecce, Orealc/Unesco, 1997a.

UNESCO. *Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación*. Documentos - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación. Chile: Lecce, Orealc/ Unesco, 1997b.

UNESCO. *Estándares en educación: conceptos fundamentales*. Documentos - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación. Chile: Lecce, Orealc/ Unesco, 1997c.

UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Conferencia mundial sobre la educación superior. Paris: Unesco, out. 1998.

UNESCO. Declaração Mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação. In: LÁZARO, André (Org.). *Visão e ação: a universidade no século XXI*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

UNESCO. *Accountability and International Co-operation in the Renewal of Higher Education*. UNESCO Higher Education Indicators Study. Paris: Unesco, 2001.

UNESCO. *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century*. Studies on Higher Education. Bucharest: Cepes, 2003a.

UNESCO. *Quality of Higher Education – Commission II*. Paris: Unesco, 2003b.

UNESCO. *Educación para Todos: El Imperativo de la Calidad – Resumen*. Paris: Ediciones Unesco, 2004.

UNESCO. *Hacia las sociedades del conocimiento*. Informe Mundial de la Unesco. Mayenne, France: Ediciones Unesco, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. *Factos e Números Essenciais sobre a Europa e os Europeus*. Bruxelles: Comissão Europeia, 2006.

UNICEF. *Indicadores da qualidade na educação*. Pnud e Inep-MEC. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

VLĂSCEANU, L.; GRÜNBERG, L.; PÂRLEA, D. *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions*. Bucharest: Unesco -Cepes Papers in Higher Education, 2004.

VROEIENSTIJN, T. I. *External Quality Assessment: servant of two masters?* Paper presented at a Conference on Quality Assurance in Higher Education in Hong Kong, July, 1991.

YONEZAWA, A.; KAISER,. What Was Achieved, under What Conditions, and for What Purposes? In: UNESCO. *System-Level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-First Century*. Studies on Higher Education. Bucharest: Unesco -Cepes, 2003.

WATTY, Kim. Quality in accounting education: what say the academics? *Quality Assurance in Education*, vol. 13, no. 2, p.120-131, 2005.

WERTHEIN, Jorge. *Educação: O Desafio da Qualidade*. Disponível em: <[http://www.unesco.org.br/noticias/opiniaio/artigow/artigow\\_qual/mostra\\_documento](http://www.unesco.org.br/noticias/opiniaio/artigow/artigow_qual/mostra_documento)>. Acesso em: 6 abr. 2005 .

WHITTY, Geoff; POWER, Sally. A Escola, O Estado e o Mercado: A investigação do campo actualizada. *Currículo sem Fronteiras*, vol. 2, no. 1, p. 15-40, Jan./Jun. 2002.

WIKIPÉDIA: A Enciclopédia Livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 27 out. 2005.

WORLD BANK. *Financing education in developing countries – an exploration of policy options*. Washington, D. C.: World Bank, 1986.

WORLD BANK. *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, D. C.: The World Bank, 2000.

WORLD BANK. *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*. Washington, D. C.: World Bank Human Development Group, 2001.

WORLD BANK. Tertiary Education. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20298183~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

WORTHEN, B.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

## Anexos

### Glossário com termos da economia

- **Mercado:** é um grupo de compradores e vendedores que, por meio de suas reais ou potenciais interações, determina o preço de um produto ou de um conjunto de produtos (PINDYCK; RUBINFELD, 2002); é a troca livre de bens e serviços, comparáveis entre si, baseada em um valor - o preço (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Mercado** *sm* (*lat mercatu*): 1 Lugar público onde se compram mercadorias postas à venda. 2 Ponto onde se faz o principal comércio de certos artigos. 3 Centro de comércio. 4 O comércio. 5 *Econ* Esfera das relações econômicas de compra e venda, de cujo ajuste resulta o preço. 6 *Econ* Meio onde certos produtos são aceitos; centro de comércio. *M. de futuros, Econ:* compra e venda especulativa de *commodities*, para recebimento ou entrega futura; mercado futuro. *M. de moedas, Econ:* mercado em que os investidores compram e vendem moedas fortes como dólar, marco alemão, libra esterlina, iene e franco. *M. de trabalho, Sociol:* esfera de relações econômicas nas quais os patrões procuram empregados, e estes, ocupação. *M. futuro, Econ:* *V mercado de futuros.* *M. negro:* vendas de mercadorias ou gêneros, feitas às escondidas, fora dos preços estabelecidos pelo poder competente legal, com o intuito de lucros extorsivos, o que constitui delito contra a economia popular. *M. paralelo:* mercado cujas operações na Bolsa de Valores não são regulamentadas ou fiscalizadas. *M. potencial:* venda provável, pressuposta para certo produto (MICHAELIS, 2006).

- **Mercado Livre:** é onde as trocas ocorrem sem a interferência do governo. Os recursos seriam alocados conforme o comportamento de compra dos consumidores (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Mercadoria** *sf* (*mercador+ ia*<sup>1</sup>): 1 Aquilo que é objeto de compra ou venda. 2 Aquilo que se comprou e que se expõe à venda. *Col: partida.* 3 *p us* Profissão de mercador. 4 *Reg* (Bahia) Designação comum ao carbonato e ao diamante (MICHAELIS, 2006).

- **Commodity** *Com* (*comôditi*) (*ingl*): Mercadoria em estado bruto ou produto básico de importância comercial, como café, cereais, algodão etc., cujo preço é controlado por bolsas internacionais. *V mercado de commodities* (MICHAELIS, 2006).

