

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

**Caráter público e identidade acadêmica na educação superior: uma análise
da diversificação institucional por meio do estudo de centros universitários**

Tese de Doutorado

Célia Elizabete Caregnato

**Porto Alegre
2004**

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

Caráter público e identidade acadêmica na educação superior: uma análise da diversificação institucional por meio do estudo de centros universitários

Célia Elizabete Caregnato

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
2004**

Caráter público e identidade acadêmica na educação superior: uma análise da diversificação institucional por meio do estudo de centros universitários

Célia Elizabete Caregnato

Aprovado em:

Banca examinadora: 25.10.2004

Prof^a Dr^a Clarissa Baeta Neves / UFRGS

Prof^a Dr^a Maria Beatriz Luce / UFRGS

Prof^a Dr^a Marília Morosini / PUC-RS

Ao Nazur, à Marina, ao Filipe e ao Vinicius, 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 Prof^a Dr^a Denise Balarine Cavalheiro Leite pelo acompanhamento, pelo incentivo e pela oportunidade de aprendizado.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação pelos desafios proporcionados ao longo do curso.

Aos Centros Universitários estudados pela oportunidade de investigar a sua realidade e pelo despojamento necessário para isso.

Ao UniRitter pelo incentivo prestado e pelas oportunidades profissionais. Particularmente, na pessoa da Pró-Reitora Beatriz Tricerri Felipe, aos que acompanharam solidários a elaboração do trabalho.

À FAPA pelo apoio e pela trajetória. Aos colegas queridos, na pessoa da Coordenadora do Núcleo Integrado de Pós-Graduação Jane Batista.

Agradeço a generosidade da minha família, especialmente à Sônia.

Às amigas Lúcia, Maria Elly, Nazareth e Noeli.

À revisão dedicada da amiga Letícia.

Aos meus alunos e à Raquel.

Resumo

Esta tese interpreta o caráter das mudanças que ocorrem na educação superior a partir do processo de reformas iniciado nos anos 1990. O contexto dos acontecimentos é o das reformas políticas com dimensão globalizada. Focalizou-se a diversificação institucional por meio do estudo de casos de centros universitários. A análise exigiu o estudo de disputas históricas, da legislação recente e de concepções e práticas sobre a vida acadêmica em instituições de ensino superior.

A ótica sobre a realidade e sobre elementos da filosofia política, a partir de Hannah Arendt e de Jurgen Habermas, bem como da sociologia política de Boaventura de Souza Santos permitiram a constituição das categorias analíticas de caráter público e de legitimidade pública.

A compreensão a que se chegou permite defender que a diversificação institucional na educação superior, uma tendência internacional, possui caráter público frágil e está presente no caso brasileiro, expressando-se por meio dos centros universitários, os quais, não possuindo identidade acadêmica consolidada, contam com baixa legitimidade no sistema, embora situem-se em um marco legal de definição crescente e tendam a aprimorar-se academicamente. Nos casos estudados, vê-se que a legitimidade pública existente é oriunda dos históricos institucionais comunitário e/ou confessional.

Palavras-chave: Público, privado, educação superior, diversificação institucional, centro universitário.

Abstract

This study interprets the changes occurred in the high education when a reforming process was begun in the 90's. The context of these happenings is one of political changes linked to globalization. The institutional diversification was focused through a case study in university centers. The analysis demanded a study of historical disputes, as well as the present legislation, conceptions and practices about academic life in higher education institutions.

The view over reality and elements of political philosophy - from Hannah Arendt and Jurgen Habermas, as well as the political sociology of Boaventura de Souza Santos – allowed the constitution of analytical categories of public character and legitimacy.

It can be said that institutional variety in high education – an international tendency – has a fragile public character and it exists in the Brazilian reality. It is expressed in the university centers, which without a consolidated academic identity are not strongly accredited by the system, though supported by a growing definition law and showing academic improvement. From the cases studied, it was observed that the existent public legitimacy comes from the history of community and/or confessional institutions.

Key-words: public, private, high education, institutional diversification, university center.

Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Concepção de educação superior e de diversificação em documentos de organismos internacionais

Quadro 4.1 - Marco Legal: Diversificação da educação superior no Brasil

Quadro 4.2 - Marco Legal: Caracterização dos Centros Universitários

Quadro 4.3 - Marco Legal: Diferenças entre Universidade e Centro Universitário

Quadro 4.4 - Tipos de IES em países em desenvolvimento, segundo a *Task Force/ BM*

Quadro 4.5 - Tipos de IES nos Estados Unidos, segundo Boyer

Quadro 4.6 - Tipos-ideais de Instituições de Ensino Superior

Quadro 5.1 – Cursos de graduação e de pós-graduação oferecidos pelo UNI1, em 2004

Quadro 5.2 - Cursos de graduação e de pós-graduação oferecidos pelo UNI2, em 2004

Lista de Tabelas

Tabela 4.1 - Estabelecimentos privados de ensino superior em relação ao total de estabelecimentos, segundo a natureza institucional – 1980/1994

Tabela 4.2 - Estabelecimentos privados de ensino superior em relação ao total de estabelecimentos, segundo a natureza institucional – 1997/2002

Tabela 4.3 - Natureza pública ou privada das IES no Brasil/2002

Tabela 4.4 - Tipos de instituições públicas e privadas e número de matrículas no Brasil/2002

Tabela 4.5 - Dados básicos referentes às IES do Rio Grande do Sul/2002

Lista de siglas

AI-5 – Ato Institucional n ° 5

ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários

ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CESU – Câmara de Educação Superior do CNE

CFE - Conselho Federal de Educação

CMES - Conferência Mundial sobre Educação Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

FIES – Financiamento Estudantil

IES –Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministérios da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

RGS – Rio Grande do Sul

SESU – Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação

UDN – União Democrática Nacional

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNILASALLE - Centro Universitário La Salle

UNINOVE – Centro Universitário Nove de Julho

UNIP – Universidade Paulista

UniRitter - Centro Universitário Ritter dos Reis

UNIVATES - Centro Universitário Univates

UniverCidade – Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Resumo.....	5
Abstract.....	6
Lista de quadros.....	7
Lista de tabelas.....	8
Lista de siglas.....	9
Prólogo.....	13
Introdução: a construção do objeto de estudo.....	14
O problema e sua constituição.....	14
Objetivos e justificativa.....	18
Abordagem teórica.....	21
Método do estudo.....	25
Estrutura do texto.....	32
Capítulo 1 – Educação superior, reformas e tendências internacionais.....	34
1.1 Educação superior, globalização e reformas.....	35
1.2 Lógicas da diversificação nas visões de órgãos internacionais....	40
1.2.1 A visão da UNESCO: educação como bem público e pertinência.....	40
1.2.2 A visão do Banco Mundial: diversificação e otimização de resultados econômicos.....	47
1.2.3 A visão da OCDE: diversificação através da educação terciária.....	56
1.3 Lógicas da diversificação e da privatização em países ibero-americanos.....	57
1.4 O caráter privatizante das reformas na educação superior.....	68
Capítulo 2 – Caráter público e legitimidade pública da educação superior: mudanças contraditórias.....	72
2.1 As diferentes idéias de universidade e de educação superior.....	73
2.2 Legitimidade como problema da universidade contemporânea.....	79
2.3 Concepções de legitimidade, de esfera pública e de pertinência.....	84
2.3.1 A noção de legitimidade para as instituições de educação superior.....	85
2.3.2 A noção de público e de esfera pública aplicada a instituições de educação superior.....	87
2.3.3 Pertinência da educação superior.....	106
2.4 Público e caráter público da educação superior: categorias de análise.....	110
Capítulo 3 - Educação superior e universidade no Brasil: idéia de público, caráter privado e reformas.....	116
3.1 Cultura política e noção de público	116
3.1.1 Público e privado, ideologia e política na história da educação superior no Brasil.....	118
3.1.2 Reforma liberal contemporânea e velho <i>ethos</i> acadêmico	130
3.2 Reforma do ensino superior e posturas político-ideológicas em disputa nos anos 1990.....	136
3.2.1 Reforma e adaptação à lógica de mercado: a defesa do modelo único.....	137
3.2.2 Reforma e eficiência no sistema: defesa do modelo de diversificação.....	141
3.3 Caráter da reforma e disputas político-ideológicas na renovação do sistema ...	146

Capítulo 4 - Educação superior, setor privado e centros universitários contradições e características legais e reais.....	150
4.1 Setor privado e centros universitários.....	151
4.1.1 Diversidade no sistema e setor privado.....	151
4.1.2 Marco legal: diversificação dos centros universitários.....	162
4.1.3 Campo político: concepção, representações e disputas.....	168
4.2 Educação superior privada no Rio Grande do Sul.....	179
4.3 Educação superior e competitividade institucional: tipos ideais para análise dos casos.....	184
Capítulo 5 - Educação superior e centros universitários no Rio Grande do Sul: os estudos de casos.....	195
5.1 Aspectos histórico-institucionais dos centros universitários.....	196
5.1.1 Centro Universitário UNI1.	196
5.1.2 Centro Universitário UNI2.	200
5.2 Concepções e práticas nos Centros Universitários.....	205
5.2.1 Dimensão institucional.....	206
5.2.2 Dimensão acadêmica	216
5.2.3 Dimensão de competitividade.....	225
5.3 Educação superior nos centros universitários e legitimidade pública.....	231
Capítulo 6 - Educação superior e o caráter público no contexto da diversificação e da reforma.....	241
6.1 Legitimidade pública na realidade da diversificação institucional.....	241
6.1.1 Identidade acadêmica e legitimidade no sistema: presenças das políticas estatais.....	242
6.1.2 Tipo de competitividade e de acesso: possibilidades acadêmicas e regionais.....	244
6.2 Caráter público da educação superior no contexto da diversificação institucional.....	250
6.2.1 Caráter público precário: a macrorrealidade.....	251
6.2.2 Diversificação institucional e reforma política.....	254
6.3 A noção de público no estudo da educação superior.....	256
Conclusão.....	258
Referências Bibliográficas.....	262
Apêndices.....	271

Prólogo

O compromisso com o ensino superior é um compromisso profissional, mas é também um reconhecimento ao espaço social que permitiu a constituição de minha identidade. Minha trajetória de vínculo com a universidade pública é forte e criou condições para a formação de graduação, suportando, com infra-estrutura necessária, as condições para que pudesse dedicar-me ao estudo. Além disso, a universidade pública também criou condições para realização de meu mestrado e doutorado. Sem ela, certamente, haveria um número a menos nas estatísticas brasileiras do ensino superior.

Se a minha trajetória de formação foi diretamente dependente deste tipo de instituição - universitária e pública -, a vida profissional foi se constituindo em instituições não universitárias e privadas. A relação com o primeiro tipo institucional é de reconhecimento sobre sua importância e de defesa da sua continuidade com a legitimidade e a força capazes de manter continuamente oportunidades aos jovens cujas condições socioeconômicas impediriam-nos de obter uma formação superior. Com a outra instituição, minha relação é de compromisso profissional e de disposição para contribuir na qualificação e formação de jovens e de outros segmentos que disputam oportunidades de trabalho e utilização de espaços públicos.

Meu interesse acadêmico pelo estudo da educação superior está diretamente ligado à minha vida estudantil e profissional. A abordagem proposta nesta tese alia esse interesse com minha formação, proporcionando a combinação da ótica sociológica política com os desafios práticos e teóricos da área do conhecimento educacional.

Neste estudo, coloco conhecimentos e compromissos de minha trajetória pessoal frente ao desafio de buscar entender e discutir o caráter público de instituições que não são públicas *a priori*.

Introdução: a construção do objeto de pesquisa

Este capítulo inicial tem o objetivo de apresentar a problematização do tema, objeto do estudo. Além dos objetivos do trabalho, são apresentados a abordagem teórica e os métodos e técnicas utilizados para a apreensão da realidade. Ao introduzir a problemática, se anuncia o caminho da construção intelectual realizada.

O problema e sua constituição

A educação superior¹ brasileira na atualidade é objeto de mudanças importantes. Elas acontecem no contexto de transformações mais amplas, tanto no campo econômico e político, quanto no campo cultural, e colocam no centro de seu processo a problemática do caráter público da educação superior. As instituições responsáveis por esse nível de educação são objeto de tais modificações e, ao mesmo tempo, produzem-nas em seu cotidiano.

Entre os elementos que dão origem a essas mudanças, está o aprofundamento da internacionalização da economia mundial, apoiado em um liberalismo atualizado de caráter fortemente econômico. Reformas políticas na atuação dos Estados acompanham esse movimento que repercute nas políticas educacionais. Paralelamente, ocorrem alterações nas formas de produzir e, especialmente, disseminar conhecimentos. Isso se visualiza através do uso de tecnologias que permitem, e também exigem, uma relação dinâmica dos indivíduos com as informações e com os conhecimentos em expansão.

Há modificações nas formas de relacionar e conceber a escolarização superior. De um modo geral, nas últimas décadas, as sociedades têm de atender a um contingente maior de

¹ Neste estudo, as expressões educação superior e ensino superior são utilizadas como sinônimos porque o foco do estudo não são as relações pedagógicas, embora estas não sejam menos importantes. Focaliza-se o tipo de conhecimento universitário e acadêmico, e isso permite trabalhar com educação e ensino de forma análoga. Quando se discute a noção de educação superior (Capítulos 2 e 4) é com o objetivo de distingui-la de educação terciária, uma vez que esta é entendida como acadêmica e a educação terciária como vocacional, técnica.

indivíduos que buscam educação superior. Esse fenômeno é particularmente visível em países que possuem baixo índice de escolarização superior, como é o caso do Brasil. Portanto, a expansão do acesso tem sido uma ação indispensável das políticas governamentais. Isso, porém, não é realizado de forma linear de modo a garantir ganhos ao conjunto dos segmentos envolvidos e à sociedade.

O fenômeno das mudanças interliga-se com o crescimento do setor privado e com a diversificação institucional, o que resulta em implicações no próprio conceito de educação superior. Os destaques citados não constituem algo peculiar da sociedade brasileira. É nítido o caráter internacional desses movimentos, o que fica explicitado em recomendações de agências internacionais que fornecem caminhos para políticas de reformas da educação superior. Os principais organismos são o Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) e, mais recentemente, a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Diante disso, o problema, objeto de estudo desta tese, é interpretar o caráter das mudanças do ponto de vista de suas implicações sociais e políticas e, para isso, a noção de público precisa ser considerada. Assim, este estudo propõe-se a analisar e discutir o caráter público da educação superior no contexto de dois casos de diversificação institucional.

A filosofia política moderna anunciou, de forma própria, a distinção entre privado e público e reconheceu neste último os propósitos de universalidade e virtuosidade. A dinâmica histórica posterior mostrou dificuldades na realização de propósitos tão grandiosos, colocando em discussão o significado das noções de público e privado. Em variados campos do conhecimento, em especial na educação, tem se colocado a necessidade de estudar o caráter público de óticas e de práticas educativas, ao aventarem-se possibilidades de avanços sociais e políticos. Dessa forma, por exemplo, entende-se que o caráter público da educação superior

brasileira pode ser compreendido a partir das perspectivas externas que o influenciam, assim como a partir de processos históricos e dos embates e conflitos presentes no interior da sociedade.

No caso brasileiro, a educação superior vem sofrendo modificações, especialmente a partir da metade dos anos de 1990. Um conjunto de movimentos, evidenciado através de ações da esfera estatal e da esfera do setor privado, cria o fenômeno da reforma da educação superior. A reforma dos anos 90 – também chamada reforma neoliberal – apresenta, no entanto, características distintas em relação às reformas anteriores – especialmente a dos anos 1960-70. Isso ocorre porque se está vivendo outro momento histórico e porque já não existe um regime de governos autoritários. Diferentemente das reformas do ensino superior que a precederam, a reforma dos anos 90 foi sendo gestada aos poucos, sem que houvesse um grupo de especialistas com incumbência de definir um pacote de ações para mudar estruturas do sistema. Isso não significa, porém, que se trate de mudanças políticas oriundas de discussão com a sociedade civil organizada ou com a comunidade acadêmica. Ela resulta, em grande medida, de ações estatais, cuja origem está no ajuste do Estado com vistas a atender a necessidade de expansão do nível terciário de escolarização.

Como na reforma de 1968, recentemente o setor privado ganhou maior possibilidade de expansão em termos de atendimento à demanda, ao crescimento de matrículas, com a ampliação do número de instituições. Ocorre, desde a segunda metade dos anos 90, um novo *boom* no crescimento desse setor, fenômeno semelhante ao de diversos países em que houve desenvolvimento do setor privado tardio e/ou o setor tornou-se responsável pela massificação desse nível de ensino. No caso brasileiro, o setor privado é responsável por aproximadamente 76%² do número de matrículas do sistema e por 88% do total de instituições, tendo uma considerável diversidade de tipos institucionais.

² MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior, 2002.

Por outro lado, observa-se que o ensino superior brasileiro vem ampliando as formas de acesso, depois de 1968 e também no presente, valendo-se da criação de instituições que não possuem o estatuto de universidade. O fato gerou o fenômeno da diversificação institucional, decorrência da política estatal. Nesse contexto, surgiu um novo tipo de instituição de ensino superior, os centros universitários. A partir de 1997, esse novo tipo é criado e tem se desenvolvido crescentemente com ampliação do número de estudantes e de instituições preferencialmente na esfera do setor privado.

O novo tipo institucional no sistema de ensino superior brasileiro nasce, portanto, num período em que ocorre a diversificação das instituições de educação superior, promovida internacionalmente e sua expansão com base no setor privado. Diante disso, cabe investigar a identidade da educação desenvolvida nestes novos formatos e o possível caráter público que implementam. O estudo de casos de centros universitários permite, a um só tempo, a busca da identidade acadêmica desse tipo de IES, bem como a revelação de traços da política de diversificação institucional do sistema brasileiro de ensino superior e, por outro lado, possibilita também interpretar uma nova faceta do caráter público da educação superior.

A realização do estudo requer que a problemática seja constituída por elementos de várias naturezas, a fim de que a realidade empírica seja interpretada numa relação orgânica com aquilo que contribui para sua constituição. Desta maneira, trata-se de examinar tendências internacionais para a educação superior, demonstrando-se aí o caráter da diversificação em voga. Trata-se também de examinar a noção de educação superior na relação com o modelo clássico da universidade moderna, considerando a legitimidade que lhe é intrínseca como instituição social de educação. Essa abordagem remete à necessidade de discussão sobre o que se entende por caráter público da educação superior. Para tanto, buscase sustentação em concepções da filosofia política e da sociologia política.

As disputas históricas em torno do caráter público e das identidades da educação superior brasileira tornam-se elementos necessários para avaliar os centros universitários no presente. Grandes embates sobre a dicotomia público-privado na educação superior estiveram associados a períodos de reformas políticas. As disputas mais recentes que opõem público e privado ocorreram no contexto de uma reforma política da educação superior e têm evidenciado a oposição entre o modelo único de instituição de educação superior e o modelo da diversificação.

Ressalta-se que não há consenso sobre a utilização dos termos para expressar os diferentes tipos de instituições. Os termos diversificação e diferenciação têm sido utilizados para expressar a heterogeneidade de formatos institucionais.

Vê-se que autores como Sguissardi (2000) entendem que o termo diferenciação institucional se aplica aos casos de ampliação dos tipos de instituições, distinguindo, por exemplo, universidade de pesquisa de universidade de ensino. O mesmo autor utiliza o termo diversificação para indicar o processo de ampliação das fontes de financiamento, abrindo caminho inclusive para que a universidade pública busque auto-financiamento junto ao setor privado/mercado (p. 49). Na publicação UNESCO/CRUB (1999b), em vários documentos de trabalho da Conferência Mundial sobre Ensino Superior (CMES) aparece a expressão diversificação em sentido amplo, significando diversidade de instituições, de programas de estudo, etc. Neste estudo optou-se por classificar a heterogeneidade institucional como **diversificação institucional**.

Objetivos e justificativa

Este estudo tem como objetivo geral *discutir o caráter público da educação superior na realidade da diversificação institucional, caracterizada na figura institucional do centro universitário e presente nas reformas educacionais dos anos 1990*.

Para realizar esse objetivo, *estudam-se dois casos de centros universitários* do Rio Grande do Sul, buscando conhecer sua identidade acadêmica e a legitimidade pública. A eleição dos centros universitários justifica-se pelo fato de que esse tipo de instituição, de constituição recente (1997), é exemplo típico da diversificação institucional que ocorre no Brasil, no contexto do fenômeno internacional.

Especificamente, propõem-se os seguintes objetivos:

- conhecer o contexto da reforma da educação superior e o seu caráter.
- analisar traços históricos recorrentes que se manifestam no processo de reforma da educação superior brasileira recente.
- interpretar a legitimidade pública obtida pelas instituições denominadas centros universitários, no sistema de educação superior.

Esses objetivos desdobram-se em:

- interpretar a identidade acadêmica de centros universitários, desenvolvida através do marco legal e das práticas institucionais;
- analisar o caráter da competitividade implementada por essas instituições;
- avaliar elementos de legitimidade pública presentes nas concepções de agentes e nas práticas que compõem os casos de centros universitários.

Os centros universitários surgem como novidade legal no Decreto Presidencial nº. 2.207 de 15 de abril de 1997 e resultam da política governamental de ampliação de vagas no ensino superior. Um dos elementos estratégicos dessas instituições é a conquista de autonomia obtida pela mudança da classificação institucional com a passagem de faculdades integradas para a constituição de centros universitários. A criação do novo tipo institucional traduz importante mudança na política para educação superior, uma vez que a prerrogativa da autonomia era restrita às universidades, as quais precisariam obedecer a uma identidade

acadêmica especificada na lei para detê-la, ou seja, praticar ensino, pesquisa e extensão de forma indissociada. Os centros universitários, por definição legal, praticariam essencialmente ensino. Conhecer a realidade dessas instituições de educação superior de formação recente, por meio de estudos sistemáticos, permite conhecer um pouco mais sobre o sistema brasileiro de educação superior e sobre sua relação com a realidade mais ampla.

Este estudo parte da compreensão de que no âmbito da macrorrealidade social, a racionalidade que se impõe é a do mercado econômico, a lógica econômica e da construção de políticas estatais de caráter público questionável, na medida em que as Instituições de Ensino Superior (IES) criadas precisam vincular-se tanto ao mundo da sobrevivência quanto ao mundo da ação e da construção de alternativas compartilhadas política e socialmente (ARENDR, 2000). Essa lógica mais ampla manifesta-se efetivamente em espaços e instituições sociais específicas. Nesses espaços e IES, há tanto expressão da lógica maior como outros elementos e outras potencialidades. Diante do exposto, a análise dos centros universitários gaúchos não busca a mera transposição da macrorrealidade para o micro-espaço e, menos ainda, sua negação. Busca-se, isto sim, conhecer um espaço social que tem a educação superior como objeto central e que, devido a isso, precisa contribuir para realização do caráter público da educação.

O caráter público da educação superior é um pressuposto da modernidade e é entendido, neste estudo, como válido para analisar a realidade atual. Sua validade não se justifica no fato de ser um conceito original que se perpetua, independentemente de mudanças histórico-sociais. Ao contrário, considerando a historicidade desse conceito, é possível buscar nele a inspiração para analisar o presente. Enquanto a vida em sociedade exige um nível de procedimentos compartilhados e exige obtenção de resultados que possam promovê-la, reduzindo ações mecânicas do mundo da economia e da sobrevivência e promovendo vida política e pertinência social, se estará tratando de caráter público. É hipótese de trabalho que

esse traço também pode ser encontrado nas IES, cujo mantenedor não seja necessariamente o Estado.

De outra parte, o presente estudo colabora para a apreensão de uma realidade que não tem sido privilegiada como campo de investigação. Grande parte dos estudos sobre o educação superior no Brasil e sobre suas transformações volta-se para a análise das universidades, especialmente tomando como objeto as grandes IES públicas e estatais³. Uma vez que essas instituições têm reconhecidamente um papel fundamental na produção da pesquisa, são elas próprias e seus agentes que estão à frente na realização de análises sobre a realidade das transformações. Se, de um lado, isso contribui para o conhecimento de um setor de indubitável importância quando se fala em educação superior, por outro lado, essa ênfase deixa a descoberto o conhecimento do outro segmento importante da educação superior, o setor privado.

No caso da educação superior privada, reconhecendo sua heterogeneidade, pode-se afirmar que, historicamente, tem havido grande preocupação com a função ensino e é possível que se encontre aí uma justificativa para a ausência de pesquisas que viabilizem um auto-conhecimento ou um conhecimento mais que diagnóstico desse setor. De qualquer maneira, a dinâmica de sua expansão tem suscitado interesse pela produção de estudos que contribuam para esclarecer a sua identidade.

Abordagem teórica

A análise do ensino superior precisa ser entendida a partir das políticas que lhe dão origem, e essas não poderiam ser tratadas se não se considerassem as transformações globais

³ Há uma importante variedade de estudos que apresentam a problemática em torno das Universidades Federais. Atualmente o contingente de estudos sobre a idéia de crise nesse tipo de IES tem evidenciado preocupação, por exemplo, com perspectivas de diminuição de autonomia frente à necessidade de busca de auto-financiamento no mercado, frente à necessidade de adoção de lógica produtivista, etc. Vários estudos refletem esse tipo de preocupação, por exemplo, LEITE, 1997; CATANI, 1998; CHAUI, 1999; TRINDADE, 1999, SGUISSARDI, 2000; SGUISSARDI, 2001; PANIZZI, 2002.

que intervêm nessa elaboração. Essas transformações são oriundas das relações de mercado, da reorganização da sociedade e de uma nova fase na caracterização do Estado. Assim, é preciso tratar do atual momento histórico, mas é preciso também compreender qual é a natureza das mudanças no que tange à atuação do Estado na relação com a sociedade civil e com o mercado.

A noção de esfera pública é um recurso importante para interpretar a problemática. O Estado, sinônimo de instituição pública na modernidade, sua lógica e sua capacidade de ação precisam ser reinterpretados. A história mostra o estrangulamento do Estado de bem-estar ou desenvolvimentista. Por sua vez, a saída neoliberal do Estado mínimo mostrou-se frágil em pouco tempo. A atual reforma do ensino superior que diversifica institucionalmente e que promove a expansão do setor privado, parece estar no cenário de um Estado que não é nem neoliberal típico, nem é ente, estritamente, liberal, político, e democrático como foi o Estado de bem-estar social.

Tornou-se indispensável buscar uma compreensão para as novas possibilidades de ação política e para afirmação da esfera pública. Trata-se de questões teóricas que permitem pensar possibilidades de valorização da política e dos espaços públicos⁴, não apenas no Estado, mas em espaços e instituições sociais que possam garanti-los, na medida em que o objeto de seu fazer está diretamente ligado à natureza pública da vida em sociedade. Este é o caso da educação superior. As questões teóricas sobre a noção de público são debatidas a partir do pensamento de Hannah Arendt, Jürgen Habermas e B. de Souza Santos.

Hannah Arendt contribui para que se valorize a política como arte de construção de saídas compartilhadas. Ela mostra como, na modernidade, o mundo da sobrevivência ou econômico sobrepôs-se ao mundo da convivência. Este é o espaço da pluralidade humana e da

⁴ “Público, como adjetivo filosófico, designa o conhecimento que não pertence à esfera privada, é tudo aquilo que pode ser participado ou comunicado pela linguagem nas suas diferentes formas”. (Abbagnano, N. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Mestre, 1982)

sua exposição pública. É nas trocas públicas que a coletividade e também as individualidades podem se manifestar. O direito à informação e à liberdade é condição para o fortalecimento da política como arte da convivência com a afirmação de espaços públicos.

Jürgen Habermas conduz a visualização de limites importantes na lógica da organização política institucionalizada, assim como na do sistema econômico. A alternativa apresentada por ele, discutindo a noção de democracia procedural, procura um caminho para o fortalecimento da esfera pública de maneira que haja contínuo debate participativo e argumentativo para o encaminhamento de questões que sejam objeto de diferentes pontos de vista. Nesse caminho, ele considera a política e o agir comunicativo não-estratégico como elementos básicos para a efetivação da soberania como procedimento e não como um corpo específico em detrimento de outros corpos.

Boaventura de Souza Santos entende que as sociedades atuais não podem ser pensadas através da contradição entre Estado x sociedade civil ou entre a dicotomia público x privado, tal qual se concebeu na modernidade. Os movimentos de reativação da comunidade, dos anos 60 para cá, contribuíram para a transformação da sociedade e para a formação de espaços estruturais, cada um com um tipo de dinâmica e ênfase próprias, capazes de interligar relações de caráter público e de caráter privado.

Esses elementos teóricos permitem trabalhar com o conceito de esfera pública, não como sinônimo de estatal, nem como oposição ao Estado. Público é entendido como esfera pública constituída por relações que se produzem nos interstícios criados pelos agentes sociais em ambientes educativos de convivência.

O conceito de Estado é compreendido com base na idéia de que não se trata de um ente monolítico, mas contraditório e capaz de encerrar em si poderes dominantes, com capacidade de convencimento e/ou imposição de interesses. Não se trata de um ente público

por definição. Especialmente na fase de internacionalização da economia e de trocas culturais, o Estado apresenta fragilização e perde mais claramente autonomia como poder político central de uma nação. Torna-se um imperativo que muitas de suas ações tendam a convergir com necessidades impostas pela dinâmica dos acontecimentos econômicos internacionais ou a segui-las. Entretanto, não significa que não haja espaço para a contradição, permitindo ver também possibilidades de democratização da atuação estatal, especialmente quando ligada aos espaços públicos que se desenvolvem ao nível da sociedade civil (SANTOS, 1998).

Essa ótica sobre o Estado permite a compreensão das políticas estatais como resultado de processos políticos contraditórios, através dos quais os agentes sociais e os políticos, com interesses e poderes diversos, intervêm no processo de elaboração. Essas políticas exprimem a atuação estatal, revelam perspectivas e interesses prevaletentes e, em geral, suscitam novas questões para debate e politização no âmbito da sociedade civil e também do Estado.

Ao longo do estudo, discutem-se as noções de Estado gestor (SGUISSARDI e SILVA Jr., 1999), de quase-mercado (AFONSO, 2000 e 2001) e vê-se que a idéia de Estado regulador (NUNES, 2002), no caso do ensino superior, está muito mais próxima da lógica de mercado do que de uma lógica de ação política para o fortalecimento da participação e da esfera pública.

Norberto Bobbio (1998) inspira a compreensão da relação entre a noção de público e o liberalismo, distinguindo democracia e liberalismo e, no interior deste, diferenciando liberalismo político e liberalismo econômico. Quando se utiliza a ótica histórica para interpretar o caso brasileiro, evidenciam-se diferentes características do liberalismo. O elitismo e a limitada democracia do liberalismo manifestam-se continuamente, em especial, no liberalismo econômico e utilitarista da atualidade. A análise do desenvolvimento histórico do ensino superior brasileiro permite ver que as variantes do liberalismo acompanharam a

trajetória de formação do Estado e das disputas em torno do caráter público do ensino superior no Brasil.

A noção de educação superior foi explicitada através dos estudos que discutem a idéia de universidade e suas transformações tratando da diversificação de instituições e de suas funções. A ótica de organismos internacionais e a ótica de Ernest Boyer (1997) auxiliaram, particularmente, na constituição de tipos de competitividade implementados por instituições de educação superior, os quais expressam distintas atuações e relações com práticas de caráter público. A idéia de reforma é também um dos pontos importantes da construção analítica e é entendida como apoio em Thomaz S. Popkewitz (1997), como se pode ver a seguir.

Método do estudo

Este estudo possui um caráter empírico, pois analisa uma realidade concreta, por meio de diferentes fontes e de estudo de casos, contextualizados historicamente e estruturalmente. Segundo Bravo (1996, p. 137), as “tesis empíricas son las que implican una investigación empírica, es decir, las que tienen por objeto el estudio de una determinada realidad observable, mediante la observación o experimentación de lo que en ella sucede”.

O objeto de investigação constitui-se a partir de uma concatenação de elementos que possuem origens diversas e que são também de naturezas distintas – empírica, teórica, histórica, estrutural, entre outras. Sendo assim, o caráter empírico expõe o fato de que há uma realidade concreta que está no centro da análise, e isto quer dizer que os dados e as informações da realidade empírica estão sendo tratados diretamente ou indiretamente nas diversas etapas da elaboração. De outra parte, o objeto da investigação persegue uma natureza de reflexão que permite classificá-lo como analítico.

Quanto ao método de estudo, há traços de uma análise crítico-dialética, pois buscou-se saber “cuáles son las fuerzas e intereses sociales y económicos que actúan respecto al

fenómeno de que se trate, y cuáles son los conflictos y tensiones que producen” (BRAVO, 1996, p. 144). As tensões aparecem no contexto internacional, nas disputas nacionais sobre as óticas de ensino superior e em torno da figura do centro universitário. A reflexão crítico-dialética é um princípio de interpretação da realidade presente neste estudo, importante inclusive no caso de micro-relações sociais.

A análise foi realizada com inspiração em teorias críticas. Analisaram-se relações macro e microssociais, considerando-se o processo histórico e suas contradições e perseguiu-se o caráter público da realidade social em foco. O estudo valorizou as relações de poder existentes em diversos níveis considerando-as elementos básicos da realidade e buscando o sentido público menos no consenso e mais na possibilidade de construção de alternativas ou como resultado de conflitos, capazes de qualificar relações nos mais variados espaços sociais.

De outra parte, a análise também se apoiou na concepção compreensiva de Max Weber, ao focalizar relações de interesse e de poder, disputas entre racionalidades distintas - econômicas, políticas, ideológicas e acadêmicas - trabalhando com o elemento do conflito como propulsor de dinâmicas sociais e, além disso, considerou a competitividade como um traço das relações sociais no campo sob investigação. Buscou-se encontrar a possibilidade de construção de arranjos entre racionalidades legitimadoras e provisórias para obtenção de consentimento político-social. Nesse caso, partiu-se da idéia de que a legitimidade é tanto mais pública, quanto mais implementadora de pertinência social (UNESCO, 1999), de caminhos para acesso, de discutibilidade, bem como implementadora de identidade e de reconhecimento por parte dos segmentos sociais. Assim, a noção de tipo-ideal é utilizada para pensar a natureza das instituições e o tipo de competitividade que elas implementam a partir de sua seleção e sua repercussão social.

A análise adotou uma perspectiva que considera as relações macro-estruturais e sociais, mas que também valoriza as microrrelações, entendendo ambas como produtoras da

realidade. Trabalhou-se com a idéia de reforma educacional produzida não apenas por um ente que possui autoridade para tal – o Estado –, mas por uma conjugação de fatores e poderes que se combinam fazendo preponderar um tipo de direcionamento sobre como reformar, uma vez que a idéia de reforma não possui sentido ideológico e ou epistemológico únicos (POPKEWITZ, 1997).

O estudo das reformas educacionais, desse ponto de vista, seguiu a interpretação das racionalidades em jogo nos processos sociais. Daí se originou a análise do elemento política, o qual se visualizou através da interpretação das relações de poder. Adotou-se a idéia de reforma, e isso se deve menos ao fato de que se pretenda admitir um posicionamento ideológico e mais por razões de realidade empírica.

Thomaz S. Popkewitz (1997), em *Reforma Educacional: uma política sociológica*, analisa a problemática da mudança e da reforma no campo educacional. Sua ênfase está na relação entre poder e conhecimento. O autor afirma que

enquanto reforma e mudança são usadas com o mesmo significado no âmbito da educação nos Estados Unidos, as palavras podem ser diferenciadas para fins de análise. Reforma é uma palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público. Mudança possui um significado que, à primeira vista, tem uma perspectiva menos normativa e mais “científica”. O estudo da mudança social representa um esforço para entender como a tradição e as transformações interagem através dos processos de produção e reprodução (1997, p.11).

Do ponto de vista analítico, seguiu-se a orientação do autor, separando duas noções, esclarecendo que a primeira delimita previamente os acontecimentos, tanto nas relações de poder como nos públicos aos quais se refere. A argumentação do autor permite entender que, no caso do uso da noção de reforma, os analistas têm se projetado sobre o fato a ser analisado a partir de delimitações fortes e com engajamento ideológico intenso. Popkewitz esclarece que essa noção não possui um conteúdo essencial em si, mas varia de acordo com o fenômeno e com as condições históricas em que ocorre. Ela implica “uma consideração das relações sociais e de poder” (p.12).

No caso do presente estudo, nem se pretende uma ‘neutralidade’ positivista, nem a defesa de uma perspectiva de desenvolvimento ou melhoria. Adota-se muito mais uma postura de curiosidade intelectual diante de uma realidade que tem sido investigada no âmbito mais amplo – transformações recentes no ensino superior -, mas é muito pouco conhecida na dimensão micro – especialmente os centros universitários do setor privado no Rio Grande do Sul.

No Brasil, a literatura sobre a idéia de reforma do ensino superior revela forte engajamento ideológico. Há uma intensa produção, principalmente quanto ao questionamento de passagem da responsabilidade da educação superior para instituições e para o financiamento privado, o que é entendido como processo de privatização e de mercantilização. As análises, embora situem os acontecimentos na idéia de continuidade - de uma lógica de desenvolvimento social e econômico capitalista -, tratam de evidenciar o caráter político-ideológico intrínseco à própria reforma.

Seguindo proposição que faz, e com isso posicionando-se a partir de uma racionalidade socialmente construída, Popkewitz rejeita análises dualistas e trata de definir-se contrário à pretensão de intelectuais e pesquisadores, que possam querer indicar caminhos ou ser portadores de verdades a partir de sua condição de construtores de conhecimentos científicos. Sua posição é instigante. Popkewitz procura romper com as idéias iluministas de progresso, de verdade única, chamando atenção para o fato de que as pesquisas e a ciência desenvolvem-se como produto de relações sociais.

Considero qualquer afirmação da ciência (ou dos cientistas) de possuir um conhecimento estratégico superior sobre a mudança social como contendo perigosas conseqüências éticas, morais e políticas para a democracia. Acredito que o elemento mais importante do trabalho intelectual é o de oferecer uma postura autocrítica em relação aos fenômenos sociais, inclusive dos próprios campos sociais e intelectuais (POPKEWITZ, 1997, p. 233).

De qualquer maneira, é possível identificar um sentido projetado na dinâmica em curso no ensino superior com um tipo de racionalidade específica na dimensão da tomada de

decisão e da formulação da política estatal como na ação de agentes e outros poderes envolvidos. Por isso, entende-se que a idéia de reforma é compatível com as características do fenômeno que se busca entender. Enfim, a noção de reforma aqui adotada e inspirada em Popkewitz significa que é possível ver ações políticas prescritivas, normativas e limitadoras das práticas sociais. As reformas ocorrem com base em relações de disputas que se revelam através de práticas sociais contraditórias e exprimem racionalidades predominantes entre os agentes sociais.

Com base nesse ponto de vista, há uma tendência da dinâmica histórica atual de conferir legitimidade a uma lógica de reformas que se apresenta como técnica e pretensamente universal. Nesta pesquisa questiona-se esta posição, inclusive através da sua ótica metodológica plural. Deseja-se, através da lógica da descoberta, trazer à tona fragmentos de uma realidade, a fim de expô-la ao debate.

A - Coleta de informações

A parte da investigação empírica conta com coleta de informações em fontes primárias, tanto documentais quanto orais.

- *Fontes documentais*: documentos de organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, UNESCO e OCDE); legislação sobre ensino superior; legislação sobre centros universitários; documentos institucionais e registros da imprensa (Apêndice 1).
- *Fontes orais*: entrevistas com personalidades vinculadas à formulação e implementação de políticas de educação superior e com dirigentes institucionais (Apêndice 2), através do uso da técnica de entrevista semi-estruturada (Apêndice 3).

Junto a personalidades vinculadas à produção e/ou interpretação das políticas públicas para educação superior buscou-se elementos que explicitassem o processo de *formulação*, bem como de implementação dessas políticas.

Nas instituições de ensino superior estudadas, a coleta do material direcionou-se para elementos que permitissem entender a *identidade acadêmica* das instituições focalizadas e para que se interpretassem traços de *legitimidade pública*, através de aspectos que expusessem as concepções e práticas de ensino, pesquisa e extensão em cada uma das instituições. Para chegar à categoria legitimidade pública, buscou-se a auto-imagem construída e o tipo de competitividade que as instituições promovem.

B - Categorização e análise

Para empreender a análise de uma realidade ou situação, é necessário ordenar, classificar e categorizar. Ao elaborar categorias, procede-se a classificações que não são meramente intuitivas. Elas têm origem em alguma fonte que ofereça o substrato ao classificador, permitindo a criação de nexos entre ações e relações, objeto de atenção (MARI, 2002, p.71). No presente estudo, chegou-se às categorias de análise por meio da consideração a conceitos abstratos e aos elementos de descrição da realidade.

Tomou-se como conceito central o de esfera pública em Arendt (1998; 2000), em Habermas (1984; 1990), em Santos (2000; 2002) e, como conceitos interligados, os de legitimidade em Weber (1984) e de reforma em Popkewitz (1997). Com base neles, tornou-se possível formular duas categorias centrais de análise para englobar o tratamento dos níveis da macro e da micro realidade. São as categorias teóricas de **caráter público** e de **legitimidade pública** (Capítulo 2), que se referem, respectivamente, aos fenômenos da diversificação do ensino superior na sua dimensão ampla e o da diversificação em sua dimensão estrita, como caso, através de centros universitários.

De outra parte, a idéia de universidade e a de educação superior são trabalhadas a fim de avaliar elementos sobre suas características. Esses elementos permitem pensar a **identidade acadêmica** das instituições analisadas nos casos eleitos. Portanto, através da organização institucional e da educação superior desenvolvidas pelos centros universitários interpreta-se sua identidade, sendo que este é um aspecto básico para constituir a categoria de legitimidade pública de uma instituição de educação superior.

Recorreu-se, para fins de análise, à construção de tipo-ideais de instituições no que se refere à organização acadêmica, à seleção e à repercussão social de seu trabalho, enfim ao tipo de competitividade que implementam. A construção como modelo para a análise foi elaborada obedecendo o princípio weberiano de recurso para comparação com a realidade e não como modelos ideais a serem atingidos.

A organização do material empírico e a posterior análise de informações contou com o auxílio do *software* para análise de dados qualitativos chamado N-Vivo, Versão 1.1. Desta maneira, o conteúdo das entrevistas com dirigentes de centros universitários foi classificado inicialmente a partir de uma diversidade de recortes que permitiram alimentar três grandes dimensões de análise: a dimensão institucional, a dimensão acadêmica – funções de ensino, pesquisa e extensão - e a dimensão de competitividade em cada uma das duas instituições focalizadas.

