



## **A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A RECENTE EXPANSÃO PRIVADA**

JAIME GIOLO

### **Introdução**

Na evolução recente da educação superior brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, é um marco que sinaliza um conjunto de transformações do sistema, das quais ganha vulto uma expansão acelerada, dependente do investimento privado. O pensamento educacional hegemônico no contexto da formulação das políticas que foram materializadas no texto legal indicava claramente o sentido privatizante que a educação superior deveria assumir e, nisso, ele não inovou se comparado ao que aconteceu em outros períodos da história da educação brasileira nos quais essa mesma estratégia foi praticada; ele inovou quanto à concepção do privado e também quanto à concepção do público, fenômeno que, integrado a outros, foi decisivo para a constituição de um amplo mercado educacional no Brasil, um mercado movido especialmente pela oferta. Esse e outros processos serão analisados no decorrer do texto.

### **1. O mercado educacional**

A LDB preceitua a flexibilidade para a educação superior e, de modo especial, a diversificação das formas de oferta, das instituições ofertantes e dos cursos ofertados. Muitas forças e muitos interesses se aliaram para impingir esse rumo à educação superior brasileira: poderes públicos e organismos da sociedade civil viam nela uma forma adequada para melhorar os índices de escolarização da população; certos intelectuais e muitos fazedores de opiniões públicas, encantados pela chamada revolução tecnológica e pelo mercado globalizado - realidades quase escatológicas, carregadas de promessas e de um profundo fatalismo - asseguravam que essa era a única via para o acesso à modernidade (melhor, à pós-modernidade); investidores de variados matizes vislumbravam a possibilidade de ganhar dinheiro com o negócio da educação. Há outros grupos de interesse, mas esses são os principais, todos alinhados e navegando no mesmo sentido da correnteza, cujo centro do movimento é dado pela voracidade do capital globalizado. No cerne dessa flexibilização e diversificação, estava a necessidade de adequação às demandas do mercado de trabalho. Os argumentos ideológicos vieram, especialmente, da inteligência neoliberal e economicista americana, o grupo intelectual hegemônico na definição das políticas educacionais nos Estados Unidos e nos países submetidos à sua influência. Segundo Michael Apple esse grupo é formado por “modernizadores econômicos que pretendem a política educativa centrada em torno da economia, objetivos de desempenho fundamentados numa relação próxima entre a escolarização e o trabalho assalariado.” Esses intelectuais “interpretam habitualmente as próprias escolas como necessitando de serem transformadas, tornando-se mais competitivas inserindo-as numa dinâmica mercantilista mediante os planos de vales educativos e ou outras estratégias mercantilistas similares.”<sup>1</sup>

O capital tornou-se globalizado porque foi voraz e foi voraz porque conseguiu lograr competitividade, adicionando muita ciência e tecnologia aos processos produtivos e

comerciais, de modo a desonerar o produto final, seja por conta da operação em larga escala seja por conta da redução do custo de mão-de-obra. Em seguida, essa vantagem competitiva passou a se dar também em virtude da barganha que o grande capital conseguiu estabelecer com os poderes públicos e, nela, reduzir fortemente a carga tributária sobre suas atividades (guerra fiscal) em troca de promessas quase sempre genéricas e, até, fictícias (desenvolvimento econômico, redução do desemprego, fortalecimento da democracia, etc.). Em pouco tempo, a pressão dos grandes grupos econômicos amoleceu, uma a uma, as resistências à livre circulação do capital. As iniciativas econômicas, construídas à sombra dos estados nacionais ou feitas e administradas pelos próprios estados nacionais, no longo período do *welfare state*, foram desestruturadas e todas as atividades sociais que apresentavam perspectivas de retorno financeiro foram objeto da cobiça do capital privado, nelas incluídos os chamados serviços essenciais e estratégicos (comunicação, saúde, previdência, educação...).

Ninguém fazia questão de esconder que o novo ciclo de acumulação de capital dispensava trabalhadores a torto e a direito; era uma fatalidade que precisava ser enfrentada, segundo os dogmas neoliberais, pela adequação individual à ordem das coisas e, jamais, por meio de qualquer opção de resistência coletiva. A adequação individual à ordem das coisas significava propriamente buscar uma qualificação adequada para merecer um emprego ou, quem o tivesse, mantê-lo e/ou ascender nele. Fora da órbita do emprego, ainda assim a qualificação individual era necessária para, por exemplo, desenvolver o espírito empreendedor por meio do qual as pessoas abririam seus próprios negócios. A saída, portanto, parecia muito clara: formação escolar e, se possível, formação escolar superior. A educação superior, além da formação de quadros abundantes e versáteis para ocuparem as limitadas vagas de trabalho, disponibilizadas a custos relativos cada vez menores para competências cada vez mais complexas, apresentava-se também como um excelente campo de negócio. O afluxo de estudantes de nível superior às universidades dos países centrais, procedentes do mundo inteiro, ocasionando bons rendimentos às universidades de destino, e a perspectiva da explosão da demanda por esse nível de educação no mundo inteiro alimentaram as expectativas dos investidores privados.<sup>2</sup>

Rapidamente, iniciou-se um debate para saber se a educação é um bem essencialmente público ou se pode ser considerado um bem de mercado. A resposta já existia, o que faltava era torná-la hegemônica, e ela se resumia no seguinte: A educação é uma “mercadoria a ser adquirida” e a própria democracia se equivale a “um conjunto de práticas de consumo.” No entender de Michael Apple, “o que outrora foi um conceito e uma prática política apoiados numa negociação e diálogo coletivo é, hoje em dia, um conceito ‘totalmente’ econômico. Atualmente, debaixo da influência do neoliberalismo, o verdadeiro significado de cidadania foi radicalmente transformado. (...) Cidadão é simplesmente um consumidor. O mundo é visto como um vasto supermercado. As escolas e inclusive os nossos alunos (...) tornam-se mercadorias que são compradas e vendidas do mesmo modo como se compram e vendem outro gênero de mercadorias.”<sup>3</sup> Com base nesse receituário, muitos países foram instados a abrirem suas portas à iniciativa privada e o fizeram. O Brasil foi um dos mais radicais na implantação do modelo privado e o modelo ganhou legitimidade na medida em que um real mercado educacional parecia estar se formando e este imprimia um surto expansivo à educação superior brasileira, importante para um país onde a taxa de escolarização líquida da educação superior estava abaixo de 10%.

