

AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS NO FINAL DO SEC. XIX: OS MODELOS DE MERCATILIZAÇÃO E DIFERENCIAÇÃO INSTITUCIONAL – O CASO BRASILEIRO

*Antônio Augusto Pereira PRATES**

RESUMO: Este artigo discute a abertura do sistema de ensino superior no Brasil à luz dos modelos de política pública utilizados na sociedade contemporânea para ampliação do sistema de ensino superior nestas sociedades. O argumento central do artigo é que estes modelos, aqui denominados de “Mercantilização e Diferenciação”, ampliaram significativamente as chances de acesso ao ensino superior dos segmentos mais pobres das sociedades ocidentais, mas, ao mesmo tempo, preservaram o caráter elitista das universidades tradicionais de pesquisa e ensino. Esta política de expansão produziu um sistema de ensino superior com acesso estratificado por classe social. No caso brasileiro, embora o padrão institucional de diferenciação tenha sido distinto do europeu ou americano, suas conseqüências em termos de estratificação do acesso, tem sido semelhante ao padrão internacional

PALAVRAS-CHAVE: Diferenciação institucional. Gerencialismo. Desigualdade. Ensino superior. Sistema terciário. Mercado. Mercantilização.

Introdução¹

Há certa confusão na literatura especializada sobre ensino terciário no que diz respeito aos mecanismos institucionais que possibilitaram a abertura do

* UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte – MG – Brasil. 31270-901. aaprates@oi.com.br

¹ Este artigo baseia-se na minha tese de doutoramento defendida na UFMG (PRATES, 2005).

sistema de ensino superior no mundo inteiro. O fenômeno mundial de crescimento de matrículas no ensino superior deu-se através de duas vertentes institucionais. A primeira tem a ver tanto com a ampliação da presença do setor privado no âmbito do ensino superior, quanto com a ampliação da lógica de mercado como modelo paradigmático de gestão do ensino superior. Embora a primeira dimensão implique a segunda, a presença da segunda dimensão – expansão da lógica de mercado, como modelo organizacional gerencialista de gestão – é independente da privatização “real” do sistema. Ambas, entretanto, têm sido frequentemente associadas à crise fiscal do Estado de Bem-estar e à crescente “popularização” da ideologia neoliberal dos anos 80, a qual tem fortalecido a crescente demanda, por parte dos *stakeholders*, de mais *accountability*² no sistema de ensino superior³. Contudo, como tentaremos demonstrar na seção que se segue, a “chamada” tendência à privatização “real” no ensino superior, além de não ser muito expressiva, varia muito, por regiões ou países, tanto no que diz respeito à sua intensidade quanto ao seu papel institucional.

A segunda vertente tem a ver com o processo de diferenciação institucional do sistema de ensino superior baseado em cursos profissionais não-convencionais, treinamentos de curta duração, modulação e implantação de sistemas cumulativos de crédito, e ampliação de escolas, institutos e centros de ensino superior voltados mais para o ensino e o treinamento vocacional do que para a formação acadêmica e a produção de pesquisa. Esse processo de flexibilização institucional do ensino superior deu-se, como será discutido na seção “A Vertente da Diferenciação Institucional” deste artigo, independentemente do processo de privatização, embora este último possa, em alguns países, ter facilitado a sua implementação.

A Vertente Mercantil

O que denomino aqui de modelo mercantil de gestão baseia-se na lógica gerencialista-empresarial, constituindo muito mais um paradigma ideológico de gestão do ensino superior do que um processo de privatização “real” do setor.

² Como aponta Thompson (2000, p.4), o termo *accountability* tem sido utilizado nesta literatura em dois sentidos, a saber: “*The first reflects the increased emphasis on the outputs in terms of graduating students. The moves to link funding to numbers of students imply that institutions must be able to demonstrate that they not only do educate for which they are funded, but also that the education is of adequate quality. [...] The second concept of accountability reflects government concern about the ways in which public funds are being used ... the trends are to move to a system of ex-post audit of expenditure rather than an ex-ante approval of it.*”

³ Ver, para uma boa revisão desta discussão, Osborne (2003) e Amaral e Teixeira (2000).

Este paradigma surge em consequência, de um lado, das restrições, de ordem econômico-financeira da crise fiscal do Estado, associadas às demandas de acesso ao ensino superior pela classe média, que no pós-guerra expandiu-se rapidamente e em grande proporção nos países industrializados. De outro lado, é consequência da crescente hegemonia da ideologia neoliberal que propugnava, como panacéia, a transposição da lógica de mercado para o âmbito dos serviços públicos, incluindo aí a educação superior. Nas palavras de Meek (2000, p.25),

[...] as relações nas últimas duas décadas entre universidades e governos em quase todo lugar tem sido caracterizada pelo processo dual de restrição financeira e no aumento da ênfase sobre accountability e avaliação de desempenho. O ultimo é também indicativo do que Trow (1996) chamou de perda de fé no ensino superior pelo governo, associado com a queda do Estado de Bem-Estar e o surgimento da reforma neo-liberal (Marginson, 1877, Scott, 1966). Referindo-se ao setor público em geral, Henkel (1991:1) argumenta que o propósito da ênfase do governo sobre accountability avaliação é para controlar o gasto público, para mudar a cultura do setor público e para mudar os limites e a definição das esferas de atividades públicas e privadas`. A educação superior é capturada numa ampla rede de imperatives sócio-econômicos e políticos designados a tornar todas as instituições do setor público e mais eficientes em termos de custos e mais competitivas internacionalmente. Medidas de accountability, avaliação de desempenho e atingimento de metas pretendem *aumentar a competição e assegurar em valor monetário os ganhos de eficiência...*