As categorias empíricas construídas a partir do conteúdo das entrevistas serviram para organização do material coletado, formando cada uma das dimensões de estudo. As mesmas categorias permitiram o desenvolvimento da análise em dois níveis. Primeiro, através de uma construção intelectual com nível de abstração baixo, a qual foi articulada de forma crescente com um segundo nível, relacionando-se com as categorias teóricas construídas *a priori*.

Estrutura do texto

Este estudo está dividido em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta aspectos da macrorrealidade que envolve tanto as reformas do ensino superior, quanto o fenômeno da diversificação institucional. Trabalha-se com as óticas dos organismos internacionais, procurando interpretar seus conceitos de educação superior e de diversificação institucional. Ainda no mesmo capítulo, trata-se do setor privado do ensino superior em diversos países, salientando que há um novo segmento, profundamente ligado às transformações que ocorrem nessa macrorrealidade.

O segundo capítulo trata de dois tipos de questões de naturezas distintas, mas que interligadas permitem constituir a abordagem teórica que fundamenta a análise. De um lado as idéias de universidade e de educação superior e, de outro, a noção teórica de público. O entrelaçamento entre eles permite se chegar às categorias de caráter público e de legitimidade pública.

O capítulo seguinte, com foco para a educação superior em diferentes períodos, trata dos elementos históricos que tradicionalmente vincularam Estado e sociedade. Mostram-se as disputas ideológicas entre público e privado que formaram a tônica de desenvolvimento desse nível educacional no Brasil. O liberalismo aparece nas diversas fases como liberalismo adjetivado e combinado com traços bastante típicos da vida política brasileira. Na fase mais recente, durante os anos 90, apresentam-se duas formas de interpretar a reforma da educação superior e o fenômeno da diversificação institucional. Uma, que critica a lógica da reforma e que defende o formato único para o ensino superior, da universidade com ensino, pesquisa e extensão, contando com o compromisso do Estado em financiá-la. Outra, que defende a diversificação institucional e a necessidade de renovação do sistema com padrões diferenciados de oferta desse nível educacional.

O quarto capítulo aproxima-se do foco do estudo empírico, analisando a presença do setor privado no sistema de educação superior brasileiro, a presença e o movimento relativo aos centros universitários na legislação, bem como concepções e disputas políticas em torno desse tipo institucional. Ao final deste capítulo, são constituídos os tipos-ideais de instituições para análise posterior dos casos.

No quinto capítulo são descritos os casos de dois centros universitários e realizadas as análises de cada caso, com base em elementos coletados nas instituições focalizadas. Analisam-se concepções e práticas no interior desses centros universitários a fim de interpretar a identidade acadêmica e o tipo de competitividade implementados para analisar a legitimidade.

No último capítulo discute-se o caráter público da educação superior no contexto da diversificação institucional e da reforma da educação superior atual. Apontam-se contradições e dificuldades dessa realidade e defende-se a necessidade de aprofundamento do caráter público *lato senso* da educação superior, mesmo em instituições não públicas como fonte para assegurar sua legitimidade institucional e social.

Capítulo 1 – Educação superior, reformas e tendências internacionais

Os processos de transformação em âmbito macrossocial, vividos de formas variadas e interligadas no mundo atual, são um fator de fundamental relevância na análise de realidades educacionais nacionais ou locais. A relevância não está exatamente num eventual determinismo desses processos macro sobre a dimensão microssocial. Eles precisam ser considerados tendo em vista a especificidade dos entrelaçamentos históricos nacionais e locais. Há lógicas globais que se fazem nitidamente presentes, mas há também diferentes formas de apropriação e de ação diante disso nos níveis de realidade próxima.

Sobre as transformações amplas, sabe-se que, com o aprofundamento capitalista, a capacidade de expansão e de geração de desenvolvimento das economias nacionais foi sendo multiplicada e foram sendo intensificadas as suas inter-relações.

As implicações do movimento de trocas comerciais, tecnológicas e culturais que ocorre no interior do modelo capitalista de organização social mundial têm reflexos diretos na educação superior. Tanto as necessidades de mercado, como as diretrizes e recomendações de organismos internacionais, que avaliam e propõem caminhos para a dinâmica dessa realidade, possuem grande repercussão e constituem-se em elementos que dinamizam esse segmento da educação. As políticas estatais nacionais não estão fora desse circuito de mudanças e atuam de forma convergente com as dinâmicas mais amplas seja das transformações econômicas, seja das reformas políticas.

A fim de interpretar sua repercussão na educação superior serão analisados aspectos básicos desse processo. Tratar-se-á do ensino superior numa perspectiva internacional, tomando como referência documentos produzidos por organismos internacionais, especialmente da Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Banco Mundial (BM) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estes organismos atuam em nível internacional, mas possuem grande

importância na definição de políticas, de investimentos e no desenvolvimento dos sistemas de ensino superior nacionais.

Este capítulo apresenta outras tendências atuais dos sistemas de educação superior, recorrentes em diversas realidades nacionais. Embora a idéia de estrutura macrossocial não possa ser suficiente para explicar as situações locais, sem essa noção se estaria distante de aspectos básicos que intervêm nas mudanças e nas reformas da educação superior brasileiro na atualidade.

1.1 Educação superior, globalização e reformas

O termo globalização tem sido intensamente usado para interpretar o atual processo de internacionalização das economias e da cultura. Sua tradução em geral tem pretendido representar inovação, aliando à idéia de renovação de sistemas sociais e de novas oportunidades. Se, de um determinado ponto de vista, esses elementos se fazem presentes, no interior da realidade em questão, há importantes contrapontos.

Vários autores têm debatido a pertinência do termo globalização e há tendência a interpretá-lo como expressão de uma nova etapa no processo de desenvolvimento e acumulação capitalista⁵. Dessa forma, a globalização é um fenômeno que contém novidades e traços conservadores, apresentando-se de forma contraditória como um período de inclusões e exclusões econômico-produtivas, sociais e educacionais. Isso, no entanto, pode colocar novas possibilidades em termos de relações sócio-políticas desde que se consiga pensar a partir da problematização das situações existentes.

Para iniciar a análise, é necessário considerar elementos das fases que precederam a chamada globalização. Trata-se do período fordista em termos econômico-produtivos e da

⁵ Essa ótica aparece, por exemplo, desde um ponto de vista sociológico em Boaventura de Souza Santos, Octávio Ianni e Zigmunt Baumann, e desde uma análise econômica em François Chesnais.

fase do Estado intervencionista – de bem-estar ou desenvolvimentista – em termos políticos. O esgotamento desse período ocorreu não pelo seu insucesso, mas por ter levado ao limite o desenvolvimento capitalista e a intervenção política estatal capaz de garanti-lo.

A expansão capitalista desse período foi garantida pela tecnologia da chamada segunda revolução tecnológica, que permitiu a massificação de bens de consumo duráveis como é o caso de automóveis, eletrodomésticos, e outros. Essa fase também propiciou aos membros das sociedades capitalistas centrais, além do ‘pleno emprego’, a ampliação do direito às políticas de saúde, educação, e a ganhos salariais que efetivamente acompanharam o aumento dos lucros. O resultado pode ser visto na alta prosperidade das economias capitalistas centrais e a expansão territorial de capitais nos seus formatos produtivos e financeiros.

A necessidade de renovação sistêmica ocorreu com o limite na capacidade de expansão produtiva frente ao agigantamento do capital financeiro. Este cresceu expressivamente como decorrência da massa de capital nas mãos de grandes bancos internacionais, de companhias de seguro, de fundos de pensão e de corporações internacionais, aliado à agilidade do recurso tecnológico da comunicação de dados.⁶

A novidade veio obedecendo à lógica dos processos históricos, ou seja, ocorrendo através do tempo e garantindo a manutenção de contradições como é próprio dos fenômenos sociais. A globalização é econômica e deriva de processos tecnológicos que foram sendo alimentados no pós Segunda Grande Guerra, permitindo a emergência da microeletrônica, a comunicação por satélite e o processamento de informações. A tecnologia leve e inteligente na robótica propiciou renovação nos processos produtivos, viabilizando o uso da idéia de acumulação flexível. Formaram-se três grandes regiões econômicas que permitem uma organização e visualização do capitalismo transnacional: a do North American Free Trade

Agreement (Nafta), tendo os Estados Unidos da América (EUA) à frente; a da União Européia; e a dos Tigres Asiáticos⁷.

Santos (2001) sintetiza os principais aspectos através dos quais as transformações têm se manifestado nas economias nacionais.

Estas transformações têm vindo a atravessar todo o sistema mundial, ainda que com intensidade desigual consoante a posição dos países no sistema mundial. As implicações destas transformações para as políticas económicas nacionais podem ser resumidas nas seguintes orientações ou exigências: as economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços locais devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o sector empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização, a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulneráveis pela atuação do mercado (SANTOS, 2001, p. 35).

De fato, as mudanças ocorrem em vários terrenos e estão interconectadas, uma vez que expressam a nova fase de desenvolvimento capitalista. Tecnologia, economia e políticas renovam-se fazendo, de um lado, aprofundar o jogo competitivo próprio de mercados e, por outro, limitando a participação entre os competidores que concentram capacidade de se manter e de se renovar no processo de reestruturação capitalista. Na política, os Estados diminuem de tamanho para, em geral, garantir centralização de poderes e tornar-se capazes de produzir políticas que anunciam maior liberdade de mercado. Isso não impede que existam fortes ações estatais regulatórias.

As formas de regulação internacionais têm se efetivado através da ação de três principais organismos: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização

⁶ Segundo Gomez (1999) entre 1980 e 1988, a massa de capital-dinheiro teve capacidade de duplicação no mundo, o comércio internacional cresceu três vezes e os investimentos diretos feitos pelo capital financeiro, as transações financeiras internacionais aumentaram oito vezes e meia.

⁷ Segundo Vizentini (1997), “tigres asiáticos” refere-se aos novos países industrializados que sofreram impulso dinamizador do “capitalismo japonês e, posteriormente, a ascensão econômica do mundo chinês”.

Mundial do Comércio. Junto ao processo de financeirização das economias e de intensificação do comércio internacional, esses organismos assumem tarefas que lhe garantem alta concentração de poder, principalmente diante de países periféricos.

Do ponto de vista político as mudanças também foram significativas. É provável que seja precoce falar-se em fim dos estados-nacionais, porém visualizar fragilizações nesse campo é acompanhar os fatos. Os processos de liberalização e de desregulamentação econômicos não expõem apenas necessidades para circulação mais rápida de capitais, mas expressam a capacidade que o capital altamente concentrado tem de garantir seus interesses junto aos Estados.

O Estado de bem-estar foi capaz de construir uma base de sustentação para o desenvolvimento capitalista, já que garantia recursos postos no mercado. A grande contradição está no fato de que os Estados não produzem riqueza; arrecadam-na ou criam valores através de seu poder de emissão. A possibilidade de emissão, entretanto, chegou ao limite, uma vez que as dívidas públicas, através dos déficits públicos e déficits fiscais, tomaram proporções que ameaçavam as moedas nacionais. A necessidade de reforma com objetivo da diminuição das obrigações financeiras dos Estados e a necessidade de garantia para a circulação de capitais conduziu à retomada de uma sustentação ideológica de tipo liberal, o chamado neoliberalismo.

De qualquer maneira, se o fenômeno do aprofundamento da internacionalização capitalista ocorreu a partir de condições concretas que se apresentam na dinâmica da economia e da organização do Estado, há certamente fatores humanos intencionais que intervêm nesse processo. Para Boaventura Santos, é falácia considerar que a globalização é um fenômeno linear e monolítico, já que ele “resulta, de facto, de um conjunto de decisões políticas identificadas no tempo e na autoria. O Consenso de Washington é uma decisão

política dos Estados centrais como são políticas as decisões dos Estados que o adoptam com mais ou menos autonomia, com mais ou menos selectividade”⁸ (2001, p. 56).

Desse ponto de vista, não há como separar o fenômeno da globalização de sua base de sustentação ideológica. O referido consenso trata da adoção de políticas de cunho liberal especialmente fundamentadas no liberalismo econômico e na exaltação dos mecanismos de mercado, como capazes de garantir a prosperidade econômica e a necessária reforma do Estado.

Outra contribuição importante para pensar as ações do Estado nesse contexto vem de Almerindo Afonso (2000). Ela rejeita tanto a ótica liberal como a marxista ortodoxa e entende que há novas formas de representações das concepções de *bem comum* e de *espaço público* na atualidade. Estas estariam sintetizadas em duas perspectivas opostas: ‘a promoção de quase-mercado e as relações com o terceiro setor’. Os *quase-mercados* surgem da promoção de mecanismos de mercado no interior da estrutura do Estado: sua forma administrativa, suas ações políticas voltadas para racionalidade do mercado. Isso ocorre sem que haja uma diminuição do poder estatal de intervenção. Os *quase-mercados* ocorrem na fase das políticas neoliberais.

A base ideológica chamada neoliberal, que serviu de substrato para legitimar as reformas políticas realizadas até aqui no caso brasileiro, identifica-se com características do liberalismo utilitarista. A valorização da eficiência do mercado e a centralização política estatal são suas principais características.

Afonso (2000) salienta que, contrapondo-se à noção de *quase-mercado*, há uma outra forma de organização do Estado que tende a valorizar o domínio público. Trata-se do chamado terceiro setor. Nesse caso há tendências e potencialidades para o fortalecimento do

⁸ A expressão Consenso de Washington foi cunhada no meio acadêmico a partir de um *paper* publicado em 1990, o qual expressava o conjunto de reformas considerado necessário para a América Latina a partir da perspectiva de organismos internacionais como o FMI, FED, BIRD, BID, etc. Fonte: Palestra de José Luiz Fiori, 1996. [Http://www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/textos/consenso-w.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/DireitosGlobais/textos/consenso-w.htm) Acesso em 31/03/2004.

Estado no seu vínculo com a comunidade, e isso evidenciaria fortalecimento de funções públicas do Estado. Entretanto, se esta é uma possibilidade, o que predomina por enquanto é um forte papel de organismos internacionais interferindo nos rumos da política e das ações dos Estados nacionais. É necessário, assim, que se verifiquem as contradições e as tendências da educação superior, com base na ótica dos organismos internacionais.

1.2 Lógicas da diversificação nas visões de órgãos internacionais

Esta seção apresenta elementos sobre a **concepção** de educação superior e sobre sua **diversificação** a partir de documentos de organismos internacionais promotores de discursos educacionais para o ensino superior⁹.

1.2.1 A visão da UNESCO: educação como bem público e pertinência

A Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tem desempenhado importante papel no sentido de estimular, ao campo educacional, possibilidades de inclusões sociais, étnicas e regionais. A UNESCO tem se destacado, avaliando especificamente a educação superior, através de Conferências Regionais e Mundiais, as quais destacam características, problemas e perspectivas para esse segmento educacional.

Três documentos referentes à produção da UNESCO serão abordados. O primeiro intitulado *Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior*, publicado originalmente em 1995. Neste documento reconhecem-se como tendências da educação superior comuns no mundo: *expansão quantitativa; diversificação de estruturas institucionais*

⁹ O Apêndice D, Quadro 1.1: Concepção de Educação Superior e de Diversificação Institucional em Documentos de Organismos Internacionais, apresenta uma síntese da exposição a seguir.

e *dificuldades financeiras*. A UNESCO reconhece o período de rápidas transformações e trabalha com a noção de *desenvolvimento sustentável humano*, através do qual o “crescimento econômico servisse ao desenvolvimento social” (UNESCO, 1999a, p 12). Defendendo liberdade acadêmica e autonomia institucional, afirma que a “pesquisa não é tão-somente uma das maiores funções do ensino superior, mas também uma pré-condição de sua relevância social e qualidade acadêmica”(p. 15).

Os maiores desafios para o ensino superior no mundo são resumidos assim (UNESCO,1999a, p.27): (a) relevância, que significa o espaço do ensino superior na sociedade, cobrindo, portanto, sua missão e funções, programas, conteúdos e sistemas de divulgação, assim como a equidade e questões de financiamento e responsabilidade pelas conquistas, ao mesmo tempo enfatizando a liberdade acadêmica e a autonomia institucional como princípios fundamentais para assegurar e enaltecer a relevância; (b) qualidade, definida como um conceito multidimensional envolvendo todas as principais funções e atividades do ensino superior; (c) e interiorização, a característica inerente ao ensino superior que tem crescido consideravelmente na última parte deste século.

Quanto à diversificação, são assinalados cinco tipos de questões (UNESCO,1999a, p.27): tipo, tamanho, perfil acadêmico, corpo estudantil e *status*. Relativo ao *tipo de instituição*, as IES podem ser universitárias ou não universitárias. O critério neste caso, faz referência à quantidade e à qualidade de pesquisa, ao número de disciplinas e de programas de estudos. O *tamanho* das instituições constitui outro indicativo da diversidade, sendo que há instituições de grande porte e, em geral, localizadas em grandes centros e/ou espalhadas em multicampus. O *perfil acadêmico e nível de estudo* é outra variante, havendo não apenas tendência à diversificação disciplinar, mas também à concessão de títulos por parte de instituições que não compõem o sistema de ensino superior e cujos portadores requerem reconhecimento acadêmico. Além disso, há variações no *corpo de estudantes* com alternância

entre estudos e experiência profissional, por razões econômicas e sociais. Os *recursos* que financiam e o *status* de propriedade das instituições, as designam como privadas, públicas ou mistas, com tendência ao fortalecimento do primeiro tipo.

Nesse documento, que foi elaborado em 1995, tendo sido debatido nos anos anteriores, já ficava bastante evidente a preocupação com a expansão da educação superior com base numa política de restrição de gastos públicos. Ficava também registrado o compromisso com a idéia de qualidade, vinculando-a fortemente com as noções de autonomia e liberdade acadêmica, numa tônica que lembra ideais típicos da universidade moderna.

O fenômeno da diversificação do ensino superior foi avaliado considerando-se fatores externos e internos (UNESCO, 1999a, p. 34). Externamente, (a) ocorrem novas clientelas, (b) acontecem mudanças no mercado de trabalho que repercutem junto a esse nível de ensino e a sua organização, (c) há corte em gastos públicos. Internamente, (a) ocorre maior diversificação de disciplinas acadêmicas com o desenvolvimento das ciências, (b) novos métodos de construção e de disseminação dos conhecimentos promovem multidisciplinaridade e interdisciplinaridade, (c) há maior aplicabilidade das funções do ensino superior .

No item do documento intitulado *Respostas do ensino superior* cabe destacar dois aspectos que chamam atenção para fins da análise aqui proposta. O primeiro diz respeito à noção de relevância do ensino superior e expressa a idéia da necessidade de maior vinculação sua a demandas e necessidades sociais. O documento atenta tanto para a necessidade de compromissos, como para as grandes demandas do desenvolvimento humano e social, como também para a atuação mais específica e redefinição de serviços acadêmicos junto à sociedade e às comunidades. Assim, as atividades de extensão são valorizadas.

O outro ponto importante diz respeito à pesquisa. Considera que seja indispensável a um bom sistema de ensino superior desenvolver pesquisa envolvendo pelo menos parte dos seus docentes e estudantes.

Os benefícios educacionais das atividades associadas à pesquisa são muitas vezes subestimados, em parte porque os elos entre ensino e pesquisa não são tangíveis ou claros. É importante que a pesquisa em instituições de ensino superior seja feita não somente para prestígio escolar ou por considerações econômicas, mas também para renovação geral e o desenvolvimento do ensino, aprendizagem e atividades públicas de serviço, inclusive a disseminação do conhecimento. Os pesquisadores deveriam também verificar como suas descobertas podem ser incluídas em currículos e programas de retreinamento. Além do valor educacional, a participação em projetos científicos ensina aos estudantes como trabalharem com parte de um time e aceitar a disciplina inerente à busca científica (UNESCO, 1999a, p. 65-66).

Enfim, o documento da UNESCO contribui não apenas para se pensar necessidades e tendências gerais, mas também para instigar aspectos pontuais sobre o fazer acadêmico e sobre a própria identidade de instituições de ensino superior que trabalham de maneira dicotômica a relação entre academia e sociedade e/ou entre ensino e pesquisa.

Resultado da Conferência Mundial sobre Ensino Superior (CMES), realizada na França em 1998, destacam-se documentos de discussão e o documento final intitulado *O ensino superior: visão e ação*¹⁰. O documento, de grande repercussão, inicia considerando a espetacular expansão do segmento da educação superior na segunda metade do século XX¹¹ e, ao mesmo tempo, o aumento das disparidades nesse segmento entre países industrializados, em desenvolvimento e os mais pobres. O teor do documento é de análise da problemática como questão social, apontando alternativas que possuem um enfoque filosófico humanista. Defende que a educação superior precisa ser vista a partir da contribuição para qualificação da vida social e do exercício de direitos sociais, garantindo acesso à diversidade de grupos sociais, de culturas e promovendo conhecimento, pesquisa e qualificação educacional em

¹⁰ A CMES, de 1998, foi precedida de Conferências Regionais sobre Educação Superior. O Brasil fez parte da Conferência Regional sobre Políticas e Estratégias para a Transformação da Educação Superior na América Latina e Caribe, em Havana/Cuba, em novembro de 1996.

diversos níveis. A educação superior possui missões e funções básicas que são enumeradas, esclarecendo também uma visão de futuro e ações correspondentes. Para este estudo, destacar-se-ão alguns pontos relativos à missão da educação superior e à sua diversificação.

Em primeiro lugar, o documento destaca a missão de educar, formar e realizar pesquisas, numa perspectiva de contribuição não só para o desenvolvimento social, mas também para consolidação dos direitos humanos. A igualdade no acesso para diferentes grupos sociais e de indivíduos é outro ponto fundamental, estando, no entanto, baseada no mérito individual. Além da pesquisa, entendida como função essencial, a educação superior deve garantir sua relevância, visando a objetivos de longo prazo, mas incluindo respeito a culturas locais e ao meio-ambiente no curto prazo.

Rafael Guarga, reitor da Univesidad de la Republica e participante ativo da CMES entende que os documentos da Conferência de 1998 consideram a educação superior como um “bien público, esto es, un bien patrimonio de la sociedad entera, em una nación dada.” (GUARGA, 2003, p. 2). Guarga destaca, entre outras coisas, a “fuerte énfasis en la pertinencia de la ES [educação superior] entendida esta como la adecuación entre lo que la sociedad espera de las institucionaes de ES y lo que estas hacen” (p. 3).

É particularmente interessante ver que a pesquisa é considerada essencial nos sistemas de educação superior e é vinculada aos estudos de pós-graduação, mas também é apresentada num outro nível:

deve ser implementada a pesquisa em todas as disciplinas, inclusive nas ciências sociais e humanas, nas ciências da educação (incluindo educação superior) [...] É de importância o fomento das capacidades de pesquisa em instituições de educação superior com função de pesquisa, pois quando a educação superior e a pesquisa são levadas a cabo em um alto nível dentro da mesma instituição obtém-se uma potencialização mútua de qualidade. (art. 5º, c) (UNESCO, 1999b, p. 23).

¹¹ “A segunda metade do século XX passará para a história da educação superior como o período de sua expansão mais espetacular: o número de matrículas de estudantes em escala mundial multiplicou-se mais de seis vezes, de 13 milhões em 1960 a 82 milhões em 1995” (UNESCO, 1999b, 17).

A valorização da pesquisa nesse documento parece possuir um sentido restrito e está localizada em instituições específicas: instituições com função de pesquisa, admitindo-se que, havendo diversificação, nem todas as IES terão essa função. A diversificação do ensino superior, por sua vez, é apresentada como forma de ampliar a igualdade de oportunidades. Assim,

a diversificação de modelos de educação superior e dos métodos e critérios de recrutamento é essencial tanto para responder à tendência internacional de massificação de demanda como para dar acesso a distintos modos de ensino e ampliar este acesso a grupos cada vez mais diversificados, com vistas a uma educação continuada, baseada na possibilidade de se ingressar e sair facilmente dos sistemas de educação.

Sistemas mais diversificados de educação superior são caracterizados por novos tipos de instituições de ensino terciário: públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos entre outras.[...] (art. 8º, a/b) (UNESCO, 1999b).

Cabe destacar que o presente artigo (8º) não apresenta de forma mais minuciosa a noção de diversificação institucional. Admite instituições “públicas e privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras”, deixando o espaço aberto também para tipos opostos. Além disso, o documento não trata da distinção entre instituições universitária e não universitária, deixando indicativo de que há espaço para todas, uma vez que a diversificação de ofertas de estudos deve ser intensa. Como já se chamou atenção, no entanto, considera a função e a prática de pesquisa elementos multiplicadores da qualificação nesse nível de educação, embora isso não signifique que todas as IES praticarão pesquisa acadêmica *stricto sensu*.

Certamente as questões não são novas; entretanto, a realidade social e da educação superior estão em mudança e, com isso, há maiores possibilidades de produção de novas práticas. O tipo de encaminhamento dado à realidade depende das óticas e das forças em disputa. Como se verá, há óticas que adotam ênfases bastante divergentes e forças expressivas em disputa no atual período.

A Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES) que seguiu a de 1998 ocorreu cinco anos após, em 2003. Desse encontro não se obteve documento final, mas sim um documento que esclarece alguns pontos importantes. Sob o título *Paris 1998+5*:

Seguimento o revision de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, o reitor da Universidad de la República e membro do Associação de Universidades do Grupo Mondevideo, Rafael Guarga, analisa a Conferência e a sua aproximação com a postura do Banco Mundial sobre educação superior.

Esclarece que o propósito de seu trabalho é sintetizar o significado que a CMES possui para países latino-americanos e interpretar o seu processo no cenário das orientações provenientes do Banco Mundial (BM) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Procede uma análise que denuncia a ótica privilegiada pelas análises do BM sobre educação superior, bem como as perspectivas da OMC de enquadrar o segmento da educação no segmento de serviços regulado pelo mercado internacional. Guarga registra a expectativa positiva dos participantes latino-americanos nas comissões de trabalho da CMES/ 2003 e registra também o descontentamento com a plenária final, quando o relator geral apresenta conceitos centrais do BM e ignora tanto os debates das comissões, como o documento de 1998. Os conceitos são

la educación superior como “bién público global” y la propuesta de que se constituyera desde la UNESCO un Foro Global de Acreditación y Evaluación para cumplir estas funciones con alcance planetario. Como ya se expuso, son dos aspectos, uno conceptual e outro operativo, de una misma tendencia que apunta al desplazamiento de lo nacional y lo regional a lo global, dejando en manos de las corporaciones internacionales de diversa naturaleza, una cuestión esencial en la construcción del futuro de las naciones soberanas (GUARGA, 2003, p. 9).

Os representantes da América Latina e do Caribe assinaram conjuntamente um documento de desacordo com a perspectiva do relatório geral entendendo que o documento não expressava uma posição de consenso. No conteúdo, defendem a noção de *bem público*, referente aos estados nacionais que o legitimam, frente à noção de *bem público global* que, em última análise, compreende e trata a educação superior como mercadoria global.

1.2.2 A visão do Banco Mundial: diversificação e otimização de resultados econômicos

O Banco Mundial tem desempenhado um especial papel na análise e na implementação das mudanças no ensino superior em diferentes países. No caso brasileiro, sua influência é inegável. Neste item, é apresentada a ótica defendida por esse organismo, a qual converge com a idéia de que é preciso primordialmente fortalecer a economia baseada no novo modelo de produção: o conhecimento. Com base nas análises de Rafael Guarga apresentar-se-ão contrapontos.

O primeiro documento objeto de atenção tem sua versão original publicada em 1994 e, na versão em espanhol, denomina-se *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. O documento expressa a compreensão de que há crise nos sistemas de educação superior em proporções mundiais, e ela está diretamente ligada às fontes de financiamento. A crise é considerada mais intensa em países em desenvolvimento e, por isso, há recomendação para reformas que obedeçam a quatro requisitos básicos: (a) fomentar maior diferenciação de instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; (b) proporcionar incentivos para que as IES públicas diversifiquem as fontes de financiamento; (c) redefinir a função do governo no ensino superior; (d) e adotar políticas que dêem prioridade à qualidade e à igualdade.

Efetivamente a ótica econômica no sentido do fortalecimento do mercado do ensino superior é o ponto alto desse documento. Quanto à diversificação institucional, identifica que as matrículas têm crescido em instituições de ensino superior não universitárias, que incluem politécnicos, institutos profissionais e técnico de ciclo curto, *community colleges* e programas de ensino a distância. Nesse tipo de IES os custos são mais baixos, sendo mais baratos para os

estudantes e tendo maior facilidade de execução por parte de mantenedoras privadas (BM, 1995, p. 5).

Ainda quanto à organização institucional, o documento ressalta a importância das instituições privadas, uma vez que “pueden reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplían las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado”¹² (BM, 1995, p. 6). Fica claro o posicionamento no sentido de fortalecer educação superior não universitária e não estatal.

Há uma importante ressalva registrada quanto às IES não universitárias. De um lado, quando consideradas instituições de segunda categoria diante das universidades, essas IES não oferecem ensino de qualidade que possa garantir a competição na disputa de vaga por trabalho. De outro lado, o BM alerta para o fato de que IES com objetivos específicos - educação técnico-profissional, por exemplo - muitas vezes vêm-se limitadas no sistema de ensino superior, sendo constrangidas a tornarem-se universidades para obter direitos de outorgar títulos, por exemplo. Assim, essa situação é chamada de ‘desvio acadêmico’ e é considerada prejudicial para a indispensável diversificação. É importante salientar que o objetivo maior da diversificação é o aumento de titulados e a formação de pessoal qualificado para o mercado com novas características numa sociedade que organiza sua produção baseada cada vez mais no conhecimento.

Em *Higher education in developing countries: peril and promise*, desenvolvido numa associação entre BM e UNESCO que se denominou *The task force on higher education and society*, a ótica do BM aparece forte¹³. O documento analisa o futuro da educação superior em

¹² O Estado deve criar mecanismos de fiscalização, avaliação e de acreditação de instituições privadas. Entretanto, deve evitar desincentivos como controles de preços das matrículas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6). No que tange às IES públicas, deveriam ter uma meta de, pelo menos, 30% de obtenção de financiamento privado (p. 8).

¹³ O documento foi elaborado por uma equipe de pesquisadores de treze países ditos em desenvolvimento e também desenvolvidos. O representante brasileiro foi José Goldemberg, professor da USP e ex-ministro da educação.

países considerados em desenvolvimento e trata mais especificamente da revolução do conhecimento, da expansão e da diferenciação do ensino superior.

Vive-se um período de mudanças estruturais fundamentais, marcado pela revolução do conhecimento. Na fase anterior, nos países em desenvolvimento, os níveis de produtividade na agricultura e na manufatura eram aumentados (1) pela combinação de tecnologia importada de países desenvolvidos com força de trabalho relativamente barata e (2) através do deslocamento da força de trabalho de setores de baixa para alta produtividade. Nesse padrão tradicional de desenvolvimento, uma força de trabalho educada tem uma grande vantagem, mas a ênfase dá-se realmente na alfabetização básica, em habilidades matemáticas e na capacidade de aprender novas tarefas (WORLD BANK, 2000).

O Banco Mundial considera que, na atualidade, para participar da chamada sociedade do conhecimento¹⁴, são necessárias novas habilidades, quais sejam, qualificação superior, independência intelectual, flexibilidade e capacidade de aprendizado ao longo da vida. Por outro lado, para esse organismo os avanços na tecnologia da informação têm tornado o volume crescente de conhecimentos mais acessível, efetivo e poderoso.

Computadores em redes e as novas formas de telecomunicação distribuem informações pelo mundo em rápida velocidade. A Internet, em particular, coloca mais conhecimento em circulação do que se colocou em qualquer outro período. Aqueles que têm as habilidades para usá-la, têm acesso a um recurso de muito valor na sociedade atual. O documento salienta que sem *capital humano* aprimorado, países irão inevitavelmente ficar

¹⁴ Conforme Schwartzman (2003), há uma crença difundida de que entramos uma nova 'economia do conhecimento', que demanda da força de trabalho níveis muito mais elevados de competência técnica e científica e isso explicaria a expansão da educação superior nas últimas décadas. O fato é que as novas tecnologias, pela sua própria natureza, dependem de um limitado número de pessoas com qualificações, extremamente altas, diferentemente das tecnologias mais velhas, que requeriam um número grande de trabalhadores habilitados ou semi-habilitados. Assim a tese do autor é de que a expansão da educação superior, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, tem mais a ver com a mudança no estilo de vida dos mais novos e com o valor econômico de credenciais educacionais em um mercado de trabalho instável e altamente competitivo, do que com as demandas tecnológicas da nova economia do conhecimento. A partir dessa interpretação entende-se que seria mais adequado falar-se em sociedade da escolarização do que em sociedade do conhecimento, expressão altamente difundida.

atrasados e viver a marginalização e o isolamento intelectual e econômico. Assim, defende uma ação urgente no sentido de ampliar a quantidade e a qualidade do ensino superior nos países em desenvolvimento.

A *Task Force* enfatiza que nos países em desenvolvimento a situação atual do ensino superior é precária. Caracteriza-se por professores de baixa qualificação profissional, com níveis baixos de titulação, que usam métodos tradicionais de ensino e recebem com baixa remuneração.

Outro tipo de problema é identificado junto aos estudantes. Esses são, em geral, despreparados devido à educação nas fases anteriores. Procuram artes ou humanidades, as quais lhes dão limitado campo de atuação profissional, e, de um modo geral, precisam decidir precocemente sobre seu futuro no mercado de trabalho. Isso ocorre porque a formação superior, desde o primeiro ano, supõe escolha de uma profissão.

Os dois tipos de problemas citados têm como elemento comum a falta de recursos para sua superação. Mesmo gastando uma proporção do PIB maior que a dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento destinam uma parcela pequena para cada estudante.

Junto a esses problemas, aparecem elementos de uma nova realidade para o ensino superior. A expansão do sistema ocorre devido à ampliação do acesso às escolas primária e secundária. Tudo isso combina com o fato de que o setor público e o setor privado têm se expandido de forma caótica, com uma deterioração da qualidade das antigas instituições e com desigualdades regionais. A busca de lucro nesse segmento da educação tem se intensificado.

A *Task Force* trata da diferenciação entre instituições de ensino superior, que tem se expandido e se aprofundado. Ela acontece, horizontalmente, com um grande crescimento no número de instituições operadas por mantenedores privados, principalmente os que têm fins

lucrativos, mas também por instituições filantrópicas e grupos religiosos. A força motora é a grande demanda por ensino superior.

Verticalmente, proliferam-se tipos de instituições que variam de acordo com públicos e com a natureza das atividades que privilegiam. O documento trata de quatro tipos verticais: universidades de pesquisa, universidades regionais ou provinciais, escolas profissionais e escolas vocacionais¹⁵.

A *Task Force* afirma que o sistema de educação superior precisa ser estratificado, a fim de garantir qualidade e educação de massa. Os segmentos sociais seriam orientados (1) à pesquisa e à alta competitividade ou (2) à educação mais acessível, de massa, voltada para o ensino. Segundo essa perspectiva, a diferenciação teria origem nas habilidades e interesses dos estudantes e na caracterização dos docentes a partir dos mesmos critérios. Não há uma discussão em torno da origem social de estudantes e de docentes. As diferenças são tomadas como naturais e oriundas das características dos indivíduos.

Outro aspecto importante é a defesa da necessidade de aumento de competitividade por docentes, estudantes e recursos entre instituições similares. Com isso, haveria uma melhoria nos padrões de performance e de mérito. Um indicador dessa competição é a mobilidade acadêmica de docentes entre instituições, a qual tende a produzir um ambiente acadêmico fértil.

Sobre a ação dos Estados, a *Task Force* avalia que eles têm tido pouca representação no sistema de educação superior, uma vez que não têm realizado a necessária regulação. Isso permite a disseminação de instituições de baixa qualidade, as quais, muitas vezes, recebem subsídios governamentais. Os Estados deveriam garantir que o sistema ao ‘interesse público’, oferecendo elementos não ofertados pelo mercado, promovendo igualdade e dando ‘apoio às áreas de pesquisa básica importantes às necessidades do país’.

¹⁵ Esses tipos serão apresentados mais detalhadamente na abordagem sobre os tipos ideais de instituições de ensino superior, na seqüência deste estudo.

Porém, na ótica da *Task Force* prepondera a interpretação de que o interesse público e igualdade tratam de elementos que ocorrem na competitividade de mercado. As regras para o funcionamento no mercado devem ser iguais, conforme o tipo de instituição, e o Estado deve garantir isso. Por outro lado, a noção de interesse público traduz-se como ganho dos indivíduos e da coletividade, através do consumo desse bem chamado educação. São exemplos, os ganhos econômicos individuais, a ampliação da escolaridade nacional e o aumento da produtividade que torna indivíduos e países mais ricos.

A noção de interesse público, nesse caso, é enfatizada pelos resultados econômicos que possa produzir. As palavras registram essa ótica e permitem que se vejam nesse documento as prioridades de preocupações dos seus autores.

O impacto macroeconômico da educação é forte: assim como indivíduos com uma educação de maior qualidade tendem a alcançar sucesso maior no mercado de trabalho, também as economias com taxas de matrículas e anos de estudo mais altas parecem ser mais dinâmicas, mais competitivas no mercado global e ter mais sucesso em termos renda per capita. (WORLD BANK, 2000, p.38 – tradução nossa)¹⁶

A *Task Force*, seguindo sua lógica de defesa do ensino superior e da ação reguladora estatal nesse campo, voltada para o desenvolvimento econômico, entende que a pesquisa e a geração de conhecimentos são consideradas fundamentais para acompanhar a economia do conhecimento que ora se desenvolve. As universidades de pesquisa em geral são financiadas pelos Estados e destacam-se pelo compromisso com caráter acadêmico das atividades que desenvolvem. O documento pondera, entretanto, que, sendo o conhecimento global, torna-se cada vez mais difícil o investimento nacional em universidades de pesquisa que produzirão conhecimentos gratuitos para outros. A tendência é a formação de agrupamentos internacionais de acordo com áreas de conhecimento, e, como consequência, o Estado tende a se fragilizar na ação de regulação.

¹⁶ The macroeconomic impact of education is strong: just as individuals with better education tend to achieve greater success in the labor market, so economies with higher enrolment rates and years of schooling appear to be more dynamic, competitive in global markets, and successful in terms of higher income per capita (WORLD BANK, 2000, p.38) .

No terceiro documento do BM, aqui analisado, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for tertiary education*, (WORLD BANK, 2003), há dois fatores cruciais para o crescimento e desenvolvimento social nas economias em desenvolvimento: os impactos da sociedade do conhecimento e a revolução da comunicação e da informação. Isso provoca mudanças importantes na educação terciária¹⁷.

De um lado, a educação terciária é cada vez mais influente, central na criação da capacidade intelectual para produção e utilização do conhecimento e para promoção de práticas educacionais continuadas. De outro lado, o surgimento de novos tipos de educação terciária e novos tipos de competição, fazem com que IES tradicionais mudem suas formas de operação e de oferta.

Assim, o BM considera que a maioria dos países enfrenta problemas de longa data em seus sistemas de educação superior. Seria preciso expandir o acesso com auto-sustentabilidade, vencer desigualdades de acesso, superar problemas de relevância e qualidade educacional, bem como a rigidez das estruturas administrativas e de gestão.

O documento, na linha de análise econômica e de mercado que lhe é característica, defende aspectos que pretendem ir além da ótica apresentada em 1994 (BANCO MUNDIAL, 1995), trabalhando com a noção de *bem público global* e defendendo que há (WORLD BANK, 2003, p. XIX): o papel emergente do conhecimento como fator principal para o desenvolvimento econômico; o surgimento de novos ofertantes da educação terciária; as transformações nas formas de oferta e nas características organizacionais da educação terciária como resultado das revoluções da informação e da comunicação; o crescimento das forças de mercado; o aumento das solicitações dos países por suporte financeiro para

¹⁷ Embora a expressão educação terciária já aparecesse em outros documentos internacionais, ela se torna mais incisiva neste documento, exprimindo uma concepção bastante aberta a tipos de programas e de agentes e instituições promotoras desse tipo de educação anteriormente classificada de superior. No documento de 1994 já apareciam as expressões educação superior, educação terciária e pós-secundária como sinônimos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. IX).

reformas e desenvolvimento na educação terciária; o reconhecimento da necessidade de um equilíbrio e uma visão compreensiva da educação como um sistema holístico que conta com capital humano, social e humanístico e seu papel como bem público global.

Apresenta ainda a idéia de que o entrelaçamento ou a comunicação entre níveis de ensino é necessária para qualificar os níveis inferiores. A produção de externalidades na comunicação e trabalho conjunto entre os níveis de ensino remete à noção de bem público. Entretanto, para além dessa noção de bem público nacional, o documento trabalha com a noção de competitividade de mercado internacional, remetendo para a idéia da educação como bem público global.

As principais mensagens que o relatório propõe são apresentadas a seguir (WORLD BANK, 2003, p. 5): (a) progresso social e econômico é obtido principalmente através do avanço e aplicação do conhecimento; (b) educação terciária é necessária para a criação, disseminação e aplicação do conhecimento e para a construção da capacidade técnica e profissional; (c) países em desenvolvimento e em transição estão sob o risco de serem ainda mais marginalizados numa economia global altamente competitiva, porque os seus sistemas de educação terciária não estão adequadamente preparados para capitalizarem-se com a criação e com o uso do conhecimento; (d) o Estado tem a responsabilidade de estabelecer um arcabouço que encoraje as instituições de educação terciária a serem mais inovativas e aptas a dar respostas às necessidades de uma economia do conhecimento globalmente competitiva e às mudanças nas necessidades do mercado de trabalho por capital humano avançado; (e) o grupo do BM pode dar assistência aos países clientes para capitalizar experiências internacionais e para mobilização de recursos para melhorar a eficiência e agilidade dos seus sistemas educacionais terciários.

No que tange às mudanças da organização da educação terciária, o texto assinala a recente diversificação, a qual estaria voltando-se para o atendimento a demandas, como é o

caso da América Latina, cuja tendência à diversificação aumentou junto com o crescimento no número da IES privadas.

Uma segunda onda de diversificação aparece com novas formas de competição, que transcendem limites geográficos, institucionais e conceituais. Os principais atores e instituições que emergem no mercado da educação terciária sem fronteiras são: universidade virtuais, universidade de franquia, universidade corporativas, companhia da mídia, bibliotecas museus e outras instituições, agentes de educação (WORLD BANK, 2003, p. 32).