O modelo político que abrigou a LDB e lhe deu materialidade, por vários anos, acreditava (ou fazia acreditar) que a lei da oferta e da procura tinha força suficiente para democratizar a educação e elevar-lhe a qualidade. O sistema seria mais saudável, mais democrático e mais adaptado à nova realidade brasileira e mundial se muitas instituições participassem da oferta de educação superior, se os cursos tivessem a plasticidade exigida pelo novo momento da ciência, da técnica e da cultura, se as profissões acompanhassem a velocidade das relações produtivas globalizadas. Ao Estado bastaria avaliar e, com isso, disponibilizar à sociedade os elementos de escolha e crítica necessários para fazer progredir o melhor, o mais qualificado e, também, o mais barato. Estava dado o primeiro grande elemento para que o mercado educacional pudesse se consubstanciar: a disseminação de um credo. O segundo elemento, a oferta privada, não haveria de ter dificuldade de se estabelecer no Brasil, pois na legislação e no discurso as coisas se encaminhavam favoravelmente a essa alternativa. Lembre-se que o discurso prepotente do mercado propalava que o Estado não é bom empreendedor, que gasta muito e realiza pouco, que, ao proteger direitos, breca o desenvolvimento econômico e social. Privatizar passou a ser o dogma central da nova religião. As instituições públicas que não foram privatizadas experimentaram um interminável calvário, como foi o caso das instituições educacionais, e as instituições privadas gozaram de muito crédito (nos dois sentidos: moral e financeiro) e muito estímulo. A LDB é a expressão desse momento e desse contexto e acabou sendo decisiva para a criação do mercado educacional referido aqui. O teste da realidade a princípio confirmou a regra: os indicadores mostravam que, em todos os lugares, as instituições de educação superior se instalavam e prosperavam.

Não havia, portanto, razões suficientemente fortes para que a educação, especialmente a superior, não passasse a girar integralmente na esfera do capital humano, forçando uma compreensão da mesma como se fosse sinônimo de investimento produtivo (e nada mais). Em 1995, a Comissão Internacional, liderada por Jacques Delors, escolhida pela Unesco para escrever o relatório sobre a educação para o século XXI, identificou claramente essa tendência, mundo afora: “(...) a procura da educação com fins econômicos não parou de crescer na maior parte dos países. As comparações internacionais realçam a importância do capital humano e, portanto, do investimento educativo para a produtividade.”<sup>4</sup> As múltiplas vozes do *campus*, defendendo para a educação finalidades filosóficas, políticas, estéticas, literárias, científicas, religiosas, etc., silenciaram sob o impacto do “samba de uma nota só”: fins econômicos para a educação.<sup>5</sup>

## 2. A privatização do sistema

No *caput* do Art. 2º da LDB de 1996, se diz: “A educação, dever da família e do Estado (...).” Há, aqui, uma sutil diferença em relação ao que, sobre isso, reza a Constituição Federal de 1988, no Art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família (...).” Ao antepor a família ao Estado na ordem das instituições que têm o dever de proporcionar a educação ao povo brasileiro, a LDB sinaliza que, em algum momento ou em alguma dimensão, a responsabilidade privada seria preferida em relação à responsabilidade pública. Isso se deu, de modo especial, no ensino superior de graduação.

Esse dispositivo adquire força quando conjugado com outros que acompanham os textos constitucionais desde 1934 e os textos legais infra-constitucionais desde a Independência e que se referem à coexistência da oferta educacional pública e privada. Na

LDB de 1996, sobre isso, se diz: “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...); II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; (...); V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (...)” Mais adiante, a LDB explicita as condições para o exercício da atividade privada: “Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.” A terceira exigência é uma novidade (inciso III), seja em relação à Constituição de 1988, seja em relação à legislação anterior. A capacidade de autofinanciamento quer dizer, por certo, que as famílias ao matricularem seus filhos nos cursos privados não deverão esperar a colaboração do Estado, a não ser que se trate de instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas e que o assunto seja pesquisa e extensão. Senão vejamos o que estabelece o Art. 77, parágrafo 2º: “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.” As atividades de que trata esse parágrafo são as desenvolvidas por instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas que “I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto; II - apliquem seus excedentes financeiros em educação; III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos” (Art. 77, incisos). A restrição feita no parágrafo 2º do Art. 77 da LDB já estava também na Constituição de 1988 (Art. 213, § 2º), o que significa que a educação privada superior, no que se refere ao ensino (o grande continente de sua atividade), deveria ser autofinanciável, ou seja, nesse caso, dever da família e não dever do Estado.

Que o sentido dessa política era em favor do avanço privado na educação superior, fica comprovado pelo que sucedeu com a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001). Os elaboradores do PNE definiram como primeira meta da educação superior “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” e, como segunda meta, que o setor público “tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total”. O PNE também previa “Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais” (PNE 4.4, 24). Os próceres da política educacional da época, entretanto, mantinham firme convicção de que a expansão pretendida (aceitaram a meta de 30% de taxa líquida, até 2011) devia ser realizada pela iniciativa privada e, por isso, Fernando Henrique Cardoso vetou a segunda meta e o item 4.4,24 do PNE.

O elemento mais significativo que qualifica a política educacional que gerou a LDB e que derivou dela como uma política privatista foi a criação de dispositivos legais que permitiram a presença de instituições com fins lucrativos na educação superior, coisa que não estava prevista, em nenhum momento, na legislação anterior. Com efeito, até a LDB de 1996, vigorou, a esse respeito, o Dec. nº 19.851, de 11 de abril de 1931, conhecido como Estatuto das Universidades Brasileiras, que, no seu Art. 6º, estabelecia: “As universidades brasileiras poderão ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais estaduais e livres.” Depois,

veio a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro) que seguiu o mesmo caminho do Decreto de 1931. No Art. 81, a LDB determinava: “As universidades serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações ou associações.” A mesma coisa dizia para os estabelecimentos isolados: “Art. 85. Os estabelecimentos isolados serão constituídos sob a forma de autarquias, de fundações ou associações.” Finalmente, o Art. 4º da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 (Reforma Universitária) reafirmava: “As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.”

Sabe-se que, segundo o Código Civil em vigor na época (o de 1916), fundações e associações têm finalidades culturais, beneficentes, altruístas, religiosas, esportivas ou morais, ou seja, fins ideais, nunca o auferimento de lucros. Os resultados positivos que as atividades possam gerar terão de ser aplicados na própria instituição em cumprimento aos seus fins precípuos, ou seja, não pode haver distribuição de resultados, nem o desvio deles para outras finalidades e, muito menos, a devolução de patrimônio aos sócios ou instituidores.