O caso mais típico de implementação desse novo paradigma organizacional foi a Inglaterra na década de 80. Henkel (2000, p.41) expõe essa tendência de forma muito clara:

Logo após o governo Thatcher chegar ao poder em 1979 ficou evidente que uma das forças propulsoras do novo regime foi o compromisso com o “managerialismo”, a idéia de que a melhor administração constitui algum tipo de panacéia”

Nos anos 80 e 90 ocorreram, de acordo com Henkel (2000, p.41-46), inúmeras mudanças nas políticas de ensino superior e de financiamento da pesquisa na Inglaterra⁴, todas elas voltadas para reforçar

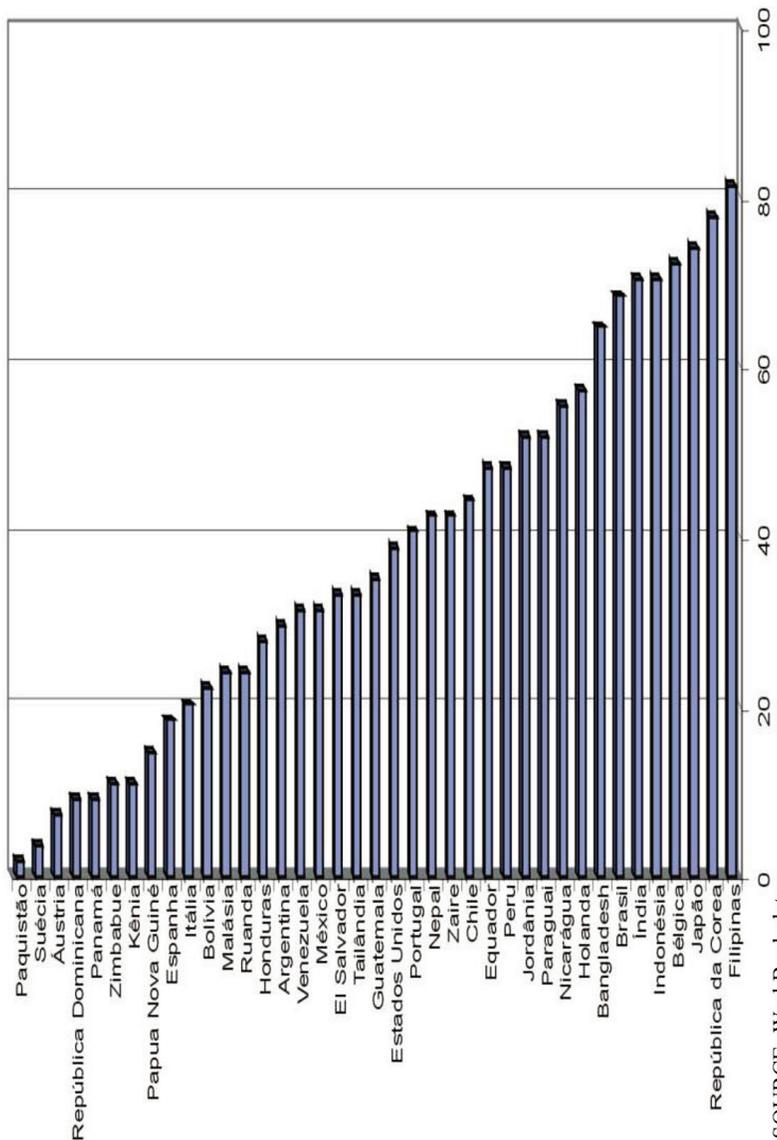
⁴ Refiro-me aqui, à ênfase dada no início dos anos 80 ao sistema de ensino representado pelas Politécnicas (criadas entre 1963 e 1975, voltadas para a formação vocacional para o atendimento das demandas de mercado) às mudanças no sistema de financiamento (finalizando em 1973/74 o sistema

A determinação do governo para instalar uma administração mais forte, na forma de uma autoridade mais centralizada e uma organização mais integrada e “domesticada”, e um processo decisório mais efetivo e racional, com o objetivo de maximizar o valor para a nação do dinheiro público gasto com o ensino superior. [...] Aumentou-se a pressão sobre os órgãos do setor público, ou os obrigaram a incorporar os valores e os mecanismos do Mercado em suas organizações e a reduzir sua dependência financeira do estado.

O que estava ocorrendo, na maioria dos países europeus era, fundamentalmente, essa mudança de enfoque dos *policy-makers* das questões relacionadas ao ensino superior e não um processo maciço de privatização “real”, como enfatizado pelo discurso de muitos dos críticos do neoliberalismo⁵. Como mostra o gráfico abaixo, dos quarenta países listados, apenas 25% deles tinham 50% ou mais matrículas no sistema privado.

de “quinquenal funding”) à política de massificação do sistema de ensino superior (transformando-o em um sistema de massa em meados dos anos 80). Para uma visão mais detalhada desta mudanças, ver Henkel (2000).

⁵ Para uma visão do modelo neo-liberal como privatizador de fato do sistema de ensino superior, ver Torres e Schugurensky (2002).



SOURCE: Worl Bank data

Gráfico I – Participação do sistema privado de ensino superior no volume global de matrículas em Países selecionados (porcentagem)

Fonte: Higher...1994, p.35

O mesmo, entretanto, não poderia ser dito para alguns países da América Latina e da Ásia. Em países como Colômbia, Brasil, Chile, Coreia do Sul, Japão, Indonésia, entre outros, o processo de mercantilização do ensino superior deu-se não apenas na esfera ideológica, mas, também, na esfera econômica. No caso do Chile, por exemplo, em 1994, mais de 50% dos estudantes do sistema terciário de educação estavam em instituições “totalmente” privadas (sem qualquer fundo público) enquanto este número em 1985 não chegava a 40% (COX, 1996). No Brasil, estes números são ainda bem maiores do que no Chile. Já em 1996 os estudantes do sistema privado (incluindo aí as instituições confessionais e comunitárias) passavam de 60% e em 2000 atingia 67% (PRATES, 2002).