Em resumo, a segunda onda de diversificação da educação terciária, no documento, refere-se a universidade virtuais, universidade franquizadas, universidades corporativas, outras instituições e agentes educacionais. As universidade virtuais que são instituições que competem com IES locais utilizando Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). O crescimento das universidades virtuais é expressivo. Universidade franquizadas oferecem cursos no seu local de desenvolvimento através das instituições locais, os quais são validados por IES estrangeiras. Universidades corporativas, que competem com as universidade tradicionais e podem operar através de seus próprios campos, através de universidade virtuais e através de parcerias com IES existentes. Poucas universidade corporativas têm sido acreditadas oficialmente e podem conferir graus, embora essa possa ser uma tendência para o futuro. Outras instituições como companhias da mídia, bibliotecas, museus, escolas secundárias têm alcançado o mundo da educação terciária. São exemplos: editoras que oferecem serviços de *design* de currículo e preparação de material educacional para oferta online, também museus e bibliotecas que oferecem cursos de educação continuada. Agentes educacionais, que são empreendedores virtuais que se especializaram em reunir ofertantes e consumidores de serviços educacionais.

O BM, em 2003, refere questões ligadas à flexibilização da gestão, à atuação pedagógica, à profissão de professor¹⁸. Registra que a transição de um modelo de educação superior de elite para um de massa nos países em desenvolvimento envolve riscos. Para expandir o sistema sem sacrificar a qualidade, seria necessário diversificar “instituições, públicas e privadas, grandes ou pequenas, universidades ou não universidades, programas de média e curta duração, institutos tecnológicos ou de artes liberais e instituições baseadas em pesquisa e acadêmicas; programas no campus ou a distância, etc. (WORLD BANK, 2003, p. 85).

Numa clara defesa do processo de internacionalização de um bem de mercado, o documento afirma que a garantia de qualidade das atividades desenvolvidas por uma IES deve ser obtida via organismos de acreditação, ao invés de buscar-se a qualidade em legislação específica que pretenda garanti-la. Os países deveriam oferecer procedimentos de licenciamento simples, complementados por mecanismos de garantia de qualidade que avalie os resultados (WORLD BANK, 2003, p. 88).

1.2.3 A visão da OCDE: diversificação através da educação terciária

É importante registrar que, embora não de forma tão detalhada, um documento da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 1998) apresentou a noção de educação terciária e indicou um afastamento em relação à noção de educação superior. O fato é que o sentido amplo dado a essa expressão inclui desde as universidades até todo o tipo de qualificação pós-secundária. A noção de educação terciária

¹⁸ Expõe como a tendência de transformação na profissão de professor a qual tende a mudar de perfil. A carreira pode desaparecer, fazendo com que profissionais que atuem em outras áreas do mercado desenvolvam atividades de docência. Além disso, na educação como o recurso da tecnologia, num cenário mais avançado, os tutores substituirão os professores (WORLD BANK, 2003, p. 42).

seria tão ampla a ponto de abarcar as iniciativas heterogêneas de missões institucionais, de cursos, de programas, entre outras.

A OCDE considera que o aumento da diversidade de estudantes tem provocado a intensificação de uma tendência já presente entre diferentes tipos institucionais, qual seja a de estabelecer missões que as distinguem umas das outras, além de estabelecer padrões de financiamento, governança e recrutamento próprios. Exemplifica que nos EUA há o uso de educação à distância e a aproximação entre educação secundária e terciária por meio uma mesma mantenedora que pode administrar recursos conjuntamente.

O que chama atenção no desenvolvimento do ensino superior recente, observado na influência dos organismos internacionais sobre as reformas locais, é que o fenômeno desenvolve-se com tendências comuns entre diversos países. Em todas as recomendações dos organismos internacionais, observa-se a valorização do setor privado como um dos traços predominantes. Isso ocorre também no caso brasileiro. A diversificação dos sistemas parece orientar-se pela lógica do setor privado do ensino superior, principalmente daqueles segmentos que se desenvolveram mais recentemente. A seguir serão vistas situações nacionais de diversificação e de expansão do ensino superior.

1.3 Lógicas da diversificação e da privatização em países ibero-americanos

Esta seção apresenta aspectos de experiências nacionais na diversificação do ensino superior, bem como expõe características desse fenômeno. Os efeitos da globalização no ensino superior são visíveis nas últimas décadas, especialmente através da readequação dos sistemas educativos à lógica internacionalizante. Esse fenômeno conta com a participação ativa de organismos internacionais, que atuam promovendo padronizações nos sistemas

nacionais de educação superior e também provocando reacomodações a partir da lógica de competitividade mercadológica.

Seixas (2001), analisando essa temática, mostra que a competitividade do campo econômico está presente de forma clara nos sistemas de ensino superior. “Se a universidade sempre foi uma instituição global, o processo de globalização actual reforça, sem dúvida, a internacionalização dos sistemas educativos.” (SEIXAS, 2001, p. 213).

A autora chama atenção para quatro tipos de implicações que estariam ocorrendo nesse setor com base na competitividade globalizada. O primeiro seria a retração dos financiamentos por parte dos estados; o segundo, o crescimento da tecnociência e de comportamentos de mercado, entendendo-se aí uma primazia do desenvolvimento científico utilitário; o terceiro, o relacionamento mais estreito entre empresas e agências estatais; o quarto, a “ênfase nas estratégias globais de propriedade intelectual”, aliada a empresas multinacionais e países industrializados (p. 213).

As implicações assinaladas dizem respeito às problemáticas concretas que se vinculam ao processo material de expansão internacional do ensino superior, mas também explicitam caminhos convergentes com a ótica dos documentos do Banco Mundial.

O estudo de Amaral e Teixeira (2001) analisa os efeitos da privatização no ensino superior, principalmente na Europa, na América Latina e no sudeste da Ásia. O estudo objetiva entender o quanto a privatização estimulou a diversidade no setor privado e ressalta a diversidade crescente desde os anos 1960. Os elementos que os autores apresentam permitem entender o fenômeno que possui características semelhantes em diversos países.

Amaral e Teixeira afirmam analisar a diversidade como inovação no ensino superior e não como uma coisa boa em si. Pretendem vê-la como resultado das relações de mercado e da tendência à privatização (2001, p. 360). Por outro lado, salientam que essa noção, pela perspectiva econômica, conduz à busca do novo.

Os autores apresentam interpretações sobre a noção de diversidade, baseados numa revisão da literatura que reconhece aspectos como diversidade do sistema, de instituições, de cursos ou programas. Entretanto, enfatizam que a diversidade, nesse caso, não se refere especificamente a tipos de instituições ou programas educacionais específicos. O termo, visto pela ótica econômica e da inovação, refere-se a quatro aspectos relevantes. A diversidade (a) nos mercados de produtos de ensino superior (ensino, pesquisa e extensão); (b) nos processos de produção (novos métodos de ensino e pesquisa); (c) nos fatores de produção¹⁹, diversidade em tipos de produtos disponíveis para o mercado (pesquisa tradicional ou diversidade programática, por exemplo); (d) nas novas redes comerciais (formas alternativas de tornar os serviços disponíveis à comunidade).

Em última análise, essas variações convergirão com diversidades institucionais e programáticas. Embora os autores anunciem os aspectos acima como aqueles que indicam diversificação e inovação do ponto de vista da análise econômica, adotam uma perspectiva que se concentra mais nos resultados do que nos mecanismos pelos quais os resultados são atingidos. O estudo propõe-se a auxiliar na compreensão da diversidade institucional, especialmente na tendência à adoção de mesmas formas institucionais entre países e a certo declínio acadêmico no novo setor privado.

[...] porque esta perspectiva concentra-se mais nos resultados do que nos mecanismos pelos quais eles são alcançados, ela auxilia a esclarecer alguns dos resultados intrigantes de pesquisa na área, incluindo a complexidade associada com a diversificação institucional, por exemplo, direção acadêmica e isomorfismo institucional. (AMARAL E TEIXEIRA, 2000, p. 360)²⁰

A diversidade no contexto da privatização crescente tem contado com um papel importante dos mercados e também dos estados, que têm regulado fortemente o ensino

¹⁹ Neste item deduz-se que se trata da utilização de recursos materiais e intelectuais para a produção acadêmica nas IES.

²⁰ “[...] because this perspective concentrates on results rather than on the mechanisms by which these are achieved, it helps to illuminate some of the puzzling findings of research in the area, including the complexities associated with institutional diversity, e.g., academic drift and institutional isomorphism.” (AMARAL E TEIXEIRA, 2000, p. 360)

superior. Dois fatores colaboram para essa situação. Um diz respeito ao limite na capacidade de financiamento por parte do Estado. Há um novo contexto para a intervenção estatal atual a partir do qual Estados e IES têm modificado suas relações. Os governos, limitados financeiramente, têm mudado a forma de financiamento, de administração e de fazer política para o ensino superior. Nessa mudança, o financiamento direto perdeu espaço para o autofinanciamento por parte dos consumidores, e novas formas de regulação do setor privado do ensino superior são viabilizadas pela ação do Estado.

O segundo fator diz respeito à expansão das taxas de matrículas e massificação do sistema que se viabiliza com o crescimento do setor privado. Embora a idéia de massificação possa manifestar-se com índices variados de acordo com o contexto social em que ocorre, os autores entendem que o setor privado do ensino superior se constitui na tendência para o futuro, principalmente para aquelas sociedades em que há um desenvolvimento tardio. Assim, nessas regiões há um processo de mercado ou *quase-mercado* que vem ligado ao fenômeno da privatização, no sentido do aumento da presença dos mercados privados diante do setor público-estatal.

É significativo ver que, mesmo não trabalhando com um produto meramente mercantil, o setor privado tem se adaptado à lógica de expansão, motivado financeiramente e com capacidade de flexibilidade organizacional e administrativa (AMARAL E TEIXEIRA, 2001 p. 361). A busca de eficiência e de mudanças institucionais em geral ocorre com maior rapidez no setor privado do que no público. Apesar disso, os resultados das análises de Amaral e Teixeira indicam que o setor privado tem promovido diversidade limitada e parcial. As instituições privadas têm privilegiado o ensino, com pouca ou nenhuma pesquisa e com pouca qualidade acadêmica frente a instituições mais antigas. O novo setor privado tem comportamento de baixo risco, com investimentos de baixo custo e seguros.

O senso comum interpreta que o mercado tenderá a produzir uma diversidade maior do que a regulação estatal possa vislumbrar. Isso ocorreria nos tipos de instituições, de programas (cursos, currículos) e de atividades. Entretanto, a produção acadêmica é colocada num patamar de importância secundária. Os autores consideram que, em tempos de recursos escassos, tende a haver um maior direcionamento dos gastos, e a função acadêmica tende a ficar em segundo plano, relativamente a períodos em que a abundância de recursos permite investimentos acadêmicos fortes e imitação de instituições tradicionais. Assim, se nos extremos estão a imitação de sistemas tradicionais ou inovação e diversidade, na atualidade a competição tende a ampliar a diversidade organizacional, fugindo de um modelo acadêmico clássico e se aproximando muito mais de certos tipos de modelos inovadores e diversificados.

Com relação às regiões do mundo, os autores afirmam que a Europa Ocidental (e até mesmo o processo de privatização inglesa) não conseguiu implantar um mercado real para o ensino superior. Houve uma privatização bastante limitada, significando diversificação de financiamentos e aumento de competição entre instituições, mas não uma ampliação de um setor de IES privadas dependendo exclusivamente do autofinanciamento (AMARAL E TEIXEIRA, 2001, p. 362).

Por outro lado, dizem os autores, na América Latina, na Ásia, nos EUA e na Europa Central e Oriental, privatização tem significado o estabelecimento de instituições controladas por organizações não públicas e financiadas pelos estudantes. O estudo focaliza este último grupo, do qual Portugal também faz parte.

Países com processo tardio de privatização, cujas instituições privadas tiveram o papel na massificação do ensino superior, têm condições semelhantes. Assim, nos EUA houve privatização precoce, e suas instituições privadas de origem confessional formam um setor nobre do ensino superior (Harvard, Yale, Princeton, e outras). Diferentemente, o Brasil e, na Europa, Portugal passaram por privatização tardia, e suas instituições privadas possuem outro

caráter, excetuando-se algumas instituições confessionais associadas à Igreja Católica, que são ‘nobres’ em seus países. Esse ‘outro caráter’ das instituições privadas mais recentes está ligado à presença intensa da lógica de mercado e a um certo distanciamento da lógica acadêmica.

O autores afirmam que Portugal tem um setor privado que se diferencia da Europa Ocidental, o qual se desenvolveu entre as décadas de 1980 e 1990. Houve expansão do setor privado com custos baixos para o setor público, mas isso tem se tornado um problema. As instituições privadas não têm respondido às demandas da economia, instalando-se em regiões mais populosas e ricas (Lisboa e Porto). A busca de resultados econômicos tem provocado também o desnível na distribuição de vagas por áreas. A oferta é grande em cursos de Ciências Sociais, com custos mais baixos e populares. As áreas mais caras não são contempladas pelo recente *boom* do setor educacional privado. As instituições privadas, ao lado das politécnicas e das públicas periféricas, compõem um grupo com menor prestígio junto aos estudantes e são incapazes de competir pelos docentes mais reconhecidos, uma vez que se dedicam prioritariamente ao ensino. Conforme Amaral e Teixeira (2001), a dificuldade em criar uma competitividade, de fato, com as melhores universidades públicas está na incapacidade de gerenciamento por parte do Estado e na busca de ganhos financeiros imediatos no mercado por parte dessas IES.

Na América Latina, houve grande ampliação do setor privado devido à incapacidade do setor público de dar conta da demanda por ensino superior. Também ocorrem problemas como ausência de pesquisa e de transparência no mercado de educação superior. Este último caso pode ser visualizado através da oferta de novos cursos sedutores que não necessariamente possuem correspondência com o mercado de trabalho²¹.

²¹ Helena Sampaio (2000, p. 99 e 100) mostra como a estratégia de crescimento das instituições do ensino superior privado no Brasil conta com o elemento da multiplicação de cursos dentro de uma área do conhecimento. Isso ocorre, por exemplo, nas áreas de administração, nas engenharias e na comunicação.

A distinção entre o setor privado tradicional e o novo setor privado é útil para interpretar a realidade atual. As instituições privadas tradicionais têm evitado um aumento excessivo no número de matrículas, enquanto as IES recentes se expandem de forma voraz no segmento de matrícula²². As IES de tipo tradicional também têm se expandido, mas isso ocorre muito mais porque elas têm sabido se beneficiar dos limites da IES públicas, como insuficiência em investimentos, falta de pessoal, massificação, pessoal pouco qualificado e politização/burocratização. Como tendência geral, a primeira geração de IES privadas foi sucedida por um grande número de IES de baixa qualidade, dedicadas ao ensino e com ausência de pesquisa.

Amaral e Teixeira (2001) dizem que a expansão do setor privado, em diversos países com desenvolvimento tardio, foi resultado de restrições econômicas, da ideologia neoliberal e da pressão de organismos internacionais, como o BM. Entendem que esse processo apresenta diversas dimensões de diversidade e que há padrões de convergência na privatização entre os diversos países. A convergência está fundamentalmente no período e nas condições de desenvolvimento da educação superior de massas, através do que um novo setor privado ganha força e possui características que o diferenciam do setor privado da primeira geração ou tradicional²³.

Há dúvidas sobre os alcances do novo setor privado. Em países onde instituições públicas não conseguiram alcançar uma gama maior de estudantes, o setor privado o faz,

²² Sob o título *Conglomerados dominam ensino superior*, o Jornal Folha de São Paulo publica artigo registrando o crescimento fantástico de instituições universitárias criadas recentemente. No Rio Grande do Sul o exemplo é a Universidade Luterana do Brasil - ULBRA. Criada em 1989, possui em torno de 40 mil estudantes e prevê ter 80 mil em 2005. **Folha de São Paulo**, 02.12.2001.p.C1.

²³ No caso brasileiro, como se poderá verificar no capítulo que busca elementos históricos, a idéia de que há diferentes gerações na expansão do setor privado é válida. Nesse caso parece adequado pensar em termos de três gerações: a primeira, que originou as universidades confessionais nos anos 40. A segunda geração originou –se da reforma de 1968 com a criação de faculdades isoladas de iniciativa de grupos laicos. Uma terceira teve origem, entre o final dos nos anos 80 e meados dos 90, a partir da mudança de estratégia do setor. Várias escolas isoladas ou federações de escolas superiores privadas são transformadas em universidades, dando origem a grandes universidades. Entre 1984 e 1993, este órgão [Conselho Federal de Educação] aprovou, somente no estado de São Paulo, a transformação de dezoito estabelecimentos isolados privados em universidades (SAMPALHO, 2000, p. 78).

atendendo principalmente grupos de adultos maduros ou de estudantes de grupos socioeconômicos em desvantagem.

Do ponto de vista social, isso que parece um paradoxo explica-se através da seletividade de exigências acadêmicas dada pelo sistema público, o que tende a impedir a entrada de estudantes 'não-padrão'. Assim, as instituições privadas de constituição recente têm características próprias quanto ao padrão de estudantes e ao trabalho acadêmico. Dependendo do autofinanciamento do estudante, também possui características especiais quanto à concentração em regiões economicamente privilegiadas. A diversificação de programas/cursos e de organização institucional, entretanto, está mais ligada a áreas populares e de baixo custo.

Outro elemento importante é a realização de parcerias entre muitas dessas instituições privadas com instituições estrangeiras para aumentar a sua credibilidade e/ou para desenvolver alternativas baratas para o estudo no exterior. Essas redes têm sido vistas como formas de respostas às exigências burocráticas e de resistência à administração pública. Mais uma estratégia para viabilizar o avanço do setor privado tem sido a inclusão de docentes do setor público, já aposentados, entre os seus quadros.

A diversificação de públicos e de produtos aparece em certos casos, dando origem a melhores taxas de matrículas e se beneficiando da maior flexibilidade institucional frente às IES públicas. Forte oferecimento de cursos noturnos, grande contingente de estudantes trabalhadores maduros e um rápido atendimento a demandas de estudantes populares também caracterizam a diversificação do setor privado. Tudo isso, entretanto, não é geral no setor. Muitas IES privadas têm imitado as públicas, principalmente nos processos de ensino e de oferta de cursos, e há certa tendência ao isomorfismo institucional em áreas de maior risco.

Segundo Amaral e Teixeira (2001), a característica mais comum, no entanto, é a falta de comportamento inovativo. Às vezes, replicam o setor público ou, em geral, garantem uma

rápida expansão (não inovação) através de cursos de baixo custo. Para o novo setor privado, os recursos não faltam porque a demanda excede a oferta. A diversificação limitada e parcial que ocorre no novo setor privado parece estar nas condições de oferta (horários, perfil de estudantes) e na organização institucional, já que há possibilidade de flexibilidade como as colaborações com IES no exterior.

Por fim, os autores qualificam a diversificação de fracasso parcial da privatização do ensino superior tardio. Há pouco equilíbrio entre intervenção/coordenação do setor privado e autonomia das IES privadas. É tarefa dos governos obter esse equilíbrio.

Governos adotam ou muito controle, por causa da sua desconfiança na iniciativa privada na educação, ou assumem uma posição muito frouxa, que tem permitido o crescimento rápido das instituições privadas que não têm critérios acadêmicos ou financeiros saudáveis. (AMARAL E TEIXEIRA, 2000, p. 389)²⁴

Nos diversos países da América Latina, o setor privado é relativamente recente. Seguindo a dinâmica internacional, esse setor cresce no contexto da expansão tecnológica e capitalista, da necessidade de ampliar a qualificação de segmentos que disputam espaço no mercado e da retração do Estado no financiamento de serviços, antes sob sua responsabilidade.

Entre os países latino-americanos, há importantes diferenças quanto à constituição e à importância do setor no conjunto do sistema de ensino superior e no seu grau de diferenciação interno. A Argentina e o México tiveram, tradicionalmente, as universidades públicas absorvendo o contingente de novas matrículas através do tempo. O Brasil e a Colômbia, já nos anos 70, contavam com um setor privado crescente junto com o aumento de matrículas nesse grau educacional. No Chile, nos anos 80, houve uma mudança radical na organização do sistema, fazendo com que o setor privado ganhasse um importante papel.

²⁴ “Governments have either controlled too much, because of their mistrust towards private initiative in education, or they have assumed an over-relaxed position, which has allowing the mushrooming of private institutions that posses no sound academic and financial criteria.” (AMARAL E TEIXEIRA, 2000, p. 389).

O Chile, no início dos anos 80, possuía duas instituições públicas e seis privadas, todas financiadas pelo Estado. A reforma dos anos 80 trouxe importante expansão das IES privadas com a criação de novas instituições sem financiamento público. Além disso, muitas instalações das duas universidades públicas, deslocadas de suas sedes centrais que serviam como *campi* avançados, foram desmembradas e transformadas em universidades regionais financiadas pelo Estado.

A diversificação do sistema distinguiu três tipos de instituições. *Universidades*, encarregadas de outorgar títulos profissionais e todos os graus acadêmicos, em especial licenciado, mestre e doutor. Os *institutos profesionales*, que podem fornecer títulos de licenciados e técnicos de nível superior, com carreiras de quatro anos. Os *centros de formación técnica*, que formam carreiras curtas, com cursos de três anos.

Rollin Kent esclarece que das oito universidades existentes em 1980 “se transformaron en un total de 301 instituciones posteriores a la secundaria en 1990, 93% de las cuales eran privadas. Resulta en particular sorprendente la creación de 26 universidades privadas en el último año del gobierno militar” (1997, p. 49/50). Os governos democráticos que sucederam essa reforma não romperam com o modelo, embora tenham estabelecido uma maior regulação, fazendo com que houvesse um sistema de acreditação/supervisão do sistema. Isso fez com que houvesse diminuição na criação de universidades privadas e, até mesmo, fechamento de escolas de formação técnica. De qualquer forma, entre 1989 e 1990 foram criadas 16 novas universidades, revelando ainda um fôlego na expansão fantástica vivida pelo setor privado, desde os anos 1980.

O crescimento do número de estudantes tem sido alcançado pelo setor privado técnico e não universitário. A distribuição regional ocorre de forma desigual, privilegiando a capital e os grandes centros urbanos. As novas instituições privadas têm menor prestígio que as suas congêneres da primeira geração, entre outras coisas, porque atende estudantes adultos que não

tiveram chances de ingressar nas instituições mais prestigiadas e que não puderam ingressar no ensino superior na idade padrão. No Chile, das 62 universidades, 42 não possuem apoio estatal, e a imagem pública do novo setor privado recente, de fato, não é boa (AMARAL E TEIXEIRA, 2001).

Os dados mais recentes, fornecidos por Leite, quando discute a noção de reforma na educação superior, mostram que “das 8 universidades públicas em 1980, o sistema hoje comporta 67 universidades (16 públicas por regime jurídico), 73 institutos profissionais e 127 centros de formação técnica; os estudantes pagam taxas que chegam a U\$ 3.000 anuais, as universidades indistintamente podem receber até 30% de seus ingressos do estado, sendo a PAA²⁵ um aporte fiscal indireto” (LEITE, 2002b, p. 32).

O caso da Argentina, embora tenha contado desde 1958 com instituições privadas, não apresenta o nível de privatização encontrado no Brasil, na Colômbia ou no Chile. Aquelas instituições eram majoritariamente católicas. Com exceção do ano de 1968, não houve grande crescimento do setor privado até o início dos anos 90. Mesmo assim, se, em 1958, havia 13 IES privadas, em 1968, existiam 23 (KENT, 1997, p. 23).

Na década de 80, com o fim do regime militar e como resposta a ele, foram fortalecidas as universidades estatais. As políticas do período foram desfavoráveis ao setor privado, que decresceu 2,3% diante do setor público, que cresceu 19,4%, fruto do ‘retorno’ de estudantes que haviam migrado para o setor privado devido à repressão policial e ao fechamento de programas. No início dos anos 90, houve crescimento do setor privado na Argentina.

O trabalho sobre avaliação institucional na Argentina e no Uruguai, coordenado por Leite, expõe que

²⁵ A PAA – Prueba de Aptitud Académica – constitui-se em mecanismo que regula o ingresso, garantindo aos melhores classificados o acesso às melhores universidades (LEITE, 2002B, p. 31).

A criação de novas universidades se intensificou no período entre 1988 e 1995. Em 300 anos (Córdoba foi fundada em 1613) foram criadas 8 universidades nacionais. Até 1970, havia 10 universidades nacionais e 21 privadas; entre 1970 e 1990 criaram-se mais 24 públicas e 7 privadas; de 1991 até o presente aumenta o número de universidades privadas. Hoje são 89 universidades (45 públicas e 44 privadas) em todo o território argentino com uma cobertura de 40%, para faixa etária de 18 a 24 anos (LEITE, 2002, p. 21)²⁶.

Houve a proliferação de instituições ligadas a grupos confessionais, a grupos empresariais e a grupos de docentes e pesquisadores que conseguiram financiamento junto a grupos empresariais (KENT, 1997, p. 25). O conjunto que compõe o setor privado se diferencia do público, uma vez que tem agilmente oferecido as mesmas carreiras, porém com menor tempo de duração. Na Universidade de Buenos Aires, os cursos em geral são de seis anos, e os mesmos cursos nas privadas podem contar com quatro anos. A característica marcante é que a grande maioria dos estudantes está matriculada em instituições públicas.

1.4 O caráter privatizante das reformas na educação superior

O conjunto dos movimentos nas esferas social, política e econômica que se relacionam aos sistemas nacionais de educação superior remete para o seu caráter privatizante. Tanto o movimento mais amplo das economias, como as recomendações do BM e os exemplos de reformas ocorridas nos sistemas nacionais indicam esse caráter.

Viu-se que os processos de globalização e o seu caráter intensamente, embora não restritamente, econômico interferem na dinâmica do ensino superior em nível internacional. Ocorrem reformas políticas e estatais interligadas a essa dinâmica que reafirmam a força de uma perspectiva ideológica que fortalece as relações de mercado diante de outras lógicas de

²⁶ O referido estudo mostra o caso da UDELAR – Universidad de la República -, no Uruguai, como o exemplo de uma universidade que possui características peculiares como o co-governo que conta com a participação de docentes, alunos e egressos e possui um conceito de avaliação institucional que é entendido como “ formulação de um juízo de valor mediante o qual se procura qualificar atividades universitárias de modo sistemático e rigoroso”, combinando com a prática do co-governo (LEITE, 2002, p. 85).

ação política. Os Estados deveriam diminuir de tamanho em virtude de privatizações e desobrigações financeiras, mas são ativos e fortes na promoção de mecanismos que ampliam as relações de mercado. A noção de *quase-mercado* permite que se visualize a esfera estatal aproximando-se da lógica privada, seja na adoção de formas administrativas do setor privado, seja no estímulo às iniciativas de mercado em campos que antes eram identificados prioritariamente com o funcionamento e com o financiamento público/estatal. Este é o caso da educação superior (AFONSO, 2000; AMARAL E TEIXEIRA, 2001; SEIXAS, 2001).

Na atualidade, organismos internacionais passaram a ter maior poder nesse segmento da educação e a assumir o papel de direcionadores do seu desenvolvimento, especialmente em países considerados em processo de desenvolvimento como é o caso do Brasil. Isso por si só coloca a necessidade de discussão sobre o que seja o caráter público da educação superior no interior de uma dada sociedade.

Através da UNESCO e do Banco Mundial, viu-se uma tendência geral para reafirmar a perspectiva de diversificação de instituições e de programas de estudos, além de flexibilizar currículo e métodos de trabalho pedagógico. Embora no caso da UNESCO tenha havido algum percalço – não houve documento em 2003 –, a CMES de 1998 foi enfática em valorizar uma educação superior comprometida com a qualidade de vida e com o direito humano à educação. Quanto ao Banco Mundial, foi recorrente o posicionamento de compromisso com a lógica de mercado e com perspectivas de crescimento econômico. A educação é entendida antes de mais nada como um bem econômico, produtor de externalidades e benefícios sociais.

As divergências de abordagem entre os dois organismos e as polêmicas geradas com base nisso evidenciam que a interpretação sobre o que privilegiar na educação superior não ocorre sem grandes debates. As perspectivas que se apóiam em análises de eficientismo econômico e técnico-produtivo terminam por desvalorizar a educação superior como espaço

de construção de conhecimentos sobre a vida social mais ampla e sobre caminhos para resolução de questões problemas do ponto de vista da convivência e do aprimoramento das trocas humanas em sociedade.

Coraggio (2001) afirma que o BM pode ser uma banco da informação, mas não do conhecimento. A sociedade do conhecimento passaria pela consideração de que este é culturalmente construído e, por isso, possui um caráter altamente endógeno. A construção de saídas para problemas existentes precisa do compromisso e dos conflitos entre diferentes óticas geradas localmente e tratadas publicamente.

É interessante ver que, na recomendação sobre diversificação institucional, o BM assim como no estudo de Amaral e Teixeira (2001), atribui sua necessidade aos objetivos de evitar sobreposição de funções e de selecionar públicos de acordo com suas habilidades e com seus interesses individuais. De fato, pensando estritamente em termos econômicos, é possível ver que há segmentação de estudantes nas instituições relacionada a características desse gênero. Entretanto, quando se adota uma perspectiva sociológica, vê-se que há não apenas indivíduos com interesses e habilidades específicas, mas segmentos sociais que são selecionados para um ou outro tipo de instituição de acordo com sua trajetória socioeconômica e sociocultural. Questões como essa remetem à necessidade de pensar-se em termos de um caráter que vá além do privado – individual e/ou mercadológico – e que remeta ao caráter público da educação superior.

O setor privado de educação superior mostra que existem qualificativos próprios para os tipos institucionais e para os segmentos atendidos. De um lado, está havendo o crescimento de um setor privado que oferece acesso a segmentos antes excluídos da escolarização superior. De outro, intensifica-se a fragilização acadêmica diante da expansão do mercado do ensino superior, especialmente em países que aprofundaram o acesso e/ou massificação em

período recente. As características das instituições e de seus estudantes, socialmente selecionados, colaboraram para isso.

Pensar o caráter público da educação superior passa, entre outras coisas, por verificar qual é o tipo de diversificação existente, a identidade do trabalho acadêmico desenvolvido pelas instituições diversificadas, o tipo de competitividade e sua legitimidade pública no sistema nacional de educação superior.

O próximo capítulo vai discutir a educação superior a partir da idéia de universidade. O objetivo é entender a identidade dos tipos de IES, suas variações, para avançar na discussão sobre a possibilidade de legitimidade pública por parte de instituições de ensino superior privadas.

Capítulo 2 – Caráter público e legitimidade pública da educação superior: mudanças contraditórias

Este capítulo trata de dois tipos de questões. Primeiro, da idéia de universidade e de seu caráter acadêmico, procurando mostrar que existem modelos de instituições de educação superior não homogêneos. A partir da idéia de universidade, objetiva-se chegar à noção de educação superior como expressão de heterogeneidade. Se a heterogeneidade institucional e de objetivos é uma característica intrínseca à educação superior brasileira, em especial, o ritmo acentuado com que se expandiu esse nível educacional, em período recente, colocou problemas de identidade e de legitimidade que se expressam, por exemplo, no questionamento a formatos institucionais, a práticas educativas e a relações com a sociedade. A crise de legitimidade pela qual passa a universidade é um exemplo disso. Torna-se válido, portanto, discutir aspectos da legitimidade de ações e de formas de organização das instituições.

Em segundo lugar, o capítulo discute concepções de público que conduzem à formação das noções de caráter público e de legitimidade pública. O estudo sobre a concepção de público apoia-se nas concepções de Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Boaventura de S. Santos. Os elementos teóricos são trabalhados com o objetivo de constituir caminhos para análise da problemática do público no ensino superior em dois níveis. A categoria de **caráter público** será utilizada no nível mais amplo, o nível internacional, considerando-se os fenômenos da diversificação institucional e das novas características de expansão da educação superior. A categoria de **legitimidade pública** será utilizada para a análise no nível micro, entendido como o do sistema nacional de educação superior para o nível local, do estudo de casos. Para chegar a cada uma dessas categorias, considera-se, além de conceitos clássicos sobre esfera pública, a noção de pertinência do ensino superior constituída a partir da perspectiva da UNESCO. Por fim, trata-se de esclarecer em que termos é possível falar-se em caráter público da educação superior e em legitimidade pública da atuação de instituições.

2.1 As diferentes idéias de universidade e de educação superior

A ciência e a educação modernas²⁷ surgem da pretensão filosófico-política da validade universal, da crença no progresso, da formação cidadã e da superioridade da verdade científica²⁸. O conhecimento moderno, através do método científico, pretendeu-se verdadeiro e válido igualmente para todos, embora tanto no método, quanto nos resultados das pesquisas científicas tenha atingido e/ou esteja atingindo de forma e em ritmos desiguais as camadas sociais e os povos.

A universidade não foi o *locus* de gestação dos ideais modernos nem do método científico, ficando à margem do desenvolvimento dos novos valores e novas idéias e aderindo a estas apenas tardiamente. “Alguns teóricos e historiadores consideram que a universidade moderna começou na primeira década do século passado com a fundação da Universidade de Berlim.” (SANTOS FILHO, 2000, p. 32-33). A universidade e o ensino superior desenvolveram-se de forma contraditória, como é característica das instituições sociais, embora, muitas vezes, sejam símbolos, junto com o método científico, de desenvolvimento linear e de validade universal através da idéia de progresso que também promovem. A

²⁷ “A universidade moderna a qual estamos acostumados desenvolveu-se da universidade clássica, que tinha uma dupla função: a produção e reprodução do conhecimento na forma de modos de aprendizagem teológica/filosófica/profissional/científica/secular; junto com a reprodução das elites pela formação de um *habitus* distinto e reconhecível, a educação implícita do corpo e do sentido. [...] Do ponto de vista das humanidades, uma preocupação central da universidade moderna, desenvolvida com o Iluminismo do século XVIII era não apenas a inculcação do conhecimento – embora no novo sentido enciclopédico de catalogar e ordenar todo o conhecimento histórico e cultural – mas também a formação da pessoa” (FEATHERSTONE, 2000, p. 62).

²⁸ Santos Filho (2000), analisando a universidade na modernidade, enfatiza três aspectos que fundamentam a compreensão e a percepção moderna de mundo. “A primeira crença básica da modernidade foi o conceito de progresso social, ou seja, a crença no progresso da sociedade e do indivíduo, na sua capacidade de melhorar a sociedade e de progredir pessoalmente; de certo modo, essa é a ideologia dos países capitalistas atuais. [...] Esta visão moderna de progresso social não acredita que a sociedade vá desembocar num beco sem saída ou ter um retrocesso histórico nesse seu processo de evolução. [...] A segunda verdade fundamental da modernidade foi a crença em universais. O valor fundamental dos universais da religião, da Idade Média, vai ser transferido para a crença em universais buscados e descobertos pela ciência [para analisar o mundo físico, o mundo social e a subjetividade humana]. A terceira crença fundamental da modernidade foi a da regularidade dos fenômenos. A ciência moderna se construiu na convicção de que existe regularidade e predizibilidade no mundo da natureza física e biológica e os sociólogos dessa tradição paradigmática vão estender essa crença para o mundo social [...]” (SANTOS FILHO, 2000, p. 31–32).

universidade, como instituição símbolo do conhecimento na modernidade, obteve significativa legitimidade por importante período.

A universidade moderna carrega em si, como qualquer outra instituição social, a identidade do seu tempo histórico, das perspectivas filosóficas predominantes e de interesses político-sociais em disputa²⁹. Assim, a universidade precisa ser conhecida e compreendida em contexto históricos, sociais e intelectuais e não pode ser idealizada. Ver-se-á que a idéia de ensino superior em sentido ampliado - e não só universitário - aparece precocemente na modernidade.

Charle e Verger (1996), estudando a história da universidade, mostram seus movimentos. Junto com o processo de laicização, foi ocorrendo um aumento do controle dos Estados sobre a universidade. Havendo progressiva regularidade de cursos e de exames, obtiveram-se níveis superiores de organização burocrática. Além disso, na modernidade tornou-se mais comum o surgimento de *verdadeiras escolas profissionais*. Fora das universidades foram sendo criadas academias e escolas especializadas que respondiam pela formação profissional³⁰.

Na França a universidade, identificada com o Antigo Regime, foi abolida em 1793.

²⁹ Na idade média “a universidade nasceu marcada pela presença da Igreja e pela sua chancela, o que de início balizou-a com consideráveis restrições de pensamento e de pesquisa.[...] Na luta por mais autonomia e liberdade, a universidade terminava por solicitar a mediação da Igreja de Roma, do poder papal, libertando-se do controle do bispo local. Então, a universidade buscou uma autoridade mais distante para de algum modo, ampliar seu espaço interno de liberdade acadêmica. Neste episódio histórico e por meio desta estratégia começou na Idade Média a conquista progressiva da *autonomia da universidade*.” (SANTOS FILHO, 2000, p. 19) Na modernidade, pode-se falar em duas ondas de reformas das universidades. Uma no contexto do absolutismo, século XVII, e outra, no século XVIII, marcada pelo despotismo esclarecido. Nos dois casos, a universidade teve sua origem vinculada à interferência do Estado. Este foi progressivamente assumindo responsabilidade pelos salários e por infra-estrutura para o seu funcionamento. Conforme Charle e Verger [...] “as reformas e os projetos de reforma do século XVIII que, acompanhando o progresso da tolerância religiosa e do espírito das Luzes refletem um verdadeiro desejo de modernização, geralmente pelo viés de uma adequação mais estrita com as necessidades dos Estados e das profissões.” (CHARLE E VERGER, 1996, p. 45 e 62).

³⁰Profissionalização claramente comprometida, laicização completa do pessoal docente, controle pelo Estado do recrutamento e da gestão, *numerus clausus* e internato para alunos, tudo contrapunha tais estabelecimentos – que a Revolução irá transformar em paradigma do ensino superior – às antigas universidades (CHARLE E VERGER, 1996, p. 66).

Em 1806, Napoleão recria a universidade como universidade imperial³¹ e, dois anos depois, por decreto, as antigas universidades são concebidas como conjunto de faculdades³². Nesse caso, as instituições de educação superior desenvolveram-se principalmente na forma de faculdades profissionais, visando à formação de profissionais úteis ao Estado e a ele vinculadas.

O modelo francês conta com uma rede de instituições tendo o Estado como mantenedor. As funções das universidades devem ser a de contribuir para o desenvolvimento nacional, para a pesquisa técnica e científica e para resposta a problemas sociais. As *Grandes Écoles* possuem um *status* superior e há também as escolas normais.

Na Alemanha criou-se o modelo de universidade que passou a ser tomado como uma referência da universidade moderna. O que se passou a chamar de modelo alemão³³ teve por base a concepção de W. von Humboldt, que defendeu a liberdade de aprender e de ensinar, o recolhimento e a liberdade do pesquisador e do estudante. Nesse caso a universidade passou a ser compreendida como tendo a função de formar o espírito crítico e de preparar para o avanço das ciências. “Humboldt via a universidade como a alma da sociedade e da cultura; assim, para desenvolver o mais alto saber, era necessária absoluta liberdade de ensinar e aprender. [...] O ensino e a pesquisa não constituíam um fim em si, mas instrumentos para atingir uma meta mais alta: o desenvolvimento da ciência.” (ROSSATO, 1998, p. 86).

Mais do que qualquer outro, o modelo da universidade alemã abriu caminho para a universidade contemporânea: valorizou a erudição, acrescentando o elemento da pesquisa; entendeu a universidade como uma comunidade científica, baseada na pesquisa e o ensino,

³¹O Estado garantiu para si o monopólio sobre essa universidade. *O corpo docente ficava encarregado exclusivamente do ensino público em todo o Império*. O monopólio tinha dois objetivos: (1) formar quadros que o Estado necessitava para ocuparem empregos civis e militares e (2) transmitir a ideologia do mesmo Estado (ROSSATO, 1998, p. 83- 84).

³²“As faculdades de medicina e direito se estabeleceram rapidamente, pois formavam profissionais, ao passo que as faculdades acadêmicas, de ciências e letras, gozavam de pouca autonomia em relação aos liceus, desempenhando um papel um tanto confuso e sem prestígio.” (ROSSATO, 1998, p. 84)

complementar a esta. A Universidade de Berlim sofreu a reforma humboldtiana no século XIX e passou a contar com alguns princípios de atuação que lhe são próprios e considerados, ao mesmo tempo, como princípios típicos da universidade moderna: (1) autonomia institucional; (2) busca de novos conhecimentos com a pesquisa; (3) unidade entre pesquisa e ensino; (4) integração entre os conhecimentos através da Faculdade de Filosofia (SANTOS FILHO, 2000, p 40)³⁴.

Pela ótica das contradições inerentes à instituição universidade, Martins (2002), focaliza a perspectiva iluminista e destaca ambigüidades relativas à existência concreta dessa instituição acadêmica. Entende que ela (1) distingue-se, a partir de Humboldt, pela excelência em pesquisa, porém tem se expandido cada vez mais como ensino e de forma cada vez mais escolar; (2) apresenta-se como sendo mantida pelo Estado, mas também por variados tipos de iniciativas do setor privado; (3) tem como característica a autonomia, mas depende de regulação e de perspectivas políticas estatais; (4) necessita formar para o mercado, porém também precisa formar para a vida em sociedade em seu sentido mais amplo. Essas ambigüidades certamente manifestam-se no sistema de ensino superior brasileiro, entretanto também são realidade em lugares onde se originaram modelos clássicos.

O modelo norte-americano de ensino superior conta com diversidade institucional que admite desde *colleges* com cursos de curta duração até universidades que incluem a função de pesquisa. A característica do sistema é o acesso de massas e o patrocínio por parte de grupos

³³Mesmo que se possa falar num modelo que inclusive serviu de referência em outros lugares e tempos, Charle e Verger alertam para o fato da persistência de prática antigas e a preocupação dos soberanos em controlar a universidade. (CHARLE E VERGER, 1996, p. 79)

³⁴Rossato (2003, p. 37-38) apresenta cinco modelos de universidades quanto às suas funções: **universidade da pesquisa**, Wilhem von Humboldt; **universidade do espírito**, tendo a função do ensino e sendo voltada para o conhecimento e para a ciência, defendida por John H. Newman; **universidade do Estado**, a napoleônica; **universidade da cultura**, formadora da cultura como sistema de idéias de uma época, presente no pensamento de Ortega y Gasset; e **universidade pragmática**, defendida por Anísio Teixeira, voltada para a pesquisa, mas com sentido utilitário para a sociedade industrial e tecnológica.

privados³⁵. O compromisso pragmático da universidade com o progresso e com suas funções não se esgotaram na clássica relação entre pesquisa e ensino. As múltiplas funções assumidas por universidades norte-americanas fizeram com que houvesse uma tradução da idéia de universidade para a de multiversidade.

Clark Kerr, a partir da experiência norte-americana, formulou a idéia de *multiversidade*, oriunda dos anos 60. Nela está presente a idéia de que a *universidade está no centro dos acontecimentos*, sendo uma instituição que responde a demandas sociais de serviços públicos, oferecendo assistência jurídica, para saúde e outras. A partir dessa idéia de compromisso social, expandiram-se as atividades extensionistas. De qualquer forma, o modelo da *multiversidade* foi questionado por analistas que indagam sobre a qualidade acadêmica de atividades de extensão e também sobre o fato de que as instituições tendem a crescer e tornar-se demasiadamente burocratizadas, tendo em vista a ampliação de seus compromissos com a sociedade (SANTOS, 1999, p. 206).