A LDB de 1996 não é clara quanto à personalidade jurídica das instituições educacionais. Se restringe a dizer, no Art. 19, que “as instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.” No Art. 20, detalha a classificação das instituições privadas (particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas), mas não as conceitua devidamente e nem define o estatuto jurídico de cada uma delas. O assunto volta no Art. 77, quando a LDB amplia o disposto no Art. 313 da Constituição Federal. Esse artigo já foi transcrito acima e sobre ele é importante observar que, ao dizer que os recursos públicos poderiam ser destinados a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, em cujas características elencadas está a de não serem lucrativas, a LDB sugere, sem muita dúvida, que as instituições particulares poderiam ser lucrativas. A comprovação apareceu com a publicação da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, que diz: “A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passa a vigorar acrescida dos seguintes Arts. 8º, 9º, 10 e 11, renumerando-se os atuais 8º e 9º para 12 e 13: ‘Art. 8º As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro’” (Art. 10). Essa Medida Provisória foi reeditada mês a mês, sob os números 1.477 (do dígito 39 a 55), 1.733 (do dígito 56 a 62) e 1.890 (do dígito 63 a 76), para ser, enfim, convertida na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Esses textos legais tratam das mensalidades escolares, mas aproveitaram o ensejo para acrescentar alguns dispositivos à Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. O texto da Medida Provisória nº 1.477-39 acima transcrito aparece rigorosamente igual no Art. 9º da Lei de Conversão .<sup>6</sup>

### **3. Os números da expansão**

Na tabela 1, aparecem os números da evolução da educação superior brasileira (instituições, cursos e matrículas da graduação presencial, por categoria administrativa) com seus percentuais de crescimento, donde a evidência de um expressivo processo de expansão 147,4%, 253,5%, 161,2%, para instituições, cursos e matrículas, respectivamente.

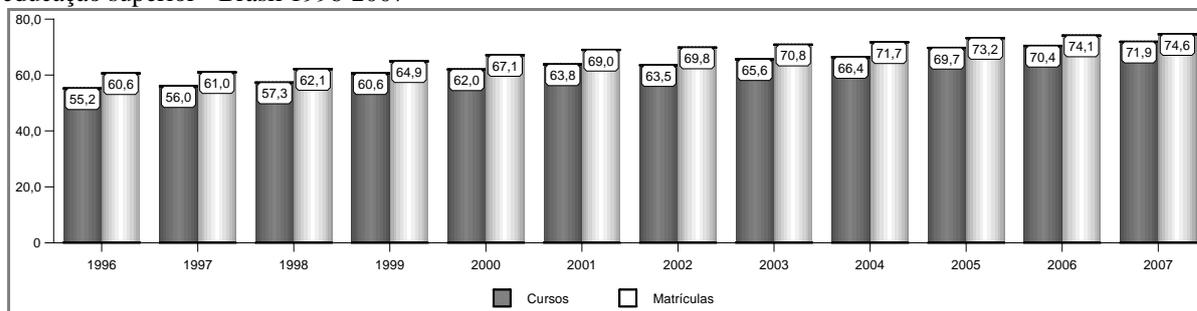
Tabela 1: Instituições, cursos e matrículas presenciais da educação superior - Brasil 1996 e 2007

ANO	INSTITUIÇÕES			CURSOS			MATRÍCULAS		
	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicos	Privados	Total	Públicas	Privadas
1996	<b>922</b>	211	711	<b>6.644</b>	2.978	3.666	<b>1.868.529</b>	735.427	1.133.102
2007	<b>2281</b>	249	2.032	<b>23.488</b>	6.596	16.892	<b>4.880.381</b>	1.240.968	3.639.413
$\Delta\%$	<b>147,4</b>	<b>18,0</b>	<b>185,8</b>	<b>253,5</b>	<b>121,5</b>	<b>360,8</b>	<b>161,2</b>	<b>68,7</b>	<b>221,2</b>

Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

Essa expansão não se deu nos mesmos percentuais quando se trata de instituições públicas e privadas. Com efeito, enquanto as instituições públicas cresceram apenas 18,0%, as instituições privadas cresceram à taxa de 185,8%; a oferta de cursos públicos aumentou em 121,5%, mas os privados chegaram a 360,8%; as matrículas públicas cresceram 161,2%, ao passo que as privadas alcançaram a taxa de 221,2%. Esse mesmo processo de projeção da educação privada pode ser visto também no percentual conquistado por ela, ano a ano, em relação às variáveis cursos e matrículas:

Gráfico 1: Percentuais da participação da iniciativa privada no total dos cursos e matrículas presenciais da educação superior - Brasil 1996-2007



Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

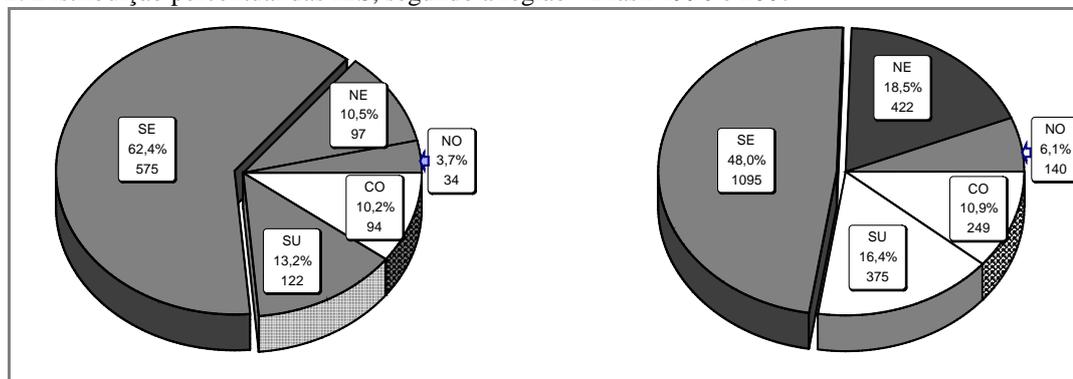
Os cursos privados que, em 1996, representavam 55,2% de todos os cursos oferecidos alcançaram o percentual de 71,9, em 2007. O mesmo comportamento foi revelado pelo percentual de matrículas: de 60,6, em 1996, para 74,6 em 2007. Esses números dizem respeito ao perfil dos cursos e matrículas presenciais, mas, na educação a distância, o panorama é exatamente o mesmo, já que, para um total de 369.766 matrículas, verificadas no primeiro semestre de 2007, 275.557 (74,5%) eram privadas.<sup>7</sup>

Segundo o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2007, do Inep, considerada a Matrícula, as cinco maiores instituição de educação superior do Brasil são privadas, tendo, no conjunto, 473.220 alunos, em 2007. Dentre as 30 maiores, 20 são privadas, com 891.470 alunos. As 10 instituições públicas têm, juntas, 281.160 alunos.