Na Ásia, a expansão do sistema privado tem sido muito mais intensa do que em outras regiões do mundo; por exemplo, nas Filipinas, Coreia do Sul e Japão, o sistema privado de ensino superior atinge mais de 70% da população estudantil (ver gráfico acima).

Contudo, ainda que na grande maioria destes países foram preservadas as grandes e tradicionais universidades públicas, estas, também, buscaram fontes alternativas de financiamento através de pagamentos de anuidades, de doações e parcerias com associações de ex-alunos e empresas privadas e de prestação de serviços. Essa tendência para buscar fontes alternativas de financiamento não tem sido, entretanto, incompatível com o crescimento do financiamento público para o sistema de ensino superior. A OECD (apud MEEK, 2003, p.11) constata, por exemplo, que

O crescimento dos gastos educacionais privados não têm, geralmente, sido seguidos de quedas no gasto educacional público, tanto nos níveis terciário, pós-secundário, secundário e primário. Ao contrário ... investimento público em educação tem aumentado na maioria dos países membros da OECD com dados disponíveis entre 1995 e 1999, independentemente de mudanças no volume de gastos privados. De fato, alguns dos países da OECD com o maior crescimento em gastos privados tem mostrado, também, o maior crescimento em fundos públicos para a educação. Isto indica que o aumento de gasto privado em educação terciária tende a complementar, ao invés de substituir, o investimento público.

Nos E.U.A, Newman, Couturier e Scurry (2003) chamam a atenção para o fato de que enquanto aumentam os recursos públicos do estados para a educação pública, observa-se uma maior agressividade das instituições públicas de ensino superior na busca de fontes privadas de financiamento.

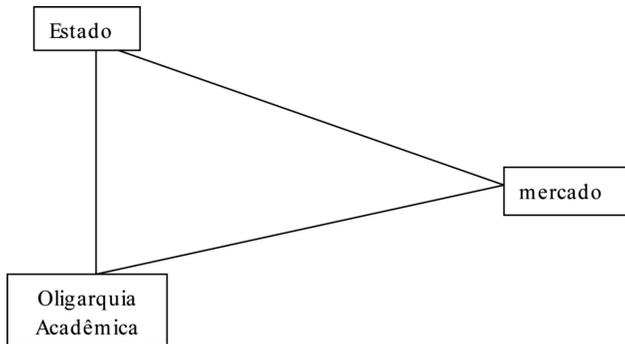
No caso de anuidades pagas por alunos, mesmo em países como a China, onde tradicionalmente a educação sempre foi pública e gratuita, a partir de 1989 as anuidades respondem por 9% do orçamento das universidades, mas para os estudantes que se auto-financiam – aqueles admitidos com scores abaixo do requerido para participar dos subsídios governamentais – a anuidade é 10 vezes maior do que a dos alunos regulares (HIGHER..., 1994, p.41).

É importante frisar, entretanto, que o processo de “mercantilização” do sistema de ensino superior é um fenômeno relacionado ao processo mais geral de legitimação de um diagnóstico econômico global, originário de organismos internacionais como a OECD, Banco Mundial, e Banco Interamericano, do que a aspectos particulares dos contextos nacionais⁶. Como sugeriu Meek (2000, p.26)

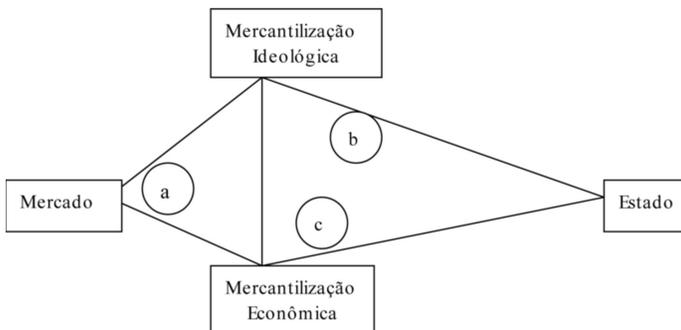
- Um número de fatores tem encorajado, se não forçado, governos para assumirem uma orientação de mercado na educação superior, incluindo:
- Os custos substanciais associados com a educação superior de massa a qual tem levado o governo a se preocupar em aumentar o valor por dólar comprometido neste setor.
- Uma clara expectativa do governo de que a educação superior é mais diretamente conectada à economia nacional – tanto em termos de satisfazer o mercado de trabalho nacional quanto em termos da comercialização de suas atividades de pesquisa e ensino.
- Na medida em que uma proporção maior da população expressa interesse em participar da educação superior, inevitavelmente, a educação superior também torna-se uma questão política.
- Devido ao envelhecimento da população, o peso dos serviços sociais sobre o orçamento nacional está crescendo dramaticamente, e isto produz, tanto pressão para corte de gastos, quanto demanda para maior eficiência das instituições do setor público.
- Em todos os países industrializados, as indústrias tradicionais de manufaturas estão sendo substituídas pelo chamado “setor de processamento de conhecimento”, do qual a educação superior é um componente fundamental.

⁶ Ver, por exemplo, a publicação do Banco Mundial, “Higher Education: The Lessons of Experience” (1994). Neste texto pode-se encontrar o diagnóstico básico sobre a crise financeira dos sistemas públicos de educação superior e as principais proposições relacionadas à diferenciação institucional do sistema de ensino superior, que tanto se difundiram para os países da OECD quanto para os países em desenvolvimento. Para esse último caso, ver Torres e Schugurensky (2002).