A complexidade da educação superior e as perspectivas expostas evidenciam a existência de várias idéias de universidade mostrando não apenas a existência de diversidade, mas também de problemas de identidade internos à vida universitária e aos sistemas de ensino superior. Exemplo da complexidade é visto no fato de que a universidade clássica, de elite, foi se massificando e se modificando. Por outro lado, nem sempre instituições não universitárias voltam-se necessariamente para o ensino de massa. Há exemplos nacionais de escolas superiores voltadas para a pesquisa e selecionadoras de elites acadêmicas e sociais que não se constituem como universidades.

Quanto às mudanças sofridas pela universidade, cabe uma aproximação maior ao caso alemão. Puntel³⁶ (2002) dá ênfase a ambigüidades manifestas na universidade alemã na

³⁵ O mecenato é uma característica presente no sistema norte-americano, uma vez que ex-alunos e empresários fazem doações em manifestação de apreço e de tradição na relação com instituições de ensino superior (ROSSATO, 1998, p. 134).

³⁶ Professor de Filosofia na Universidade de Munique, Alemanha.

contemporaneidade. Ele entende que o significado do termo universidade, na prática, tem sido aplicado a situações muito heterogêneas e que o modelo humboldtiano terminou por produzir universidades consideradas qualitativamente inferiores em relação a outras que se adaptaram melhor às demandas de produção de conhecimentos na atualidade, por exemplo universidades norte-americanas³⁷.

O autor considera ter havido um grande ‘erro’ histórico em seu país com a passagem para uma educação superior de massas, nos anos 60, mantendo-se o modelo de universidade de elite³⁸ humboldtiano. O modelo universitário trabalharia com o *intensional*, originado na intensividade da busca do conhecimento, no conceito *extensional* de ciência, que revela a abrangência e a dificuldade de unidade das ciências e, por último, trabalharia com o conceito moderno de pesquisa que expressa a contínua busca, o inacabado, e *pressupõe que a ciência não esteja ‘acabada’, ‘completa’ ou ‘definitiva’* (PUNTEL, 2002, p. 149).

Com a massificação, segundo o autor, foi ocorrendo heterogeneidade interna com diversificação de tipos de universidades, limitando-se, algumas, à pura educação ou ensino profissional. Se de um lado, o autor mostra que há heterogeneidade na atuação prática do tipo institucional *universidade*, por outro lado, ele apresenta uma caracterização nítida de um tipo de instituição que se organiza com base em critérios de profissionalização. Conceitualmente,

[...] a universidade é o lugar clássico do cultivo da ciência em relação a estudantes, de tal forma que o ‘ensino’ é ministrado a partir ou derivado da pesquisa científica. Isso tem como consequência institucional a necessidade inelutável de diferenciar estritamente entre diversas instituições de ensino superior. Segundo esta idéia, a universidade não é uma Escola Superior Profissional (‘Fachhochschule’) (PUNTEL, 2002, p. 152).

³⁷ O termo ‘universidade’ não é aplicado hoje à primeira categoria de instituições científicas, isto é, às instituições de pura pesquisa (estas se chamam ‘Institute’, ‘Sociedades Científicas’ [...] ‘academias’(sendo, porém, que esta expressão também é usada num sentido eminentemente profissional, por exemplo Academia de Medicina). Com respeito a isso a linha delimitadora é clara. Mas o termo ‘universidade’ é usado muito freqüentemente para denominar instituições que não superam o nível puramente profissional (técnico) (seja porque tais instituições têm explicitamente uma finalidade puramente profissional (técnico), seja porque, tendo uma finalidade não-puramente profissional, não alcançam efetivamente um grau superior; este último caso é certamente o mais comum). (PUNTEL, 2002, p.150)

³⁸ A noção de elite aparece aqui traduzindo a idéia de que um grupo restrito de pessoas que teria interesse e identidade com o trabalho de pesquisa num ‘lugar clássico’ da ciência e da própria pesquisa, a qual conta com o desenvolvimento do saber metódico e sistemático (PUNTEL, 2002, p.141/142).

No que tange à identidade institucional, na Alemanha há também um tipo de instituição que compõe o sistema de ensino superior e que ganha legitimidade no sistema por oferecer formação profissional: a *fachhochschule*. Essas instituições não universitárias são expressão da heterogeneidade institucional que compõe a educação superior³⁹. Vê-se que a diversificação institucional é fato que aparece e se consolida de acordo com os processos históricos das sociedades e de seus sistemas educacionais, mesmo em países tidos como representativos do modelo clássico de universidade.

Diante da complexidade histórica da existência da universidade e da educação superior, bem como diante das características próprias da sociedade atual, pela massificação e pela dinâmica e importância do conhecimento, não seria adequado pensar em educação superior de forma simplificada ou a partir de um único modelo institucional.

2.2 Legitimidade como problema da universidade contemporânea

Santos (1999) trata da idéia de universidade e analisa contradições e crises pelas quais essa instituição passa. Santos afirma que mesmo com a crítica de Ortega y Gasset⁴⁰ e com os

³⁹ Os sistemas nacionais de educação superior desenvolvem alternativas mais ou menos polêmicas para atender a demanda por ensino superior. Na Alemanha há os *Fachhochschule*, voltados para formação profissional; na Inglaterra existem os Politécnicos, que recentemente puderam optar por transformarem-se em universidades; nos EUA os *Community colleges*, garantidores de uma formação básica no ensino superior. No caso brasileiro, especialmente a partir da segunda metade do século XX, tem-se a presença das faculdades como alternativa às universidades.

⁴⁰ Ortega y Gasset defende que a missão da universidade nem é apenas formar para profissionalização, nem para a pesquisa. Ela deve ter diversas missões e voltar-se de cultura geral, tendo o estudante e o conhecimento como centros. Criticando a idéia de que se deva seguir o modelo alemão e defendendo que o fundamento da pedagogia é diferente do princípio da ciência, Ortega y Gasset diz que a “cultura é o sistema vital das idéias em cada época. Importa muito pouco que essas idéias ou convicções não sejam, nem em parte, nem totalmente, científicas. Cultura não é ciência. É traço de nossa cultura atual que grande parcela de seu conteúdo proceda da ciência; mas em outras culturas não foi assim [...] a Universidade contemporânea complicou enormemente o ensino profissional que aquela, em embrião, proporcionava, e acrescentou a pesquisa, retirando quase por completo o ensino ou a transmissão da cultura (1999, p. 63).

movimentos dos anos 60⁴¹, os objetivos da universidade se mantiveram como sendo a investigação, o ensino e a prestação de serviços. Efetivamente, a existência concreta das universidades, a expansão do ensino com novos públicos e a expansão da investigação com novas áreas do saber fazem com que a idéia de universidade também modifique. Na prática, a universidade adotou um caráter cada vez mais utilitário, respondendo a uma multiplicidade de funções. Essas funções tendem a se traduzir, às vezes diretamente, outras vezes de forma mais indireta, às necessidades do mundo social e econômico evidenciando contradições no interior da vida universitária.

Santos, numa perspectiva sociológica, salienta:

A função da investigação colide freqüentemente com a função de ensino, uma vez que a criação do conhecimento implica a mobilização de recursos financeiros, humanos e institucionais dificilmente transferíveis para as tarefas de transmissão e utilização do conhecimento. No domínio da investigação, os interesses científicos dos investigadores podem ser insensíveis ao interesse em fortalecer a competitividade da economia. No domínio do ensino, os objetivos da educação em geral e da preparação cultural colidem, no interior da mesma instituição, com os da formação profissional ou da educação especializada, uma contradição detectável na formulação dos planos de estudos da graduação e na tensão entre esta e a pós-graduação. O acionamento de mecanismos de seleção socialmente legitimados tende a colidir com a mobilidade social dos filhos e filhas das famílias operárias tal como a formação de dirigentes nacionais pode colidir com a ênfase na prestação de serviços à comunidade local (SANTOS, 1999, p. 189).

Diante de dificuldades como essas, a instituição universidade é classificada como ‘em crise’. A noção de crise adota diferentes matizes, de acordo com a perspectiva analítica. Assim, aparece desde a crise de organização interna, de perda de autonomia, até a crise de reconhecimento público sobre sua função na sociedade. Santos classifica três tipos de crise: crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional.

⁴¹ Nos anos 60, o isolamento da universidade em relação à sociedade foi objeto de crítica e se expandiu a demanda para que fosse mais prática. Essa compreensão teve duas vertentes. Uma, traduzindo prática como atuação mais tecnológica e, outra, entendendo-a como sócio-política (SANTOS, 1999, p. 200). O movimento estudantil foi o protagonista da mais intensas críticas à universidade.

A *crise de hegemonia* é uma crise entre ‘conhecimentos exemplares e conhecimentos funcionais’ e diz respeito ao fato de que esse tipo institucional, na medida em que cumpre funções contraditórias, torna-se incapaz de atingir objetivos específicos dos conhecimentos demandados pela sociedade, deixando de ser o centro e passando a ser uma das alternativas do ponto de vista dos grupos demandantes da educação superior. A crise de hegemonia se justifica tanto pelas mudanças culturais de valorização de conhecimentos com origens distintas, quanto pelas demandas do trabalho e pela necessidade de resposta a problemáticas de cunho social. Santos qualifica a situação de sobrecarga funcional, afirmando que a diferenciação interna é inevitável e que a crise de hegemonia é consequência, já que perde centralidade impedida de responder a tantas demandas.

Vinculada à crise de hegemonia aparece a crise institucional, já que entram em xeque modelos organizativos que lhe serviram de referência historicamente, e modelos de outras instituições sociais – empresariais, por exemplo – tendem a impor-se em seu interior. A identidade organizacional da universidade torna-se difusa, podendo colocar em questão o seu caráter de instituição social que tem a tarefa de pensar a sociedade da qual é fruto⁴².

Como elemento das crises da universidade, aparece também a de legitimidade, uma vez que deixa de ser vista de forma consensual. “[...] está em causa o espectro social dos destinatários dos conhecimentos produzidos e, portanto, a democraticidade da transmissão destes.” (SANTOS, 1999, p. 192). Embora a legitimidade refira-se à percepção social da universidade ou à *aceitação consensual da sua existência institucional*, a sua atuação em sentido universalista pode ser discutida.

⁴² Marilena Chauí tem discutido, com base no caso brasileiro, a identidade da universidade, entendendo que ela se desloca da condição de instituição social para a de organização. Como instituição visaria sua função na sociedade numa perspectiva universalista. Como organização, volta-se para o eficientismo interno, ficando marcada por um caráter instrumental e efêmero. (CHAUÍ, Marilena. *Sociedade, universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social. Seminário Universidade: Por que e como reformar?* MEC/SESu. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acessado em: 20 de abr. 2004.)

De fato, a educação superior exercida de maneira democrática não foi a marca característica da universidade moderna. Ao contrário, afirmando sua identidade a partir do modelo alemão de universidade de pesquisa não se poderia ter a ilusão de qualificá-la como democrática. Embora em princípio apresente-se com inquestionável importância histórica, na prática a universidade moderna traduziu-se em instituição de elite. A compreensão dessa condição passa por perspectivas históricas, político-sociais e da sociologia do conhecimento.

Segundo Santos, a universidade, como expressão da cultura moderna, sempre trabalhou com a alta cultura e foi incapaz de produzir cultura de massas. Entretanto, o conflito dessas culturas era um fenômeno que ocorria externamente a essa instituição. Ocorre que com a democratização do acesso, nos anos 1960, a “universidade não atenuou a dicotomia, apenas a deslocou para dentro da universidade pelo dualismo que introduziu entre universidade de elite e universidade de massas” (SANTOS, 1999, p. 194).

Compromissado com a socialização do saber e com a ruptura em relação ao paradigma moderno, Santos afirma que nos anos 1980 a dicotomia permanecia entre universidades de elite e universidades de massa, para a primeira estava destinada a distribuição da alta-cultura, ou seja, da cultura desenvolvida pela elite. Com isso não houve uma ruptura em relação ao elitismo, mas sim sua promoção. De qualquer maneira, a universidade havia de responder pelo mundo ilustrado e pelas demandas diretas do mundo do trabalho, já que este demandava formação profissional. Como resposta,

plenamente assumida nos anos sessenta, trouxe consigo, como já referi, a diferenciação interna do ensino superior e da própria universidade. Ao lado das universidades ‘tradicionais’ surgiram ou desenvolveram-se outras instituições especificamente vocacionadas para formação profissional, mantendo graus diversos de articulação com as universidades: Community and Junior Colleges nos EUA, Fachhochschule na Alemanha, Institutes Universitaires de Technologie na França. Polytechnics na Inglaterra. Por seu lado, as universidades, que entretanto se multiplicaram, passaram a conhecer novas formas de diferenciação e de estratificação (SANTOS, 1999, p. 196).

A universidades passaram a contar, além das faculdades tradicionais, com faculdades profissionais e também culturais. Essa flexibilidade interna permitiu sua sobrevivência, mas

cada vez mais a universidade precisou responder intensivamente às demandas do trabalho. Essas mudanças e a centralidade do conhecimento como recurso para produção e para trocas, indica que a universidade não consegue responder às demandas e que a educação estará cada vez mais inserida nos espaços de produção.

Embora a origem e a história da universidade moderna tenham como traço característico o elitismo, essa instituição manteve-se legitimada por longo período histórico. O caráter elitista pode ser visto no limitado acesso e na referência ao conceito clássico alemão de universidade formadora, que desenvolve o método científico com graus importantes de rigor e conta com indivíduos pesquisadores em condição de dedicação. Apesar disso, a interpretação social sobre seu papel manteve uma dimensão de reconhecimento que preponderou por longos anos.

Paradoxalmente, os problemas de legitimidade estão muito mais ligados ao fenômeno da massificação do que da elitização. Ocorre que diante da obtenção de direitos sociais, inexistentes anteriormente, tornou-se visível socialmente o caráter elitista que não era percebido até então.

A crise de legitimidade ocorre, assim, no momento em que se torna socialmente visível que a educação *superior* e a *alta* cultura são prerrogativas das classes superiores, altas. Quando a procura de educação deixa de ser uma reivindicação e passa a ser aspiração socialmente legitimada, a universidade só pode legitimar-se, satisfazendo-a. Por isso, a sua função tradicional de produzir conhecimentos e de os transmitir a um grupo social restrito e homogêneo, quer em termos das suas origens sociais, quer em termos dos seus direitos profissionais e de modo a impedir a sua queda de *status*, passa a ser duplicada por esta outra de produzir conhecimentos a camadas sociais muito amplas e heterogêneas e com vistas a promover a sua ascensão social (SANTOS, 1999, p.211).

A situação de crise, analisada por Santos, refere-se a um tipo de instituição clássica nos sistemas de educação superior de diferentes sociedades. Certamente que a crise em foco cria o seu contraponto, ou seja, a oportunidade promissora para outras ações e instituições no campo do ensino superior. Como lembra o próprio autor, uma crise em um subsistema traduz congruência em relação a outro subsistema, produzindo equilíbrio no sistema mais amplo.

A crise de legitimidade vivida pela universidade certamente não é idêntica à problemática da legitimidade relativa a outras instituições de ensino superior. Entretanto, na medida em que se pensa em termos de sistema e das instituições no interior de um sistema, a noção de legitimidade torna-se útil para analisar a função desempenhada e o reconhecimento dessa função por parte dos segmentos sociais envolvidos.

De fato, parte-se da realidade de que (1) as universidades conservam, em geral, o traço de instituições de elite, (2) há uma tendência internacional à ampliação do acesso à educação superior por meio da diversificação institucional, (3) a educação superior será acessada a partir de uma heterogeneidade de IES, (4) a natureza da educação superior não se limita a promoção de conhecimentos técnico-profissionais e utilitários, do ponto de vista da produção e da economia, (5) a educação superior e as suas instituições, através de suas funções sociais e de sua identidade acadêmica, devem desfrutar de legitimidade.

Por outro lado, entende-se que o contexto mais amplo da educação superior, no qual se inserem as instituições e os agentes sociais que as compõem, é elemento fundamental para interpretar seus traços específicos. Essa situação conduz à necessidade de análise da noção de público para que se possa entender o caráter do contexto e das tendências internacionais. Para avançar na análise com base nesses pressupostos, é necessário que se esclareçam as fontes para interpretação das noções de legitimidade, de público e de pertinência.

2.3 Concepções de legitimidade, de esfera pública e de pertinência

Com esta revisão, entendemos neste estudo, que o reconhecimento de uma instituição social de educação superior ocorre pela **legitimidade pública** que obtém e pelo seu **caráter público**, considerando que este possui um sentido político e social. Para esclarecer os caminhos que se percorre a seguir, trata-se das noções de legitimidade, de público e, agregada a elas, a noção de pertinência social. Cabe ressaltar que se faz necessário analisar elementos

da relação público e privado, não só porque se trabalha com a noção de público para qualificar a idéia de legitimidade e natureza da educação superior, como também porque se tem como objeto empírico um setor da educação superior que pertence ao segmento privado, particular.

2.3.1 A noção de legitimidade para as instituições de educação superior

A noção de legitimidade em Weber expressa a idéia de que as relações sociais organizam-se a partir de um envolvimento dos indivíduos que é consentido por eles próprios. A compreensão subjetiva dos indivíduos de que determinada relação social é válida confere legitimidade ao conteúdo das ações sociais e viabiliza formas de relações sociais e de dominação.

A relação de dominação para Weber é, portanto, uma forma de relação social que estabelece organização hierárquica – entre dominado e dominador – entendida como válida pelos participantes. A validade social da relação garante durabilidade no tempo e previsibilidade de comportamentos. O conjunto desses elementos é que permite falar-se em legitimidade da relação social e da dominação estabelecida.

A crença na legitimidade de uma relação social é que dá estabilidade e constitui as instituições sociais. A base dessa crença pode ter diferentes naturezas, ou seja, pode obedecer a racionalidades distintas.

De acuerdo com la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y formentar la creencia en su *legitimidad*. [...] La *legitimidad* de una dominación debe considerarse sólo como una *probabilidad*, la de ser tratada prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante (WEBER, 1994, p. 170).

Por um lado, a legitimidade não é algo dado ou definitivo e, por outro lado, é buscada e considerada necessária para fins de manutenção das formas de dominação existentes. Cabe assinalar que as noções de dominação e de legitimidade, em Weber, não se reduzem à esfera

política. Para ele, a sociedade organiza-se através de diferentes esferas de ação que possuem relativa autonomia entre si, já que não há uma que seja predominante por excelência. Desta maneira, em diferentes esferas sociais, o elemento da legitimidade é aquele que garante a durabilidade das relações sociais, tornando-as instituições e permitindo um tipo de convivência através do qual as relações de poder perdem força diante das relações de dominação consideradas legítimas.

A legitimidade gozada pela instituição universitária, ao longo da sua história moderna, pode ser compreendida mais pelo caminho da dominação e do consentimento concebido por Max Weber, do que por uma pretensa validade universal e igualitária dessa mesma instituição. De qualquer forma, existem situações nas quais determinadas instituições são dominantes, menos pelo consentimento do dominado e mais pelo monopólio de poder que exercem. Por esse caminho parece válido considerar que a universidade deve manter-se, no próximo período histórico, como a representante maior das instituições de educação superior. Mesmo enfrentando crise de legitimidade junto à sociedade, ela tem se constituído na instituição referência para os sistemas de educação superior porque possui trajetória e identidade definida através dos processos históricos vividos.

É importante reter que a noção de legitimidade não é idêntica à de legalidade e que ela requer reconhecimento e consentimento por parte de segmentos sociais e atores interrelacionados e interessados, mas sem necessariamente supor consenso. Trata-se de interesses mais ou menos subjetivos, podendo manifestar-se de maneira diferenciada entre atores sociais heterogêneos no reconhecimento da validade de uma dada relação ou um dado tipo institucional.

A legitimidade pública, entretanto, precisa ir além e apresentar-se como legitimidade no âmbito da esfera pública, ou seja, da construção de alternativas políticas e de atuações sociais capazes de responder a necessidades não meramente utilitaristas e instrumentais da

vida humana em sociedade. Identifica-se, portanto, com o caráter democrático da vida social e com a construção de alternativas que permitam espaços para realizações de grupos sociais na sua identidade e na sua promoção social, política e intelectual. Seriam oportunidades para aprimoramento da vida em conjunto, embora não necessariamente de forma consensual.

2.3.2 A noção de público e de esfera pública aplicada a instituições de educação superior

O objetivo desta seção é reunir elementos que permitam pensar a noção de público para poder adotar a idéia de caráter público e de legitimidade pública da educação superior. Opta-se por buscar elementos históricos e referenciais da filosofia política para chegar a uma compreensão da sociologia política.

Bobbio (1997), analisando aspectos de uma teoria geral da política e voltado para a problemática do Estado, discute a dicotomia da relação público e privado e afirma que, historicamente, ocorreu o primado do direito privado sobre o direito público no Ocidente. Isso se deveu à grande influência da ótica romana que privilegiava a família, a propriedade, o contrato e os testamentos⁴³.

A compreensão do direito positivo como direito da razão e com validade absoluta revela a perspectiva de um tempo e de um lugar histórico. O período da modernidade no Ocidente, entre outras coisas, registra a super-valorização da capacidade humana racional e adota uma perspectiva naturalista e absolutizadora de valores constituídos ou reconhecidos pela razão histórica desse período. Isso ocorre no contexto da consolidação da sociedade

⁴³ “... o direito privado romano, embora tendo sido na origem um direito positivo e histórico (...) transforma-se através da obra secular dos juristas, glosadores, comentadores, sistematizadores, num direito natural, até transformar-se de novo num direito positivo com grandes codificações do início do século XIX, especialmente a napoleônica (1804) – um direito positivo ao qual seus primeiros comentadores atribuem uma validade absoluta, considerando-o como o direito da razão.” (BOBBIO, 1987, p. 21)

burguesa e tem raízes na afirmação de uma nova lógica de organização social e econômica. Portanto, se no século XIX há compreensão e valorização do direito privado como direito derivado da razão, no período posterior, essa mesma razão criará espaço para um direito público muito identificado com o Estado⁴⁴.

A ótica moderna sobre a noção de público, que se refletiu nos próprios estudos da ciência política, privilegiou a institucionalização. A tradição colocou a necessidade de interpretar-se a política tendo o Estado como centro das atenções e entendendo que por esse caminho se daria conta de apreender o caráter público das políticas, o qual só poderia estar na sociedade política organizada e institucionalizada na forma de Estado.

Bobbio (1997) expõe que a redução da política à sua ligação com o Estado tem raízes históricas. Se na antiguidade a *polis* fazia o ‘político’ coincidir com o ‘social’, nos períodos históricos posteriores houve separação⁴⁵. Na tradição aristotélica a idéia do público é de que “a totalidade tem fins não reduzíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem, e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes” (BOBBIO, 1987, p. 25). A noção de democracia grega está na base da defesa da participação política e também supõe um certo igualitarismo entre os participantes. Nesse sentido, o cientista político esclarece que frente ao individualismo moderno coloca-se o organicismo antigo⁴⁶.

⁴⁴ Para fazer frente a algumas de suas auto-contradições, no pós Segunda Guerra Mundial, as sociedades capitalistas avançaram no sentido de reconhecer que não seria apenas a soma dos interesses de seus membros individuais que constituiria o interesse público. Esteve presente certa preocupação com a totalidade da sociedade. Assim, desenvolveu-se um modelo de esfera pública intensamente ligado às ações estatais sob o título de Estado de bem-estar. Sobre esse período afirma Bobbio: “o Estado foi pouco a pouco se reapropriando do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa até absorvê-lo completamente na experiência extrema do Estado total” (BOBBIO, 1987, p. 25).

⁴⁵ “De um lado o cristianismo subtraiu da esfera da política o domínio sobre a vida religiosa, dando origem à oposição entre poder espiritual e poder temporal, que era ignorada no mundo antigo. De outro lado, o nascimento da economia mercantil burguesa subtraiu da esfera política o domínio sobre relações econômicas, dando origem à oposição (...) entre sociedade civil e sociedade política, entre esfera privada, ou do burguês, e esfera pública, ou do cidadão, que era, também ela, ignorada no mundo antigo”. (BOBBIO, 2000, p. 172)

⁴⁶ “O princípio constitutivo do organicismo foi formulado de uma vez para sempre por Aristóteles, nas primeiras páginas da Política: ‘o todo precede necessariamente à parte, com o que, quebrado o todo, não haverá mais nem pés nem mãos’, com a consequência de que ‘a cidade é por natureza (atente-se: ‘por natureza’) anterior ao indivíduo’”. (BOBBIO, 1988, p. 46)

Como se sabe, o período conhecido como moderno, sob a égide do liberalismo, não aceita a premissa organicista. Pelo contrário, adota a perspectiva do direito natural dos indivíduos que precedem à sociedade e ao pacto político. O liberalismo econômico permitirá a adoção do princípio do egoísmo individual como base para realização dos interesses individuais e coletivos. Os bens públicos e ganhos sociais são externalidades dos ganhos individuais, ou seja, são bens desejados, mas resultam das ações de responsabilidade individual e não coletivas. A educação no mundo moderno é entendida como necessária, mas como um bem individual capaz de produzir, como decorrência, resultados positivos, do ponto de vista econômico e social, para o conjunto da sociedade. As noções de público e de privado, considerados como conceitos históricos, contribuem para que se interprete essa situação.

As dicotomias entre público e privado e Estado e sociedade civil ganham formas distintas, de acordo com os períodos históricos e, inclusive, são postas sob discussão - como conceitos pouco ou nada válidos - para compreender a realidade presente. Este estudo defende a interpretação de que tais conceitos não só não podem ser ignorados porque formam instrumentos cognitivos importantes para compreensão da realidade, mas também porque servem como categorias que permitem entender, de forma não estanque, a presença difusa de interesses e ações que viabilizam a construção de alternativas coletivas ou conjuntas diante de problemáticas concretas.

Sob o pensamento moderno, através da tradição liberal, as fronteiras entre esfera pública e esfera privada aparecem bem delimitadas. No centro dessa questão, estão o Estado e a sociedade civil que, opondo-se, formam monolitos. Na perspectiva de John Locke, ambos possuem identidades bastante distintas: o primeiro representa a esfera pública, e a segunda organiza-se basicamente a partir das relações de mercado⁴⁷. O indivíduo atua no âmbito do

⁴⁷ Para John Locke, o indivíduo é ponto de partida para realização do contrato necessário para fundar a sociedade civil e, embora a natureza humana não tenda a produzir conflitos, é necessário institucionalizar as relações entre os homens, a fim de garantir a liberdade e o direito à propriedade, fruto do trabalho. Torna-se necessário o governo civil, que representa a comunidade, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade.

espaço privado, e o governante representa o interesse público. A comunidade, neste caso, teria apenas o valor instrumental de garantir a propriedade em segurança. Não constitui um espaço próprio para articulação política em torno de interesses e desejos que se expressem.

O dualismo presente nesta interpretação é visto por Santos (2000) como algo incapaz de dar conta da relação e do caráter da autonomia existente na relação entre as duas instâncias.

O mais importante a reter é que os debates suscitados pelo dualismo Estado/sociedade civil nos últimos duzentos anos quase sempre ocultaram a matriz do dualismo, a idéia de que as duas entidades, embora reciprocamente autonomizadas, são parte integrante uma da outra e não podem ser concebidas como entidades separadas – a sociedade civil como o “outro do Estado” e vice-versa (SANTOS, 2000, p. 173).

A forma dual de interpretar sociedade civil e Estado esteve longe de ser consensual em outros momentos históricos e sob outros recortes epistemológicos e político-sociais. No século XIX, é o pensamento de Marx que mostra a utilização privada do Estado por uma classe social. Santos (2000) reconhece, mas também critica:

Marx descobriu muito cedo que a sociedade civil poderia reproduzir-se na forma de Estado, aí residindo a natureza capitalista do Estado; mas a sua confiança na concepção liberal do Estado como dispositivo artificial impediu-o de ver que, inversamente, o Estado também podia reproduzir-se na forma de sociedade civil (SANTOS, 2000, p. 174).

No início do século XX, o marxista Antonio Gramsci demonstra que o Estado é mais que seu aparelho e dilui seu poder no âmbito da sociedade civil. Hoje, de diferentes maneiras, a separação liberal é posta em questão. A partir de Gramsci (1987), trabalha-se com a idéia de que a sociedade civil é um espaço privado, mas também coletivo de relações e de trocas políticas fundamentais. Isso pode ser verificado através dos conceitos de hegemonia e de contra-hegemonia. A hegemonia é exercida no âmbito da dominação política que ocorre na sociedade civil pela persuasão, pelo convencimento. A sociedade política atua com base na coerção e no uso da força enquanto que o Estado é um ente que abrange e também está diluído entre a sociedade civil e a sociedade política.

Conforme Coutinho (1994), Gramsci elaborou uma teoria ampliada do Estado, capaz de explicar o fenômeno da socialização da política⁴⁸. A sociedade civil é entendida como um espaço de realização de interesses públicos e privados, reprodutora do *status quo* através do exercício da hegemonia. Ao mesmo tempo, é o lugar de construção da contra-hegemonia. Por outro lado, o Estado não é considerado um ente público por natureza.

Gramsci (1987) estava preocupado com a oposição à dominação de classe e não com a idéia liberal, no outro extremo, de bem-comum. Entretanto, o caminho que persegue para entender a dominação e para superá-la no futuro coloca a problemática da necessidade de relações entre os sujeitos coletivos e individuais que construirão alternativas sociais para viabilizar um socialismo democrático. Do ponto de vista deste estudo, vale salientar a idéia de que há valorização das relações políticas na teoria de Gramsci e que a ela se vincula a pretensão de uma sociedade democrática no futuro. Assim, há no pensamento marxista a ênfase no caminho da defesa da participação política, e tanto Estado quanto sociedade civil passam a ser entendidos como entes mais complexos entrelaçados.

A compreensão liberal de que o Estado seja monolítico frente à sociedade, bem como a idéia de que apenas esta se reproduz no Estado de classe são postas sob questionamento. Tudo isso torna mais complexa a compreensão sobre relações entre interesses públicos e interesses privados. Para interpretar a noção de caráter público da educação superior, é necessário que se considerem concepções teóricas que agregam novos elementos à noção de público. Desta maneira, busca-se inspiração em contribuições de Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Boaventura Santos.

⁴⁸ “Já não existem mais, de um lado, indivíduos atomizados, puramente ‘privados’, lutando por seus interesses econômicos imediatos, e, de outro, o Estado e seus aparelhos, como únicos representantes dos interesses ditos ‘públicos’. Surge uma complexa rede de organizações de massa, de sujeitos políticos coletivos. O pluralismo deixa de ser apenas um pluralismo de indivíduos para se tornar cada vez mais um pluralismo de organismos coletivos. Com isso, o espaço da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito, surgindo como componente decisivo dessa nova esfera pública ‘ampliada’, aquilo que Gramsci iria chamar de ‘sociedade civil’”. (COUTINHO, 1994, p. 77)

A noção de público em Hannah Arendt

Para Arendt (2000) o homem não é naturalmente político, mas busca sua imortalidade através da política, através da arte de produzir a novidade de criar e de deixar sua criação para o mundo. A noção de *vita activa*, com a qual ela trabalha, tem origem na antiguidade e é composta por três elementos: (1) o labor que diz respeito à garantia de sobrevivência do indivíduo e da espécie; (2) o trabalho que produz artefatos e dá durabilidade à futilidade; (3) a ação, “única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, correspondente à condição humana da pluralidade” (ARENDR, 2000, p.15).

O agir, mais do que o labor e o trabalho, permite a criação. O novo é, entre outros, a criação de idéias, de valores, de comportamentos. “Todos os aspectos da condição humana têm alguma relação com a política: mas esta pluralidade é específica da condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* - de toda vida política” (p. 15). Se o agir é que permite as trocas humanas, a política é o mecanismo que viabiliza as trocas entre as pessoas na sua pluralidade. A política é, assim, a capacidade de constituir a própria identidade individual e, na medida em que troca com os outros, as identidades plurais e também coletivas se constituem.

Arendt (2000) entende que seria necessário dominar o espaço das relações políticas, não para dominar os outros, mas para relacionar-se com a alteridade e criar novas formas de existência e de comunidade. Portanto, o espaço público é o lugar, por excelência, da política. Esse é o espaço em que o indivíduo cria novas possibilidades, novas formas de existência e de comunidade.

Diferentemente da antiguidade, os modernos confundiram economia – mercado – e política. Para os antigos, a primeira estaria na esfera da sobrevivência, do privado, do doméstico, enquanto que a política estaria na esfera pública, na troca com os outros e na arte do discurso e da ação. Na modernidade, houve a “ascendência da sociedade, isto é, a elevação

do lar doméstico (*oikia*) ou das atividades econômicas ao nível público”. A economia e o labor sobrepuseram-se à política e ao agir e criar em comunidade.

Há uma oposição entre esta forma de conceber as relações políticas e a tradição do exercício da política. Nesta, a finalidade é a conquista do poder ou a ‘fecundidade do resultado’, sendo legítimo, muitas vezes, submeter o outro pelo uso da força ou pela violência. É através da ‘ação’ – para além do labor e do trabalho -, que se produz a vida política, uma das dimensões básicas da condição humana, a qual se viabiliza com o novo (ARENDDT, 2000, p. 15-19).

O espaço público é menos um espaço para o normativo, para algum argumento substancial e é mais um lugar de realização de liberdade, da interação com outros, através da qual o indivíduo constrói sua identidade e suas utopias. Porém, tal identidade não ocorre isolada dos outros. É uma construção social que tem a vitalidade de produzir o novo, de desafiar padrões existentes e, enfim, garantir a liberdade da comunidade, da coletividade. A ideia de espaço público em Arendt não expressa uma unidade ou um lugar (ou lugares) exclusivo onde possa existir a troca pública⁴⁹.

Certamente não se pode limitar a política e os espaços públicos a lugares tão específicos como se fazia desde a concepção moderna do século XVIII, mas também não é o caso de buscar sua visualização nas ações mais privadas (ou íntimas) dos indivíduos. A ideia de espaço público está ancorada na suposição da troca com os outros, e isso requer exposição pública, a publicização com o uso de espaços comuns que são, ao mesmo tempo, lugares específicos. A pluralidade humana, mas também a exposição pública, constituem aspectos importantes para que se entenda a noção de esfera pública. A comunicação coloca-se como

⁴⁹ “Não ligando o espaço público ao Estado, não existe nenhum local privilegiado para a ação política, isto é, existem múltiplas possibilidades de ação, múltiplos espaços que podem ser criados e redefinidos constantemente, sem precisar de suporte institucional, sempre que os indivíduos se liguem através do discurso e da ação: agir é começar, experimentar, criar algo novo, o espaço público como espaço entre os homens pode surgir em qualquer lugar, não existindo um *locus* privilegiado.”(ORTEGA, 2000, p.23)

requisito para o exercício da troca política e para o exercício do poder no domínio público. Ainda, se a política é lugar de troca, de criação, também é lugar das relações de poder. A política, neste caso, é vista como a arte de limitar, mas não de extinguir, poderes.

Assim, a filósofa valoriza uma dimensão da realidade entre as pessoas que é vista como negativa por muitos daqueles que pretendem uma sociedade mais equilibrada ou igualitária. Arendt utiliza a noção de poder, remetendo à idéia de vontades plurais que se intercomunicam. Entretanto, neste caso, não pretende diluir poderes, mas intercambiá-los a fim de viabilizar o jogo de trocas públicas.

A esfera pública em Jürgen Habermas

As questões sócio-políticas têm espaço importante entre as preocupações de Jürgen Habermas. Nos anos 60, em *Mudança estrutural da esfera pública*, o filósofo movimentou-se num campo de reflexão que, fazendo crítica à ótica liberal sobre a esfera pública, procurou enfatizar sua expansão com base nos novos movimentos sociais⁵⁰. Embora haja continuidades, a terceira fase do pensamento de Habermas permite pensar a noção de esfera pública⁵¹.

Conforme o autor, os motivos que levam a um “deslocamento do pensamento moderno” fazem parte de diferentes escolas filosóficas do século XX, as quais produziram

⁵⁰ O conceito de esfera pública acompanha e se transforma junto com o pensamento de Habermas, contudo não é abandonado. Desde “A evolução estrutural da vida privada” (BRONNER, 1997) até suas construções mais recentes, no texto da “Soberania popular como procedimento” (1990) vinculado à obra de maior fôlego, “Teoria da ação comunicativa”, a problemática da esfera pública se faz presente.

⁵¹ Adotando-se a classificação das três fases do pensamento de Habermas, tem-se a primeira até os anos 1970, a qual expressa a influência hegeliana e marxista, discutindo o poder e o autoritarismo. A segunda, a partir da segunda metade da década de 1970, apresenta a preocupação mais epistemológica com a discussão sobre a hermenêutica e a idéia de reconstrução crítica. A última é a fase da filosofia política e do estudo da evolução social, considerando a racionalidade comunicativa, a qual seria capaz de garantir por meio do agir comunicativo um caminho para a democracia e para a ampliação da esfera pública. A fim de centrar atenção em elementos desta última fase, é necessário que se entendam aspectos de suas construções teóricas mais recentes. Habermas inicia seu livro “O pensamento pós-metafísico” – publicado pela primeira vez em 1988 – assinalando que o “pensamento moderno se desloca” e que esse deslocamento encontra-se mais nos motivos do pensamento moderno que no método (HABERMAS, 1990, p.14). Quatro motivos básicos são assinalados: o pensamento pós-metafísico e seu cientificismo; a guinada lingüística com a passagem do paradigma da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem; o entendimento de que a razão não pode ser apenas situada como razão abstrata, mas sim como razão prática, histórica; por fim, a “inversão do primado da teoria frente à prática, ou seja, superação do logocentrismo” (p. 14).

conhecimentos e também limitações. A crítica a tais limitações é que expõe uma visão cética da razão, pois esta passa a ser vista sempre como razão instrumental. Habermas certamente contestará essa interpretação pós-moderna em plena vigência na atualidade.

Com a guinada pragmática, Habermas conduz seus leitores a elementos que permitem entender o “agir comunicativo”. Como uma filosofia da linguagem que norteia o raciocínio empreendido, há a idéia de que as ações lingüísticas sejam consideradas como sendo reflexivas em si, performativas. Ao falar, o agir impõe-se e, assim, os atos de fala têm feição reflexiva e podem ser de entendimento ou orientados para um fim, estratégico (HABERMAS, 1990 p. 70 e 71). Nessa concepção, o que é privilegiado são os processos de comunicação e não as estruturas lingüísticas.

Através dos processos comunicativos, formam-se dois tipos básicos de racionalidade, uma orientada para fins (estratégica) e, outra orientada para o entendimento. Uma não é redutível à outra, e da última é que surge o agir comunicativo. De um lado, o agir estratégico é limitado porque apenas transforma-se em meio de informação. De outro, no agir comunicativo, os participantes atuam cooperativamente através do entendimento. O que rege essa ação cooperativa não é qualquer racionalidade teleológica, mas a pretensão de validade (validade criticável) da fala de cada um. A noção de pretensão de validade foi sendo trabalhada não no sentido de vê-la como algo objetivo, mas sim como algo que se forma no processo de troca intersubjetiva. Na guinada lingüística, a validade não diz respeito necessariamente ao sucesso ou à verdade, mas diz respeito à relação entre linguagem e mundo da vida (HABERMAS, 1990).

De fato, a noção de que é necessário um espaço político, uma esfera pública através da qual o convencimento possa ser exercitado, coloca-se como condição para o agir comunicativo. Porém, junto com isso também está presente a necessidade de um grau de normatividade, já que, para haver o agir comunicativo, deve haver a procura de entendimento

ou, no mínimo, o propósito do diálogo. Passa a ser indispensável, para realização da comunicação, que os indivíduos adotem uma postura ético-social comum, uma disposição para valorizar o diálogo e para buscar o entendimento.

No caso do agir estratégico, as pretensões de poder sobrepõem-se às pretensões de validade, desfazendo assim as condições para o agir comunicativo. Portanto, para que este seja viável, é necessário que se elimine o uso estratégico do poder. Segundo a ótica que se adota aqui, este parece ser um elemento importante do ponto de vista de possíveis limitações práticas dessa proposição teórica. Adiante esta questão será tratada.

No campo da compreensão de ordem social, pode-se interpretar as noções de mundo do sistema e de mundo da vida. Conforme Domingues (2001), é possível compreender a noção de mundo da vida em Habermas tomando com referência Piaget. Trata-se do processo de superação do egocentrismo que permite ações abertas e reflexivas. Ocorre uma fluidez de conteúdos e consciências individuais que permitem uma troca social mais rica e menos controlada. O mundo da vida também é complexo, composto por experiências e por trocas que ocorrem a partir de diversos níveis. “Os componentes do mundo da vida – a cultura, a sociedade e as estruturas da personalidade – formam conjuntos de sentido complexos e comunicantes, embora estejam incorporados em substratos diferentes. O saber simbólico está encarnado em formas simbólicas (...) a sociedade encarna-se nas ordens institucionais...” (HABERMAS, 1990, p. 98). É nesse mundo que tradições culturais se mantêm vivas “formando sujeitos capazes de ação e de fala”, os quais “mantêm viva a cultura”. “O indivíduo e a sociedade constituem-se reciprocamente” (HABERMAS, 1990, p.101).

Contudo, o processo de evolução e diferenciação social permitiu que a economia e o poder político organizassem sistemas próprios que operam com base na racionalidade instrumental. O agir estratégico em busca do sucesso foi se intensificando através dos

tempos⁵². Habermas aposta na perspectiva do agir comunicativo, e isso não ocorre como uma idealização ou uma perspectiva teleológica. Sua aposta está vinculada à percepção crítica que se apresenta, historicamente, na sua análise social e disposição por pensar uma esfera pública não só ampliada, mas democratizada para além de uma delimitação liberal.

No artigo *Soberania popular como procedimento*, publicado na Alemanha em 1989, Habermas trata de questões da filosofia política, procurando demonstrar como ocorreu a desvalorização da política como processo. Além disso, procura demonstrar que é necessária (e possível) a formação de espaços públicos que valorizem a soberania popular e a democracia, entendendo-as como processos.

O autor volta aos clássicos dos séculos passados para fazer a crítica ao que chama de democracia esclarecida. Rousseau teria defendido a participação, mas não resolvido o problema do privilégio, uma vez que o soberano resultante do contrato social não pode existir sem um grau de coerção. O raciocínio de Habermas apóia-se no pensamento de Julius Fröbel, pensador do século XIX, na medida em que este se opõe decididamente à idéia de que se possa praticar soberania democrática a partir da vontade da maioria.