- **Mercantil** *adj (mercante+ il)*: 1 Que se refere a mercadores ou a mercadorias. 2 Que pratica o comércio. 3 Ambicioso, cobiçoso, interesseiro. *Escrituração m.*: a que devem fazer as casas de comércio segundo as normas da lei (MICHAELIS, 2006).

- **Mercador** *sm (lat mercatore)*: 1 Aquele que compra, para vender a retalho. 2 Negociante de panos. 3 O que compra e vende gêneros de comércio; comerciante. 4 *Ictiol* O mesmo que *canhanha*. *M. de retalho*: aquele que compra ou vende por miúdo, em pequena escala (MICHAELIS, 2006).

- **Mercadorização**: processo pelo qual um produto ou serviço se torna padronizado, de tal forma que os seus atributos são aproximadamente os mesmos; então, esse produto ou serviço pode ser facilmente comparado com produtos ou serviços similares e a competição faz-se, essencialmente, com base no preço (VAN WEIGL apud AMARAL, 2003b).

- **Compradores**: são os consumidores que adquirem bens e serviços e as empresas que adquirem mão-de-obra, capital e matérias-primas utilizadas na produção de bens e serviços (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

- **Vendedores**: são as empresas que vendem bens e serviços, os trabalhadores que vendem seus serviços e os proprietários de recursos que arrendam terra ou comercializam recursos minerais para as empresas (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

- **Mercado Perfeitamente Competitivo**: Um mercado perfeitamente competitivo é um mercado onde exista um grande número de compradores e vendedores que possam livremente entrar e sair do mercado. Assume-se também que existam informação total e custos de busca insignificante, e que o produto seja razoavelmente homogêneo e divisível (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Competição Perfeita**: Competição perfeita refere-se a mercados nos quais nenhum fornecedor ou consumidor é grande o suficiente para afetar o preço de mercado - por exemplo, o resultado do equilíbrio entre oferta e procura. Esta situação surge onde o número de vendedores e compradores é muito grande, a fatia de mercado de cada vendedor é relativamente pequena e os bens ou serviços oferecidos por vendedores são homogêneos - ou indistinguíveis (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Competição Imperfeita:** A ameaça de um monopólio (um vendedor e muitos compradores) ou até mesmo um oligopólio (poucos vendedores e muitos compradores) podem justificar a intervenção do governo para prevenir uma força de mercado muito grande por parte do vendedor (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Eficiência Técnica ou Produtiva:** Eficiência técnica ou produtiva refere-se a uma situação onde as quantidades (de bens ou serviços) fornecidas são produzidas com o menor uso possível de *input* por unidade de *output* (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Eficiência de Troca ou Eficiência Alocativa:** O termo refere-se a uma situação na qual nenhuma reorganização ou troca poderia aumentar a utilidade ou satisfação de um indivíduo sem diminuir a utilidade ou satisfação de outro (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Políticas de Desregulação:** Estas políticas enfatizam a eliminação de várias barreiras e regulamentos, incluindo taxas e subsídios, que impedem o equilíbrio entre oferta e demanda. Seu objetivo é aumentar a liberdade dos compradores e dos vendedores (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Sistema de Comando:** Neste tipo de sistema, o planejamento é usado para alocar recursos para a produção e distribuição de bens e serviços com base em alguma condição predeterminada, como, por exemplo, a necessidade, ou por um critério de autoridade como, por exemplo, política ou religiosa (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Falhas de Mercado:** Ocorre quando, por exemplo, os preços não refletem os verdadeiros custos e as verdadeiras utilidades (WIKIPÉDIA, 2005). Os mercados competitivos apresentam falhas devido a quatro razões básicas: poder de mercado, informações incompletas, externalidades e bens públicos (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

- **Externalidades:** Fala-se de externalidades nos casos em que as atividades afetam os outros para melhor ou para pior, sem que se pague, ou seja, sem compensação pela atividade. Externalidades existem quando os custos ou benefícios privados não se igualam aos custos ou benefícios sociais (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Assimetria da Informação:** Situação na qual a quantidade de informação sobre as características de um bem ou serviço - ou sobre uma pessoa ou organização envolvida na

transação do bem ou serviço - varia entre as pessoas envolvidas na troca do bem ou serviço. O comprador e o vendedor, numa transação de mercado, por exemplo, podem ter diferentes informações sobre os atributos ou qualidade do bem sendo negociado, bem como as externalidades associadas (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Monopsonia:** Esta é a situação de um comprador e muitos vendedores; é mais um caso de competição imperfeita. Aqui, a força de mercado inclina-se em demasia para o lado do comprador. Espera-se que a eficiência do sistema seja afetada (TEIXEIRA et al., 2004).

- **Oligopólio:** Mercado no qual apenas algumas empresas competem entre si e há impedimento para a entrada de outras empresas (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

- **Cartel:** Mercado no qual algumas ou todas as empresas fazem coalizões explicitamente e coordenam preços e níveis de produção de maneira que possam maximizar seu lucro conjunto (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

- **Bem Público:** Um bem público é caracterizado pela não-competição no consumo - o consumo de uma pessoa não interfere no de outras pessoas - e não-excludência - excluir outros do seu consumo não é possível: os benefícios são espalhados por toda a comunidade (TEIXEIRA et al., 2004).