Tomando como base a discussão acima, sugerimos uma modificação que qualifica o clássico “triângulo” de Clark (1983), que combina três dimensões para tipificar os sistemas nacionais de ensino superior: a dimensão estatal, referindo-se à capacidade do estado, através de suas burocracias especializadas, em controlar o sistema; a dimensão de mercado, referindo-se à presença de mecanismos de mercado regulando o sistema de ensino superior e a dimensão oligárquica, referindo-se à capacidade autônoma do controle do sistema pelas elites acadêmicas. Cada vértice do triângulo constituiria tipos polares de sistemas regulatórios do ensino superior.



Da nossa maneira de ver, o vértice do mercado deveria qualificar-se pelos dois tipos de fenômenos, já discutidos acima. Embora ambos possam expressar a presença da lógica de mercado no sistema de ensino superior, um refere-se à presença dessa lógica no âmbito do gerenciamento do sistema, e o outro tipo refere-se diretamente à expansão do sistema econômico de mercado no âmbito do sistema de ensino superior. Essa qualificação da “intromissão” da lógica de mercado no sistema de ensino superior é que pode explicar melhor as tendências atuais destes sistemas nas sociedades contemporâneas. Inspirando-se no diagrama de Clark (1983) teríamos, algo como:



Nesse caso, os círculos com letras significariam tipos concretos de sistemas de ensino superior:

- a. ilustraria os sistemas de ensino superior de países como a Coreia, Japão, Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, cujo formato institucional está mais próximo das duas tendências de mercado.
- b. ilustraria o sistema de ensino superior europeu, em geral; a Inglaterra seria o caso mais típico, cujo formato institucional se aproxima mais do gerenciamento empresarial, mas nas mãos do Estado.
- c. ilustraria o sistema de ensino superior americano que, embora, seja majoritariamente controlado pelo Estado (no caso, estados), funciona regulado pelas leis de mercado, desde a cobrança de anuidades até a definição da remuneração do corpo acadêmico. Contudo, o gerenciamento da grande maioria das instituições não segue o modelo gerencial-empresarial que caracteriza a mercantilização ideológica.

A Vertente da Diferenciação Institucional⁷

Essa vertente constitui o segundo modelo institucional de ampliação do acesso ao sistema de ensino superior nas sociedades contemporâneas.

O termo diferenciação institucional tem sido utilizado na literatura especializada para denominar um processo de diversificação funcional entre as instituições de ensino de nível terciário. Esse processo de diferenciação estabelece papéis distintos para as “históricas” e clássicas instituições universitárias e para os mais recentes *colleges* e institutos de formação técnica-profissional vocacionalmente orientados⁸. Embora essa diversificação do sistema “clássico” do ensino superior tenha se intensificado na segunda metade do século passado, tanto na Europa quanto nos EUA, de fato, vem ocorrendo desde meados do séc XIX em países como Alemanha, Inglaterra, Rússia e Estados Unidos, como bem demonstra Jarush (1983) em seu estudo comparativo de sistemas de ensino superior entre esses quatro países no período de 1860-1930. De acordo com esse estudo, no final do século XIX e no início do século XX ocorreu um enorme crescimento relativo dos sistemas de ensino superior através de um processo de diversificação institucional. Na Alemanha, as antigas politécnicas de nível secundário (as *Technische Hochschulen*) foram elevadas ao nível terciário em

⁷ Ver Prates (2007).

⁸ Este sistema de diversificação, quando polarizado entre o modelo universitário clássico e as instituições de formação técnica profissional, como ocorreu na Inglaterra, com a criação dos institutos Tecnológicos no início dos anos 60, ficou conhecido na literatura como “sistema binário”. Nos anos 80 estes institutos na Inglaterra foram transformados em universidades.

1875; na Inglaterra instituições como os *British Redbricks* deixaram de ser centros de treinamento técnico avançados para se transformarem em instituições universitárias tradicionais. Nos EUA os *colleges* vocacionais de 1 e 2 anos já dominavam quantitativamente o cenário do ensino terciário. Na Rússia, os institutos tecnológicos substituíam as universidades tradicionais. Nas palavras de Jarush (1983, p.19), “[...] os mecanismos fundamentais em todos os países parecem ser a adição de novos tipos, o *upgrading* das instituições secundárias existentes e a transformação de sua função na direção do ideal universitário tradicional.”

Contudo, foi a partir dos anos sessenta do século passado que o processo de diferenciação funcional adquiriu “universalidade” como resposta a, pelo menos, três tipos distintos de estímulos que emergiam no contexto das sociedades contemporâneas; quais sejam: a) a demanda de inclusão social; b) a resistência à “abertura” das universidades do tipo “clássico” e c) a demanda de formação mais rápida e mais sensível às necessidades da “nova economia” de mão-de-obra qualificada (OSBORNE, 2003; RYAN 2003). Ainda que, como veremos mais adiante, esse processo de diferenciação redundou em um sistema de estratificação de instituições de terceiro grau, marcadamente, entre universidades de ensino e pesquisa, universidades de ensino e, na base da pirâmide, instituições de ensino técnico-profissional, sem dúvida foi esse processo que possibilitou o crescimento vertiginoso do acesso à educação superior em todo o planeta. Como afirmou Ryan (2003, p.147), “expansão e vocacionalização tem andado de mãos dadas”. De fato, é este tipo de mudança nos sistemas de ensino superior que tem produzido impactos relevantes, em termos de crescimento e flexibilização, sobre os sistemas de ensino superior independentemente das várias nuances e conjunturas regionais, nacionais que, obviamente, mediam a maneira de crescimento adaptando-o às suas peculiaridades.