Na ótica de Fröbel, a minoria não desapareceria depois do processo decisório, como ocorre no caminho rousseauiano. Ela “adiaria a aplicação de sua convicção” para fundamentar melhor sua argumentação. A organização, a educação e o debate público seriam fundamentais, neste caso. Mas, além disso, o soberano não seria constituído por um “corpo”, e sim por um processo de formação de opinião⁵³ (HABERMAS, 1990a, p.104).

⁵² Axel Honneth mostra que a comunicação, na construção habermasiana, tanto serviu para colonizar o mundo da vida como pode servir para construção de alternativas que se oponham à lógica dos sistemas. “Somente porque considera as modernas sociedades divididas em sistema e mundo existencial, em contextos funcionais organizados racional e intencionalmente, e esferas de ação comunicativamente construídas, é que Habermas pode entender a incursão de formas sistêmicas de controle nos domínios até o momento intactos da prática comunicativa diária como a patologia determinante de nossa época.” (HONNETH, 1999 p. 543)

⁵³ A política como processo foi, ao longo dos tempos, desvalorizada e, para isso, vários fatores convergiram. Entre outros, Habermas cita os seguintes: (1) a compreensão de que uma possível revolução social deveria ser realizada, fundamentalmente, por meio da tomada do poder do Estado; (2) o reformismo social que levou à desmobilização política e à expansão do aparelho de Estado; (3) e a democracia liberal, com a estatização dos partidos e com a limitação da participação frente à orientação administrativa.

Há dois tipos de poder político: um legitimado pela via da comunicação e, outro legitimado pelo sistema político-administrativo. “O sistema político lida com o direito de uma maneira precipuamente instrumental” (HABERMAS, 1990a, p.104) e utiliza o poder administrativo, o qual vê tudo como racionalização a ser implementada na busca da eficácia.

Como há uma tendência a institucionalizar as formas de comunicação que surgem livremente, há uma grande dificuldade em manter viva uma democracia baseada, antes de mais nada, nos procedimentos, na comunicação livre. Apesar disso, essa compreensão de soberania popular, defendida por Habermas, expressa a idéia de espaço público como um conceito normativo. Parece coerente considerar que o espaço público passa a ter valor em si. Precisa ser preservado como espaço de formação de vontade política e também de correntes de comunicação livres⁵⁴ (HABERMAS, 1990a, p.110).

Há uma ponderação. Essa forma de soberania não poderia se desenvolver sem uma cultura política e sem um mundo da vida racionalizado. Tal racionalização não passaria por uma noção de virtude política que “sobrecarregaria os cidadãos” (como na ótica republicana de Aristóteles). Habermas pretende que haja possibilidade de conciliar “moral cívica” e interesse próprio. Não se poderia imaginar, neste caso, a existência de uma razão centrada no sujeito e nem numa consciência teleológica. Os espaços públicos autônomos só podem existir na medida em que a dinâmica cultural se expande. Há que existir uma cultura política igualitária para viabilizar a soberania popular como procedimento e há que existir uma racionalidade própria no mundo da vida. É a razão do agir comunicativo, que supõe uma normatividade comum aos atores participantes do processo e supõe também a superação do agir estratégico que engendra poder.

⁵⁴“Esse modo de uma reprodução auto-referida do espaço público revela o lugar ao qual se recolhe a expectativa de uma auto-organização soberana da sociedade. Com isso, a idéia de soberania popular é dessubstancializada. Mesmo a concepção de que uma rede de associações poderia tomar o lugar do corpo popular que foi afastado—para, por assim dizer, tomar o posto vago da soberania— é demasiadamente concreta”. (Habermas, 1990a, p. 111)

Dificuldades da esfera pública em Habermas

A crítica de Habermas, que não aceita a idéia de que a razão reduza-se ao instrumental, é coerente com a busca de contradições internas às relações sociais. Nesse sentido, mesmo que se possa questionar as concepções de mundo dos sistemas e mundo existencial, estas concepções ganham consistência, uma vez que são coerentes com as contradições produtivas que a vida social proporciona.

Importante mérito da categoria ‘contradição’ é que ela impede que os processos sejam entendidos como meramente homogêneos, para reproduzir ou para transformar. Assim, ela permite a crença em espaços – no caso de Habermas, envolvendo posturas éticas - que produzam certos tipos de autonomia nas relações sociais e políticas.

No entanto, o que acabou de ser dito não parece válido para se pensar uma perspectiva universalizante. A idéia de uma moralidade universal em torno da busca de entendimento é difícil de ser visualizada, principalmente se for levada em consideração a relação com vontades e normatividades plurais, cada vez mais reconhecidas na contemporaneidade das sociedades.

É preciso dizer que em Habermas o elemento que parece mais obscuro é o do poder. Não parece haver uma discussão através da qual Habermas coloque o problema de forma nítida. Ele pretende que haja um equilíbrio de poderes no exercício da razão comunicativa, porém questiona-se sobre como será a produção de tal equilíbrio sob relações sociais profundamente desiguais como as das sociedades atuais⁵⁵. Habermas parece incorrer num limite em relação ao qual os liberais normalmente se chocam: a desvalorização de questões de

⁵⁵ Existem, de fato, dificuldades em implementar um agir comunicativo de forma generalizada, a ponto de se poder contar com uma nova cultura política que tenha um caráter universalizante. Assim, parece pertinente a idéia de que a proposta habermasiana possa ser pensada como viável, em termos práticos, para grupos sociais reduzidos numericamente. Isso se explica na medida em que a identidade comunitária permite que se visualize com mais concretude a possibilidade de entendimento. Embora a idéia de comunidade remeta a relações de tipo tradicionais, aceitando-se a noção de contradição inerente às relações sociais, parece possível visualizar aí a postura normativa necessária à ação comunicativa: uma disposição originária para o diálogo.

fundo socioeconômico. Estas são questões profundamente imbricadas com inúmeras formas e processos de manifestação de poderes nas sociedades complexas do século XXI.

Para Habermas, pensar a esfera pública como soberania popular procedural supõe a existência de uma vitalidade democrática sempre intensa e supõe, também, uma precária institucionalização, a fim de que a vitalidade não seja sugada pelo sistema político e pelos seus subsistemas. Se, do ponto de vista teórico, a idéia não só parece compreensível como tem méritos, em termos práticos, há grandes dificuldades para implementá-la.

A participação de alguma nova questão, ou de abordagem nova para uma velha questão, junto à tomada de decisões no Estado, passa sempre por algum patamar de reconhecimento daquilo que está sendo objeto de discussão e de posterior decisão. Ora, o simples fato de incluir uma questão na estrutura de funcionamento do Estado significa algum nível de institucionalização. Os agentes do Estado que tratam de tais questões não poderão agir senão no âmbito das prerrogativas que detêm no interior do sistema político.

O novo mapa de espaços públicos em Boaventura Santos

Santos apresenta contribuições para que se entendam características da sociedade moderna e da relação entre o público e o privado, bem como para que tais concepções sejam problematizadas, pensando-se em novas possibilidades. Três importantes publicações servem de base para a interpretação que segue, o caderno cujo título é *Reinventar a democracia* (1998) e os livros *Pela Mão de Alice* (1999) e *A crítica da razão indolente*⁵⁶ (2000).

A abordagem desenvolvida por Santos pretende inserir-se na tradição crítica da modernidade, embora com diferenças no que diz respeito a três questões. Trabalha no sentido

⁵⁶ O autor persegue o caminho do questionamento de referenciais e práticas desenvolvidas com o paradigma da modernidade e aponta para possibilidades de criações e rupturas no período em que ele denomina de transição paradigmática. Santos defende a tese da necessidade de uma pós-modernidade inquietante frente ao que tem se apresentado de maneira hegemônica como uma pós-modernidade reconfortante, incapaz de questionar modelos de dominação existentes. Ele entende que a transição paradigmática possui várias dimensões e que as mais significativas são a epistemológica e a societal.

de valorizar o senso comum, não crê na possibilidade emancipatória dentro do paradigma dominante e pretende ser autocrítica ou auto-reflexiva, aspectos que estiveram ausentes na teoria crítica moderna. A disputa ou tensão entre regulação e emancipação acompanha o processo de elaboração teórica do autor⁵⁷.

A contribuição sociológica de Santos permite que se compreendam importantes aspectos sobre o poder político – centralizado - da modernidade e que se vislumbrem novas possibilidades de organização do Estado a partir da ampliação de espaços públicos não-estatais. Santos entende que seja possível republicizar o espaço estatal a partir da proliferação de espaços públicos não estatais.

Discutindo uma concepção pós-moderna do direito, o autor trata da filosofia política através dos tempos. Santos entende que o contrato social da modernidade revela uma tensão constante entre regulação e emancipação social, polarizando também vontade individual e vontade geral.

Em termos institucionais na modernidade, há três grandes constelações que se formam para viabilizar os processos de inclusão e exclusão. A primeira que vem pela *socialização da economia* e expressa a regulação no campo da produção. A sua origem está ligada aos mecanismos de socialização que foram sendo criados e fizeram emergir as classes sociais como instrumentos que viabilizaram transformações no mundo capitalista. Isso se deveu à organização política de trabalhadores, a qual se constituiu como força para negociação em torno da regulação.

A *politização do Estado* ocorreu pela dinâmica de expansão do Estado em suas formas de Estado providência (ou de bem-estar) e Estado desenvolvimentista. Para regular a economia, o Estado teve de politizar-se mais intensamente. A tensão entre capitalismo e democracia sempre esteve na base do Estado moderno e a busca de legitimidade se constituiu

⁵⁷ A base empírica para reflexão é oriunda de uma diversidade de lugares no mundo, por exemplo, Portugal, seu país de origem, África e América Latina, em especial o Brasil.

num elemento fundamental em importantes fases da existência do Estado. Essa busca de legitimidade criou condições para diferentes fases de caracterização do Estado moderno: a primeira fase de capitalismo liberal, a segunda de capitalismo organizado e a terceira chamada de capitalismo desorganizado.

Santos mostra que inclusive o Estado liberal na sua primeira fase é um Estado regulatório. A distinção entre direito privado e direito estatal é ilusória uma vez que o primeiro é regido por um tipo de dominação técnico-jurídica que também legitima a dominação política. O direito privado é criado e se realiza através de outras instâncias que também são estatais.

Por um lado, foi convulsiva a redução da comunidade soberana de Rousseau a uma estrutura dualista de entidades abstractas – Estado e sociedade civil; sociedade civil e indivíduo. Por outro lado, o princípio do Estado e o princípio do mercado colidiram freqüentemente na demarcação de áreas de cumplicidade/complementaridade e de domínio exclusivo, numa espécie de jogo de cumplicidade e antagonismo que dura até hoje e que desde o início se desenrolou primordialmente no campo do direito. (SANTOS, 2000, p. 145)

A segunda fase estatal na relação com a sociedade e o mercado capitalista, que o autor data do final do século XIX e que aparece com muito mais clareza no pós-1930 e pós-1945, tem o Estado como agente central. Duas mudanças básicas ocorrem na relação Estado e sociedade civil: a necessidade de intervenção estatal para regular mercados e a sua intervenção para produzir infra-estrutura para o desenvolvimento empresarial. Essas ações sintetizam a gestão econômica que é produzida. Outro tipo de dinâmica diz respeito à gestão política ou à politização das questões sociais, dando origem ao Estado Providência. Sua origem esteve na necessidade de reforma por parte do Estado capitalista e nas lutas emancipatórias dos trabalhadores associados em sindicatos e partidos políticos. De qualquer maneira, houve intensificação do recurso da burocracia e de pareceres técnico-científicos para viabilizar o funcionamento do capitalismo organizado.

Sobre a terceira fase capitalista e estatal, Santos afirma que, ao contrário do que aparece num primeiro momento, estaria havendo “expansão do Estado na forma de sociedade civil” (Santos, 2000, p. 174). A ação estatal se apresenta no sentido de desregular e desmantelar organizações típicas da segunda fase. Em geral a desregulamentação vem acompanhada de ‘re-regulações’ em outras áreas.

Para entender a idéia de que o Estado se expande na forma de sociedade civil, é importante considerar o carácter das reformas políticas por que passam os Estados capitalistas na atualidade. Anunciando a diminuição do tamanho do Estado a fim de viabilizar relações de mercado, as reformas não têm significado nem diminuição da centralização decisória, nem ampliação de espaços públicos e também não têm se traduzido em desconcentração de poderes econômicos privados⁵⁸.

Entende-se, então, que no campo das relações Estado/mercado, muitas vezes não se tem uma dicotomia entre público e privado. Historicamente se vê o que o autor aponta como cumplicidade, complementaridade e antagonismo na relação entre os dois. O Estado e o mercado, num jogo de reciprocidade e auxílio mútuo, têm mostrado intensa capacidade de centralização e concentração ao longo do tempo.

Através da realidade histórica, vê-se também que o terceiro elemento de exclusão da modernidade é a *nacionalização da identidade cultural* (SANTOS, 1998). Esta funcionou apoiando as constelações institucionais e o sistema de inclusão/exclusão, limitando a identidade à nação. Não permitiu que se visualizassem questões que atingem grupos parciais e

⁵⁸ “A meu ver, a expansão do Estado na forma de sociedade civil é a característica mais saliente do Estado capitalista nos países centrais, no período do capitalismo desorganizado.” Hoje “...o poder que aparentemente se retira ao Estado para dar à sociedade civil continua a ser, de facto, exercido sob a tutela última do Estado, apenas substituindo, na execução directa, a administração pública pela administração privada e, conseqüentemente, dispensando o controlo democrático a que a administração pública está sujeita.” (SANTOS, 2000, p. 174)

fez ocorrer o fenômeno da despolitização da esfera não-estatal⁵⁹.

Segundo Santos, por razões relacionadas às contradições internas, o contrato moderno entrou em crise. Essa crise se manifesta não só na crise do ideal de bem-comum, mas na visualização de inúmeras formas de poderes disciplinares e outros fragmentados e desorganizados. A proliferação de poderes ocorre de forma caótica na multiplicação de tempos e de espaços heterogêneos. Há uma crise do paradigma moderno e de seu contrato, e uma nova contratualização se apresenta.

Tendo sempre como referência a dicotomia regulação/ emancipação, o autor procura formas de manifestação dessa última e acredita em possibilidades de desenvolvimento de formas de sociabilidade democrática. Ele entende ser necessário abandonar as dicotomias Estado/sociedade civil e Estado/mercado para poder abordar “a constelação política global”. Isso ocorreria através de outros conceitos que dêem conta da compreensão das estratégias políticas atuais combinadas com os poderosos interesses privados de mercado, mas que permitam avaliar possibilidades de avanço sob o novo paradigma social⁶⁰.

⁵⁹ Regionalmente também se manifestaram diferenças importantes. “Na periferia e na semiperiferia, a contratualização tendeu a ser mais limitada e mais precária que no centro. O contrato conviveu sempre com o *status*; os compromissos foram quase sempre momentos evanescentes entre os pré-compromissos e os pós-compromissos; a economia foi socializada em pequenas ilhas de inclusão que passaram a existir em vastos arquipélagos de exclusão; a politização do Estado cedeu freqüentemente à privatização do Estado e a patrimonialização da dominação política; a identidade cultural nacionalizou muitas vezes apenas a caricatura de si mesma.”(SANTOS, 1998, p. 14/15)

⁶⁰ A tese da transição paradigmática e societal expõe que, nas últimas décadas, o princípio da comunidade foi reativado “de forma aparentemente autônoma” (2000, p 156). Segundo essa ótica, ocorrem movimentos distintos e entrelaçados: há ‘expansão do Estado’ (na forma de sociedade civil) e isso ocorre sob a ‘égide do mercado’, mas com a reativação da comunidade. A idéia é “... encarar a criação futura de um terceiro sector, situado entre o Estado e o mercado, que organize a produção e a reprodução (a segurança social) de forma socialmente útil através de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), em nome da nova solidariedade ditada pelos novos riscos contra os quais nem o mercado nem o Estado pós-intervencionista oferecem garantia” (SANTOS, 2000, p. 157) No âmbito da transição para um novo paradigma societal estão essas organizações e movimentos não tradicionais, os quais se generalizaram a partir da crítica à regulação social capitalista. Eles têm origem na sociedade civil, mantendo um certo distanciamento em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos sindicatos tradicionais (SANTOS, 1999, p. 261). Constituem-se espaços públicos não-estatais que podem contribuir para promover o Estado no seu caráter público renovado. Esses sujeitos envolvendo interesses de grupos mais localizados ou mais amplos (talvez universalizáveis), estariam “alargando a política para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil” (SANTOS, 1999, p. 263). Seria equivocada, portanto, a idéia de que tais movimentos tenderiam a atuar num nível mais pessoal, social e cultural ao invés de no nível político. Convergindo com a interpretação de Habermas, os movimentos nascem de grupos privados que vão se organizando coletivamente, buscando tornar públicas suas demandas e, na medida em que obtêm sucesso, deixam de ser eminentemente privados. Tem-se aí, portanto, uma ampliação da esfera pública.

Santos vê possibilidades de ampliação da esfera pública ao lado de um novo mapa de estruturação social, emergindo na transição paradigmática e societal. Em substituição ao esquema dicotômico da relação entre esfera pública e privada e entre Estado e sociedade civil, apresenta um mapa que trata de seis formas de poder, de conhecimento e de direito, as quais comporiam as sociedades como formações ou constelações políticas. Sua análise considera não existir apenas um poder como privilegiado. Estaria sendo superada a centralidade de poder no Estado, no direito estatal e na ciência moderna.

O autor constrói seu raciocínio buscando negar a perspectiva dicotômica moderna, mas as noções de público e de privado continuariam a ter validade, embora devam ser buscadas e se realizem diluídas em múltiplos espaços. Ocorre que esses interesses divergentes não estariam localizados (apenas) em pólos opostos, mas estariam dispersos, entrelaçando relações sociais no âmbito dos diversos espaços estruturais.

Dessa perspectiva existem seis espaços estruturais em torno dos quais se organiza a sociedade: espaço doméstico, da produção, de mercado, da comunidade, da cidadania e o espaço mundial. Cada um deles - através de suas instituições, práticas sociais, formas de poder, de direito e de conhecimento, e de forma entrelaçada com os demais - constitui-se como espaço de manifestação e/ou realização de interesses. Há contradições e assimetrias que perpassam as dinâmicas dentro de cada um e entre os espaços estruturais e, em maior ou menor proporção, há tendências a manifestações de identidades e de ações de caráter público e de caráter privado no interior de cada um dos espaços sociais.

A construção analítica de Santos contribui para que se entenda que não se podem mais trabalhar as categorias explicativas reduzindo-as simplesmente a dicotomias ou buscando na natureza das relações sociais um conteúdo essencialista. Considerando a validade do mapa de estruturação que esclarece sobre a existência de seis espaços estruturais, é necessário que se busque visualizar como aparecem e se manifestam, em cada um deles, os interesses públicos e

privados formando, de maneira distinta da concepção liberal/moderna, uma outra noção de esfera pública e de esfera privada. Assim, no caso da educação superior, o seu conteúdo público precisa ser identificado nas práticas sociais dos diferentes espaços onde se efetiva, sejam aqueles classificados institucionalmente como estatais ou como privados.

Objetiva-se aproximar as duas noções - público e legitimidade – para viabilizar a análise. Para chegar a isso, é necessário ainda buscar inspiração na concepção de pertinência da educação superior, gestada no âmbito da UNESCO. Em seguida, o esforço por relacionar os elementos teóricos básicos tratados neste capítulo permite que se chegue a categorias que vão orientar a análise.

2.3.3 Pertinência da educação superior

A UNESCO, especialmente no documento resultante da *Conferência Mundial sobre Ensino Superior* (CMES) de 1998, expõe a noção de *pertinência* do ensino superior como um dos elementos fundamentais para pensar tendências ou perspectivas do ensino superior para o século XXI. Outros elementos considerados igualmente importantes são a qualidade, a gestão e financiamento e a cooperação internacional no desenvolvimento desse nível do ensino. O interesse, neste momento, é pela noção de pertinência do ensino superior.

Em 1995, no documento intitulado *Mudança e desenvolvimento no ensino superior: documento de orientação*, a definição de pertinência aparece nos seguintes termos:

A pertinência do ensino superior está ligada muito particularmente, de um lado, a seu papel enquanto sistema e ao papel de cada uma das instituições que o compõem frente à sociedade, e, de outro, ao que a sociedade dele espera. Ela depende, portanto, de elementos como a democratização de seu acesso, a ampliação das possibilidades de participar do ensino superior em diferentes épocas da vida, seus vínculos com o mundo do trabalho e suas responsabilidades para com o sistema educacional em geral. Igualmente importante é a participação da comunidade do ensino superior na busca de soluções para os problemas prementes que se colocam para a humanidade e que dizem respeito principalmente à demografia, ao meio ambiente, à paz, à compreensão internacional, à democracia e aos direitos do homem (UNESCO, 1999a, p.197).

Em 1998, o principal documento da CMES, de maneira convergente com o anterior, afirma

A pertinência do ensino superior deve ser vista essencialmente em função de seu papel e seu lugar na sociedade, de sua missão em matéria de educação, de pesquisa e dos serviços que dela decorrem, assim como de suas ligações com o mundo do trabalho no sentido mais 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 (UNESCO, 1999b, p. 123).

No mesmo documento, a noção de pertinência social é desdobrada em diferentes aspectos. Alguns desses serão tratados aqui, a fim de construir caminhos para investigar possibilidades de pertinência social no caso do ensino superior em estudo. No que tange à recomendação de ir ao (1) encontro dos políticos e do Estado, fica presente que cabe a estes a tomada de decisões, com os devidos subsídios da estrutura estatal. O ensino superior seria pertinente se oferecesse subsídios e orientação para os políticos no sentido de que o social tivesse primazia sobre o econômico, inclusive havendo “direito de reclamar os recursos necessários para assumir missões tão importantes”.

Ser pertinente é também ir ao (2) encontro do mundo do trabalho e considerar a influência desse mundo que é dinâmico e desafiador. “No entanto, é imperativo que o ensino superior se adapte às transformações do mundo do trabalho, mas sem perder sua identidade própria e suas prioridades no que concerne às necessidades a longo prazo da sociedade” (UNESCO, 1999b, p.125). Além disso, a ênfase curricular deve ser muito mais na produção de conhecimentos do que na sua transmissão, pondo o estudante frente a situações complexas de forma que tenha capacidade de empreender e também de agir como cidadão.

Ir ao (3) encontro de outros níveis de ensino diz respeito a outro aspecto da pertinência social do ensino superior. Nesse sentido a formação de uma cadeia educativa traduz a compreensão de que a educação superior é um processo em permanente reconstrução e de que o sistema educativo deve produzir um todo coerente ligando “subsistemas ou níveis que sejam

articulados em torno de um projeto educativo comum, a serviço de um projeto de desenvolvimento harmonioso e sustentável no espaço e no tempo” (UNESCO, 1999b, p.127).

Tanto o reconhecimento da (4) cultura como universal, una e plural e como bem construído no espaço e no tempo, como ir ao (5) encontro de todos no sentido de dar oportunidade a todos, colocam-se como posicionamentos que procuram responder aos fenômenos internacionais de “massificação, restrições financeiras, privatização, reorganização do sistemas, diversificação das estruturas, mudanças de concepção dos currículos e em sua validação” (UNESCO, 1999b, p.128). Diante disso, coloca-se a necessidade de generalização do ensino de qualidade com aumento de oferta e com os Estados assumindo a responsabilidade pelo financiamento da educação superior.

Ir ao (6) encontro de todos os lugares, todo o tempo, traduz a idéia de que é necessário uma maior flexibilidade e diversificação dos meios utilizados pela prática de educação superior, a fim de que ela tenha maior alcance. Para tanto, deve ocorrer a diversificação regional de carreiras, a utilização de tecnologias que permitam a educação à distância, bem como uma interligação entre o mundo dos estudos e o mundo do trabalho, sendo que o sistema deve estar apto para atender estudantes que possuem conhecimentos oriundos de suas experiências profissionais e que possam integrá-los à vida universitária.

Por fim, ter pertinência significa (7) ir ao encontro dos estudantes e dos professores. Os estudantes devem, desde essa fase, participar ativamente da vida institucional, inclusive ter oportunidades de gestão em certos órgãos. Por sua vez, os professores são o recurso fundamental que garante a “pertinência e a qualidade do ensino superior, no cumprimento de suas três missões fundamentais: o ensino, a pesquisa e os serviços”. Nesse sentido é importante a política de pessoal, bem como a avaliação e a auto-avaliação, visando a garantir as condições necessárias para o desempenho das atividades.

A UNESCO registra a necessidade ainda maior buscar a pertinência e esclarece que

a preocupação com a pertinência se coloca com maior acuidade ainda nos períodos de transformação, quando as situações paradoxais abundam e quando as forças presentes na sociedade puxam em direções contrárias. Mais do que em qualquer outra época, o ensino superior deve cumprir então um papel fundamental, colocando todos os seus recursos e seu espírito de independência a serviço do que é pertinente para o homem e para a sociedade em geral (UNESCO, 1999b, p.123).

No documento de trabalho preparado por Guy Neave fica registrado que

Nessas condições, a pertinência passa a ser compreendida como o grau de convergência entre aquilo que a sociedade pede e aquilo que a universidade é capaz de fazer. No entanto, isto não significa que a universidade deva ser rebaixada à condição de ‘prestadora de serviços’, submetendo-se, sem questões nem críticas, às pressões de um ‘mercado’ demandador de serviços a curto prazo (UNESCO, 1999b, p.591).

A noção de pertinência⁶¹ expõe o fato de que a educação superior necessita ser válida do ponto de vista da prática social. Esta envolve desde o utilitário mundo do trabalho, passando pela democratização cultural até chegar a responder a necessidades de desenvolvimento social e humano de longo prazo. Essa noção diz também da validade da educação superior presente em diferentes aspectos da realidade social e humana, criando saídas conjuntas para questões consideradas problemas em caráter local, regional e bem mais amplas. A pertinência do ensino superior contribui para uma ação de caráter público e para o reconhecimento, pela sociedade, do ensino superior e das instituições que o praticarem.

Pertinência, portanto, pode ser traduzida como pertinência social porque seu reconhecimento depende de aspectos que estão diretamente ligados a perspectivas de desenvolvimento social, como se pode ver acima. Também relaciona-se diretamente com a categoria teórica de legitimidade porque, respondendo a demandas sociais, dialoga com a sociedade e obtém o reconhecimento que lhe dá os elementos próprios que caracterizam uma relação social considerada legítima.

⁶¹ A noção de pertinência na publicação brasileira *Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999a, foi traduzida pelo termo relevância.

2.4 Público e caráter público da educação superior: categorias de análise

Neste estudo, não se pretende trabalhar com conceitos ideais de esfera pública, de pertinência e/ou de legitimidade. Considera-se que, na realidade, a visualização de elementos que se relacionam com essas categorias formam-se como fruto de relações dinâmicas e contraditórias, as quais vinculam-se a interesses concretos podendo ter referência em crenças e realização de utopias.

Através de Arendt (2000) e Habermas (1984 e 1990), vê-se que há uma dificuldade em viabilizar a afirmação da esfera pública e da política, como arte de inventar alternativas diante da realidade, quando o mundo da economia, do mercado ou do sistema impõe-se sobre as outras esferas. No presente, o mundo da economia e seus sistemas, aliado ao sistema político institucionalizado pelo Estado, o qual tem grande capacidade de persuasão, tornam legítimas as práticas políticas altamente centralizadoras e incapazes de contar com a participação ampla no debate e na tomada de decisões. Isso ocorre numa dimensão nacional e conta com a presença de influência de órgãos de caráter supranacional.

Assim, não basta adotar a idéia de legitimidade sem qualificá-la. Weber (1984) alertou para o fato de que em situação de monopólio de poder gera-se, muitas vezes, consentimento e legitimidade por parte de dominados. Para que se possa adotar uma compreensão de legitimidade não correspondente ao monopólio de poder e que, além disso, tenha conteúdo social e político pertinentes, buscou-se a categoria de *legitimidade pública*, cunhada a partir das concepções analisadas anteriormente.

A concepção de Arendt sobre a noção de público é de que este é o espaço da política por excelência. O agir e a política aparecem como mecanismos de troca comunicativa e de criação de novas possibilidades. A ênfase está na valorização da pluralidade e na

compreensão de que é necessário valorizar a política e a esfera pública como possibilidade para criação de novas formas de comunidade.

Essa interpretação coloca a política frente à economia, questionando a sobreposição do trabalho e da produção da sobrevivência em relação à arte da criação humana de novas alternativas de convivência. Efetivamente, trata das relações de poder como sendo inerentes à política. De maneira convergente, as relações de poder são entendidas aqui como inerentes à política, e um dos grandes dilemas para a vida social, na atualidade, é compartilhar a diversidade ou pluralidade com uma perspectiva universalizante. A ótica habermasiana pretende conquistar esta articulação enquanto que a arendtiana não coloca essa discussão, dando atenção à idéia de realização das singularidades através da política e da esfera pública.

Sobre a concepção habermasiana, é fundamental considerar que a noção de esfera pública aparece como espaço de troca e se sustenta na idéia de construção das alternativas políticas como processo. A democracia, como soberania procedural, não está na afirmação da vontade da maioria, simplesmente, mas no poder político soberano que estaria em um processo de comunicação permanente, o qual faria reaparecer argumentos de uns frente aos outros, efetivando consensos provisórios. É importante lembrar que, para viabilizar tal democracia e afirmar a esfera pública, seria necessário superar o agir estratégico e garantir o agir disposto à argumentação para o convencimento havendo trocas e reciprocidade. Entendeu-se que essa ótica valoriza processos, mais do que resultados, aspecto importante do ponto de vista da construção de aprendizados sociais. Porém, há uma desvalorização das relações de poder presentes nas relações políticas entre os atores sociais.

De um lado, vê-se o agir estratégico na atual forma de ação estatal e na sua inter-relação com a sociedade civil para constituição de políticas educacionais de educação

superior. Ele é voltado para um fim determinado e com quase nenhum debate político expressando-se no processo de reforma que adota uma concepção, em grande parte definida por instâncias organizadas internacionalmente e por necessidades do mercado econômico.

De outro lado, a concepção habermasiana permite considerar que o caráter público não vem de um conteúdo essencialista ou naturalizado, mas é continuamente constituído e colocado em xeque através das relações e práticas sociais. A adoção dessa compreensão é importante para o presente estudo, já que permite buscar, mesmo em condição adversa, elementos de legitimidade pública nas relações sociais constitutivas da reforma da educação superior brasileira na atualidade.

Santos (1999 e 2000) contribui para que se entendam mudanças na forma de organização das sociedades no período recente, denominado por ele de pós-moderno. Mostra como se complexificam as relações sociais e de poder, destituindo um centro como representante político público por excelência, tal qual na modernidade. O público e o privado ocupam espaços estruturais variados no interior da sociedade, podendo estar mais intensamente num ou noutro desses espaços.

O caráter público das ações e relações sociais, portanto, não está localizado num espaço social ou político específico. Ele possui um conteúdo político, dado pelo processo – democrático - e dado pelo resultado - de cunho social -, podendo estar disperso e, inclusive, fazendo-se presente em instituições que tenham uma definição jurídica nomeada de privada. Na atualidade parece ganhar primazia a esfera dos interesses privados tanto em instituições privadas, como em instituições públicas e estatais. Porém, a visualização de ações e de potencialidades no sentido de ampliar espaços públicos é algo necessário para aprimorar relações sociais e precisa ser instigado de diversas maneiras em vários campos e, especificamente, na educação superior.

A noção de pertinência do ensino superior aparece num nível de concretude muito maior do que a de esfera pública. Por isso, essa noção contribui para que se sintetizem perspectivas de ação em sentido público presentes na educação superior, indo além da ótica liberal que privilegia resultados externos aos benefícios da educação obtidos individualmente. Interpretar problemas e necessidade político-sociais, analisar situações e propor resoluções ou alternativas de ações conjuntas, traduzem a pertinência do ensino superior e traduzem, também, atuação no âmbito de construções públicas. Esse campo da pertinência social não é entendido aqui pelo reducionismo de políticas afirmativas, embora essas sejam importantes. As concepções e ações que traduzem pertinência social e que contribuem para possibilidade de legitimidade pública de uma IES, neste caso, são compreendidas como aquelas que contribuem para interpretação de questões sociais concretas, as quais permitam a problematização acadêmica para explorar possibilidades de intervenção político-sociais.

Trata-se da necessidade de que a educação proporcionada garanta acesso aos conhecimentos acadêmicos a uma população que, em geral, não possui identidade com ele. Além disso, a mesma educação superior precisa problematizar a realidade e comprometer-se com a reflexão crítica sobre a sociedade e sobre seu tempo histórico-social. Crê-se que há, nesse tipo de ação, não só um sentido pragmático de responder às necessidades, mas uma convergência com a noção do agir e do sentido político da convivência social enfatizado por Arendt. Vê-se a possibilidade de os indivíduos e grupos sociais com acesso a esses conhecimentos desenvolverem o sentido da argumentação, da comunicação, aproximando-se de requisitos do processo de reconstrução dialógico e comunicativo que promove um sentido público, segundo Habermas.

Considerando-se que os sistemas de ensino superior são heterogêneos e comportam instituições diversas, os riscos que impediriam a constituição de legitimidade pública não são apenas os de oferecer uma vida acadêmica débil, de baixa qualidade, mas também de

desenvolvê-lo de forma distanciada do mundo social e de necessidades concretas das sociedades para além do mundo econômico-produtivo. Além da indispensável identidade acadêmica, as instituições de ensino superior precisam obter reconhecimento no interior do sistema de educação superior e na sociedade num sentido maior do que os interesses privados dos seus estudantes ou de sua estrutura administrativa e seus mantenedores.

Para os fins deste estudo, considera-se que um tipo de instituição de ensino superior é legítimo quando é reconhecido publicamente, tendo seu reconhecimento dado pela identidade acadêmica e, por conseqüência, pela função que desempenha no sistema de educação superior de uma dada sociedade. A sua possível legitimidade pública supõe o sentido político e político-social dado pelo **caráter público**, bem como pela **pertinência social** das ações acadêmicas que desenvolve.

A **noção de público** neste estudo pressupõe que (1) o público **não é restrito ao Estado** (HABERMAS, 1984 e 1990; ARENDT, 2000); (2) os **espaços sociais**, da produção, da comunidade, doméstico, e outros, são dinamizados a partir de lógicas específicas, mas também permitem que o público se manifeste nos múltiplos lugares sociais (SANTOS, 1999 e 2000); (3) o caráter público pode manifestar-se por meio de diferentes mecanismos e da participação não apenas **política, mas também cultural e social** (SANTOS, 1999 e 2000), ligando-se à noção de pertinência (UNESCO, 1999); (4) e os bens sociais, mesmo administrados por **grupos privados**, em sentido não estrito, podem possuir caráter público.

Como categoria de análise adota-se a de **caráter público** para interpretação do macro-fenômeno da diversificação institucional no sistema de educação superior, significando: (1) **acessibilidade** do público a esse nível de educação; (2) **lugar ou função acadêmica** das IES na organicidade do sistema; (3) promoção de **pertinência social** (4) e **democracia como procedimento** na implementação da diversificação. A categoria de **legitimidade pública**

auxilia a interpretação da atuação de instituições de educação superior, portanto, torna-se categoria para análise da micro realidade. Ela é traduzida por meio de três elementos: (1) **identidade acadêmica** clara da IES; (2) **legitimidade** como tipo institucional dentro do sistema de educação superior; (3) e **competitividade** promovida no sentido da **pertinência social**.

Capítulo 3 - Educação superior e universidade no Brasil: idéia de público, caráter privado e reformas

Neste capítulo analisam-se disputas históricas em torno da organização e do caráter público e privado de educação superior no Brasil. Para isso, na primeira parte consideram-se períodos históricos e manifestações ideológicas dessas disputas, além de atentar para formas de organização acadêmico-institucionais. Reúnem-se elementos gerais sobre a idéia e alguns fatos das reformas dos anos 1990, que possuem um caráter liberal próprio.

Num segundo momento, interpretam-se as posturas que disputam a posição hegemônica no meio acadêmico sobre a necessidade e as características da reforma do ensino superior tal como se processam durante os anos de 1990. Duas perspectivas se destacam. Uma, que afirma estarem ocorrendo duas reformas – do Estado e da educação superior, considerando que ambas são reveladoras de uma adaptação à lógica eficientista do mercado. Neste caso, há a defesa do modelo universitário único tendo o Estado como mantenedor. A outra perspectiva coloca a necessidade de reforma para renovação do sistema de ensino superior brasileiro com o objetivo de ampliar o atendimento à demanda, por meio da diversificação institucional – e valorização da variação de identidade acadêmica e seus mantenedores.

3.1 Cultura política e noção de público

É preciso considerar elementos que caracterizaram as relações sócio-culturais e políticas na história da sociedade para uma interpretação mais fiel sobre relações e perspectivas políticas que, no entrelaçamento entre passado e presente, manifestam-se na área do ensino superior.

No Brasil, desde o período da vinda da família real, passando pela independência, pelo primeiro e segundo reinados até a constituição do país como república, manteve-se o traço de sociedade agrária, fragmentada, com coronéis ou oligarquias detentoras de poderes locais ou regionais. O reconhecido estudo de Raimundo Faoro, *Os donos do poder* (1987), trabalha a tese sobre o patrimonialismo estatal brasileiro, o qual teria se desenvolvido com base na influência do modelo de poder centralizador português.

Sua tese permite compreender que o ‘estamento burocrático’, como organização burocrática que se formaliza a partir de uma concepção moderna de Estado, promove uma forma de exercício do poder que mantém traços profundamente tradicionais. Diferentemente de uma organização burocrática de base racional-legal, o ‘estamento burocrático’ viabiliza um processo de burocratização com manutenção de traços patrimonialistas de dominação. Entre estes aparece o predomínio de vontades particulares dos governantes, a ausência de pessoal administrativo qualificado e concursado, bem como a fidelidade dos funcionários diretamente à pessoa do governante, e não ao seu poder legalmente instituído. Eis aí traços de exercício de poder privado e centralizador.

Não se trata apenas de resquício de antigas formas de dominação que tenderiam a desaparecer, mas refere-se a uma forma própria de organização que permite o entrelaçamento entre interesses públicos e privados. Analisando o fenômeno do coronelismo no período da República Velha, Faoro afirma:

O coronel, por isso que se integra no poder estadual, constituindo o governador a espinha dorsal da vida política, representa uma forma peculiar de delegação do poder público no campo privado. Ao contrário da tese consagrada, não se trata de remanescente do privatismo, particularizando a estrutura estatal, senão que corporifica aspecto de domínio não burocrático da sociedade, com larga interpenetração dos dois setores, numa indistinção peculiar ao sistema (FAORO, 1987, p. 631).

O autor mostra que, nesse tipo de situação, há uma tênue linha entre o interesse particular e o interesse público. Mesmo sendo oposicionista localmente, o coronel tende a convergir com o governo, com o poder centralizado, seja ele qual for no estado e na nação.

Daí que se constitui o “sistema de reciprocidade” nas relações de interesse, o qual garantirá também a lealdade dos chefiados.

Com base na ótica de Tavares (2000), é preciso também considerar a característica ‘patriarcal feudalizante’ da sociedade brasileira ao longo de sua história até, e inclusive, o período da Primeira República. A organização societária brasileira, desde a Colônia, foi se constituindo naquilo que Tavares (2000) chama de patriarcalismo feudalizante, ou seja, com proprietários autorgados em suas grandes extensões de terra, os quais se convertiam em senhores com grande prestígio social e político local. Com isso, se processou descentralização e privatização da ocupação dos espaços políticos e das funções públicas. “Desta fusão dos primitivos pólos do dualismo econômico-político da Colônia, nasceu a sociedade ao mesmo tempo patriarcal feudalizante e estamental-patrimonialista que o Império herdaria” (TAVARES, 2000, p. 56). A trajetória histórica da metrópole e a experiência societária da Colônia permitem a compreensão de tal afirmação.

A organização do sistema educacional e a trajetória de seu desenvolvimento expressam muito das características que marcam a relação do Estado com a sociedade através do tempo.

3.1.1 Público e privado, ideologia e política na história da educação superior no Brasil

Sabe-se que na Europa a primeira Universidade constituída foi a de Bolonha no século XI. Na América espanhola, o século XVI foi marcante. Várias universidades foram fundadas em diferentes pontos: Santo Domingo (1538), México (1551), Lima (1551), Bogotá (1580), Equador (1586), Cuzco (1597) (ROSSATO,1998, p. 188). No Brasil, as primeiras instituições de ensino superior foram constituídas apenas no século XIX, a partir de 1808, depois da

chegada da família real. Foram escolas superiores com cursos isolados, voltadas para formação profissional nas áreas de medicina, direito e outros. Além do desenvolvimento tardio, se esteve ainda longe da noção de universidade com entrelaçamento entre diferentes áreas do conhecimento e com valorização da pesquisa. O ensino superior permaneceu por longa data fragmentado, profissionalizante, expressando a cultura política que caracterizava a elite brasileira.

O século XIX foi marcado por um tipo de profissional oriundo do meio acadêmico e conhecido como ‘doutor’, o bacharel em direito. As primeiras escolas superiores no Brasil foram as de Olinda e de São Paulo e trabalharam com o ensino jurídico. A formação jurídica, que num período inicial servia para dispor de magistrados e juristas, passa a priorizar o fornecimento de quadros para o Estado, dirigentes, políticos e administradores, obedecendo à lógica de distribuição patrimonial do poder. Na linha do pensamento de Faoro, é razoável supor-se que esse segmento profissional formasse um estamento próprio ao nível do estado; um estamento, porém, profundamente vinculado aos chefes políticos locais.

Na segunda metade do século XIX, a preocupação é com o fornecimento de advogados, principalmente, devido à intensificação da mercantilização interna e à ampliação da legislação a ela ligada (TAVARES, 2000, p. 62). Com base na tese do poder patriarcal e patrimonial local, visualiza-se aqui o bacharel do direito como um dos principais protagonistas da dinâmica social e política do período.

Esse personagem com formação superior historicamente esteve ligado à valorização da retórica e à organização do aparato jurídico que legitimava o poder central. Ele foi um ‘personagem central do clientelismo’ mas, aos poucos, foi perdendo espaço. Assim, se a formação na área jurídica foi, por excelência, característica do Brasil do século XIX, a segunda fase se salienta pela ampliação na concepção dos saberes necessários à organização social e política da vida brasileira.

Quando se aproximava a crise do Império e o início da Primeira República, a medicina e outras áreas, como engenharia, ganhavam espaço:

Gradativamente, foi sendo eclipsada a hegemonia ‘bacharelesca’ do período do Império. No lugar deste observador literário, do ‘artigo da retórica’, surge o cientista’, o ‘artista operatório’. Que fundamentava seu discurso, por um lado, em certa tradição retórica ‘realista’ inspirada em um culto à observação e, por outro, em uma nova doutrina filosófica, o positivismo (HERSHMANN e PEREIRA, 1994, p. 45).