Em termos geográficos, a expansão da educação superior brasileira teve, em certa medida, uma tendência descentralizadora. O Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual das

IES em 1996 e 2007, revelando que o crescimento foi mais destacado no Norte e no Nordeste, o que elevou seus percentuais de participação no conjunto do país.

Gráfico 2: Distribuição percentual das IES, segundo a região - Brasil 1996 e 2007

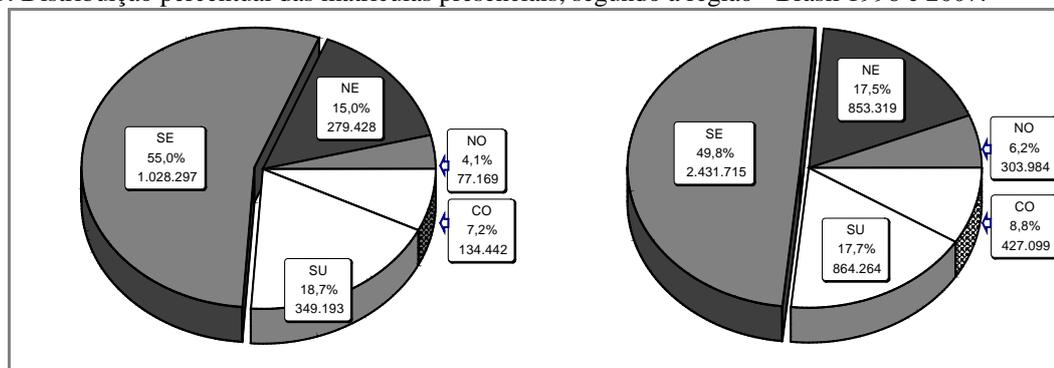


Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

O crescimento das instituições, no Brasil, foi de 147,4%, no período de 1996 a 2007. A Região Nordeste cresceu 335,1% e a Região Norte, 311,8%, melhorando significativamente seus percentuais de participação no bolo total: de 10,5% para 18,5% e 3,7% para 6,1%, respectivamente. A que cresceu em percentuais menores foi a Região Sudeste (90,4%), por isso sua participação no conjunto das IES diminuiu de 62,4% para 48,0%. As Regiões Centro-Oeste e Sul tiveram índices de crescimento, no período, de 164,9% e 207,4%, respectivamente. Dentre os dez Estados que apresentaram um crescimento mais expressivo, 9 são das regiões Norte e Nordeste (Rio Grande do Norte: 360,0%; Bahia: 450,0%; Piauí: 483,3%; Amapá: 500,0%; Ceará: 537,5%; Maranhão: 600,0%; Acre: 800,0%; Tocantins: 933,3%; e Roraima: 1000,0%). Na outra ponta, com índices inferiores à média nacional, estão alguns dos principais Estados do país (Rio de Janeiro: 45,3%; São Paulo: 71,5%; Rio Grande do Sul: 132,6%; e Minas Gerais: 134,6%).

Vista sob o ponto de vista das matrículas, a expansão regional da educação superior apresenta algumas variações em relação ao que se verificou quanto à expansão das instituições, mas sem imprimir ao processo uma direção diferente. As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste aumentaram sua participação percentual no total das matrículas, entre 1996 a 2007. As regiões Sudeste e Sul encolheram nesse quesito, como pode ser observado no Gráfico 3:

Gráfico 3: Distribuição percentual das matrículas presenciais, segundo a região - Brasil 1996 e 2007.

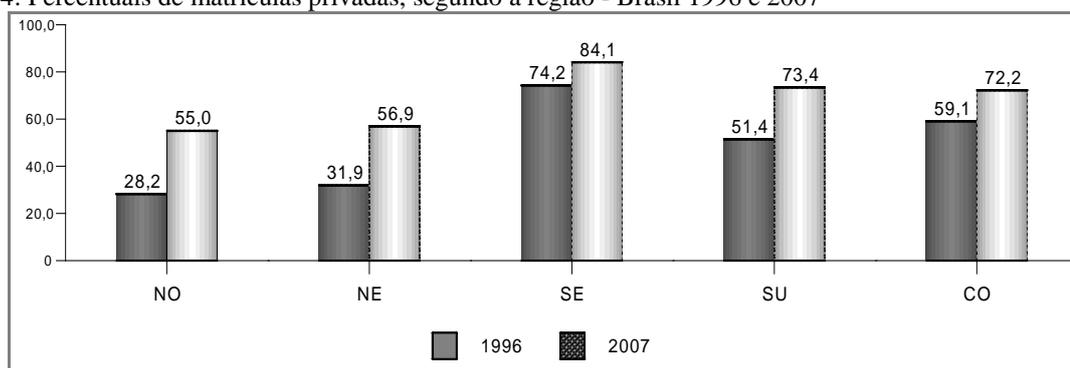


Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

O crescimento das matrículas presenciais, no Brasil, foi de 161,2%, no período de 1996 a 2007. A Região Nordeste cresceu 205,4% e a Região Norte, 293,9%, melhorando, também nesta variável, seus percentuais de participação no bolo total: de 15,0% para 17,5% e de 4,1% para 6,2%, respectivamente. A que cresceu em percentuais menores foi, ainda, a Região Sudeste (136,5%), por isso sua participação no conjunto das matrículas diminuiu de 55,0% para 49,8%. As Regiões Centro-Oeste e Sul tiveram, no período, índices de crescimento de 217,7% e 147,5%, respectivamente. Dentre os dez Estados que apresentaram um crescimento mais expressivo, 9 são das regiões Norte e Nordeste (Maranhão: 276,9%; Bahia: 286,8%; Piauí: 356,5%; Amazonas: 361,2%; Roraima: 376,6%; Rondônia: 395,8%; Acre: 515,2%; Tocantins: 558,3%; e Amapá: 664,7%). Na outra ponta, seguindo a tendência já assinalada, com índices inferiores à média nacional, estão alguns dos principais Estados do país (Rio Grande do Sul: 109,9%; Rio de Janeiro: 120,8%; São Paulo: 121,5%).