Como mostra Wagner (2000, p.12-13), as várias estratégias de diversificação institucional no contexto atual diferem entre países e regiões de acordo com o modelo institucionalizado de ensino superior em cada país. Entre essas estratégias ele enumera:

- O reforço de programas de nível–terciário, vocacionalmente orientados oferecidos num distinto sub-sistema (do circuito universitário convencional) de instituições, na França, Finlândia, Alemanha, Austrália, Portugal, Suíça, Japão, Nova Zelândia e em menor extensão EUA, e em desenvolvimento na República Tcheca;
- O estímulo ao desenvolvimento de perfis distintos dentro de um mesmo e único sistema, como na Suécia, Austrália, Reino Unido, e generalizadamente nos EUA;

- A transformação de programas/instituições de nível secundário para o nível terciário “profissional”, como no caso da enfermagem na Austrália e Itália e do treinamento de professores de escolas primárias na França e outros países;
- A introdução de cursos universitários de curta duração, tais como os cursos com grau de bacharel na Dinamarca e na República Tcheca e sob consideração, para introdução e expansão, na França, Alemanha, e Itália (entre outros países da Europa Continental);
- A provisão de condições favoráveis, ou mesmo suporte financeiro direto ou indireto, para o estabelecimento e desenvolvimento de programas específicos dentro de um setor privado paralelo, como no Japão, Coreia, EUA e Portugal, e em grau mais limitado na França e mais recentemente na Alemanha;
- A integração dentro dos programas de estudos das universidades convencionais de módulos vocacionalmente orientados, “estudos aplicados ou integrados” ou experiência de trabalho como no Reino Unido, EUA e França;
- Experiências, com maior ou menor escopo, de expansão da participação em estudos de nível terciário através de instituições ou outros meios distintos das instituições formais de nível terciário, tais como TAFE Institutes na Austrália, faculdades de educação continuada no Reino Unido, vários cursos-livres de educação a distância e outras opções alternativas nos EUA (e outros países);
- Encorajamento ou permissão para cooperação através de segmentos e fronteiras, incluindo franchising no Reino Unido, articulações e arranjos específicos na Nova Zelândia e nos EUA, programas com junções de grau/diploma no Japão.

Há, na literatura especializada, uma intensa discussão se estes processos de diversificação estão ou não relacionados à “marketização” ou mercantilização (para usar a minha terminologia) do sistema de ensino superior. Neave (2000), por exemplo, enfatiza a tendência de crescimento de um paradigma voltado para a lógica “economicista” onde os resultados do sistema educacional são vistos à luz da lógica da “taxa de retorno”, seja esta individual ou social. Neste paradigma a questão da diversificação ou diferenciação programática ou institucional está a reboque de uma estratégia maior de mercantilização do ensino superior tratado pelos *policymakers* como se fosse uma “mercadoria”. Essa linha crítica de análise está, também, presente no estudo de Teixeira e Amaral (2001, p.361). Esses autores criticam a proposição de que “[...] frequentemente é considerado que diversidade na educação superior é mais compatível com o livre jogo das forças de mercado” e através de alguns estudos de caso na Europa mostram que não há evidência suficiente para suportar esta hipótese. De outro lado, há os que como Wagner (2000) que sustenta a proposição de que, embora os processos de diversificação

programática e institucional não garantam, por si só, a eliminação da iniquidade no sistema educacional, os efeitos destes processos sobre o aumento dos canais de acesso ao ensino superior são positivos e isso tem favorecido os grupos econômica e socialmente mais desprotegidos das sociedades industriais. Nessa mesma linha Trow (2003, p.139, grifo nosso) sugere que

As novas Instituições Europeias – Instituts universitaires de technologie, Fachhochschulen, e outros – e os novos community collegfes e colleges públicos foram criados ou expandidos para atender vários propósitos: reduzir a pressão de matrícula sobre as universidades [...]; prover formas alterantivas de instrução, livre das restrições das disciplinas e do corpo de professores, com mais espaço para a instrução sistemática e trabalho interdisciplinar, **e frequentemente, embora nem sempre explicitamente, criar um conjunto de instituições livre das conexões histórias com as classes altas, mais próximas ao mundo do trabalho, e assim com um clima intellectual mais atrativo aos estudantes da classe trabalhadora.**

Mas, o crescimento da expansão do sistema não tem sido suficiente para quebrar os “velhos” padrões socialmente estruturados de desigualdade. Como sugere o próprio Wagner (2000, p.16)

Embora a expansão tenha avançado em vários países como um meio de trazer para dentro da educação terciária aqueles que são sub-representados, diferenças persistem no “mix” social e econômico dos estudantes. Enquanto tem aumentado a matrícula dos estudantes vindos de grupos de baixo status sócio-econômico, o mesmo tem ocorrido com aqueles vindos de grupos bem-representados na educação terciária.

A tabela a seguir ilustra as observações de Wagner (2000, p.18)

Tabela I – Taxa entre probabilidades de aquisição de diploma de nível terciário para indivíduos cujos pais tem educação terciária completa, comparados com indivíduos cujos pais não têm educação secundária completa, por faixa de idade e país.