No final do século XIX, a medicina se desenvolve como área do conhecimento e de atuação profissional necessária para a afirmação da sociedade nacional. Os engenheiros e os educadores também experimentaram uma fase que proporcionou a atuação de profissionais e intelectuais capazes de auxiliar na tarefa de reorganização social por meio da atuação efetiva do Estado. Dessa forma, a medicina, principalmente através das campanhas de higienização e prevenção, fazia um processo de “intervenção social intensa e autoritária e sem fronteiras”. Os profissionais que atuavam nesta área eram formados nas faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia (HERSHMANN e PEREIRA, 1994, p. 49).

Como se sabe, houve uma importante influência do positivismo na constituição da intelectualidade brasileira no final do século XIX. Hershmann e Pereira (1994) mostram que junto com o positivismo, uma ótica naturalista convergia no sentido de valorizar a busca de leis naturais e invariáveis que sustentassem os fatos ou a realidade objetiva.

A medicina, com sua influência positivista e, conseqüentemente, com a ótica centralizadora do conhecimento, do progresso e da organização do Estado contribuiu intensamente para valorização de um tipo de profissional pragmático. Essa concepção, no entanto, não era apenas dos currículos da área médica. As escolas técnicas têm histórias que, de outra maneira, anunciavam traços da ótica positivista.

Conforme Oliven,

a influência do positivismo, no grupo de oficiais que proclamou a República no final do século passado, foi um fator importante que contribuiu para o atraso da criação da universidade no Brasil. Os positivistas consideravam a universidade uma instituição decadente anacrônica para as necessidades do Novo Mundo, sendo, no entanto, favoráveis aos cursos técnicos profissionalizantes (OLIVEN, 1990, p. 60).

As escolas técnicas, como é o caso da Academia Politécnica de São Paulo, ilustram bem a idéia de valorização de um profissional do progresso, da modernidade, como também expressam características que identificam o ideário positivista. A Escola Politécnica de São Paulo foi considerada uma instituição de ensino superior “modelar durante toda a Primeira República”. Nasceu em 1894, como instituição estadual e trabalhou a partir de ideais como o progresso e a modernização, refletindo o interesse da burguesia industrial nascente (NADAI, 1987, p. 53).

Essa instituição que vai constituir, em 1934, parte da USP – Universidade de São Paulo - expressou a crença no ensino técnico especializado, por um lado, e, por outro, investiu em pesquisa e construção de conhecimento, sendo, no entanto, resistente à fundação daquela universidade. Preocupada em romper com o saber bacharelesco e em afirmar o caráter técnico e comprometido com uma sociedade modernizada, essa Escola Politécnica nasceu pretendendo atender ao ensino técnico secundário e ao ensino superior, tendo constituído sua identidade para o ensino superior ao longo de quase duas décadas (até 1912).

Contraditoriamente à ótica positivista de desvalorização da universidade⁶², a Escola Politécnica vai construindo sua identidade com importante investimento em pesquisa.

O período formado entre os anos 20 e a ditadura do Estado Novo é denso em termos de mudanças, e acredita-se que aí vai sendo gestada uma noção de interesse público,

⁶² Cunha (1980 p, 87 - 88) afirma que “o positivismo vinha atender, no plano ideológico, a essas demandas. Atacando o catolicismo (e o cristianismo em geral), como uma expressão ultrapassada do estado metafísico, solapava a hegemonia da Igreja; defendendo o ensino livre de qualquer privilégio (qualquer um poderia ensinar qualquer coisa que quisesse) e o exercício das profissões independentemente de privilégios corporativos remanescentes, diminuía o poder da universidade (controlada pela Igreja) e dos sindicatos operários; defendendo a ‘ditadura republicana’, legitimava a organização de um aparelho de repressão das manifestações populares (principalmente dos operários), apesar dos valores proclamados de solidariedade universal, veiculados pela ‘religião da humanidade’”.

especialmente quanto à educação superior. Historicamente, é neste período que as discussões em torno de valores sociais, culturais e políticos vão buscar definir uma identidade para a sociedade brasileira e, com isso, remetem para a idéia de unidade nacional até então não constituída.

Para acompanhar o processo histórico, é necessário observar a chamada revolução de 1930 e a formação do estado nacional com bases autoritárias. Na educação, a novidade maior vinha de parte da facção liberal que, de maneira genuína em nossa história, distanciava-se de perspectivas positivistas elitistas e tradicionalistas⁶³.

Do ponto de vista da organização do poder político no Estado, é indispensável realçar que a Revolução de 1930 significou um rearranjo das forças sociais no poder. Ela não se traduziu numa transformação radical, mas, ao mesmo tempo, o período posterior a 30 apresentou mudanças⁶⁴. As mudanças econômicas foram significativas. Entretanto, na realidade os processos ocorrem em campos de ação que se interligam e se influenciam mutuamente. O Brasil tem nesse período um dos marcos de sua história.

Relativamente ao ensino superior, essa fase é marcada pela expansão, pela criação de universidades passageiras e pela constituição da primeira universidade brasileira – a Universidade do Rio de Janeiro – até contar com a fundação da Universidade do Brasil. Cabe

⁶³ Para reforçar a perspectiva com a qual viemos trabalhando, é importante considerar o que Norberto Bobbio (1988) esclarece sobre o liberalismo. De fato ele nasce elitista e antidemocrático, contudo o processo de desenvolvimento histórico exigiu sua aproximação com a democracia. Não se trata de considerar aqui que o liberalismo seja igualitarista. Assim como no marxismo, admite-se a existência de correntes de pensamento liberal. Tais correntes de pensamento e de práticas políticas liberais variam de acordo com perspectivas políticas e epistemológicas adotadas, mas também de acordo com processos históricos que propiciam necessidades e ênfases diferenciadas. No período em questão, defenderemos a compreensão de que há importantes ações por parte de um liberalismo que converge, em certo sentido, com a defesa de interesses de caráter mais público que privado.

³ Francisco Weffort considera que “a revolução de 1930, movimento liderado por homens de classe média e por alguns chefes oligarcas (entre os quais o próprio Getúlio Vargas), abre a crise do sistema oligárquico de poder estabelecido desde os primeiros anos da República (1889) e consagrado na Constituição liberal de 1891. Parece haver sido uma das peculiaridades do processo de transformação política que a insurreição de 1930 desencadeia, o fato de que as verdadeiras forças e os motivos reais de seu comportamento não tenham aparecido sempre de maneira clara.” (p.63) Com base nisso, Weffort esclarece que, diferentemente do processo clássico europeu, especialmente francês, no qual as classes sociais enfrentaram-se e estabeleceram uma clara ruptura com o antigo regime, no caso brasileiro houve muito mais uma reorganização do poder ao nível das classes dominantes.

ressaltar, no entanto, que foi mantida a lógica estabelecida desde a Proclamação da República, de expansão do ensino superior na forma de faculdades e de escolas isoladas.

A nossa primeira universidade – a Universidade do Rio de Janeiro – data de 1920. Instituída por decreto, ela apenas estabelecia vínculos administrativos entre três faculdades isoladas preexistentes. A universidade surge no Brasil tardiamente e sem oferecer novas alternativas aos objetivos e à forma de funcionamento do ensino superior: ela conservou o caráter elitista do ensino, manteve-se alheia às necessidades da maior parte da população brasileira e não incentivava o desenvolvimento da ciência e da tecnologia (OLIVEN, 1990, p. 60).

Assim, durante a década de 1920 ocorreram fenômenos importantes: (1) a expansão do ensino superior fragmentado e com importante liberdade em termos de organização institucional (início das instituições privadas dá-se a partir de 1891); (2) o surgimento de universidades concebidas como soma de escolas e faculdade; (3) o surgimento da crítica a essa idéia de universidade e defesa de instituições universitárias que tivessem autonomia administrativa e intelectual e que investissem em pesquisa.

Oliven (1990) identifica, entretanto, na Escola Politécnica do Rio de Janeiro a reação contrária à influência do positivismo, a qual contribuiu para “superção da influência de Comte nos círculos acadêmicos nacionais” (OLIVEN, 1990, p.60). Mas é com a Associação Brasileira de Educação, fundada em 1924, que o debate em torno da idéia de universidade iria avançar. Desde os inquéritos promovidos por Fernando Azevedo até a implantação, mais ousada, da Universidade do Distrito Federal, por Anísio Teixeira em 1935, há caminhos percorridos que se tornaram valiosos.

Assim, os próximos acontecimentos desse período estão ligados a posturas político-ideológicas que revelam disputas no campo do ensino superior e que expressam novos embates. O episódio de 1930 apresenta de maneira mais clara a disputa que coloca frente a frente liberais e a aliança entre católicos e autoritários.

Entre os próprios liberais não havia óticas e práticas consensuais. Cunha (1980) classifica-os nas variantes elitista e igualitarista. O primeiro caso é representado por Fernando

Azevedo. No rumo de interpretação construída por Cunha, um segundo tipo de liberalismo aparece em Anísio Teixeira, que é o principal intelectual e ativista da idéia de universidade pública, gratuita e autônoma. Depois do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, tendo sido convidado a assumir a Diretoria de Educação do Distrito Federal, idealizou a Universidade do Distrito Federal. Essa universidade, fundada por decreto em 1935, sintetizou elementos do espírito de liberdade e de autonomia, defendidos anteriormente por Anísio Teixeira. Dentro da concepção de que a universidade ‘socializa a cultura, socializando os meios de adquiri-la’, tanto a idéia de autonomia, como a participação dos estudantes estavam claramente previstas.

Várias dificuldades são criadas por parte do ministro da Educação, Gustavo Capanema, em relação a essa universidade. Entre as objeções predominava a de que a criação da instituição desobedecia aos padrões e à letra dos regulamentos federais, uma vez que havia nomes de escolas que não correspondiam exatamente aos exigidos; divisões de autonomia que não estavam previstas no Estatuto das Universidades Brasileiras. Em suma, a concepção da Universidade do Distrito Federal era, para os representantes da burocracia do Ministério da Educação, inconstitucional e ilegal, por não repetir, textualmente e de forma passiva, o que se encontrava na legislação federal (FÁVERO, 2000, p.65-66).

Assim, frente à Universidade do Distrito Federal, além da intolerância do autoritarismo, também estavam os educadores católicos. “Confundindo liberalismo com comunismo, temiam que a nova geração a ser graduada pela instituição recentemente criada resultasse ‘inteiramente impregnada dos sentimentos mais contrários à verdadeira tradição do Brasil e aos verdadeiros ideais de uma sociedade sadia’” (OLIVEN, 1990, p.62).

A partir de 1937, um regime político declaradamente centralizador, de inspiração fascista, seria empunhado para ‘enfrentar o extremismo’. “Devido ao clima político e à ingerência direta do governo central, a Universidade do Distrito Federal teve apenas quatro anos de existência. Extinta por decreto presidencial em janeiro de 1939, seus cursos foram transferidos para a Universidade do Brasil, nome que passou a ter a antiga universidade do Rio de Janeiro” (OLIVEN, 1990, p. 62).

O período da democracia populista, iniciado em 1946, registrou importantes conflitos entre classes e segmentos engajados na defesa de posições sociais e outros, fazendo frente a limites impostos pela ordem econômico-social e político-cultural vigente. Fundamentalmente, duas vertentes de pensamento político enfrentaram-se: uma de liberais – formando um grupo heterogêneo desde democratas até liberais autoritários – e outra de centro-esquerda - composta por desenvolvimentistas, populistas, estudantes e nacionalistas. Ao final, os enfrentamentos ideológicos foram intensos e, na disputa mais nítida, aparece a concepção de universidade vinculada à cultura popular - com Álvaro Vieira Pinto - e liberalismo autoritário, combinação típica forjada no âmbito da prática política dos liberais brasileiros.

Embora a organização das universidades continuasse a traduzir uma soma de faculdades independentes, muito mais do que uma integração entre os cursos, a estratégia de ação dos governos populistas frente ao ensino superior foi de tender à federalização e à ampliação do acesso por parte dos estudantes ao ensino superior.

Quanto às disputas em torno da LDB, debatida entre 1948 e 1961, em meados dos anos 50 aparece claramente o enfrentamento entre os que defendiam a escola pública e os que se anunciavam como defensores da liberdade de ensino. Entre os que estavam no primeiro grupo, via-se Anísio Teixeira e Fernando Azevedo. No segundo, Carlos Lacerda e o segmento de instituições privadas católicas.

Quanto à estrutura das instituições de ensino superior, destacam-se o Instituto Tecnológico de Aeronáutica e a Universidade de Brasília. Esta última criada em 1962 e tendo entre seus idealizadores Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Tinha como objetivo formar cidadãos que buscassem soluções democráticas e expressar uma identidade ideológica com o nacionalismo desenvolvimentista (CUNHA, 1989, p.171). A organização em departamentos, que não significava simples soma das cátedras, pretendia reunir disciplinas afins e corpo

docente “integrado pela unidade de pensamento e ação, num plano de trabalho de ensino e pesquisa” (CUNHA, 1989, p. 185).

Em 1964 inicia-se uma nova fase para a educação superior, a qual tem relação direta com a tomada do poder político pelos militares através de um golpe de estado. Esta fase da trajetória histórica da educação brasileira foi resultado de uma combinação de fatores, mas teve especial vínculo com os interesses político-ideológicos e econômicos norte-americanos. Isso pode ser verificado tanto no contexto da Guerra Fria, quanto nos interesses de expansão do capital multinacional - terminologia própria das análises oriundas das ciências sociais à época – que requeria ‘ordem social’ para se expandir.

O caráter autoritário das elites brasileiras não se constituía numa novidade. Um exemplo importante é o da Revolução de 1930, tendo sido efetivada num enfrentamento entre elites e viabilizando uma mudança política importante sem que houvesse participação popular. No caso de 1964, chama atenção que o golpe, além de buscar uma saída para a continuidade do modelo econômico internacionalizante gestado no governo Juscelino K. de Oliveira, também foi um recurso para a tentativa de alcance do poder por parte de segmentos que até então não haviam tido condições de ocupá-lo e que se apresentavam como liberais. Este é o caso, por exemplo, de partidos como a UDN. Os liberais brasileiros que faziam oposição ao populismo apoiaram o golpe e, no período posterior, não só não defenderam um estado mínimo em termos políticos, como também apoiaram sua expansão.

Embora entre os governos militares houvesse diferenças sobre o caráter de intervenção econômica⁶⁵ e política, o papel que assumiram foi no sentido de viabilizar equilíbrio nas relações sócio-políticas e garantir a continuidade nas relações econômicas. Na educação, essa realidade repercutiu de forma própria. O movimento estudantil (através da UNE), as propostas de intelectuais de esquerda e as de cunho popular (Álvaro Vieira Pinto, Ernani Maria Fiori,

Paulo Freire) ou aquelas que visavam à autonomia (Anísio Teixeira) foram atingidas frontalmente.

No ensino superior, o caráter privatista das políticas e o autoritarismo são inconfundíveis. Embora a LDB de 1961 admitisse que o sistema de ensino superior não mais deveria ser organizado preferencialmente por instituições universitárias, é principalmente a partir da reforma de 1968 que ocorre a expansão de instituições e de vagas no ensino superior. O perfil das instituições criadas era de caráter privado, não universitário, e predominantemente objeto de iniciativa laica.

A partir de meados da década de 1960, a expansão do sistema de ensino superior, efetivamente, havia adquirido novas características. Em vinte anos (1960 -1980), o número total de matrículas no ensino superior passou de cerca de 200.000 para 1,4 milhão, sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram maiores taxas de crescimento. (...) No final da década de 60, o setor privado já absorvia 46% das matrículas; no final da década seguinte, respondia por 62,3%.

O setor público, ainda que houvesse crescido no período, não o fez no mesmo ritmo do setor privado. No período 1960-1970, enquanto as matrículas registravam crescimento da ordem de 260%, as matrículas do setor particular cresciam mais de 500%. Na década seguinte - 1970-1980 -, o crescimento do setor privado foi de 311,9% e o setor público, de 143,6% (SAMPAIO, 2000, p. 57).

Em termos de vagas e de número de instituições, a expansão do setor privado nesse período foi capaz de garantir certa ‘massificação’ do ensino superior no Brasil, constituindo-se na estratégia de resposta à reivindicação estudantil por vagas na universidade. Interessante é ver que essas importantes modificações não foram objeto de debate por parte de estudantes, docentes e da comunidade interessada de forma mais ampla. A reforma de 1968 foi resultado de uma compreensão formada em gabinete e sob orientação de especialistas norte-americanos e brasileiros.

Para implantação do sistema de administração proposto por Atcon, a universidade deveria contar com direção recrutada no meio empresarial, a qual atuaria nos moldes do sistema de administração gerencial. (...) Para que a

⁶⁵ Mesmo não obtendo o sucesso desejado, o II PND de Ernesto Geisel constituiu-se num plano que visou fortalecer a indústria nacional associada ao financiamento e às empresas estatais. A expectativa era fortalecer a aliança entre esses capitais frente ao capital estrangeiro.

universidade fosse autônoma, deveria constituir-se uma grande empresa privada, fugindo ao modelo de repartição pública. Em seu entender ‘a implantação da autonomia administrativa e financeira (...) é dever inescapável da Nação’ (FÁVERO, 1991, p.29).

A linha de defesa dos estudos realizados por Atcon colocava a educação como fator primordial no desenvolvimento econômico e na integração nacional e, para tanto, seria necessário equacionar o máximo de rendimento com o mínimo de investimento (FÁVERO, 1991, p. 25). A idéia de uma administração neutra e produtiva visando desenvolver economicamente a nação estava no centro dessa compreensão. Nesse caso, além da expansão de instituições e de vagas no ensino superior privado, o caráter privatista manifesta-se também na proposta de organização administrativa do ensino superior de um modo geral.

De outra parte, o relatório Meira Mattos foi resultado da formação de uma Comissão Especial nomeada pelo Presidente da República, Costa e Silva, para encontrar saídas frente às mobilizações estudantis do período. O Decreto lei 477/69 e o AI-5 apoiaram-se nos estudos realizados por essa comissão (FÁVERO, 1991, p. 16).

O relatório recomenda, entre outras coisas, cobrança de mensalidade nas universidades públicas, fechamento de restaurantes universitários, nomeação de reitores pelo Presidente da República. Entende também que os critérios de autonomia administrativa e disciplinar previstas pela LDB têm provocado crise de autoridade e que a liberdade de cátedra tem permitido ampla liberdade de pregação “antidemocrática e contra a moral”.

Segundo Fávero, os dois relatórios recomendam a “implantação de uma nova estrutura administrativa baseada no modelo empresarial, cuja finalidade é o rendimento, a eficiência, e não a produção acadêmica, científica e cultural” (1991, p. 57). A recomendação do documento Acton deve-se à necessidade de se separar administração e execução, o que implica a separação entre atividades de ensino e pesquisa relativamente às administrativas e de direção.

Baseada no modelo norte-americano, a lei instituiu o ciclo básico de estudos, com dois níveis de pós-graduação – mestrado e doutorado – departamentalização, vestibular classificatório, fim da cátedra, aumento no número de vagas via criação de instituições não universitárias. Como consequência da legislação, pelo menos dois fenômenos resultaram. Primeiro, a incrível expansão de cursos superiores privados no período imediatamente posterior. Sampaio afirma que

entre 1968 e 1972, foram encaminhados ao CFE 948 pedidos de abertura de novos cursos. O CFE deferiu 759. E em 1975, a despeito da tentativa do ministro de intervir na expansão “desordenada” do ensino superior, as matrículas privadas eram 61,8% do total; 1182 novos estabelecimentos haviam sido criados nos últimos cinco anos, numa média de três ao mês (SAMPAIO, 2000, p. 66-67).

A autora não crê que houvesse uma política de privatização deliberada. Para ela, os acontecimentos resultaram de políticas casuísticas e da mudança de regras e critérios para autorização dos cursos conforme a capacidade de pressão dos demandantes. “Se as brechas legais prevaleceram nesse período, foi em decorrência da pressão dos interesses do ensino privado; respaldado, por sua vez, na pressão da demanda, a força do setor privado mostrou-se, efetivamente, mais eficaz nessa arena decisória”. (SAMPAIO, 2000, p. 68) Entretanto, considerando-se as recomendações feitas pelos relatórios Atcon e Meira Mattos, seria precipitado concluir que apenas um poder casuístico e até patrimonialista interveio na expansão do setor privado. Um pensamento que se traduziu como hegemônico no período certamente contribuiu de forma mais ou menos difusa para os deferimentos do CFE: a crença na necessidade de modernização econômica, na possibilidade de desenvolvimento e na exaltação da racionalidade técnico-administrativa oriunda do setor empresarial.

O segundo fenômeno importante que se produziu a partir de 1968 foi a expansão do setor de pós-graduação nas universidades públicas e, especialmente, a expansão da pesquisa. No relatório do Grupo de Trabalho, que pensou a reforma universitária, a defesa da implantação do pós-graduação vinculado à pesquisa mereceu atenção especial. Como

decorrência disso e de prioridades governamentais, mas também atendendo a reivindicações do movimento estudantil das décadas anteriores, o setor público das universidades passou a contar com condições infra-estruturais para investir em pesquisa. Aliás, frente ao setor privado que privilegiou o ensino de baixo custo, o setor público foi capaz de investir e de tornar-se o grande referencial nacional em termos de pesquisa.

Oliven (1989. p. 59), discutindo a departamentalização, afirma que “nas grandes universidades, em geral públicas, foi implantado, nos últimos anos, um sistema de pós-graduação bastante dinâmico e autônomo inclusive financeiramente.” Inclusive havendo uma relativa separação entre graduação e pós-graduação. “Com o redirecionamento do ensino em termos de ênfase que as grandes universidades passaram a dar à pesquisa, há um esvaziamento dos cursos de graduação em termos de professorado qualificado” (p. 60).

3.1.2 Reforma liberal contemporânea e velho *ethos* acadêmico

É indispensável que se pondere que a dinâmica política formulada pelo Estado brasileiro tem caráter de reforma, ou seja, atua em sentido determinado a partir de uma lógica política própria. A idéia de reforma do ensino superior brasileiro, desde a segunda metade dos anos 1990 para cá, evidencia-se através das regulamentações legais ocorridas até aqui e também no âmbito de reformas político-estatais que seguem parâmetros internacionais. Quanto às reformas de âmbito mais geral, trata-se de considerar que a atuação dos Estados no campo educacional significou, em diferentes períodos históricos, possibilidades de ampliação do acesso à educação, mesmo que isso fosse resultado de lutas sociais e de conflitos entre

segmentos interessados nesse objetivo.⁶⁶

A atual reforma do ensino superior tem ocorrido no contexto da reforma estatal que responde às mudanças de cunho internacional em variados campos da realidade social. A noção de reforma com a qual se trabalha é inspirada em Popkewitz (1997). O autor permite entender que, por sua natureza, as reformas prescrevem a realidade, sendo mais normativas que as mudanças e limitando práticas sociais. Ocorrem com base nas relações de poder em jogo nas práticas sociais e exprimem racionalidades predominantes entre os agentes sociais.

No caso da reforma do ensino superior brasileiro, nos anos 90, houve várias fontes de poder que intervieram nos processos desde sua formação até sua implementação. Nesse sentido, a dinâmica internacional e os centros de poderes (ideológicos, econômicos, financeiros, políticos) certamente influenciaram nas concepções que a fundamentaram. As reformas podem ser vistas através de três acontecimentos principais: a promulgação da LDB/96, a implementação do processo de avaliação institucional e a diversificação institucional.

Os mecanismos criados para implementação do processo de avaliação institucional talvez sejam os mais marcantes nessa reforma. O sistema de avaliação implementado pelo Ministério da Educação e Cultura conta com o Provão – Exame Nacional de Cursos, com a Avaliação das Condições de Oferta; com as Comissões de Especialistas para Autorização e para Revalidação Periódica; ainda, conta com o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. A lei maior da educação, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, no seu artigo 67 (Apêndice 5), afirma a possibilidade e legalidade da diversificação institucional para o ensino superior. Esse fato, aliado a um período de expansão do mercado de busca de titulação

⁶⁶ Para Almerindo Afonso “as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas” (AFONSO, 2001, p. 22).

superior, fez com que o setor privado investisse intensamente no crescimento do setor. A diversificação institucional e a expansão do setor privado do ensino superior, portanto, fazem parte dessa reforma e ocorrem no âmbito do mercado de investimentos nesse setor, constituindo-se como resultado da prescrição feita. A racionalidade predominante no jogo busca esse resultado.

Os anúncios que divulgam as modificações, em geral, adotam uma argumentação técnica que visa a convencer o público sob o argumento da necessidade de qualidade, excelência, eficiência e modernização nesse segmento da educação. Sobre a necessidade de qualidade, não há o que questionar; entretanto, ela apareceu como um qualificativo técnico e não político. Há sempre epistemologias sociais que fundamentam decisões e ações, e estas produzem políticas. A arte e a capacidade humana de produzir alternativas diante das questões concretas revela a própria política, como expõe Arendt. Porém, nesse caso, não parece ter sido uma produção conjunta dos segmentos interessados, com participação ampla dos acadêmicos, estudantes, técnicos e comunidade.

Para Afonso (2001) esse tipo de reforma tem tido uma amplitude muito maior do que se possa expressar com termos como modernização. Trata-se da substituição de um paradigma burocrático por um administrativo empresarial, levando a consolidação do Estado regulador conectado com instâncias de regulação supranacional. Evidentemente que as manifestações concretas dos Estados em ações também variam de acordo com as especificidades históricas locais.

No caso da educação superior brasileira, reuniram-se as características históricas de práticas centralizadoras e patrimonialistas do Estado brasileiro com seu papel de agente regulador. Nesse caso, ressaltam-se os vínculos importantes com recomendações de organismos internacionais. Isso pode ser visto através da análise das recomendações do Banco Mundial para o ensino superior e da sua convergência para as dinâmicas políticas nacionais. A

ação estatal, para garantir a avaliação do sistema, tem podido afirmar esse caráter regulador, mas também o caráter centralizador do poder executivo brasileiro⁶⁷.

As ações estatais conduzem à interpretação de que, convergente com a lógica internacional e com a tradição de atuação político estatal histórica, desenvolveram-se políticas centralizadoras de cunho liberal utilitarista⁶⁸.

Para o raciocínio aqui construído, é importante que se destaquem dois pontos: um, a noção de felicidade ligada à utilidade, que, mais do que em outros momentos históricos, na atualidade, aparece inequivocamente ligada aos acontecimentos de mercado. O segundo ponto diz respeito ao fato de que o Estado deve agir como ente centralizador para garantir o alcance utilitário e ‘a felicidade’ para o conjunto da sociedade. Ora, no caso brasileiro o que se observa quanto às políticas para o ensino superior é um tipo de ação ofensiva e intensa, procurando garantir certos níveis de equivalência no desempenho do ensino entre instituições. Isso é feito, entre outras coisas, através do Exame Nacional de Cursos (Provão) e da avaliação institucional como um todo.

⁶⁷ O que se coloca em questão não é a necessidade de avaliar o sistema de educação superior. Trata-se de questionar o processo que tem sido implantado sob o título de avaliação institucional, o qual padroniza currículos entre instituições, uma vez que para todos a dependência de uma boa nota no Provão é crucial. Vários fatores, entretanto, culminam na formulação de um currículo como necessidades locais, liberdade acadêmica, e isso fica desvalorizado. Se o objetivo é atingir instituições com baixa qualidade acadêmica, o Estado tem conseguido muito mais, ou seja, reafirmar uma ação ofensiva do executivo nesse campo nos últimos anos.

⁶⁸ O pensamento utilitarista foi fundado por Jeremy Bentham (1748-1832), tornou-se um importante aliado da ideologia liberal. Conforme Bobbio, a filosofia utilitarista passa a ser a maior aliada da teoria liberal. (BOBBIO, 1988, p.64). Ele substitui a noção de direito natural presente nos contratualistas pela idéia de utilidade. Segundo a perspectiva utilitarista de interpretação das relações político-econômico-sociais, os homens são seres que se mobilizam basicamente buscando o prazer frente à dor. É isso que impede que o ser humano fique inerte. Os trabalhadores, por exemplo, mobilizam-se frente à ameaça da fome. A postura utilitarista é, por um lado, antipaternalista, uma vez que trabalha com a idéia de que, na ausência dos bens, os indivíduos se mobilizam. Por outro lado, ela é altamente centralizadora, já que delega ao Estado a possibilidade de agir em favor daqueles que considera incapazes de garantir a própria felicidade, independentemente da vontade destes. Em Adam Smith pelo menos um princípio do utilitarismo parece estar presente. Trata-se da idéia de que o indivíduo egoísta busca a sua felicidade. É isso que move cada um dos homens. É a promoção da felicidade própria que gera a saudável competitividade e o bem estar geral, como consequência. Isso significa que se chegaria à idéia utilitarista de promoção da felicidade geral. Para Smith o estado também deve intervir para criar condições para o desenvolvimento em áreas não competitivas com os interesses individuais. No utilitarismo de Bentham, há uma ênfase maior no papel do Estado. Trata-se da idéia de que o Estado pode intervir garantindo a felicidade para o maior número de pessoas – mesmo que em detrimento das outras, a minoria. Nesse sentido, a liberdade individual fica prejudicada, tornando-a o ponto de partida, embora não o ponto de chegada.

As ações estatais, no sentido da regulação, centralizam-se no Ministério da Educação, impedindo um espaço efetivamente aberto e democrático de discussão e encaminhamento de propostas da sociedade civil ou do parlamento. Nunes et al. (2002), que estuda as relações de poder junto ao Estado e analisa o ensino superior, afirma que a ação regulatória foi implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso como parte da política de reforma do Estado⁶⁹. Esse tipo de ação é intenso nesse governo e forma-se através de pelo menos ‘três centenas de órgãos’ (NUNES et al., 2002, p.21).

As agências regulatórias atuam sobre setores da economia e da sociedade e “caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas” (NUNES et al., 2002, p 21). Cabe à agência reguladora convencer, senão domesticar ou, ainda, capturar para garantir a implementação da regulação. Esse é um campo de luta de interesses, e nem toda a ação regulatória é a favor do regulado, lembra o autor.

O processo de privatização vem acompanhado da expansão do regime regulatório. Entretanto, “nossas agências parecem mais com burocracias insuladas⁷⁰ do passado do que com as agências que serviram de exemplos em outros países. Ninguém controla os reguladores, ninguém os supervisiona, ninguém lhes escreve ou conceitua um mandato” (NUNES et al., 2002, p. 24).

⁶⁹ A noção de regulação, a partir da ótica de seu principal ideólogo, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, L. C. Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso, traduz a idéia de que, através da privatização de setores sob responsabilidade do Estado, seria ampliada a ação de um setor público não-estatal. O estudo organizado por Edson Nunes põe em questão essa qualidade de ‘público não-estatal’, já que as agências e os órgãos mantêm características históricas do exercício do poder e da política no Brasil - as quais não conseguem afirmar o princípio do universalismo de procedimentos.

⁷⁰ O conceito de burocracia insulada foi desenvolvido pelo autor para traduzir um tipo de relação de poder que ganha vida e força durante a fase desenvolvimentista. Refere-se à capacidade das elites tecnoburocráticas de exercer poder no Estado. O insulamento burocrático fez-se necessário para implementar o processo de industrialização. As elites desenvolvimentistas promoveram a criação de diversas agências organizadas com base na competência tecnoburocrática. Essa nova forma de poder passou a ter força sem diluir o poder de clientela historicamente constituído. NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 2ª ed. Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro, 1999.

Na educação, há uma regulação fragmentada, e o principal órgão de regulação é o CNE (Conselho Nacional de Educação). Esse órgão atua no campo da regulação com importante poder na definição do caráter das políticas. Como se verá, no próximo capítulo, essa afirmação é confirmada no caso em estudo, ou seja, na definição da identidade dos centros universitários.

Os elementos apresentados por Nunes et al. (2002) permitem que se visualize a partir do CNE⁷¹ três aspectos fundamentais da realidade das políticas estatais e do ensino superior: (1) o poder centralizador do executivo, que atua através de Decretos ou Medidas Provisórias para garantir a implementação de sua vontade⁷²; (2) a tradição de relações de poder entre Estado e sociedade, através da qual o mecanismo da indicação e da capacidade de conjugação de interesses de segmentos restritos constitui-se em mecanismos válidos para implementação de políticas⁷³; (3) a desvalorização da ótica da comunidade acadêmica e científica. Mostram-se aí não só características da política no Brasil, mas também uma visão de pouco prestígio sobre a postura acadêmica, mesmo em organismos que lhe dizem respeito diretamente. Esse elemento aparece no caso da composição da Câmara de Educação Superior do CNE.

A valorização e o fortalecimento de um *ethos* acadêmico, que historicamente foi débil, são um importante fator a ser considerado quando se pensa em reforma do ensino superior e, especialmente, quando se trata de uma reforma que ocorre sob a égide do mercado num país de pouca tradição acadêmica.

Registram-se as palavras de Schwartzman:

⁷¹ O CNE é um órgão que, segundo a Lei nº 9.131, deveria, em sua Câmara de Educação Superior, ser composto por 50% de membros indicados pela comunidade acadêmica e pela comunidade científica. No mesmo dia da sanção da lei, o Presidente FHC publicou um decreto, substituindo as referidas comunidades por entidades da sociedade civil. Com isso abriu enormemente o leque de participações e excluiu a garantia de participação daqueles segmentos. As indicações de nomes por membros do CNE passaram a ser o caminho mais efetivo para sua composição, tornando-se eminentemente um órgão representativo de interesses.

⁷² A análise da legislação, no próximo capítulo, permitirá ver que esta se desenvolve basicamente pelo executivo e pelo CNE, através de decretos, portarias, pareceres, resoluções, etc.

⁷³ Esta seção de capítulo aborda a tradição de exercício de poder e de entrelaçamento Estado/sociedade, chamando atenção para as relações patrimonialistas que se mantêm em diferentes períodos históricos, o que caracteriza o caso brasileiro.

A debilidade de *ethos* acadêmico não costuma ser mencionada como um dos fatores problemáticos da educação superior brasileira, talvez pela dificuldade em abordar uma variável de tipo cultural como essa de forma mais precisa. No entanto, é bastante claro que os países que possuem hoje um sistema educacional bem constituído desenvolveram, através do tempo, grupos sociais fortemente envolvidos e motivados com as atividades educacionais e culturais, que deram a suas instituições educativas conteúdos éticos, normativos e culturais que explicam grande parte de sua pujança (1994, p. 162-163).

De fato, há instituições em que a valorização do *ethos* acadêmico aparece mais forte. Entretanto, essa não é a tradição brasileira, já que a instituição universitária se instala tardiamente. Nem o caráter elitista e altamente concentrador, próprio do sistema de educação superior do país, garantiram que grande parte das instituições existentes tivesse um forte compromisso com a valorização de uma cultura acadêmica.

3.2 Reforma do ensino superior e posturas político-ideológicas em disputa nos anos 1990

A seguir são analisadas duas perspectivas de interpretação do processo de reforma que traduzem importante disputa sobre a organização da educação superior no caso brasileiro. Uma, que entende as mudanças como reforma, eminentemente vinculada à lógica de mercado, triunfante na definição das ações do Estado. Autores como J. dos Reis Silva Jr. e V. Sguissardi analisam a organização e a reforma do Estado, bem como o tipo de ação administrativa que aparece combinada com o eficientismo mercadológico. Vêm aí uma importante conexão para interpretar as políticas para o ensino superior num sentido crítico.

A outra ótica mais identificada com as transformações em curso apóia políticas estatais reformistas e compreende que há avanços, mas também solicita um aprofundamento ou intensificação no processo. É representada aqui por estudos de E. Durham, S. Schwartzman, H. Sampaio. Esses autores salientam a necessidade de diversificação e diferenciação do sistema de ensino superior a fim de viabilizar sua expansão e qualificação.

3.2.1 Reforma e adaptação à lógica de mercado: a defesa do modelo único

Uma perspectiva de interpretação crítica frente à realidade atual vem do estudo de João dos Reis Silva Jr. e Valdemar Sguissardi (1999), *Novas faces da educação superior no Brasil*, que apresenta as mudanças no ensino superior vinculadas às mudanças na produção e à reforma do Estado. Os autores dedicam-se à análise da concepção que sustenta as ações do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Entendem que aí estaria a base de sustentação teórica para as mudanças no ensino superior⁷⁴.

A base dessa concepção corresponde às novas necessidades produzidas pelo mercado produtivo. Diante de renovadas bases tecnológicas, de transformações produtivas e da necessidade de adequar a ação estatal a essa realidade, processam-se as reformas políticas que repercutem no ensino superior. A crise do Estado intervencionista de bem-estar e a necessidade de diminuição de seu tamanho, transformando-se num Estado Gestor, que garante o funcionamento de mercado, são aspectos que fundamentam a análise.

A nova ordem emergente tem que conviver com os traços fordistas remanescentes, a época atual conjugando elementos do novo e do velho. Parece decorrer daí a necessidade de organismos globais que, com poder político e econômico, produzam a sedimentação da nova ordem [...] (SILVA Jr. e SGUISSARDI, 1999, p. 107).

A ação do Estado como gestor toma o lugar do intervencionismo, já que o modelo de desenvolvimento capitalista exige mudanças no papel do poder estatal. Embora no Brasil não seja possível se falar, historicamente, em Estado de bem-estar, a atuação desse poder centralizado para garantir o desenvolvimento industrial no período pós-30 é um elemento inequívoco.

⁷⁴ As reformas concebidas a partir do MARE não foram colocadas em prática no que diz respeito à educação superior, embora atores sociais que as expõem criticamente expressem, com isso, um ponto de visto ideológico forte que repercute no debate sobre a reforma. As medidas implementadas no sistema tiveram origem muito mais na atuação do Ministério da Educação – MEC, do que no MARE. A postura dos autores em questão permite a visualização de que existe um debate que expõe, mais uma vez, disputas entre concepções de público e de privado na educação superior brasileira.

Mesmo em uma economia em que convivem as contradições de uma e outra fase de desenvolvimento, aparece o Estado Gestor. Para Silva Jr. e Sguissardi, ele significa a adoção da “racionalidade empresarial das empresas capitalistas transnacionais, tornando-se, agora, as teorias organizacionais, antes restritas aos muros das fábricas, as verdadeiras teorias políticas do Estado moderno” (1999, p, 119). No Brasil, o Estado se reorganiza internamente e se desincumbe de tarefas tradicionais, transferindo-as total ou parcialmente para o mercado, inclusive a educação superior.

O estudo em questão traz importantes contribuições para que se considere o campo das relações econômico-produtivas e a sua relação com a política e a administração estatal. Chama atenção para o fato de que organismos internacionais assumem papéis centrais na definição de políticas inclusive educacionais. É o caso do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da própria Organização Mundial do Comércio⁷⁵.

Outro importante aspecto da crítica desenvolvida por Silva Jr. e Sguissardi diz respeito ao debate em torno da relação público/privado. Interpretam que ocorre não só a privatização, mas também a mercantilização do ensino superior. Atacam a noção de criação de um espaço público não-estatal da forma como foi desenvolvida no âmbito do MARE.

Questionam ainda a distinção entre os setores que constituiriam o aparelho do Estado, uma vez que permite a idéia de um espaço entendido como público não-estatal, mas que seria, de fato, vinculado ao mercado. Os setores que constituiriam o Estado, segundo o MARE, seria “o núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas do Estado, o setor de serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado e produção de bens e serviços para o mercado”. Esse segmento de serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado passou a ser entendido como de natureza pública não-estatal. A crítica está em que tal concepção reduz a esfera pública e

⁷⁵Pela importância que as avaliações e os documentos destes organismos representam no contexto atual do ensino superior, mereceram análise no capítulo 1 deste estudo.

amplia a possibilidade de expansão do capital em setores que antes eram entendidos como públicos estatais⁷⁶. A atual expansão da educação estaria contextualizada nesse âmbito.

Dessa maneira, na educação superior brasileira ocorreria:

o movimento de reconfiguração desse espaço social, segundo a lógica do mercado, em meio à redefinição dos conceitos de público e de privado. Isso faz parte de um movimento mais amplo de expansão do capital para espaços onde, em estágios anteriores, não existia uma organização predominantemente capitalista (SILVA Jr. e SGUISSARDI, 1999, p. 78).

Para acompanhar o raciocínio dos autores, vale lembrar que o contexto a partir do qual as mudanças na ação estatal para o ensino superior têm origem converge de fato com o chamado processo de globalização e com a ideologia-política a ele vinculada, o neoliberalismo⁷⁷. No período anterior, a sustentação das políticas para o ensino superior encontrava-se no desenvolvimento do mercado industrial, às custas do autoritarismo e da burocratização. De fato, no Brasil atual, ocorre mais claramente a obediência à ótica mercadológica, agora sob a égide da democracia e com o alto poder da organização informatizada. A atual reforma possui especificidade e grande intensidade, pois aprofunda o processo de privatização a partir de instituições privadas, mas também a partir das públicas.

Pode-se dizer que se evidencia um processo de adoção de lógicas de privatização e de mercantilização nas próprias universidades públicas por meio de diferentes mecanismos. São exemplos o caso dos professores/pesquisadores aposentados precocemente que são ‘aproveitados’ por instituições privadas; a discussão sobre autonomia que procura desobrigar o Estado do financiamento público; ainda, a corrida competitiva dos docentes por resultados

⁷⁶ A noção de quase-mercado, desenvolvida por Almerindo Afonso (2000), expressa uma perspectiva que vê no Estado uma atuação intervencionista e tornando-se híbrido entre o público e o privado.

⁷⁷ O termo neoliberalismo é utilizado para identificar uma postura político-ideológica que exalta a lógica de mercado, constituindo-se num liberalismo muito mais econômico do que político (BOBBIO, 1988). Ele também identifica um tipo de políticas praticado pelos Estados capitalistas, principalmente a partir dos anos 80. Essas políticas têm como principal objetivo reformar o Estado, adequando-o à lógica do mercado globalizante.

aferíveis (publicações, participação em congressos, encontros internacionais, etc); e a introdução direta de elementos de mercado no funcionamento das instituições⁷⁸.

As instituições de ensino superior, de um modo geral, estão hoje muito mais submetidas ao controle do Estado, por meio de políticas a partir das quais ele tende a se retirar como investidor, mas acentua sua ação como gerenciador. Parece clara a posição política estatal no sentido de manter a distinção entre instituições que investem em pesquisa e outras que trabalham essencialmente com o ensino. Contudo, não há garantias sobre o investimento público no campo das pesquisas, o que, de fato, tende a acirrar a dependência aos interesses de mercado ou a padrões alheios ao conhecimento e à formação acadêmica. Diante disso, os agentes representativos das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES – organizam-se, visando a fazer frente a limites que se impõem às suas práticas.