A expansão regional foi conduzida predominantemente pela iniciativa privada. O Gráfico 3 mostra os percentuais de matrículas presenciais privadas ostentados por cada região, em 1996 e 2007, onde se pode notar o crescimento expressivo em todas elas. O destaque cabe à região Norte, onde a iniciativa privada detinha, em 1996, apenas 28,2% das matrículas e passou a ter, em 2007, 55,0%; e à região Nordeste, onde a iniciativa privada detinha, em 1996, 31,9% das matrículas e passou para 56,9%, em 2007.

Gráfico 4: Percentuais de matrículas privadas, segundo a região - Brasil 1996 e 2007

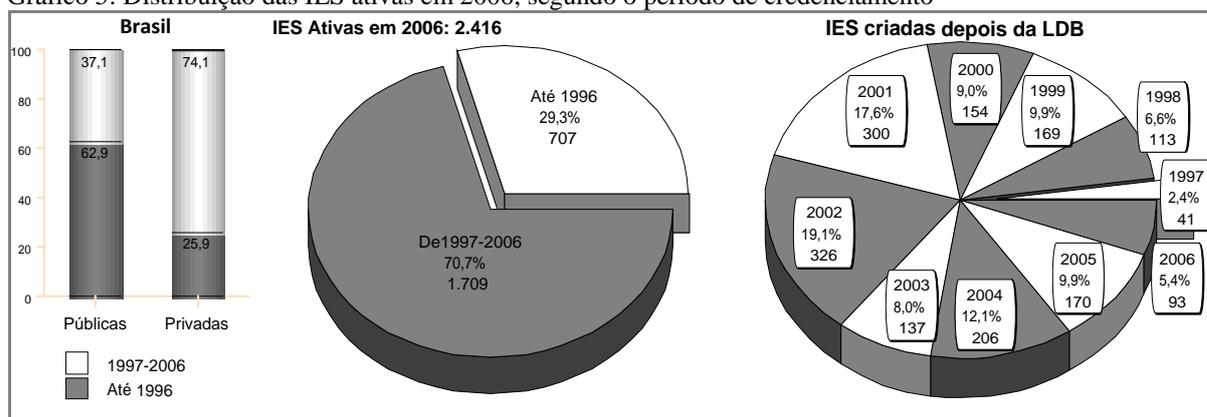


Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

#### 4. Os principais impasses da privatização

Depois da aprovação da LDB/1996, novas instituições apareceram em grande quantidade, fundamentalmente no campo privado. Segundo dados do Cadastro das Instituições e dos Cursos do INEP/MEC, das instituições ativas em 2006, apenas 29,3% foram credenciadas antes de 1996. As demais (70,7%) foram credenciadas depois desse ano. Se considerarmos apenas as IES privadas, as que foram credenciadas depois da LDB representam 74,1% do total, ou seja, essas instituições têm menos de doze anos de idade (a maioria delas, na verdade são bem mais jovens, porque o forte do processo de criação se deu entre 2001 e 2002). O Gráfico a seguir mostra essa realidade.

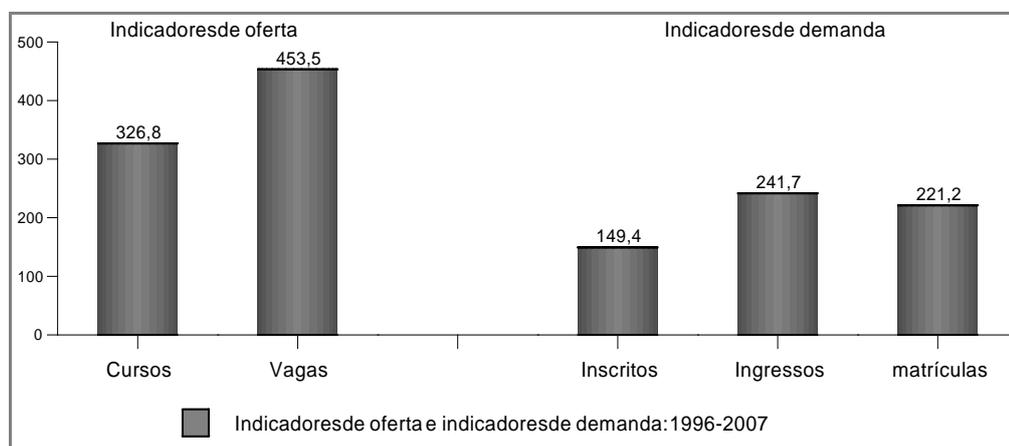
Gráfico 5: Distribuição das IES ativas em 2006, segundo o período de credenciamento



Fonte: MEC/INEP/Cadastro

Esse fenômeno diz que a rede institucional brasileira é, em sua maior parte imatura, incipiente, ainda não suficientemente testada e consolidada. Apesar disso, é uma rede altamente agressiva, pois, como as instituições são muitas e pequenas (mais de 80% ofereciam, em 2006, dez cursos ou menos - a maioria, tinha até 3 cursos autorizados) é certo que querem crescer bastante, o que as leva a disputarem um a um os já poucos candidatos existentes. A agressividade atinge as alturas também porque essas instituições novas forçaram as instituições antigas, sobretudo as que detinham a prerrogativa da autonomia, a se expandirem rapidamente, jogando muita lenha no fogo da oferta. De fato, os indicadores da oferta apresentaram, no período, índices muito superiores aos índices da procura, como pode ser observado no Gráfico:

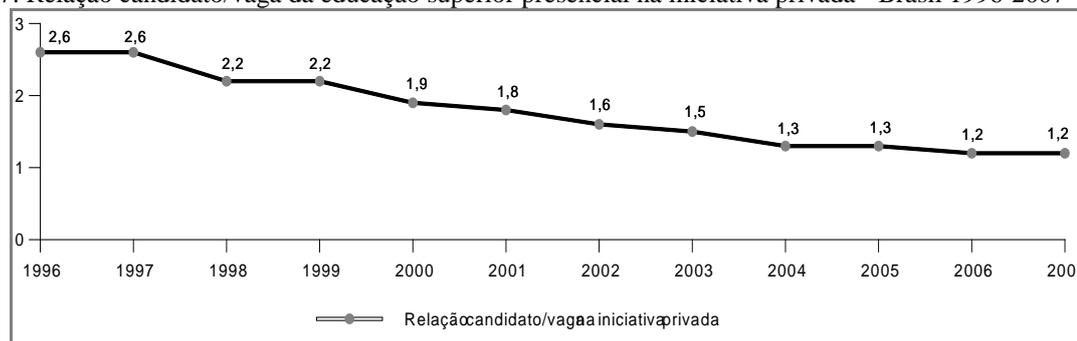
Gráfico 6: Percentuais de crescimento de indicadores de oferta e de demanda da iniciativa privada - Brasil 1996-2007



Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

Outra forma de observar o comportamento da oferta e da procura é por meio da relação entre as vagas oferecidas e os candidatos inscritos:

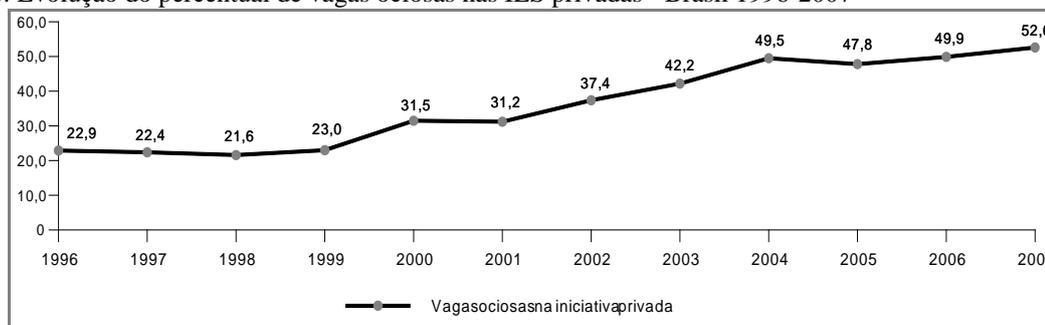
Gráfico 7: Relação candidato/vaga da educação superior presencial na iniciativa privada - Brasil 1996-2007



Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

A prodigalidade na oferta acabou se traduzindo em progressiva ociosidade do sistema. O Gráfico a seguir registra os percentuais das vagas não preenchidas nos processos seletivos das instituições privadas.

Gráfico 8: Evolução do percentual de vagas ociosas nas IES privadas - Brasil 1996-2007



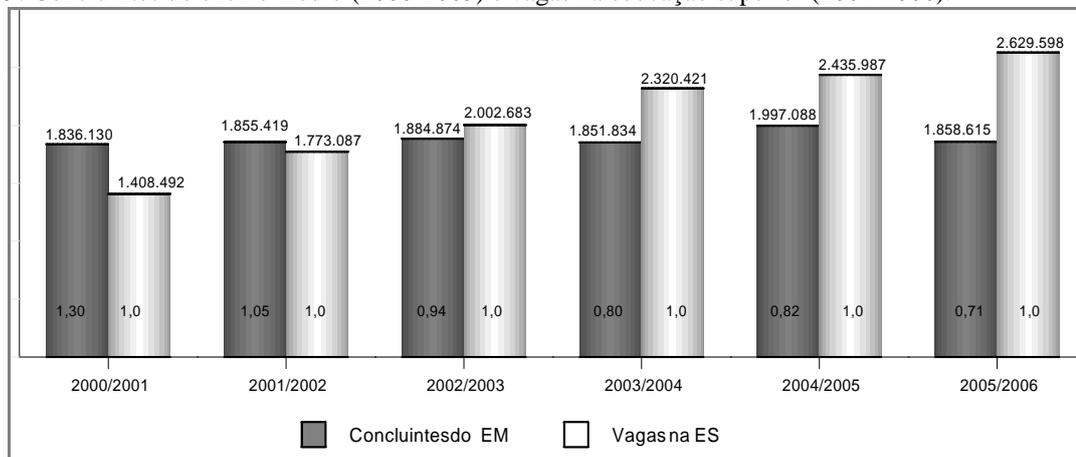
Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior

As instituições privadas consideraram, corretamente, que a expansão do sistema se daria em direção às regiões afastadas dos grandes centros urbanos e também junto às classes populares, que tradicionalmente ficaram excluídas do ensino superior. Por isso, uma das estratégias da disputa de mercado esteve ligada ao preço das mensalidades (rebaixar sempre que possível, não aumentar ou aumentar modestamente). Outra estratégia, combinada com a primeira, foi a criação de cursos superiores de tecnologia, mais breves, mais baratos e, em tese, mais próximos das exigências imediatas do mercado de trabalho (e dos candidatos?). Uma terceira estratégia extremamente agressiva, embora utilizada por um número ainda pequeno de instituições, é materializada pela oferta de educação a distância, sob o argumento da economia de tempo, de espaço e de dinheiro. Há, no universo privado, outras tantas estratégias em andamento, mas essas são as principais. Essas estratégias tiveram relativo sucesso, mas é certo que, também elas, batem contra uma barreira difícil de transpor. Essa barreira apresenta, pelo menos, duas facetas. A primeira é dada pelo número modesto de concluintes do ensino médio; a segunda é de natureza econômica: os potenciais candidatos não vão à educação superior ou porque não têm dinheiro para pagar as mensalidades (mesmo módicas) ou porque não consideram que vale a pena os investimentos em vista do retorno que podem esperar da educação superior.

Quando à primeira barreira, se pode observar que, a partir de 2003, o número das vagas disponibilizadas na educação superior supera o número de concluintes do ensino médio

do ano anterior. O gráfico a seguir apresenta a relação entre os concluintes do ensino médio (2000-2005) e as vagas oferecidas na educação superior nos anos seguintes (2001-2006).

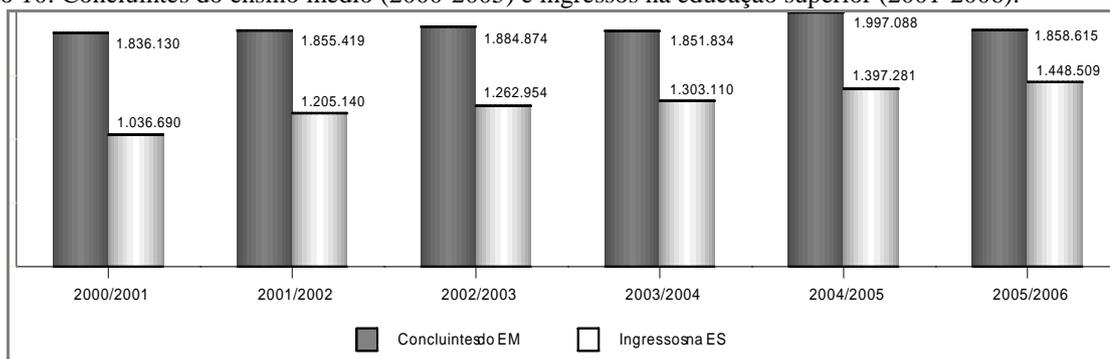
Gráfico 9: Concluintes do ensino médio (2000-2005) e vagas na educação superior (2001-2006).



Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior e Censo escolar

A segunda barreira é mais difícil de definir em termos concretos, mas é verdade que uma grande parte dos alunos que se formam no ensino médio não buscam, em seguida, o ensino superior. O Gráfico 10 representa, nas colunas escuras, os concluintes do ensino médio (2000-2005) e, nas colunas claras, os ingressos na educação superior no ano seguinte. É preciso considerar que a coluna dos ingressos na educação superior não diz respeito apenas aos alunos que concluíram o ensino médio no ano anterior; são todos os ingressantes na educação superior e, mesmo assim, o número é bastante inferior ao dos concluintes do ensino médio do ano anterior, significando que uma grande faixa de pessoas que poderiam ir diretamente do ensino médio para a educação superior, na verdade, não faz essa passagem.

Gráfico 10: Concluintes do ensino médio (2000-2005) e ingressos na educação superior (2001-2006).



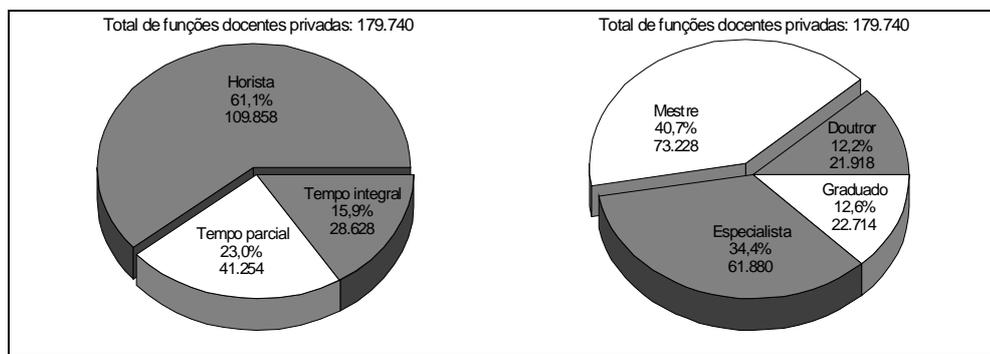
Fonte: MEC/Inep/Censo da educação superior e Censo escolar

Informações recentes (e algumas não tão recentes) que nos vêm da imprensa mostram, direta e indiretamente, que a situação econômica da população é um ponto de estrangulamento para a expansão da educação superior privada. Dia 13 de março de 2009, o boletim *Últimas Notícias da UOL* publicou matéria sobre a crise de instituições particulares do Rio de Janeiro e São Paulo. Diz a matéria: “Algumas faculdades do Rio de Janeiro e de São Paulo têm enfrentado problemas de falta de pagamento de professores e funcionários. E, com isso, os alunos dessas instituições têm passado por uma situação que era mais frequente em universidades públicas: greve de professores.” A reportagem faz referência às

universidades Gama Filho e Cândido Mendes, do Rio de Janeiro, e às universidades Ibirapuera, São Marcos e Santo Amaro, de São Paulo. Atrasos salariais, demissões e outras questões trabalhistas são apontadas como as causas das paralisações. O reitor da Cândido Mendes diz que os atrasos se devem à inadimplência dos alunos. José Campos de Andrade, dono do Grupo Campos Andrade de Curitiba que incorporou a Universidade Ibirapuera, disse que “o erro da administração anterior foi querer fazer uma universidade barata: ‘nós somos elite.’”<sup>8</sup> Quem tinha alguma dúvida, não tem mais: o ensino superior privado bateu na barreira econômica da população e tende (ou, pelo menos, deseja) voltar ao seio da elite, ou estacionar onde está (se puder).

Nesse processo, muitas coisas acontecem contra a educação. Antes de tudo, a precarização do trabalho docente. Sabe-se que a precarização do trabalho assalariado é uma marca da nova fase da economia globalizada e o trabalho docente, submetido à lógica do mercado, não está isento. Também não é um fenômeno brasileiro; ele já se manifesta em muitos países. Em Portugal, por exemplo, “diversas medidas de ‘racionalização’ e de *downsizing* [achatamento] têm sido levadas a cabo, através de lógicas gerencialistas que tendem a tornar ainda mais precários os vínculos laborais dos docentes, na sua grande maioria sem nomeação definitiva.”<sup>9</sup> No Brasil, por certo, o problema terá proporções maiores do que nos países centrais, pois o nosso sistema de educação superior, como se viu, está, em grande parte, ainda por consolidar. Grande parte de nosso corpo docente é novato e contratado de forma precária desde o início da carreira. Com efeito, quando, em 2005, o Inep implantou o Cadastro Nacional de Docente da Educação Superior teve, na sua primeira amostra, o seguinte quadro do regime de trabalho e da titulação das funções docentes ativas nas instituições privadas:

Gráfico 11: Funções docentes, segundo o regime de trabalho e a titulação em instituições privadas - Brasil 2005



Fonte: MEC/INEP/Cadastro Nacional de Docentes

Em 2005, as próprias universidades privadas não chegavam a cumprir o que, delas, exige a LDB (Art. 52 e Art. 88): 1/3 de professores em tempo integral e 1/3 de mestres ou doutores. No quesito tempo integral, 75,6% não cumpriam. Aproximadamente, 5% dessas instituições não satisfaziam nem mesmo a exigência da titulação. A precarização da função docente acaba precarizando o próprio ensino. Os sinais disso estão por toda a parte.

## Conclusão

A trajetória expansionista da educação privada no país comprovou, mais uma vez, aquilo que a literatura crítica nacional já apontava há muito tempo: existe um *apartheid* econômico e social no Brasil, que divide inexoravelmente a população entre uma minoria, para a qual as possibilidades e as alternativas são muitas e fáceis, e uma maioria, para a qual não há oportunidade e alternativa alguma. A educação superior apenas mostra essa realidade e os mecanismos da compra/venda e do mérito (meios pelos quais a política de expansão pretendeu se consolidar) o que fazem é reforçar ainda mais essa muralha solidificada historicamente. Segundo o PNE, em 2011, o Brasil deveria ter 30% de seus jovens de 18 e 24 anos cursando a educação superior. Chegaremos em 2011 com a metade disso, pois o sistema tende a estacionar nessa marca (os dados apresentados acima, mostram claramente essa tendência), já que ela representa a fronteira entre o Brasil das possibilidades e o Brasil condenado à margem. O que a iniciativa privada intentar para além dessa divisa será caricato e sem consequências reais em termos de formação.