	Total (16-65)	Younger age (26-35)	Older age (46-55)
Austrália	2,0	2,4	1,9
Bélgica	3,3	2,6	4,4
Canadá	2,4	2,9	2,2
Alemanha	2,3	2,9	2,4
Irlanda	4,8	m	m
Holanda	3,3	3,3	4,3
Nova Zelândia	2,1	2,8	2
Poland	5,8	6,6	m
Sweden	2,2	2,8	2,6
Switzerland	4,3	4,3	5,6
Reino Unido	2,9	3,3	3,1
Estados Unidos	3,3	3,6	4,6

Fonte: Education at a Glance: OECD Indicators 1998, Paris. Wagner (2000, p.18)

Em todos os países considerados, a probabilidade de adquirir uma qualificação de terceiro grau varia de duas a seis vezes favoravelmente àqueles estudantes cujos pais completaram educação terciária, comparada com a daqueles cujos pais não terminaram o segundo grau. Mas, o que mais chama a atenção é que, em seis países (Austrália, Canadá, Alemanha, Nova Zelândia, Polônia e Reino Unido), essa probabilidade aumente para a coorte jovem em relação à mais velha; ou seja, o sistema de educação superior nestes países tende a ser mais elitista hoje do que no passado⁹. Este indicador torna-se ainda mais dramático se o olharmos à luz dos retornos de renda relativos ao nível educacional nestes países. A tabela abaixo mostra esta informação.

⁹ Kane (1995) demonstra, ainda, que embora o Governo Federal Americano gaste 13 bilhões de dólares em subsídios à educação superior e os estados 40 bilhões de dólares, o aumento de anuidades do sistema público, especialmente para o caso dos *two year-colleges*, produz efeito negativo sobre o volume de matrícula dos estudantes das famílias situadas no quartil de renda mais pobre.

Tabela II – Retornos de renda de emprego relativos ao nível educacional de pessoas de 25-64 anos em países da OECD.(Nível mais alto de educação secundária=100) – 1995*

	Abaixo da educação secundária	Educação terciária não- universitária	Educação universitária
América do Norte			
Canadá	87	110	156
Estados Unidos	68	119	174
Área do Pacífico			
Austrália	89	111	161
Nova Zelândia	82	106	142
União Européia			
Dinamarca	83	104	193
Finlândia	93	126	187
França	80	128	175
Alemanha	78	111	163
Irlanda (1993)	85	123	183
Itália	77	...	194
Holanda	77	124	162
Portugal	68	...	183
Suécia	89	109	151
Reino Unido	75	132	
Outros Países da OECD			
República Tcheca	66	...	158
Noruega	82	123	149
Suíça	67	145	157
Média dos Países	79	119	162

*Fonte: World Statistical Outlook on Higher education:1980-1995. Unesco:1998.

Como se pode observar, o ganho relativo de renda de emprego para quem atingiu o nível de educação terciária é bastante significativo; mas, para quem conseguiu atingir o nível terciário, **em universidades**, o ganho relativo, para a maioria dos países, é muito mais expressivo. Considerando, como temos mostrado, que o crescimento vertiginoso da educação superior nos países mais desenvolvidos desde os anos 70/80 deveu-se, principalmente, à expansão do

ensino terciário de tipo não-universitário¹⁰, pode-se constatar que os efeitos desta expansão sobre a estrutura convencional de desigualdade, produzida pelo grau de acesso à educação superior, não são tão significativos como poder-se-ia esperar pelo aumento bruto da participação neste nível de ensino. O acesso às universidades continua sendo restrito às pequenas parcelas privilegiadas da população. Jaraush (1983, p.22) aponta para a ocorrência desse fato desde o final do século XIX nos países por ele estudados. De acordo com ele a expansão do sistema de educação superior veio acompanhado de

[...] centros competitivos de alta aprendizagem com algo distinto em sua missão educacional criaram uma hierarquia de status de tipos institucionais, os quais oferecem acesso social compensatório, mas também condenam os setores mais “modernos” à persistente inferioridade, a menos que eles se conformem ao velho modelo neo-clássico.

Recentemente, esta hipótese tem ganhado mais suporte empírico pelos estudos editados por Shavit et al. (2007) mostrando, por um lado, a plausibilidade da hipótese da “Maxmally Maitained Inequality” (MMI)¹¹ e, por outro lado, os efeitos do processo de diferenciação como mecanismo de manutenção da desigualdade. Como mostraremos, a seguir, embora a experiência da expansão do ensino superior no Brasil difira, em termos do modelo institucional, desse padrão europeu, em termos de consequências sobre a estrutura de desigualdade, o caso brasileiro segue as mesmas linhas de desenvolvimento da experiência internacional.

O caso Brasileiro (1995/2002)¹²: um modelo de diferenciação institucional

No Brasil, esse processo de diferenciação deu-se, principalmente, pelo eixo da natureza da dependência administrativa da instituição, se pública, especialmente se federal, ou particular. Distintamente do padrão europeu ou americano, cujos eixos

¹⁰ Como afirma Trow (1986, p.160-161) “ On the whole, the pressure for equality across sectors has constrained growth, through the cost of the new sectors and the deterrent of high academic standards. The determination of egalitarians in the new sectors to match the older sectors in academic standards and status, in order to provide the very best for the lower-class clientele, has surely inhibited the growth of mass higher education throughout western Europe.”

¹¹ De acordo com esta hipótese “[...] somente quando as classes privilegiadas atingem a saturação num dado nível educacional, a expansão posterior daquele nível educacional contribuirá para a redução da desigualdade em termos do seu atendimento porque os privilegiados não podem aumentar suas taxas de atendimento além de 100%.”