Tratando especificamente do setor privado do ensino superior, Silva Jr. e Sguissardi (1999) afirmam que as transformações ocorreram obedecendo ao ajuste mais global das políticas estatais à nova ordem mundial. Nesse sentido, a reconfiguração operada neste setor ocorre primordialmente em instituições de caráter não-confessional.

Enfim, os autores defendem que ocorre, efetivamente, no processo de reforma do ensino superior, uma política muito mais econômica do que uma política educacional. Nesse ponto pode-se ver uma vez mais a manifestação de uma postura utilitarista por parte da ação estatal. Se, de fato, o mercado se impõe internacionalmente, as autoridades nacionais pretendem responder a isso com eficiência. Na condição de sociedade capitalista periférica, o

⁷⁸ Denise Leite (2002), que analisa a avaliação institucional e o redesenho capitalista da universidade, afirma que é possível constatar a presença do mercado dentro da universidade de várias formas, como, por exemplo, através das “lojas e empresas no campus e patrocínio de toda atividade realizada; da pesquisa utilitária, bem como outras atividades financiadas, por entidades não tradicionais; do docente empreendedor, que capta os recursos externos para sua pesquisa e laboratórios; de cobrança de taxas em cursos de graduação, especialização e pós-graduação, mesmo oferecidos em universidades públicas e gratuitas, sustentadas pelo estado”. A autora afirma que o redesenho capitalista ocorre quando essas instituições adotam traços característicos de comercialização do conhecimento da ciência e dos serviços e, além disso, quando adotam novas formas administrativas, próprias de instituições comerciais privadas.

esforço para participar da competitividade de mercado faz com que a natureza da política seja modificada.

A educação passa da classificação de uma política social para uma política econômica que precisa ser eficiente. Nesse caso não é simplesmente o mercado que dita sua lógica, é a política estratégica do Estado que, na margem de opção que lhe resta, faz a escolha pela centralização e reforma efficientista e utilitária. Pretende garantir um desenvolvimento técnico-econômico, teoricamente útil à sociedade frente à desvalorização de processos decisórios mais democráticos e instigadores da participação política e da discussão sobre políticas acadêmicas.

3.2.2 Reforma e eficiência no sistema: defesa do modelo de diversificação

O NUPES – Núcleo de Pesquisa Sobre Ensino Superior /USP – reúne importantes estudiosos do ensino superior brasileiro, tendo-se dedicado, desde o início dos anos 90, a análises sobre as IES públicas e privadas. Eunice Durham (2001), num breve balanço sobre o início das atuais transformações no ensino superior, afirma que, desde os anos 80, os estudos mostravam crise no sistema de educação superior público⁷⁹. Ao mesmo tempo verificava-se estagnação no setor privado. Nos anos 90, no entanto, houve um importante e tumultuado crescimento.

Segundo a autora, apesar de a “reforma abrangente de todo o sistema” não ter ocorrido, uma variedade de medidas do governo federal tem produzido importantes mudanças. Entre elas estão (1) o novo e ‘eficaz’ sistema de avaliação (com Exame Nacional

⁷⁹ Segundo Eunice Durham, as pesquisas feitas pelo NUPES demonstraram que, entre o setor privado e público, havia crise neste último. “(...) a raiz do problema residia na obsolescência do sistema burocrático de controles públicos e na irracionalidade do sistema de financiamento; propunha-se então uma reforma profunda das relações entre poder público e instituições de ensino superior.” Entre as recomendações estava a necessidade de autonomia plena, administrativa e financeira, e diferenciação de modelos institucionais. (DURHAM, 2001, p. 7/8).

de Curso); (2) a ampliação do sistema de Comissões de Avaliação (reconhecimento e condições de oferta previstos na Lei 9394/06); (3) diversificação institucional; (4) criação de cursos seqüenciais; (5) educação à distância; (6) diretrizes para a formação de professores.

Essa série de ações políticas constitui no seu conjunto uma política de reforma do ensino superior. Essa idéia é aceita por autores como S. Schwartzman, que fala na existência de uma ‘revolução silenciosa’, ocorrendo nos moldes da recomendação feita pelo documento do Banco Mundial, *Task Force*⁸⁰.

Schwartzman está preocupado, entre outras coisas, com a ampliação da taxa de escolarização dos brasileiros. “Um sistema mais adequado seria um sistema mais amplo, que permitisse que o Brasil chegasse a proporcionar algum tipo de educação superior para, pelo menos, 30% de sua população em idade escolar, em contraste com menos de 10%, que é o que ocorre hoje...” (2001, p. 20). Outras considerações são feitas como exigências para qualificar o sistema de educação superior brasileiro, como é o caso de tornar-se menos credencialista, rompendo vínculos com interesses corporativos e superando o chamado ‘modelo único’ de IES, que deve ligar ensino, pesquisa e extensão.

A questão significativa expressa é a da discussão sobre as características de diferenciação e diversificação institucional. Duas perspectivas aparecem. Apoiada em Blume, Sampaio (2000) trata da noção de diferenciação do sistema ligando-a à noção de hierarquização. A expansão do sistema de ensino superior ocorreu pela expansão de universidades de elite e pela transformação de alguma de elite para um sistema de massa. Isso, contudo, não significa democratização do acesso à universidade, uma vez que ocorre uma hierarquização e separação entre dois tipos de ensino privados qualitativamente distintos.

Com base em Geiger, a idéia de diversificação deixa de ser problemática, já que seria expressão de diferenças de natureza entre instituições e públicos, objetos não mensuráveis.

Em sentido estrito, pode-se dizer que o sistema superior no Brasil, desde sua grande expansão ocorrida na década de 1960 até meados dos anos 80, efetivamente, passou por diferentes experiências associadas à idéia de diversificação. Entretanto, parece que no sistema de ensino superior brasileiro a diversificação que ocorreu está mais próxima do sentido apontado por Blume. Ou seja, diversificação como divisão de funções do sistema para acomodar a ampliação, quantitativa e qualitativa, da clientela de ensino superior. Nesse sentido, diversificação, se ocorreu, instaurou uma diferenciação e hierarquização entre os estabelecimentos que compõem o sistema; nesse processo, algumas universidades públicas e poucas instituições católicas ou laicas de elite situam-se no topo, porque conseguiram preservar-se dos efeitos da massificação, ao passo que os demais estabelecimentos que se instalaram voltaram-se para o atendimento da demanda de massa. Essa hierarquia reflete-se também na diferenciação institucional dos estabelecimentos, de serem escolas isoladas ou universidades (SAMPAIO, 2000, p. 110).

Sampaio afirma que não há possibilidade de adotar-se o modelo clássico de universidade, que liga ensino, pesquisa e extensão, e pretender tê-lo como referência para todo o ensino superior. Seria algo inviável e produziria simulacros de universidade. “Muitas universidades privadas criadas nos últimos dez anos são simulacros do modelo valorizado de ensino superior, o de universidade”. (SAMPAIO, 2000, p. 110)

Durham (1998) considera que houve modificações nesse tipo de organização em âmbito internacional, enquanto que no Brasil isso ainda precisaria acontecer. As políticas estatais, através da avaliação institucional, por exemplo, vêm atuado com objetivos de qualificação. Entretanto, conforme se viu na experiência do chamado novo setor privado em diversos países (Capítulo 1), nem uma qualificação acadêmica consistente, nem a democratização se tornam, de fato, realidades. A ampliação do acesso ocorre, mas mantendo o elitismo do sistema.

Durham é protagonista na crítica ao sistema de ensino superior vigente no Brasil. Ela afirma que “se, mesmo nos países desenvolvidos, a conjugação de pesquisa e ensino superior de massa provocou uma crise de financiamento, quanto mais ainda no Brasil, onde todas as

⁸⁰ WORLD BANK. *Higher Educacion in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, The World Bank e and Task Force on Higher Educacion and Society, 2000. O conteúdo deste documento é tratado no capítulo 1.

novas funções e o correspondente aumento de custos se concentram, em grande parte, nas universidades públicas” (1998, p. 12).

Segundo a autora, o Brasil precisa superar o sistema implantado nos anos 1950, vinculado à concepção de sistema público estatal. “Não há, portanto, como viabilizar a manutenção e a expansão do sistema de ensino superior sem uma profunda alteração das responsabilidades da União e da estrutura de financiamento hoje existente...” (p. 14). Cita alternativas criadas nos países desenvolvidos: racionalização de gastos e avaliação da relação custo/benefício; modernização gerencial do sistema de universidades; avaliação do desempenho acadêmico. Paralelamente a isso, haveria diversificação do sistema institucional e diversificação de fontes de financiamento.

Aparecem aqui mais argumentos em torno da tese da necessidade da diversificação do sistema. Sabe-se que o acesso massificado ao ensino superior no Brasil foi proporcionado primordialmente por instituições privadas de caráter não universitário e, ligado a isso, muitos estudos abordam o problema da heterogeneidade do setor, bem como a existência de níveis baixos de qualidade no ensino ministrado.

Durham defende que

a designação ‘universidades’ deve ser reservada a instituições que aliem o ensino à pesquisa conforme a tradição dos países desenvolvidos. No entanto, é indispensável que o desenvolvimento da pesquisa não seja o único fator responsável pelo *status* da instituição, como se estabelecimentos voltados basicamente para o ensino fossem necessariamente de categoria inferior (1998, p. 24).

A idéia de que nem toda a população incluída no ensino superior possa obter uma formação estritamente acadêmica com vistas a ocupar posto no campo da pesquisa parece algo razoável. O fenômeno da diversidade, de outra parte, existe historicamente no Brasil, e isso pode ser visualizado quando se toma a heterogeneidade institucional entre instituições públicas e privadas e entre universidades e instituições não universitárias em diversos períodos.

O problema parece estar em definir que tipo de heterogeneidade se deseja, que tipos de instituições e que tipos de competitividade elas implementarão. Evidentemente que os diferentes formatos legais também sofrem outro tipo de corte, o qual diz respeito a sua competitividade. Sabe-se ser possível identificar entre instituições universitárias com ênfases muito distintas, seja na relação com o ensino, seja na promoção da pesquisa. O mesmo é válido para instituições de menor porte. A variação da qualidade da vida acadêmica não depende apenas da classificação institucional diante das normas legais. Ela oscila com base na proposta institucional que lhe serve de base e nas práticas que criam a sua identidade acadêmica.

Admite-se que paralelamente à heterogeneidade já existente no ensino superior, os novos formatos institucionais tendem a se consolidar, fruto de tendências mais globais e das necessidades e das condições internas – há um público grande com renda baixa, buscando titulação superior para garantir espaços no futuro mercado de trabalho. Entretanto, essa classificação ainda não é clara e se fazem necessários estudos que possam auxiliar no conhecimento e na interpretação das características acadêmicas de cada um dos tipos.

Por ora vale lembrar que, de fato, persiste, nos meios acadêmicos e em importantes segmentos da sociedade, a compreensão de que a universidade e o ensino superior necessitam de mudanças, de qualificação e de ampliação quanto ao acesso. As instituições, no entanto, não podem abrir mão da liberdade no campo das idéias, de condições necessárias para produção de novos conhecimentos não diretamente ligados a resultados lucrativos, e mudanças só ganham sentido na medida em que houver democratização dos benefícios produzidos. A noção do que seja o interesse ou o espaço público nesse campo precisa estar presente.

3.3 Caráter da reforma e disputas político-ideológicas na renovação do sistema

A análise histórica do ensino superior brasileiro procurou interpretar a relação entre público e privado considerando disputas político-ideológicas. Defendeu-se que o pensamento liberal manteve hegemonia e orientou as tomadas de decisões junto às políticas estatais, embora não como um liberalismo clássico. Considerando a cultura política brasileira, tratou-se de entender as qualificações variadas que o liberalismo e a disputa entre público e privado apresentaram a cada período. Viu-se que o ensino superior brasileiro manteve a tendência privatista constante e afirmou precariamente a noção de público.

Identificaram-se cinco fases do desenvolvimento do ensino superior. A primeira, correspondente à constituição de instituições isoladas, no século XIX, marcada por relações patrimoniais e evidenciando um liberalismo comunitarista. A noção de público é precária tanto na sociedade, quanto no ensino superior.

A segunda fase, do liberalismo idealista (ou utópico), ocorre sob o clima cultural e político de mudanças das primeiras décadas do século XX e expressa um importante confronto entre interesses públicos e privados. A partir de Anísio Teixeira, vem a constituição da idéia de universidade autônoma, preocupada não apenas com a formação acadêmica, mas também com a participação dos estudantes, no acesso gratuito às vagas e na composição dos colegiados. A tentativa de conciliação do liberalismo com igualitarismo, implementada por A. Teixeira, teve a oposição ferrenha dos católicos e a ação drástica do Estado autoritário dos anos 30.

Na fase da democracia populista e do desenvolvimentismo, através da UNE, os estudantes foram importantes atores do debate público, manifestando-se por vagas e por reformas nas universidades. Sua ativa participação política, no entanto, não garantia o caráter público do ensino superior, já que o acesso era restrito, e o modelo de cátedra, limitado. A

criação da Universidade de Brasília foi o grande marco desse período, apresentando uma estrutura interna para valorizar a aliança entre ensino e pesquisa, compromissada com a idéia de desenvolvimento nacional. O conflito ideológico foi intenso, pois sob a bandeira da ‘liberdade’ havia o liberalismo conservador, e sob a tese do compromisso social/nacional apresentava-se a práxis de esquerda.

No quarto período, com o golpe militar, efetiva-se a reforma que significará fortalecimento das instituições universitárias estatais, especialmente no que tange à pesquisa e à pós-graduação. Por outro lado, a necessária expansão de vagas para “massificação” do ensino superior seria garantida pelo setor privado, não universitário. O processo de implementação da reforma foi claramente antipúblico, uma vez que veio pela via autoritária, privilegiando a ótica do desenvolvimento econômico e da ordem nacional.

No último período, especialmente durante a segunda metade dos anos 90, há mudanças significativas e prevalece a perspectiva do liberalismo utilitarista. O utilitarismo combina-se historicamente com o liberalismo e, na atualidade, com o liberalismo econômico. Por um lado, entende que os indivíduos mobilizam-se em busca do prazer frente à dor. Por outro, conta com uma ação estatal altamente centralizadora, já que delega ao Estado a possibilidade de agir em favor daqueles que considera incapazes de garantir a própria felicidade. Tratando a educação superior como esse bem de consumo individual útil para a ‘felicidade’ geral, foi intenso o poder de ação centralizadora do executivo, especialmente do Ministério da Educação, para garantir mecanismos de avaliação institucional, um dos elementos fundamentais da atual reforma do ensino superior.

As políticas estatais para o ensino superior desde o ano de 1996 - com o Ministro Paulo Renato de Souza à frente do Ministério da Educação – provocaram mudanças significativas nas decisões políticas dos agentes que constituem o sistema de ensino superior público e privado. Elas constituíram uma reforma do ensino superior, ocorreram no nível do

Estado nacional, mas vinculadas a dinâmicas e regulações supranacionais. Este tornou-se o caminho escolhido para promover um tipo de qualidade no sistema de educação superior, ampliando vagas e reafirmando a diversificação institucional. A função reguladora do Estado aparece, porém, de forma desordenada e capaz de manter vivas relações políticas entre Estado e sociedade que remetem ao centralismo estatal.

As análises de Sguissardi e Silva Jr. mostraram que há vínculos importantes entre o processo de desenvolvimento econômico produtivo de mercado, a reforma do Estado e as políticas para o campo da educação superior. Esses autores assinalam a precariedade do setor privado da educação superior no Brasil e enfatizam a necessidade de manutenção do vínculo entre ensino, pesquisa e extensão nas IES.

A questão que se coloca diante do exposto é a de que há incapacidade por parte do financiamento estatal em garantir universidades não pagas para o expressivo conjunto da população que demanda ensino superior na atualidade. Devido à lógica de constituição de identidades individuais e sociais, os demandantes têm interesses e possibilidades diferenciadas quanto ao seu futuro no mercado de trabalho e na vida em sociedade. Assim, não parece razoável imaginar que um tipo único de instituição daria conta dessa realidade. De outra parte, esse argumento não serve para desvalorizar a importância e a necessidade de instituições público/estatais que cumpram papel fundamental não só na área de pesquisa, mas também permitam que uma parcela de estudantes – mesmo que reduzida no Brasil – tenha aí a única oportunidade de formação e de carreira acadêmica. O argumento também não pode servir para garantir a existência de instituições de ensino superior com qualidade acadêmica e com legitimidade pública questionáveis.

Os estudos de Schwartzman, Durham e Sampaio enfatizaram a tendência à renovação do sistema e à diversificação institucional. Defendem essa diversificação e se opõem à noção de modelo único para as instituições de ensino superior. Um dos argumentos usados é de que

a diversificação possibilita ampliação na quantidade e na qualidade da educação superior. Há aqui a compreensão de que a diversificação expressa muito mais diferenças entre características de instituições e de públicos do que hierarquização social.

Esses autores, certamente, não ignoram a presença de estratos sociais específicos e mais vulneráveis, em IES isoladas, mas também em grandes universidades que se destacam pelo marketing e pela competitividade, ao invés da identidade e qualidade acadêmicas. De qualquer forma, esse ponto de vista considera prioritário valorizar ampliação de vagas e de tipos de instituições para ampliar o acesso a elas.

Os fatos colocam o fenômeno da diversificação de instituições e da ampliação de vagas por meio do setor privado. Diante disso, enfatiza-se a necessidade de garantir um caráter público para a educação superior brasileira, que vá além da simples compreensão de que os ganhos individuais se multiplicarão em ganhos coletivos, e que isso possa acontecer através de variados tipos de instituições, inclusive as instituições não-estatais e não universitárias. No contexto de uma macrorrealidade e de lógicas econômicas e políticas adversas, entende-se ser necessário interpretar as situações específicas e buscar potencialidades para manifestação/construção de caráter e legitimidade públicos, mesmo nas IES não públicas estatais.

Capítulo 4 - Educação superior, setor privado e centros universitários: contradições e características legais e reais

Este capítulo trata da diversificação institucional no sistema brasileiro de ensino superior e do setor privado no seu interior. O objetivo é estudar o fenômeno da diversificação institucional, relacionando-o com políticas estatais e com as políticas privadas que se desenvolvem nesse contexto. Além disso, faz-se uma aproximação ao segmento do ensino superior na região do Rio Grande do Sul onde se situam os estudos de caso.

No que tange às políticas estatais, o capítulo volta-se para a legislação produzida, a qual dá suporte à diversificação com especial atenção às políticas que originaram e foram delimitando a recente implantação do tipo institucional centro universitário. No campo das disputas privada, analisam-se embates em torno da natureza institucional do centro universitário e de conseqüências práticas de sua existência. Ver-se-á que existem, em nível nacional, ações estratégicas voltadas para a obtenção de resultados de mercado.

Os centros universitários fazem parte do sistema de educação superior brasileiro e, por conseqüência, devem ocupar um lugar relativo à sua identidade acadêmica nesse sistema. Entretanto, além do lugar que deve ser dado pela identidade acadêmica, os centros universitários e as outras IES ocupam lugares definidos pela competitividade que instigam socialmente, a qual é produtora de formas de seleção social e de tipo e de repercussão social sobre o seu fazer acadêmico junto aos estudantes e à sociedade.

Neste estudo adotam-se como referência tipos ideais de competitividade implementados no sistema de educação superior. Os tipos de competitividade criados para fins de análise não se traduzem de forma direta na realidade. Esta sempre é elaborada de forma complexa, podendo mesclar vários tipos. Como recurso analítico, de qualquer forma, os tipos ideais servem como parâmetros para comparação com a realidade e auxiliam na sua interpretação.

4.1 Setor privado e centros universitários

O sistema brasileiro de educação superior possui duas características que se destacam: a presença intensa do segmento privado e a debilidade de tradição acadêmica. O tipo de IES que deu origem à educação superior no país não foi o universitário, embora o conceito de que a universidade que alia pesquisa, ensino e extensão seja o modelo de referência no meio acadêmico. É significativo ver que, embora este seja o modelo perseguido, há intensa proliferação de outros tipos de instituições que conferem títulos de escolarização superior.

4.1.1 Diversidade no sistema e setor privado

O sistema nacional tem sido objeto de debate e de crítica por parte de variados segmentos acadêmicos, havendo questionamentos relativos a problemas de acesso, qualidade, escasso aproveitamento de recursos financeiros, entre outros. Outras questões que vêm à tona dizem respeito à própria estrutura da educação superior. Nesse campo, discute-se desde a organização interna do sistema, com tipos institucionais que não são claramente definidos e integrados, até a idade de ingresso num sistema que direciona o estudante precocemente para uma opção profissional. Em última análise, faltam políticas que permitam uma integração interna orgânica e aprimorem as inter-relações com a sociedade.

Esse sistema tem suas raízes na reforma dos anos 1960 e foi alimentado por novas políticas na década de 1980 e com a LDB de 1996. O fato é que a denominação de universidade, conferida a determinadas IES e adotada tardiamente no ensino superior brasileiro a partir da legislação da década de 1960, passou a ser usada sem o necessário rigor. De um lado, há instituições que, submetidas a avaliação mais criteriosa, não poderiam ser

denominadas de universidades e o são e, de outro lado, passou-se a entender todo o sistema de educação superior como universitário.

A ausência de clareza quanto a organização e conceituação são características que se compreendem historicamente, considerando interesses em disputa nesse setor educacional. Entretanto, na atualidade, chamam atenção três tipos de fenômenos que se mesclam com a realidade existente e que são produzidos e/ou induzidos por meio de políticas estatais, repercutindo de forma particularmente importante: a diversificação institucional, a adoção de uma sistemática de avaliação e o incentivo à expansão de vagas no setor privado.

A prática da diversificação, que aparece com importante expressão no caso brasileiro recente, vincula-se a um fenômeno de dimensões mais amplas. A perspectiva internacional de ampliação da escolarização superior e de diversificação de programas de estudo por meio da noção de educação terciária ampliou enormemente o leque de opções para obtenção de títulos desse nível educacional. Não são apenas instituições, mas também organizações, programas, cursos, recursos pedagógicos, que se multiplicam no presente, e tudo isso se apresenta de maneira própria no sistema brasileiro de educação superior.

Neves, analisando a diversificação do sistema brasileiro, trabalha com a idéia de educação terciária, distinguindo-a da educação superior e dando-lhe um sentido amplo, que abrange desde universidades até cursos pós-secundários.

A noção básica, característica desses recentes sistemas, é a de oferecer educação terciária e não mais educação superior. [...] A educação terciária refere-se a um nível de estudos que ocorre após o secundário, estando subdividido em instituições de educação terciária (universidades, instituições politécnica e *colleges*, públicas e privadas) e numa variedade de outras escolas superiores, voltadas à educação continuada, ao trabalho, ao mercado e ao treinamento profissional (cf. OECD,1998). (Neves, 2003, p.33).

Efetivamente, há importante amplitude na noção de educação terciária⁸¹, o que a diferencia da idéia de educação superior tradicional, impedindo que sejam usadas como sinônimos. A primeira comporta uma gama variada de cursos, de formas de organizar o conhecimento e de promovê-lo, admitindo inclusive a modalidade de treinamento ou de educação continuada voltada exclusivamente para o mercado técnico-profissional. Institucionalmente, a educação terciária admite tipos novos como universidades de franquia, companhias de mídia, universidades corporativas e outras (WORLD BANK, 2003). Por outro lado, se a educação superior é uma noção restrita, aquilo que tradicionalmente se denominou educação superior no Brasil incluía também formação técnico-profissional, interligada aos mercados de trabalho.

Neste estudo, optou-se pela expressão educação superior justamente por entender-se que esta, diferentemente da educação terciária, tem maior abrangência e por isso torna-se um espaço possível para viabilizar o caráter público da educação. Ela vai além da resposta às crescentes forças do mercado do conhecimento e, pela sua tradição e natureza reflexiva/formativa, não se limita ao caráter utilitarista ou produtivista da escolarização superior. A noção de educação terciária, embora expresse o ascendente fenômeno da diversificação internacional amplia demasiadamente o leque de atividades e de instituições que lhe serve de sustentação. Com base nela a composição do sistema de educação superior torna-se mais abrangente e menos clara, dificultando a discussão sobre possibilidades de realização de ações de caráter público por parte da educação.

O sistema de ensino superior brasileiro é composto por uma variedade de tipos institucionais. A classificação adotada por Neves (2003)⁸² apresenta a organização acadêmica

⁸¹ Esse conceito está presente em documentos da OCDE (OECD,1998), com no qual a autora se apóia, mas também em documentos do Banco Mundial, especialmente do ano de 2003 (WORLD BANK, 2003), como se pode ver no Capítulo 1.

⁸² Embora a autora adote a expressão educação terciária, trabalha com uma noção de sistema mais clássica do que a do Banco Mundial (WORLD BANK, 2003), ou seja, tem por base o conjunto de IES que possui fundamento na legislação nacional. Esta, por sua vez, classifica de maneira mais restrita do que o organismo internacional.

brasileira segundo sua natureza, composta por três tipos de instituições: as (1) instituições universitárias, com universidades e universidades especializadas, os (2) centros universitários e as (3) instituições não universitárias, como os institutos superiores de educação, os centros de educação tecnológica, os centros federais de educação tecnológica, as faculdades isoladas e as faculdades integradas. Os centros universitários ficariam numa categoria intermediária. A legislação recente (dezembro de 2003) coloca novidades quanto a essa situação, como se verá adiante.

As universidades e centros universitários desfrutam de autonomia para aumento de vagas e para criação de cursos, sendo que as primeiras atendiam, até recentemente, as exigências que não eram feitas aos centros universitários. As IES integradas e/ou isoladas trabalham sem autonomia administrativa para abertura de cursos e vagas e se dedicam ao ensino. Historicamente esse tipo de IES atendeu estudantes trabalhadores em cursos noturnos.

O problema da regulação estatal expõe o fato de que as políticas são produzidas de forma fragmentária, sendo necessário um debate amplo sobre a concepção de educação superior e sobre as formas de implementá-la, diante de limites estruturais e históricos do sistema e da própria sociedade. Nunes (2003) expõe o fato de que a taxionomia adotada no presente tem um objetivo regulatório, sem contar com uma análise mais ampla sobre a educação superior. A classificação adotada para identificar as IES representaria “fatias” que compõem a educação superior, não constituindo uma unidade. O autor questiona as políticas fragmentárias. Pondera que o recente desenvolvimento do ensino superior no país expõe a contradição vivida pelo sistema: pressionado a expandir-se e diversificar-se, é também pressionado a manter “isomorfismo”.

Relativamente à política de avaliação do ensino superior, há uma vasta literatura sobre o tema. Prevalece a ótica de que é necessário avaliar, entretanto discute-se o caminho estabelecido pelo Estado durante os anos 1990. A tomada de decisões ficou centralizada no

executivo e especialmente no Ministro da Educação à época da implantação do sistema nacional de avaliação do ensino superior. De outra parte, é polêmica também a vinculação dessa política com orientações de organismos internacionais, apontando inclusive para a perspectiva da acreditação internacional de instituições e cursos, visando a colocação do item educação no mercado internacional de serviços sob a autoridade da OMC⁸³.

Sobrinho (1999) classificou como efficientista a avaliação promovida pelo sistema brasileiro de educação superior. Os procedimentos avaliativos se limitam à busca de:

informações simples e rápidas, se além quase exclusivamente aos produtos ou resultados, ignorando as ricas significações dos contextos e dos processos, concentram-se nas médias, fazendo abstração das especificidades e diferenças individuais ou setoriais, limitam-se a medir aquilo que é facilmente quantificável e observável imediatamente, deixando de lado a significação dos efeitos de médio e longo prazo e produzindo uma elementarização da complexidade dos fenômenos educativos e da polissemia dessa instituição multidimensional que é a universidade (SOBRINHO, 1999, p. 68).

A avaliação institucional tem sido objeto de questionamentos quanto à concepção e à implementação, mas também tem atraído pesquisadores dispostos a buscar possibilidades de inovação por seu intermédio⁸⁴. Isso corre, especialmente, entre aqueles que valorizam a auto-avaliação como caminho para construção de relações democráticas por via de um processo de aprendizagem onde indivíduos e instituições sejam capazes de produzir reflexão e crítica sobre o seu fazer, reconstruindo-o.

⁸³ Há estudos significativos sobre essa problemática e um deles é o de Marco Antonio Rodrigues Dias (2002). O autor mostra a complexidade da questão e detalha argumentos, assinalando riscos relativos a classificação da educação superior como um serviço pela OMC. O problema não estaria no fato de que instituições de direito privado atuem no campo da educação e nem na tendência à internacionalização da educação. Como atividade essencialmente de caráter público, a educação não poderia simplesmente ser regida por regras do comércio e da circulação de mercadorias. Trata-se, portanto, de uma concepção de princípio quanto ao bem educação superior. Diferença nesse sentido aparece entre a postura da UNESCO (1998) e a do Banco Mundial (1995, 2000 e 2003).

⁸⁴ Leite defende do processo de avaliação como um meio para analisar e qualificar o trabalho institucional no ensino superior a partir da avaliação qualitativa empreendida pelos atores que constituem cada IES ou cada núcleo de avaliação. Seus estudos apresentam vários exemplos através dos quais é possível verificar a inovação no sentido emancipatório, rompendo com estruturas anteriormente existentes. Tratando do paradigma emancipatório, afirma que “esse paradigma, uma vez acionado, envolve de tal modo seus protagonistas que possibilita a cada um em particular apropriar-se do conhecimento que vai sendo construído. De tal forma, se dá a apropriação, que os sujeitos se distanciam do *input* dado pelo processo de avaliação e passam a considerar as mudanças como realizações suas, como cultura da IES.” (LEITE, 2000a, p. 147) Sobre essa abordagem da mesma autora, cabe citar, entre outros, pelo menos dois títulos, tratando da problemática da avaliação institucional numa universidade pública brasileira (LEITE, 2000b) e em universidades latino-americanas (LEITE, 2002a).

O sistema de avaliação conta com uma variedade de modalidades e de fases no processo, avaliando estudantes, cursos e instituições interna e externamente (LEITE, 2003). No ano de 2003, assumiu o governo de um partido de oposição – Partido dos Trabalhadores, com o governo de Luís Inácio Lula da Silva – que encaminhou mudanças nesse campo, especialmente quanto à forma de obter o desempenho de estudantes de graduação e das instituições⁸⁵.

Dentre as questões a serem aprimoradas no sistema, há o tema da profissionalização precoce. Trabalha-se com a idéia de universidades de pesquisa e, ao mesmo tempo, oferece-se um título profissional para atuação no mercado. Nunes, ataca o problema e utiliza um argumento que também reconhece a necessidade de diversificação do sistema.

Estaria na hora de pensar uma outra matriz educacional, capaz de evitar a profissionalização precoce. O tamanho do ensino superior brasileiro está longe de ser suficiente, portanto a contradição entre profissão e universidade terá que ser confrontada em algum momento com opiniões distintas até mesmo porque o ensino precisa se diversificar (NUNES, 2003).

Além das questões assinaladas acima, é necessário analisar o setor privado e o lugar que ocupa no sistema brasileiro de educação superior. Ele é expressivo, necessita qualificar-se e pode contribuir efetivamente para ampliação do caráter público desse nível educacional.

O setor privado no sistema brasileiro de ensino superior

O setor privado do ensino superior brasileiro é dominante em termos quantitativos e cresce de modo bastante heterogêneo. O caminho construído pelas políticas estatais para a ampliação do acesso ao ensino superior no passado e no presente foi o da multiplicação de vagas no setor privado. Este setor, nos anos 1950, desenvolveu-se através das universidades confessionais. Estas gozam de prestígio junto aos meios acadêmicos e não são entendidas

⁸⁵ A Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, encerra a primeira etapa da nova proposta, já que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. A segunda etapa pode ser considerada a efetiva implementação da nova política. Essa política conta com quatro pilares de sustentação do processo avaliativo: o processo de ensino, o processo de aprendizagem, a capacidade institucional e a responsabilidade do curso com a sociedade em geral.

como privadas em sentido estrito. Decorrente da reforma de 68, houve grande proliferação de IES não universitárias e mantidas por grupos laicos. Estas expandiram-se como promotores do ensino superior característico do ensino de massa, nas áreas de menor custo de investimentos – ciência humanas e sociais – com grande oferta de cursos noturnos para estudantes trabalhadores e sem investimento em atividades de pesquisa e extensão. O grande crescimento do setor privado, entre o final dos anos de 1960 até meados dos anos 1970⁸⁶, decorreu da flexibilização do modelo universitário e conseqüente redução de custos.

O limite de crescimento se manteve durante a década de 1980 e parte dos anos 1990. No entanto, houve desaceleração, no setor privado, entre 1975 e 1990. As razões para isso foram “ (a) o estrangulamento do ensino médio no país, que reduz a demanda de concluintes do 2º grau, e (b) o quadro econômico nacional, marcado inicialmente pela instabilidade e, em seguida, pela estagflação” (ALMEIDA, 2002, p.146). Entretanto, nesse período houve também aglutinação de estabelecimentos.

Os principais fenômenos ligados às IES privadas, a partir dos anos 1980, segundo Sampaio (2000), foram a diminuição do número de estabelecimentos isolados, a desconcentração regional, a estabilidade e o declínio do número de matrículas do setor privado, aliados ao crescimento do número de cursos com ampliação das carreiras. Entre 1980 e 1994, o número de universidades privadas passou de 20 para 59, enquanto que o número de instituições isoladas passou de 643 para 490. O quadro abaixo mostra o crescimento e a concentração de instituições privadas em formatos de maior porte ocorrida na primeira metade dos anos de 1990.

⁸⁶ Apenas entre 1970 e 1975 o setor cresceu 208,3% (ALMEIDA, 2002, p.144).

Tabela 4.1 - Estabelecimentos privados de ensino superior em relação ao total de estabelecimentos, segundo a natureza institucional – 1980/1994

Ano	Universidade		Instituição Isolada		Federação de Escolas		Total
	Total	Privada	Total	Privada	Total	Privada	
1980	65	20	797	643	20	19	882
1985	68	20	732	548	59	58	859
1990	95	40	749	582	74	74	918
1994	127	59	637	490	84	84	848

Fonte: Sampaio, 2000, p. 77.

Sampaio entende que a diminuição da demanda pelo ensino superior privado, entre os anos 1980 e 1994, provocou mudanças estruturais importantes no setor. “O problema não reside na falta de vagas no sistema de ensino superior, mas no número reduzido de candidatos para essas vagas” (2000, p. 90). Os dados apresentados mostram que não houve preenchimento de vagas, contudo o crescimento de vagas oferecidas foi de quase 50% entre os anos pesquisados (1980 havia 404.814 e, em 1994, 574.135 vagas). O número de vagas preenchidas também cresceu, mas não conseguiu acompanhar o aumento das vagas oferecidas. Nesse período, o problema localizou-se na incapacidade de auto-financiamento por parte dos estudantes.

Na segunda metade dos anos 1990, ocorreu um novo e expressivo período de crescimento do setor. Desta vez houve uma política deliberada de estímulo ao setor privado para ampliação de vagas que facilitassem o acesso à escolarização superior. O fenômeno do não preenchimento de vagas repete-se, porém ocorre expansão do setor, principalmente através do novo tipo institucional - os centros universitários - e das faculdades integradas e isoladas.

Tabela 4.2 -Estabelecimentos privados de ensino superior em relação ao total de estabelecimentos segundo a natureza institucional – 1997/2002

Ano	Universidades			Faculdades integradas e centros universitários								
	Total	Privadas	%	Total			Privadas			%		
1997	150	73	48,6	91			90			98,9		
1998	153	76	49,6	93			93			100		
	Universidades			Centros universitários			Faculdades integradas			Faculdades, escolas e institutos		
	Total	Privadas	%	Total	Privados	%	Total	Privadas	%	Total	Privadas	%
1999	155	83	53,5	39	39	100	74	72	97,2	813	711	87,4
2000	156	85	54,4	50	49	98	90	88	97,7	865	782	90,4
2001	156	85	54,4	66	64	96,9	99	97	97,9	1.036	954	92
2002	162	84	51,8	77	74	96,1	105	102	97,1	1.240	1.160	93,5

Fonte: MEC/INEP. Sinopse do Ensino Superior no Brasil, 2002.

Além do aumento do número de IES e de sua diversificação, houve um grande crescimento do número de cursos, principalmente no início dos anos 1990, como meio para atrair novos estudantes seduzidos por carreiras profissionais que prometiam despontar. Entre “1985 e 1989, foram criados 54,4 cursos/ano; entre 1990 e 1996, a média cursos/ano foi de cem” (SAMPAIO, 2000, p. 94). Um aspecto interessante deste processo é que tem aumentado e variado o número de cursos, mas com base em poucas carreiras. Ocorre um processo de fragmentação de carreiras e o caso da Administração parece emblemático, havendo uma variedade grande de cursos nomeados a partir de alguma adjetivação (SAMPAIO, 2000, p.100).

Quanto à fragmentação das carreiras, é interessante verificar que a definição de novos cursos foge à lógica estritamente acadêmica que tem origem em disciplinas científicas. Nesse caso, os cursos se voltam mais para habilidades específicas para um ou outro tipo de trabalho.

Essa alternativa de escolha tem ganho legitimidade na prática, uma vez que a procura é fato expressivo.

De qualquer forma, a capacidade de autofinanciamento por parte dos estudantes, que obedece a limites muito rígidos, tem se constituído num empecilho para garantir a possibilidade dos estudos. Os vestibulares não têm se constituído em empecilho à entrada, de um modo geral, no ensino superior privado. Atualmente há mais vagas que alunos. As possíveis dificuldades no ingresso, devido à alta competitividade na seleção, ocorrem apenas em cursos mais concorridos e de maior prestígio social, como medicina, psicologia, engenharia, entre outros.

O ensino superior público, financiado diretamente pelo Estado, não tende a crescer para ampliar o acesso ao ensino superior. É indispensável melhorar os índices de distribuição de renda na sociedade para ampliar esse acesso. Essa alternativa, porém, é de longo prazo, fazendo-se necessário e urgente aprofundar qualitativamente as possibilidades de financiamento da educação superior. Essa é uma das políticas estatais por resolver.

O setor privado é bastante heterogêneo internamente⁸⁷. Há também desconcentração regional, ligada à estratégia adotada pelos administradores das IES na busca de ampliação da clientela. Sampaio (2000) mostra que houve crescimento em regiões como Norte e Nordeste, e que, no Sul, a expansão deu-se para o interior dos estados. O processo de descentralização e de instalação de *campi* em novas regiões tem sido comum entre as instituições universitárias.

Para considerar o tamanho do setor privado de educação superior no país, é necessário observar os dados da Tabela 4.3. Em 2002, ele possui 1.442 instituições ou 88,8% do número total. O número de vagas oferecidas pelo setor privado é de 1.477.733, ou seja, 83,3% do total de vagas no ensino superior. Sendo que destas são preenchidas 924.649 ou 76,7%.

⁸⁷ É heterogêneo quanto à natureza institucional (universidade, centro universitário, faculdades integradas ou isoladas); quanto à personalidade jurídica da mantenedora (fundação, associação civil, sociedade civil de direito privado); quanto aos fins lucrativos ou não; e quanto à identidade laica ou confessional. Relativamente à vida

Tabela 4.3 -Natureza pública ou privada das IES no Brasil/2002

Estatísticas	Total	Categoria administrativa								
		Pública						Privada	%	
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%			
Instituições	1.637	73	4,45	65	3,97	57	3,48	1.442	88,08	
Cursos	14.399	2.316	16,08	2.556	17,75	380	2,63	9.147	63,52	
Matrículas	3.479.913	531.634	15,27	415.569	11,94	104.452	3,00	2.428.258	69,77	
Docentes em exercício e afastados	242.475	51.020	21,04	35.354	14,58	5.841	2,40	150.260	61,96	
Vestibular	Vagas Oferecidas	1.773.087	124.196	7,00	132.270	7,45	38.888	2,19	1.477.733	83,34
	Inscrições	4.984.409	1.233.606	24,74	1.315.720	26,39	77.874	1,56	2.357.209	47,29
	Ingressos	1.205.140	122.491	10,16	125.499	10,41	32.501	2,69	924.649	76,72

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2002.

Se no início dos anos 1990 o setor privado representava cerca de 61% das vagas que eram oferecidas, durante essa década os níveis de expansão não foram pouco expressivos, representando cerca de 83,3%⁸⁸ das vagas oferecidas nos dias atuais (INEP, 2002).

Pelo exposto até aqui vê-se que o crescimento do setor e a diversidade institucional desenvolveram-se de forma paralela. O setor privado contribuiu claramente para a garantia da diversidade no sistema, já que as mantenedoras privadas fizeram crescer o número de instituições, o número de vagas e também contribuíram decisivamente para a implantação e a consolidação de tipos institucionais diversos.

A tabela abaixo mostra a proporção de tipos institucionais existentes no Brasil. Enquanto 9,89% são universidades, 90,14% não o são. Os Centros Universitários no Brasil

acadêmica, à diversificação de cursos, a áreas de conhecimento, a pesquisa, ao pós-graduação, à extensão, ao corpo docente são alguns dos itens que permitem ver a diversidade interna do setor (SAMPAIO, 2000, p. 24).

⁸⁸ O Jornal Folha de São Paulo publicou uma matéria sobre o ensino superior onde registrou que as “faculdades privadas criam três cursos por dia”. Dentre as cinco maiores instituições universitárias do Brasil, quatro privadas: Universidade Paulista com 88.304 estudantes; Universidade Estácio de Sá com 85.693; Universidade de São Paulo, estadual, com 42.871; Universidade Luterana do Brasil com 41.729 e Universidade Bandeirante de São Paulo com 34.841 estudantes. (FSP, 18/10/2003, Folha Cotidiano, p.C1).

totalizam 77 instituições em 2002 e constituem-se num tipo que cresceu rapidamente, desde 1997, tanto em número de instituições, como em número de estudantes que congrega.

Tabela 4.4 - Tipos de instituições públicas e privadas e número de matrículas no Brasil/2002

Tipos	Total de IES	%	Número de matrículas	%
Universidade	162	9,89	2.150.659	61,80
Centros Universitários	77	4,70	430.315	12,36
Faculdades Integradas	105	6,41	179.707	5,16
Faculdades, Escolas, Institutos	1.240	75,74	676.053	19,42
Centros de Educação Tecnológica	53	3,23	43.179	1,24
Total	1.637	100	3.479.913	100

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2002

Embora constituam minoria no conjunto de tipos de IES, os centros universitários atendem parcela importante do número de matrículas (12,36%) e explicitam o fenômeno da diversificação institucional como meio para ampliação do acesso ao ensino superior. A seguir se tratará de aspectos legais relativos à diversificação do ensino superior no Brasil e, especificamente, aos centros universitários.