A expansão do ensino em direção às classes populares terá de contar com uma decisiva ação do poder público, em primeiro lugar, para expandir o ensino médio e, em segundo lugar, para dar oportunidades em instituições públicas aos alunos das classes populares que quiserem realizar sua formação em nível superior. Já não se pode fazer, no Brasil, expansão sem democratização, pois os dois processos se tornaram interdependentes de forma absoluta. As instituições públicas, além de serem ampliadas (em novos campi e novas instituições) precisam atuar com mais firmeza na implantação de uma política de cotas e na abertura de cursos noturnos. Felizmente há sinais alvissareiros na política recente para a educação superior. Resta saber se ela terá fôlego para cruzar (e destruir) a fronteira minada do *apartheid*.

## Bibliografia

- APPLE, Michael W. Reestruturação educativa e curricular e as agendas neoliberal e neoconservadora: entrevista com Michael Apple. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1. n. 1, jan/jun 2001, p. 5-33.
- BRASIL. Dec. nº 19.851, de 11 de abril de 1931.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (LDB).
- BRASIL. Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964.
- BRASIL. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 (Reforma Universitária).
- BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).
- BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.
- BRASIL. Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (PNE).
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.477-45, de 29 de janeiro de 1998.
- BRASIL/MEC/INEP. Censo da educação superior 1996-2007.
- BRASIL/MEC/INEP. Cadastro Nacional de Docentes da Educação Superior - Resumo Técnico, 2005.
- DE TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian J. & HADDAD, Sérgio. O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2 ed., São Paulo: Cortez, 1998.
- FRANCO, Édison. *Em busca da identidade no ensino superior particular*. Brasília: ABMES, 2004.
- FRAUCHES, Celso da Costa & FAGUNDES, Gustavo M. *LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior*. 2 ed., Brasília: ILAPE, 2007.
- JEZINE, Edineide. *A crise da universidade e o compromisso social da extensão universitária*. João Pessoa: UFPB/Editora Universitária, 2006.
- LIMA, Licínio C., AZEVEDO, Mário L. N. de e CATANI, Afrânio M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. In SOBRINHO, José D., RISTOFF,

- Dilvo e GOERGEN, Pedro (orgs). *Universidade e Sociedade: Perspectivas internacionais*. Sorocaba: Eduniso, 2008, p. 45-72.
- RODRIGUES, José. *Os empresários e a educação superior*. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SAMPAIO, Helena. *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hicitec/Fapesp, 2000.
- SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.
- SILVA JR. João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: Edusf, 1999.
- UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/Unesco, 1998.
- UOL Últimas Notícias. *Crise de particulares afeta São Paulo e Rio de Janeiro; professores entram em greve*. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/03/07/ult105u7689.jhtm>. <Acesso em 14/03/2009>.

## Notas

<sup>1</sup> APPLE, 2001, p. 5-33. Estudos sobre a mercantilização do campo educacional: RODRIGUES, 2007; SILVA JR. & SGUISSARDI, 1999; SGUISSARDI, 2000; JEZINE, 2006; DE TOMMASI, WARDE & HADDAD, 1998.

<sup>2</sup> Licínio C. LIMA, Mário L. N. de AZEVEDO e Afrânio M. CATANI afirmam que o mercado educacional previsto pelo Processo de Bolonha, na Europa, circunscrevia as bases da disputa que deveria ser demonstrada, entre outras formas, na “capacidade de atração de mais alunos e de certos tipos de alunos, designadamente estrangeiros (...)” (LIMA, AZEVEDO, & CATANI In SOBRINHO, RISTOFF & GOERGEN, 2008, p. 51).

<sup>3</sup> APPLE, 2001, p. 5-33. Ilustra bem o argumento de Apple o seguinte caso: Uma instituição de educação superior de pequeno porte, do sul do Brasil, fazia seu marketing institucional por meio do seguinte slogan: “Escolha [nome da IES] e o mundo escolhe você!” Após algumas negociações, essa instituição foi incorporada (ou melhor, comprada) por uma grande rede do centro do país. No mesmo momento, os alunos, por sua própria conta, modificaram o slogan da instituição incorporada: “Escolha [nome da IES] e [nome da IES] vende você!”

<sup>4</sup> UNESCO, 1998, p. 70-71.

<sup>5</sup> Ronaldo Rosas REIS escreve: São “notáveis a extraordinária indiferença e até a naturalidade com que professores, pesquisadores, alunos e funcionários têm aceitado o processo de reconfiguração do espaço físico dos *campi* universitários.(...) De fato, um breve olhar sobre esses *campi* na atualidade é suficiente para captar a existência de um movimento caracterizado pela ida da universidade ao *shopping center* e de outro análogo, porém no sentido inverso, caracterizado pelo ingresso do *shopping center* no *campus* universitário” (Prefácio ao livro de RODRIGUES, 2007 p. x).

<sup>6</sup> Sobre isso, FRANCO, 2004; SAMPAIO, 2000; FRAUCHES & FAGUNDES, 2007.

<sup>7</sup> Aqui, porém é preciso ser cético, pois a Unitins, com 51.997 matrículas, aparece entre as públicas, posto que é estadual. Mas ela cobra mensalidades normalmente, o que a colocaria, sem sombra de dúvidas, entre as privadas. O mesmo acontece com a Unisul, que aparece como municipal, mas também cobra mensalidades e tem 1.382 matrículas.

<sup>8</sup> UOL Últimas Notícias. *Crise de particulares afeta São Paulo e Rio de Janeiro; professores entram em greve*. Disponível em <http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/03/07/ult105u7689.jhtm>. <Acesso em 14/03/2009>.

<sup>9</sup> LIMA, Licínio C., AZEVEDO, Mário L. N. de e CATANI, Afrânio M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. In SOBRINHO, José D., RISTOFF, Dilvo e GOERGEN, Pedro. *Universidade e Sociedade: Perspectivas internacionais*. Sorocaba: Eduniso, 2008, p. 52.