¹² Para uma visão atualizada, mas não distinta do padrão referente a este período, ver Neves (2009).

de diferenciação funcional deram-se ao longo do tipo de instituição se universitária ou vocacional, no Brasil é a natureza administrativa da instituição que a distingue em termos de missão e gestão organizacional. As instituições privadas e públicas de ensino superior são mais homogêneas entre si do que entre as categorias de universidades e de não-universidades, como ocorre no caso americano e europeu¹³. Mas, ainda assim, pode-se identificar algum grau de diferenciação institucional entre estas duas categorias. O processo de diversificação programática, expresso pelo número de cursos ofertados, é afetado pelos dois eixos: o da diferenciação pela natureza administrativa da instituição e o da diferenciação pelo tipo de instituição. O cruzamento destes dois eixos produz a seguinte tipologia de “tendências” de diversificação programática:

		<i>Tipo de Instituição</i>	
		Inst. Univeristária	Inst. Não-Universitária
Natureza Administrativa da Instituição	Instituição Pública	Diversificação programática baixa	Diversificação programática média
	Instituição Privada	Diversificação programática média	Diversificação programática alta

A tabela III, abaixo, mostra a o crescimento da diversificação pedagógica, indicada pelo número de cursos de graduação presenciais, entre 1995 e 2002, por natureza administrativa e tipo da instituição.

¹³ Como afirma Castro (2000, p. 19) “Ao contrário de outros sistemas em que a diferenciação se dá por tipo de instituição – universidades, *colleges* e *community colleges*, como no caso americano ou universidades, grande écoles e institutos, como no caso francês, no caso brasileiro, a diferenciação dá-se mais por dependência administrativa. Ou seja, observa-se mais homogeneidade na oferta do setor privado, independentemente do tipo de instituição – universidade, centro universitário, faculdades integradas e faculdades isoladas – do que no grupo das universidades, públicas e privadas”.

Tabela III – N.º de Cursos Presenciais por Natureza Administrativa e Tipo da Instituição

	Ano	
	1995	2002
Universidade pública	2.344	4.599
Não-universidade pública	438*	653**
Total	2.782	5.252
Universidade privada	1.583	3.887
Não-universidade privada	1.887	5.260
Total	3.470	9.147
Total Brasil	6.252	14.399

MEC/INEP: Sinopse Estatística do Ensino Superior, 1995,2002.

* Destes, apenas 66 eram de IFES.

** Destes, 269 são de IFES, mas quase todos, 242, são de Centros de Educação Tecnológica que são instituições que requerem mais investimentos e, portanto, predominam na esfera pública.

Fonte: Brasil (1996, 2003).

A tabela acima mostra, em primeiro lugar, que as instituições não-universitárias nunca chegaram a constituir uma alternativa de peso para o setor público do ensino superior e, muito menos, para o sistema federal; em segundo lugar, que o crescimento da diversificação programática sempre foi maior no setor privado: em 1995 esse setor respondia por aproximadamente 55% dos cursos oferecidos e em 2002 essa cifra já era, aproximadamente, de 63%. Finalmente, a tabela mostra que as instituições que mais se diversificaram foram exatamente as não-universitárias onde predominam, de longe, as instituições de natureza privada, respondendo por 41% da oferta de cursos de graduação presenciais em 2002.

Esta tendência torna-se mais visível com a política de diferenciação funcional da LDB. Como já foi visto em seções anteriores, a LDB incentivou a criação de cursos sequenciais em moldes bastante semelhantes às instituições não-universitárias, como os Institutos de Tecnologia na Europa ou dos *Colleges* de dois anos nos EUA. Mas no Brasil, distintamente daqueles contextos, a

diferenciação funcional deu-se ao longo do eixo da natureza da instituição, se particular ou pública, como indica a tabela a seguir:

Tabela IV – Número de Cursos Seqüenciais por setor de natureza administrativa e por tipo de curso

		Sistema de Ensino Superior	
		Setor Público	Setor Privado
Cursos Seqüenciais	Formação específica	137	414
	Formação complementar	30	232
Total		167	646

MEC/INEP, Sinopse Estatística do Ensino Superior, 2002

Fonte: Brasil (2003).

Conclusão

Pode-se inferir, pelos dados mostrados acima que, no Brasil, o setor público resiste à criação e oferta de cursos vocacionais quando se compara com o setor privado. Contudo, tomando em consideração as informações da tabela IV, pode-se qualificar essa observação. Em primeiro lugar, é provável que a resistência expressa pelo setor público à diferenciação deva-se, muito mais, ao fato do setor público no Brasil ser dominado pelas instituições universitárias de pesquisa¹⁴ do que pelo fato de ser público. Essa informação qualifica, no caso brasileiro, o dado da diferenciação funcional do ensino superior entre setor público e privado, mostrando que aqui também, como na maioria das regiões do mundo, as universidades de pesquisa resistem à massificação, criando, assim, um filtro eficaz de obstrução do acesso dos setores menos privilegiados da sociedade a uma educação superior de alto nível acadêmico. Mas, distintamente da realidade da Europa, EUA, e mesmo de alguns países da América Latina, a situação brasileira torna-se dramática ao considerarmos, primeiro, que a taxa bruta de acesso da população ao ensino superior, na faixa entre 18 a 24 anos, é ainda muito baixa: aproximadamente 15%, contra, por exemplo, 51% da França, 47% da Itália, 36% da Argentina, 26% do Peru e 30% do Chile.¹⁵ Em segundo lugar, é preciso considerar que, apesar de tudo, este tipo de “curso vocacional”, como já foi enfatizado anteriormente, constitui um canal “natural” de acesso aos setores de renda baixa da população pelo custo, tempo de duração e pela ênfase que dá ao treinamento voltado para o mercado de trabalho.

¹⁴ Ver Martins (1999).

¹⁵ Anuário Estatístico da UNESCO, 1999 (apud NUNES, NOGUEIRA, RIBEIRO, 2001, p.46).

A questão que permanece é, será que este treinamento vocacional ao mesmo tempo em que viabiliza o acesso das camadas mais pobres da população ao ensino terciário, não constitui, também, um obstáculo, pelo tipo de formação exclusivamente centrada na especialização técnica, ao acesso aos postos de trabalho com mais autonomia profissional e com mais prestígio?

***THE EXPANSION OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM
IN CONTEMPORARY SOCIETIES AT THE END OF THE 21ST
CENTURY: MODELS OF INSTITUTIONAL COMMODIFICATION AND
DIFFERENTIATION – THE BRAZILIAN CASE***

ABSTRACT: *This article discusses the overture of the higher education system in Brazil in light of the models of public politics applied in the contemporary society for the expansion of the higher education system in these societies. The central argument of the article states that these models, here called “Commodification and Differentiation”, have significantly enlarged the chances of poorer segments of western societies to gain access to higher education; however, at the same time, they preserve the elitist character of universities with a tradition in research and education. This expansion politics has produced a higher education system with access stratified by social class. In the Brazilian case, even though the institutional standard of differentiation has been distinguished from the European and the American, its consequences in terms of access stratification have been similar to the international standard.*

KEYWORDS: *Institutional differentiation. Managerialism. Inequality. Higher education. Tertiary system. Market. Commodification.*

Referências

AMARAL, A.; TEIXEIRA, P. The rise and fall of the private sector in Portuguese higher education. **Higher Education Policy**, Londres, v.13, n.3, p.245-266, Sept., 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Sinopse estatística do ensino superior 2002**. Brasília: MEC, 2003.

_____. **Sinopse estatística do ensino superior 1995**. Brasília: MEC, 1996.

CASTRO, M. H. G. **Resultados e tendências da educação superior no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

CLARK, B. R. **The higher education system**: academic organization in cross national perspective. Berkeley: University of California Press, 1983.

COX, C. Higher education policies in Chile in the 90's. **Higher Education Policy**, Londres, v.9, n.1, p.29-43, Mar., 1996.

HENKEL, M. **Academic identities and policy changes in higher education**. London: Jessica Kingley Publishers, 2000.

HIGHER education: the lessons of experience. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development-World Bank, 1994.

JARUSH, H. K. Higher education and social change: some comparative perspectives. In: KONRAD, H. J. (Org.). **The transformation of higher education: 1860-1930**. Chicago: University of Chicago Press, 1983. p.9-36.

KANE, J. T. Rising public college tuition and college entry: how well do public subsidies promote access to college? **Working Paper**, Cambridge, n.5164, 1995.

MARTINS, C. B. Notas sobre o ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n.39, p.44-53, 1999.

MEEK, V. L. **Market coordination, research, management and the future of higher education in the post-industrial era**. Paris: UNESCO Forum Occasional, 2003. (Working Paper Series, n.5).

MEEK, V. L. Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts? **Higher Education Policy**, Londres, v.13, n.1, p.23-49, Mar., 2000.

NEWMAN, F.; COUTURIER, L.; SCURRY, J. **The Academic marketplace**: preserving higher education's soul in the age of competition. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

NEAVE, G. Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done. **Higher Education Policy**, Londres, v.13, n.1, p.7-21, Mar., 2000.

NEVES, E. B. C. Educação superior no Brasil: as políticas de inclusão social e seu impacto sobre a desigualdade e a expansão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ENSINO SUPERIOR. **Anais...**Belo Horizonte: UFMG: Center of Latin American Studies – Stanford University, 2009. Mimeografado.

NUNES, E.; NOGUEIRA, M.; RIBEIRO, L. M. **Futuros possíveis, passados indesejáveis**. Rio de Janeiro: Garamond. 2001.

OSBORNE, M. Increasing or widening participation in higher education? an european overview. **European Journal of Education**, Oxford, v.38, n.1, p.5-24, Mar., 2003.

PRATES, A. A. P. Universidades vs terciarização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro. **Sociologias**, Porto Alegre, v.9, n.17, p.102-123, jan./jun., 2007.

_____. **Os sistemas de ensino superior na sociedade contemporânea: diversificação, democratização e gestão organizacional: o caso brasileiro**. 2005. 250f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. As IFES no contexto do ensino superior do país: dilemas institucionais. **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, v.33, 2002.

RYAN, P., Evaluating vocationalism. **European Journal of Education**, Oxford, v.38, n.2, p.147-162, June, 2003.

SHWARTZMAN, S. O ensino superior no Brasil. Brasília: MEC/INEP.1998.

SHAVIT, Y. et al. **Stratification in higher education: a comparative study**. Stanford: Stanford University Press, 2007.

TEIXEIRA, P.; AMARAL, A. Private higher education and diversity: an exploratory survey. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v.55, n.4, p.359-395, 2001.

THOMPSON, Q. Trends in governance and management of higher education.

Brazil Higher Education Sector Study, Washington, v.2, n.4., p.4, 2000.

TORRES, A. C.; SCHUGURENSKY, D. The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: latin america in comparative perspective. **Higher Education**, Amsterdam, v.43, n.4, p.429-455, June, 2002.

TROW, M. **On mass higher education and institutional diversification**. Tel Aviv: Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, 2003.

_____. The analysis of status. In: CLARK, B. R. (Org.). **Perspectives on higher education**. Berkeley: University of California Press, 1986. p.133-164.

WAGNER, A. **From higher to tertiary education**: evolving responses in OECD countries to large volume participation: Brazil higher education sector study. Washington: World Bank, 2000. V.2, Annex 2.

WORLD Statistical Outlook on Higher Education 1980-1995. Paris: UNESCO, 1998.

Recebido em outubro de 2009

Aprovado em outubro de 2009