4.1.2 Marco legal: diversificação dos centros universitários

A noção de diversidade institucional foi crescendo na legislação, pelo menos desde a metade do século passado para cá. O quadro *Marco Legal: diversificação da educação superior no Brasil* (Apêndice E, Quadro 4.1) mostra os principais elementos sobre a diversificação que compunham as leis maiores sobre educação superior no país.

A Lei 4.024 de 1961 já entendia que os estabelecimentos de ensino superior seriam de tipo variados, sendo que as universidades nasceriam da união de estabelecimentos menores. “O ensino superior será ministrado em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional (Art 67). As universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior” (Lei 4.024, Art 79).

Certamente o formato legal, à época, está intimamente vinculado à expressão do período histórico anterior sobre esse nível de ensino. A inexistência de uma tradição brasileira universitária e o grande peso, no século XIX, das escolas isoladas, bem como o esforço frustrado de criação de Universidade do Distrito Federal, são fatores que devem ser considerados para que se entenda o lugar de pouco destaque ocupado pela idéia de universidade na legislação citada⁸⁹. Cabe lembrar também que houve importante liberdade para criação de cursos, vagas e instituições por parte do Conselho Federal de Educação naquele período (ALMEIDA, 2002, p. 145).

No texto do Decreto lei 5.540 de 1968 o tom é outro. Nele, tanto está presente a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, pertinente à universidade, como também aparece a compreensão de que esse tipo institucional é central. “O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público e privado (Lei 5.540, Art. 2º). De outra parte, também fica clara a disposição por reconhecer, como formato secundário, os estabelecimentos de ensino superior isolados.

Os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão sempre que possível incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento (Lei 5.540, Art. 8º).

Na prática, o que seria uma excepcionalidade tornou-se o tipo predominante, uma vez que o ensino superior privado cresceu, no período pós-68, basicamente através do modelo de instituições não universitárias. Recentemente, na Lei 9.394 de 1996, a disposição por reconhecer e trabalhar com base em tipos institucionais diversificados torna-se mais intensa, e isso fica claro em, pelo menos, dois níveis. Primeiro, quanto ao tipo de instituição dividido entre comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares em sentido estrito. Este último

⁸⁹ Essa problemática é trabalhada no Capítulo 3, que analisa elementos históricos do ensino superior no Brasil.

tipo constitui novidade e converge com a tendência à produção de políticas de liberalização da educação para o campo das relações de mercado⁹⁰.

Há também a classificação quanto ao tipo de organização acadêmica. Aparecem instituições universitárias e não-universitárias, universidades pluridisciplinares e universidades especializadas e extensão da prerrogativa da autonomia para outras IES, além da prevista constitucionalmente. Entretanto, não é na LDB de 1996 que a figura do centro universitário iria ganhar vida. Embora houvesse aí a brecha, é por meio de um Decreto Presidencial que fica especificada a nova tipologia.

O Decreto 2.207/97 definiu a distinção entre universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores (Apêndice E, Quadro 4.1). Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto 2.306/97, alguns meses depois, e pelo decreto 3.860 em 2001 (Apêndice F, Quadro 4.2). De qualquer forma, manteve-se o conteúdo do texto que passou a definir o que são os centros universitários. Em seu artigo 11^o, o último decreto esclarece que os centros universitários são

instituições pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar”. [Os parágrafos do mesmo artigo definem que os Centros Universitários gozarão da] autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior (...) devidamente definidas no seu ato de credenciamento, nos termos do parágrafo 2^o do artigo 54, da Lei nº 9394 de 1996.

O Decreto 3.860/01, define que, além da observância dos limites da lei maior da educação brasileira, a autonomia dos centros universitários deverá observar os “limites definidos pelo Plano de Desenvolvimento da Instituição, aprovado quando de seu

⁹⁰ Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.” (LDB/96).

credenciamento e recredenciamento”. Embora esse decreto tenha deixado explícito que a origem desse tipo de instituição deva vir do credenciamento de instituições de ensino superior já em funcionamento e com comprovada qualidade, não apontou para existência de interpretações que pudessem indicar uma necessária passagem para o nível institucional maior: universidade⁹¹.

Em dezembro de 2003, um novo ato presidencial, Decreto 4.914/03, encaminha mudanças quanto à caracterização dos centros universitários. Entretanto, antes de analisar as perspectivas colocadas pelo novo decreto, é de fundamental importância considerar mais detalhadamente outros encaminhamentos legais que sustentaram sua existência e contribuíram para uma certa especificação sobre sua natureza.

A Portaria 639/97 do Ministério da Educação e do Desporto, forneceu orientação para o credenciamento de centros universitários e também esclareceu critérios para comprovação de excelência do ensino nessas instituições. É interessante ver que neste ato normativo aparece a atividade de *iniciação científica* junto com a *prática profissional* para os estudantes. Estes seriam requisitos para formação da excelência. Nesse período havia a compreensão de que os critérios da comprovação da excelência do ensino por parte das IES seriam:

capacidade financeira, administrativa e de infra-estrutura da instituição; qualificação acadêmica e experiência profissional do corpo docente; condições de trabalho do corpo docente; resultados obtidos no Exame Nacional de cursos; atividade de iniciação científica e de prática profissional para os alunos.

O requisito da iniciação científica aparecerá novamente apenas num dos pareceres do CNE 618/99 (Apêndice F, Quadro 4.2). A definição de critérios adicionais por parte do Ministério da Educação e Desporto aparece também na Portaria 2.041, de outubro de 1997. Neste documento, que tem como referência entre outros a Portaria 639/97, fica estabelecido que os centros universitários caracterizam-se quanto à origem pela transformação de outro

⁹¹ Os dois decretos anteriores, 2207/97 e 2306/97, não apresentavam a condição de origem institucional e também não indicavam uma possível passagem para condição de universidade.

tipo institucional em centro universitários. “Quanto à função, pela excelência de ensino ministrado, pelas modalidades de aperfeiçoamento permanente do ensino de graduação, pela qualificação constante de seu corpo docente, pela oferta de cursos de graduação, extensão, especialização e seqüenciais, e pelas atividades integradas de pesquisa discente”.

Os pareceres do Conselho Nacional de Educação⁹² constituem os documentos legais que contribuem de forma significativa para detalhar a natureza da organização e de práticas acadêmicas por parte dos centros universitários. O Parecer 600/97 esclarece que a autonomia dos centros universitários será exercida na organização acadêmica, da mesma forma que em universidades, por meio de colegiados de ensino e de pesquisa, formados majoritariamente pelo corpo docente e com competências terminativas. No ano seguinte, o Parecer 738/98 também contribui para aproximar o tipo centro universitário da organização das universidades, na medida em que indica um percentual mínimo de 20% de professores com 40 horas semanais e 20% com titulação entre mestres e doutores. A exigência da LDB para universidades é de 33% para ambos os requisitos. Entende-se que essas orientações traduzem aproximação com o tipo de organização das universidades, uma vez que os decretos até então referiam esse tipo de requisito, ficando apenas com a noção vaga de excelência no ensino.

O Parecer 618/99, contribui para reafirmar a necessidade de práticas investigativas e de iniciação científica, incorporação de extensão, ‘acumulada’ experiência em pós-graduação, organização em colegiados e definição das competências dos mesmos (Apêndice F, Quadro

⁹² O Conselho Federal de Educação, que era o órgão encarregado de interpretar com exclusividade as leis relativas ao ensino superior, foi extinto em 1994, durante a tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Sampaio esclarece que além de motivações de natureza jurídica, “a extinção do CFE teve, por certo, propósito de centralizar o poder decisório do próprio Ministério, retirando do Conselho atribuições que lhe davam poderes que, no entender do Ministério, favoreciam a dispersão decisória, em razão da própria independência do órgão, sobre a normatização do ensino superior. Além dessas motivações, recaíam, na época, acusações de corrupção em relação à atuação do Conselho.” (SAMPAIO, 2000, p. 130) Para fazer frente ao vácuo criado pelo antigo CFE, antes mesmo da LDB, foi criado, pela Lei 9.131/95, o Conselho Nacional de Educação. A Câmara de Educação Superior – CES, que compõe esse Conselho tem poderes deliberativos e seria formada por representantes da comunidade acadêmica e científica. Entretanto, um decreto presidencial de 1996 permitiu que o Presidente nomeasse seus integrantes a partir de critérios mais amplos, como é o caso da idéia de ‘representantes da sociedade civil’, o que permite a manutenção de antigas lógicas de compartilhamento de relações de interesses.

4.2). Quanto aos prazos de credenciamento para centros universitários, em 2001, através de uma Portaria 1.465, o prazo era de até cinco anos e, em 2002, por meio da Resolução CES/CNE 23, houve um aumento de prazo para até dez anos, após o primeiro credenciamento.

O que se percebe é que gradativamente foram sendo reunidos requisitos que contribuem para especificar a organização acadêmica e a identidade dos centros universitários. Da concepção inicial e pouco precisa sobre a necessidade de excelência de ensino, houve claros avanços no sentido de especificar em torno de que elementos acadêmicos esse ensino qualificado se evidenciaria. Ao mesmo tempo, o aumento de prazos para credenciamento também pode ser entendido como um indicador de maior confiança das autoridades na atuação desses IES no sistema.

É importante registrar que há uma sistemática de avaliação institucional (credenciamento/credenciamentos) por autoridades externas junto aos centros universitários que não ocorre com instituições tornadas universitárias antes da LDB de 1996. Esse fato coloca as instituições avaliadas, por um lado mais amarradas às políticas governamentais e aos controles burocrático-administrativos, e, por outro lado, faz com que essas IES estejam em constante inquietação interna a fim de se expandir e de se afirmar academicamente para obter resultados positivos nas avaliações.

Em termos legais, entretanto, o Decreto de maior impacto desde a criação desse tipo de instituição é o Decreto 4.914 de dezembro de 2003, com base no qual os centros universitários passam a ter de responder por exigências que antes eram exclusivas das universidades. Num prazo de quatro anos (até dez/2007), essas IES devem ter um terço de docentes em seu quadro de pessoal com titulação de mestre ou doutores, um terço com contrato de trabalho de 40 horas, além de ter de demonstrar a indissociabilidade entre ensino,

pesquisa e extensão e produção intelectual institucionalizada⁹³. Essa exigência confirma a tendência crescente, desde 1997, de aproximar as exigências da vida acadêmica dos centros universitários com a das universidades, até então existentes (Apêndice G, Quadro 4.3).

A partir da nova norma legal, é razoável que se pense os centros universitários não mais como IES intermediárias entre as faculdades e as universidades, mas sim na categoria de instituições universitárias e que, no limite, poderão deixar de ser interessantes como tipo institucional. Não parece vantajoso adotar a tipologia de centros universitários nos próximos períodos, uma vez que tem de responder por exigências típicas das universidades sem usufruir do título maior no sistema. Tudo indica que as estratégias das IES voltar-se-ão muito mais para atingir a meta superior e não a imediatamente abaixo, a menos que esta se torne uma etapa de passagem. Admitindo-se essa interpretação, então que o sistema de educação superior em vigor apresenta basicamente dois tipos de IES: as universitárias e não universitárias.

4.1.3 Campo político: concepção, representações e disputas

Concepção

As políticas estatais que viabilizaram a diversificação institucional e que originaram os centros universitários foram produzidas com base em perspectivas e convicções entre ocupantes de cargos político-estatais para esse nível educacional. Uma aproximação com esse campo permite que se tenha mais elementos para interpretar a identidade dos centros

⁹³ Segundo a Resolução 02/1998 do CES/CNE, Art 1º A produção intelectual institucionalizada consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanista, por um certo número de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica. Art 2º A produção intelectual institucionalizada será comprovada: a) por três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, avaliados positivamente pela CAPES e/ou pela realização sistemática de pesquisas que envolvam: I – pelo menos 15% do corpo docente; II- pelo menos metade dos doutores; III- pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas[...].

universitários e o lugar que ocupam no sistema de ensino superior e na sociedade atualmente⁹⁴.

Na política governamental do período, a figura de centros universitários se relaciona ao projeto do Ministro Paulo Renato de Souza, o qual tinha o propósito de produzir uma reforma política ampla na educação superior. Isso envolveria (1) qualificar as IES com recurso à avaliação, (2) expandir o acesso, criando vagas e promovendo competitividade no mercado educacional e (3) estimular o crescimento do setor privado, já que este seria o principal instrumento para atingir os objetivos anteriores, tendo em vista a política de equilíbrio econômico-financeiro do Estado⁹⁵. As ações que culminaram com a origem dos centros universitários estão no contexto dessa reforma, embora a idéia estivesse presente no período anterior, e as ações encaminhadas tiveram expressiva participação de Eunice Durham⁹⁶.

Na fase de criação do Decreto Presidencial que deu origem aos centros universitários

quem dirigiu ou quem coordenou muito a relação do Ministério da Educação com o Congresso e com os grupos que lá defendiam a proposta de Darcy Ribeiro era a Eunice Durham; ela era secretária das políticas educacionais do ministério em 1995/ 96. O ministro, evidentemente era favorável. Então, havia consenso de que era possível e necessário usar o instrumento do decreto para criar essa abertura, essa autonomia como um estímulo. Isso se refletiu, por outro lado, também na discussão da herança com a qual o ministério tinha de lidar, dos inúmeros processos de criação de Universidades pré-aprovadas pelo Conselho Federal. Havia uma quantidade grande de projetos de criação e de transformação em universidades (Ex-pres. CAPES).

⁹⁴ Os elementos que seguem têm como fonte principal as óticas de duas personalidades que ocuparam importantes cargos de comando no Ministério da Educação durante o período do Ministro Paulo Renato de Souza. Um deles é Abílio Baeta Neves, ex-presidente da CAPES, que concedeu entrevista em julho de 2003. A outra personalidade é Eunice Durhan, ex-Secretária de Políticas Educacionais do MEC (1995/1996), cuja ótica foi obtida através de registros documentais de duas palestras.

⁹⁵ Evidentemente que o projeto não se limitava a essas medidas, entretanto elas são as que mais diretamente dizem respeito à figura dos centros universitários. Paulo Renato de Souza entendia, por exemplo, que em cinco anos o atual sistema de financiamento do ensino superior caducaria. Como um elemento fundamental em seu projeto estava a chamada autonomia universitária, especialmente no que tange ao item financiamento. Ver Cruz, Valdo e Saloman, Marta. Ministro não vê sobrevida do ensino gratuito. *Jornal Folha de São Paulo*, 21 de out./2001 São Paulo, Caderno Cotidiano, C3.

A afirmação esclarece não só a intenção de diversificar, que existia anteriormente à ação do executivo e também fora dele, mas também vincula-a ao objetivo mais imediato de fazer frente ao iminente credenciamento de um grande número de novas universidades⁹⁷. Entre 1990 e 1997 o número de novas universidades privadas passou de 40 (SAMPAIO, 2000, p. 77) para 73 (MEC/INEP, 2002).

Relativamente à diversificação institucional, Durham (2002) diz que

o irreal é imaginar um modelo único aceitável e que seja possível, só por meio dele, atender à demanda crescente por ensino superior (p. 17). [...] O modelo único de ensino superior, que considera apenas universidades de pesquisa é intrinsecamente elitista e iníquo, pois exclui a maior parte dos jovens do ensino superior público. (p. 20). Estas instituições são “pesadamente acadêmicas” e oferecem ensino mais teórico, voltado para a pesquisa.

O financiamento estatal e a diversificação do sistema de educação superior são focos da política estatal. Durham, proferindo palestra na USP – Universidade de São Paulo, afirma que

a reflexão não pode se restringir à questão das universidades públicas, mas precisa contemplar o conjunto heterogêneo das instituições públicas e privadas e sua inserção nos diversos contextos regionais, reconhecendo a necessidade de diversificação e flexibilização decorrente da complexidade do sistema (DURHAM, 2002, p. 17).

Essa concepção estava presente no período de gestação dos centros universitários.

Quando terminada a edição da LDB, o decreto tinha que regulamentar. [Nesse período] era óbvia a preocupação de encontrar formas de estimular novos tipos institucionais, que tivessem agilidade de crescimento e que tivessem maior ênfase no ensino, na oferta moderna de cursos abertos de graduação, inclusive, com novas modalidades de cursos de graduação. Falava-se de novo no tempo dos currículos, em diminuir o tempo de formação, discutia-se de novo o tempo de formação básica. Tudo isso estava no contexto das várias discussões. O mais importante é dizer que [os centros universitários] são instituições que estão voltadas para oferecer um bom ensino de graduação e ter agilidade para criar cursos, mudar cursos, ter um currículo mais flexível, essa era a idéia do decreto. Para isso, e para tornar isso atraente, ampliou-se a autonomia típica da Universidade, num ponto (Ex-pres. CAPES).

⁹⁶ Eunice Durhan, participando do Seminário Nacional de Centros Universitários, em no ano de 2000, na UNIVATES/Lajeado, afirmou: “participei muito intensamente da elaboração da legislação que abriu a possibilidade de criação de um novo tipo de instituição de ensino superior: os centros universitários”.

⁹⁷ A preocupação converge com a interpretação de Schwartzman de que “poucas universidades brasileiras, públicas e privadas, se enquadram no conceito usual de universidades, centrado na pesquisa e na pós-graduação, e existem sérias dúvidas sobre se o conceito é apropriado para todo um setor do sistema educacional orientado para o ensino e para a formação profissional” (SCHWARTZMAN, 1997).

Evidencia-se a compreensão de que as IES que investissem fortemente em ensino e que ligassem a vida acadêmica na IES com a vida profissional no mercado de trabalho teriam requisitos necessários para obtenção de um nível expressivo de autonomia. Isso pode ser visto também nas palavras de Durhan quando salienta que a ‘formação do saber não se faz só na pesquisa acadêmica’ e que o aproveitamento de profissionais em tempo parcial para o ensino superior é algo adequado para qualificar a formação de jovens estudante (DURHAM, 2002, p. 26).

No interior dessas IES

teria estruturas importantes pensando sistematicamente a questão curricular a questão dos materiais pedagógicos, a questão dos métodos. Seria uma instituição voltada para a formação de quadros profissionais. Mas com a amplitude, por assim dizer, da oferta tipo universitário (Ex-pres. CAPES).

A idéia se sintetiza no propósito não só de viabilizar cursos de formação profissional, mas também de contar com profissionais do mercado de trabalho desenvolvendo atividade de docência e de investigação a partir do seu conhecimento prático junto aos estudantes e instituições.

Então basicamente a origem da idéia dos centros universitários foi um subproduto dessa discussão, sobre flexibilização dos modelos e da própria idéia da universidade não voltada para a pesquisa. Uma instituição que deveria ter nitidamente essa vocação para a formação graduada dos indivíduos e que tivesse a preocupação em oferecer uma formação cada vez mais moderna, mais qualificada, mais dinâmica, mais ágil (Ex-pres. CAPES).

Embora a determinação quanto à idéia que deu origem aos centros universitários aparecesse com certa nitidez, é importante registrar dificuldades práticas por parte desse tipo de IES no sistema de educação superior. Elas, efetivamente, não são vistas de maneira positiva pelo meio acadêmico e o principal motivo está no exercício da autonomia sem um correspondente investimento em pesquisa. Efetivamente os centros universitários, objeto de

atenção e de debate no meio acadêmico, passaram a ser interpretados muito mais por ausência do que por presença positiva de uma identidade⁹⁸.

Por ocasião da palestra proferida em 2002, quando defende a diversificação institucional, é curioso ver que Durham cita os *colleges* norte-americanos e as IES comunitárias do Rio Grande do Sul (DURHAM, 2002, p. 21), mas não refere os centros universitários. De qualquer maneira Durham avança no sentido de especificar o que entende por uma IES que pratica ensino de qualidade e que não possui a estrutura de universidade.

A verdade é que, se é impossível manter instituições nas quais se ministra ensino de boa qualidade, sem que os alunos se familiarizem com a prática de investigação, é perfeitamente possível sem os custos de manutenção da pesquisa básica ou tecnológica de ponta e sem que a maioria dos quadros docentes trabalhem tempo integral (DURHAM, 2002, p. 15).

Há a compreensão de que um certo nível de desenvolvimento da atividade acadêmica de pesquisa é necessário. Isso se deduz da idéia de familiaridade dos estudantes com prática de investigação. Esta parece ser viável quando se possui um corpo docente que pratica e que constrói intelectualmente em torno do investigar, pesquisar para conhecer. Não seria possível ensinar algo que não se conhece e, nesse caso, não se pratica.

Em palestra no Seminário sobre Centros Universitários, Durham expunha que os centros universitários obteriam qualidade menos através da pesquisa acadêmica em sentido estrito e mais por meio do processo do trabalho docente. Este exigiria contínuo planejamento do curso e das aulas, familiaridades com áreas afins, reflexão crítica sobre a bibliografia, qualidade na formação do professor e condições para o exercício de suas atividades

⁹⁸ Schwartzman (2002), em estudo sobre a educação superior na América Latina, afirma que as IES modernas deveriam desempenhar uma pluralidade de funções importantes, desde a *oferta de habilidades* de curto prazo necessárias para o mercado de trabalho até a melhoria de médio e longo prazo das *competências técnicas, do conhecimento científico e da construção e da manutenção do capital social*. Esse papel não está restrito a IES universitárias e nem a IES públicas, ao contrário, deve ser desenvolvido com base na tendência à diversificação institucional. As experiências, entretanto, não são simples. No caso brasileiro, o autor afirma que houve forte pressão do setor privado para criar um tipo de instituição que detenha a autonomia universitária. Porém, para Schwartzman a mudança de faculdade para Centro Universitário, não significa que os estudantes estão tendo uma educação melhor ou diferente (SCHWARTZMAN, 2002, p. 63).

(DURHAM, 2001, p. 46) Além disso, assinalou a convergência, com necessária inspiração, dos centros universitários com relação ao tipo de IES comunitária.

Espera-se também que os centros universitários, sendo criativos, se concentrem especialmente naqueles cursos que tem demanda regional, atendendo à vocação comunitária, diversificando os cursos e adequando-os ao mercado de trabalho existente na região (DURHAM, 2001, p. 52).

Convergindo com a afirmação anterior, Neves afirma que

toda a pesquisa que envolva a melhoria dos materiais pedagógicos de métodos de ensino, voltadas para o acompanhamento das tendências dos mercados de trabalho, novas tecnologia, o impacto disso no campo profissional sempre foi vital fazer [...] Também acho que não precisam ser pesquisas de enorme densidade científica, pesquisas mais aplicadas, pesquisas voltadas para a transferência de conhecimento e para a extensão. Constrói-se um conjunto de procedimentos de pesquisas, que podem ser extremamente úteis, sérios, sistemáticos e inclusive com uma idéia de formação. Quando se acopla a pesquisa à extensão universitária, se envolve os estudantes no próprio processo, os estudantes de graduação no próprio processo, eles aprendem muito (Ex-pres. CAPES).

A perspectiva apresentada liga a pesquisa ao ato pedagógico e aos conhecimentos do campo profissional, limitando-a e dando ênfase à atividade de ensino e a sua vinculação com a extensão. Assim, mesmo que se discutam possibilidades de relações com outros tipos de atividades, de qualquer forma na ótica dos participantes citados, a identidade dos centros universitários é de uma IES de ensino.

Pondera-se que, para qualificar o ensino, é necessário ‘pesquisa aplicada’. É fundamental distinguir esse tipo de atividade da atividade de extensão. Desta forma, a busca e a construção de conhecimentos pelos estudantes requer, mesmo sem ser ‘pesadamente acadêmica’, a qualificação da atividade de pesquisa. A possibilidade de integração entre os conhecimentos adquiridos pelos docentes no exercício de profissões existentes no mercado e o exercício próprio da docência não poderiam negar a lógica de construção de objetos e de métodos de investigação desenvolvidos no meio acadêmico. Para viabilizar a prática de educação superior, com qualidade acadêmica, capaz de repercutir no mercado de trabalho,

sustenta-se ser indispensável o exercício e a qualificação de um certo nível de atividades de pesquisa por parte dos docentes.

Com efeito, a política que dá origem aos centros universitários trabalhou no espectro de uma realidade de interesses e de disputas devido a tendências de crescimento do sistema de educação superior. Porém, especificidades dessa realidade tornam-se visíveis no desenrolar dos acontecimentos e da implementação da política. O caráter privatista de ações relacionadas à política estatal evidenciam-se em alguns fatos, como se verá a seguir.

Representações e disputas

Na seqüência, são consideradas políticas e conflitos que partem de interesses privados e que dizem respeito diretamente aos centros universitários. Nesse caso, as fontes - documentos abertos e restritos e a imprensa - mostram o caráter de lógicas intrinsecamente ligadas a investimentos no campo da educação superior e a postura de dirigentes de centros universitários gaúchos.

Uma vez que os centros universitários são instituições implantadas recentemente, é plausível a existência de análises críticas sobre seu desempenho, sobre o lugar que ocupam e sobre possibilidades de aprimoramentos. No entanto, o ponto central em debate não expressa exatamente preocupação com desempenho e com aprimoramentos, e sim decorrem de interesses pontuais que focalizam a autonomia obtida para criar cursos e vagas. É muito clara a disputa de mercado que dá sustentação aos acontecimentos. A prerrogativa da autonomia concedida aos centros universitários é o requisito fundamental que atrai novas IES para esse formato. De fato, é a partir da independência relativa que obtêm junto aos órgãos governamentais que se viabiliza sua agilidade e seu crescimento.

Os centros universitários disputam poder com universidades privadas e têm a autonomia como questão central. As universidades entendem-se penalizadas na medida em

que devem cumprir exigências legais que se traduzem em custos, as quais não existiriam para os centros – fundamentalmente no tipo de contratação docente e no investimento em pesquisa.

O conflito em questão ocorre entre os segmentos institucionais, mas tem à frente figuras polêmicas do ponto de vista acadêmico. Toma-se como exemplo as manifestações dos reitores da UNIP – Universidade Paulista, João Carlos Di Gênio, e do UniCidade – Centro Universitários da Cidade do Rio de Janeiro, Ronald Levisohn⁹⁹. Entre abril e maio de 2003, com base nessa disputa ocorreram manifestações públicas através de sucessivas matérias pagas em grandes jornais de circulação nacional. De autoria de Ronald Levisohn apareceram as primeiras manifestações enfáticas contra a UNIP e a Conselheira do CNE, Marília Ancora-Lopez, que questionava a constitucionalidade da autonomia conferida aos centros universitários. Essa conselheira passou a impedir a possibilidade de credenciamento de novos centros universitários e a questionar, junto ao MEC, a legalidade dessa autonomia. Como diretora do Instituto de Ciências Humanas da UNIP, entende-se que a conselheira agia em convergência com o reitor João C. Di Gênio¹⁰⁰.

O público pôde acompanhar as manifestações da Conselheira Marília Ancora-Lopez¹⁰¹. em nota de esclarecimento e em matéria assinada. Na crítica à autonomia dos centros universitários, ela se apoia em declarações do Presidente do CRUB – Conselho de

⁹⁹ A UNIP é a maior universidade privada do país, com mais de 80 mil estudantes, tendo sido criada no início da década de 1980 e fazendo parte do conjunto de universidade que obteve crescimento fantástico em pouco tempo. Seu dirigente maior João Carlos Di Gênio é conhecido por agir com ousadia no setor educacional. Sobre ele pesam acusações de opositores que indicam capacidade de formação de *lobbies* poderosíssimos junto a políticos profissionais (Ata ANACEU 03/06/2003). O UniCidade é o maior centro universitário, com 35 mil estudantes. Tem Ronald Levisohn como reitor, o qual assume claramente sua identidade de empresário no setor educacional.

¹⁰⁰ Cabe registrar também uma ação direta de João Carlos Di Gênio no sentido de limitar a autonomia dos centros universitários. Ele enviou duas sugestões, com minutas, para alteração do Art. 11º do Decreto 3.860/01 ao Secretário de Educação Superior do MEC. (Carta/Fax 21.10.2003). O fato mostra a capacidade de articulação política e a importância dada à questão. O material foi obtido e divulgado em forma de denúncia por Ronald Levisohn (nov/2003). O Correio Brasiliense publicou matéria, expondo a situação de constrangimento pela qual passava o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque. Ele não teria cedido as pressões de João Carlos Di Gênio para limitar a autonomia dos centros universitários e estaria sendo vítima de campanha difamatória articulada por esse reitor e por assessores da Casa Civil que estariam numa linha de frente nas disputas de poder no interior ao governo. Com base em interesses diversos, teria sido possível essa articulação com a finalidade comum: afastar o Ministro da Educação. Correio Brasiliense. **Os bastidores da fritura. Brasília**, 12.09.2003.

¹⁰¹ ANUP. **A propósito de ‘estranhos fundamentalismos’**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 20 de abril/2003, p.A9 e ANUP, **Estranho no Ninho**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 20 de abril/2003, 2ª ed., p, A3.

Reitores das Universidades Brasileiras – Paulo Alcântara Gomes. “O fato de se estabelecerem exigências menores para os centros universitários do que para as universidades já constitui, por si só, um fator nocivo para a educação nacional, desestimulando a pesquisa e a pós-graduação *stricto sensu*, agravando de forma significativa a situação do nosso ensino” (GOMES, apud ANCONA-LOPEZ, 2003).

Na defesa de interesses de seu centro universitário, Ronald Levinshon questiona a reserva de vagas para universidades e defende a competitividade no mercado educacional. Para isso, põe em evidência uma postura pouco acadêmica, desvalorizando a pesquisa realizada por universidades privadas e públicas ¹⁰².

A polêmica mostra, nesse caso, além da disputa de mercado no setor da educação superior, o problema de legitimidade dos centros universitários no sistema de ensino superior. Há uma postura de autodefesa desses centros, muito mais do que afirmações decorrentes de sua identidade.

Um outro tipo de conflito, significativo, diz respeito à relação entre centros universitários gaúchos e a ANACEU. A ANACEU¹⁰³ – Associação Nacional dos Centros Universitários – congrega quase a totalidade dos centros universitários, 62 associados¹⁰⁴, e apresenta-se com o propósito de defender os interesses e a imagem dessas IES. Essa entidade é ativa no propósito anunciado¹⁰⁵ e isso também não ocorre sem conflitos internos¹⁰⁶.

¹⁰²UniCidade. **Tempos muito estranhos**: os fundamentalismos. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 13 ab/2003, p.A9.

¹⁰³ Criada em dezembro de 1999 e presidida, até 2003, por Magno de Aguiar Maranhão.

¹⁰⁴ Conforme, ata de Assembléia Geral de 03/junho de 2003.

¹⁰⁵ Exemplos de atuação da ANACEU: (1) alta mobilização junto a Congresso Nacional quando tramitou o Decreto Legislativo 383/2003 que, segundo o autor Deputado Gilmar Machado, revogaria toda a regulamentação sobre ensino superior e colocaria a necessidade de nova proposta. **Centros universitários: ‘o ensino superior virou balcão de negócios’**. Entrevista do Deputado Gilmar Machado, Jornal Folha Dirigida, Rio de Janeiro, 21 de agosto/2003; (2) na defesa da autonomia, contratou o jurista Paulo Brossard para elaboração de um Parecer sobre a prerrogativa da autonomia para IES não universitárias. A resposta foi positiva e formou o contraponto ao Parecer que, se supõe, tenha sido encomendado pela ANUP – Associação Nacional da Universidades Particulares – ao jurista Ives Gandra da Silva.

¹⁰⁶ No caso em questão está em jogo uma estratégia de defesa do investimento empresarial em educação e de *lobbies* políticos que possam garantir esse encaminhamento. Os protagonistas são figuras representativas de grandes centros universitários. Eduardo Storópoli do UNINOVE – Centro Universitário Nove de Julho – e Ronald Levisohn, do UniCidade (ata da As. Geral de 03 de junho de 2003).

Os centros universitários gaúchos, embora não se organizem em torno de entidade própria, possuem um nível de articulação e de interlocução que evidencia disposição para ações conjuntas. Em especial, a liderança do Vice-reitor do UNIVATES, Roque Danilo Bersch, em junho de 2003, coloca três pontos de discussão: (1) a contribuição em dinheiro, cobrada pela ANACEU, por decisão de assembléia; (2) a iniciativa do UniCidade de publicar matéria na polêmica com o reitor da UNIP, apresentando os nomes dos centros universitários associados de forma confusa, como se fossem assinaturas avalizando o texto¹⁰⁷; (3) e a necessidade de que os centros gaúchos apresentassem uma proposta “bastante concreta do que entendemos ser um centro universitário”¹⁰⁸. Essa mesma proposição é feita pelo dirigente à ANACEU.

Destaca-se o fato de que, diferentemente das preocupações predominantes na ANACEU no ano de 2003, quando a principal discussão era como alcançar o maior poder de *lobby* para influenciar o executivo e o legislativo na garantia da autonomia, os centros gaúchos assumem como primeiro ponto de discussão a idéia de centro universitário. Essa preocupação e esse compromisso já se faziam presentes muito tempo antes, sendo visualizados na promoção do *I Seminário Nacional de Centros Universitários*, realizado em 2000, em Lajeado.

Em 2003, aparecem importantes documentos que revelam iniciativas de dirigentes de centros universitários do Rio Grande do Sul com o propósito de avançar na definição da natureza dos centros universitários. Em carta assinada pelos cinco centros gaúchos e endereçada ao Presidente da ANACEU¹⁰⁹, Magno Maranhão, há posicionamento sobre: (1) necessidade de discussão sobre critérios que definam a excelência do ensino; (2) definição da identidade dos centros universitários de forma que fundamente o princípio da autonomia; (3)

¹⁰⁷ UniCidade. **Conspiração Rechaçada**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 06 de junho/2003.

¹⁰⁸ Ofício Circular 047/CA/Fuvates. Lajeado, 10 de junho/2003.

¹⁰⁹ Correspondência dirigida a ANACEU, 04.07.2003, como resultado da reunião dos cinco centros universitários gaúchos realizada em 26 de junho de 2003.

reconhecimento da pesquisa como atividade acadêmica de centros universitários, porém com um tipo de qualificação próprio; (4) rediscussão em assembléia sobre a forma de contribuição financeira junto a ANACEU; e (5) restrição a manifestações particulares na imprensa nacional utilizando indevidamente o nome dos membros da associação sem autorização prévia.

Vê-se que os três primeiros itens dizem respeito a uma preocupação muito própria desses dirigentes, a qual pode ser resumida na noção de identidade acadêmica desse tipo de IES. O documento evidencia a preocupação com essa definição. Posteriormente, no mês de outubro, por iniciativa de Roque Danilo Bersch, é enviada uma Carta Aberta aos Membros da ANACEU. Além de questionar a ausência de disposição da ANACEU em debater o proposto até então, esclarece que “as diferenças entre nossas instituições nos separam mais do que as semelhanças nos unem”.

Na continuidade das ações um novo documento dos centros universitários gaúchos afirma: “precisamos clarear e caracterizar o papel dos centros universitários no Sistema Nacional de Educação e, com base nisso, afirmarmo-nos na sociedade brasileira”¹¹⁰. Um terceiro registro documental, em sua versão inicial esboçada pelo mesmo líder regional¹¹¹, apresenta um balanço histórico da legislação e da existência dos centros universitários, visando a ser propositivo no que tange a construção de uma categoria de centros universitários. Define que a atividade de pesquisa estaria presente nos centros universitários, mas não necessariamente dando substrato a cursos *stricto sensu*, e sim garantindo o ensino de graduação. Além disso, haveria a oferta de cursos pós-secundários para formação técnica profissional. A extensão teria um lugar privilegiado ao lado de cursos de pós-graduação *lato sensu* e ambos estariam comprometidos com o desenvolvimento local e regional.

Os elementos expostos evidenciam que os centros universitários gaúchos estão preocupados, agindo no sentido de avançar na caracterização da identidade dessas IES e que

¹¹⁰ BERSCH, Danilo. **Carta Aberta aos Membros da ANACEU**. UNIVATES, Lajeado, 29 de outubro/2003.

seus dirigentes estabelecem interlocução com pares no âmbito nacional. De outra parte, viu-se também que há lideranças nacionais disputando com grande afincamento o mercado do ensino superior. Evidentemente que a preocupação com o mercado é algo concreto na realidade de todas as instituições privadas de ensino superior. Entretanto, o que se deseja destacar é a iniciativa de lideranças locais no sentido de avançar na busca de identidade institucional.

A ótica de dirigentes sobre seus centros universitários, a partir de dois casos no Rio Grande do Sul, será analisada mais detalhadamente no próximo capítulo. É necessário, agora, abordar as características do ensino superior no Rio Grande do Sul, a fim de obter elementos que permitam entender posturas como as apresentadas até aqui e o tipo de competitividade que essas instituições estabelecem nessa região do Brasil.

4.2 Educação superior privada no Rio Grande do Sul

A constituição do ensino superior no Rio Grande do Sul (RGS), como no Brasil, iniciou com instituições isoladas. Seu desenvolvimento passou por fases distintas que permitem visualizar expansão, crescimento, mas fundamentalmente uma forte presença de instituições privadas com perfis próprios.

Neves (1995) esclarece que, no processo de evolução do ensino superior no RGS, existiram quatro fases distintas. A primeira de **instalação** (entre 1883 e 1930), a segunda fase foi de **centralização** (entre 1930 e 1960), a terceira de **interiorização** (1960 a 1990) e a quarta, de criação de **novos modelos regionais** (desde 1990 até, pelo menos, 95, quando o estudo foi redigido).

A primeira fase teve como marco inicial a criação, em Pelotas, da Escola Imperial de Medicina e Veterinária e Agricultura. Dois anos depois, a escola foi fechada (NEVES, 1995,

¹¹¹ BERSCH, Roque Danilo. **O sentido do Centro Universitário no contexto das IES do Brasil**. UNIVATES: Lajeado, outubro /2003.

p. 7). Durante a República Velha, em 1896, em Porto Alegre, foi fundada a Escola de Engenharia que deu origem a Universidade Técnica do Rio Grande do Sul em 1922, que, mais tarde, foi integrada a outras, formando a atual Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Na segunda fase, o ensino superior centraliza-se em Porto Alegre. Em 1934, foi criada a Universidade de Porto Alegre (UPA), a partir da integração de escolas existentes, e, em 1948, a Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre (PUC).

Em 1946, na elaboração da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, houve a transformação da Universidade de Porto Alegre em Universidade do Rio Grande do Sul. De forma concomitante, houve a proposta de federalização da UFRGS. “A federalização se concretizou em 1950, provocando posteriormente o desmembramento das unidades do interior, também já federalizadas” (NEVES, 1995, p. 8). Conforme Neves, a interiorização do ensino superior, no período que inicia nos anos 60, não foi resultado de um planejamento técnico ou político. Ocorreu, basicamente, a partir de iniciativas de grupos locais leigos ou religiosos. Entre 1960 e 70, houve importante crescimento de instituições e de vagas.

Sabe-se que, no Brasil, o crescimento do setor privado foi intenso, principalmente após a reforma de 1968. No RGS não foi diferente. Arabela Oliven afirma que

um dos traços mais notáveis da evolução do sistema de ensino superior brasileiro, até a metade da década de 70, foi a sua expansão através da multiplicação de escolas isoladas, mantidas por instituições particulares. Além dos processos de expansão e de privatização, o sistema de ensino superior brasileiro, principalmente nas décadas de 60 e 70, assumiu um caráter provinciano, ou seja, se interiorizou através da multiplicação de faculdades isoladas em várias cidades de porte médio (OLIVEN, 1990, p. 80).

O número de matrículas aumentou onze vezes, entre 1950 e 1970 no RGS. O setor privado foi responsável por um crescimento de cinquenta e três vezes (OLIVEN, 1990, p. 82). A diversificação de cursos também foi iniciada nesse período. Porém, a expansão baseou-se em cursos de baixo custo, como é o caso de direito e, mais tarde, pode avançar para áreas como a da medicina. A autora defende a idéia de que esse foi o período de expansão de vagas que deu acesso ao ensino superior para a classe média. Ela apoia sua tese em dados objetivos,

como o número de habitantes e índice de crescimento das camadas médias da população de vários municípios. Demonstra que foi o setor privado que propiciou as condições através do crescimento da oferta de vagas.

Convergindo com Neves (1995), que detalha a temática, vinculando-a à noção de IES comunitária, Oliven demonstrou que houve um processo de interiorização no período em questão. Assim, em municípios pequenos, onde não se pode contar com instituições de ensino superior, nem universitárias, nem isoladas, houve uma perda de elites locais. Isso foi constatado através do levantamento do índice de profissionais liberais na cidade. Naqueles municípios que contaram com IES, mesmo isolada, não universitária, o “processo de provincialização foi mais intenso”, ou seja, o município não teve um contingente de migração alto para centros urbanos maiores entre as suas elites locais (OLIVEN, 1990, p. 91 e 92).

A interiorização esteve ligada, portanto, àqueles casos em que as elites locais permaneceram em suas regiões e municípios de origem, e isso ocorreu em alguns locais específicos. Constituíram-se universidades públicas e privadas – estas em maior número – em locais que expressaram integração regional. É o caso da Universidade Santa Maria (USM), a FIDENE/Ijuí, entre 1960 e 1970. Entre 1970 e 1980, essas instituições procuraram se expandir regionalmente através de escolas superiores isoladas fora da sede. Entretanto, o Conselho Federal de Educação (CFE) inviabilizou essa prática em 1971, quando, regulando a expansão, proibiu extensões fora da sede (NEVES, 1995, p. 9).

Neves afirma que nos anos 1990 houve outro tipo de crescimento.

O estado contava com uma rede de IES já bem configurada na terceira fase. As iniciativas bastante inovadoras, no entanto, em função das políticas gerais e circunstâncias regionais, resultaram numa padronização da rede: a) na forma da estruturação das IES, como universidades ou instituições isoladas; b) em termos de ocupação de “espaços, com ofertas de cursos de fácil implantação e acesso; c) no atendimento de uma demanda pouco qualificada, que, em consequência, aceitava uma oferta pouco qualificada (NEVES, 1995, p. 9).

Dessa realidade foram se formando novas universidades (Universidade Regional Integrada URI); novas instituições anexadas a universidades existentes (UCS, UPF, UNIJUÍ,

URCAMP); faculdades formando universidades (UNISC e UNICRUZ). Da interiorização, portanto, nasceu uma aglutinação originando instituições de maior porte com núcleos universitários variados. A aglutinação era um fenômeno que ocorria nacionalmente nesse período.

A noção de IES comunitária também é típica da região, embora não se restrinja a ela. As instituições autodenominam-se de comunitárias e, em geral, possuem traços que as distinguem. Essas IES tiveram origem na iniciativa de lideranças locais, trabalhando com a perspectiva de desenvolvimento de microrregiões e com o apoio de dirigentes políticos das mesmas. Muitas delas são hoje universidades devido ao processo de aglutinação apresentado anteriormente. Atualmente várias dessas instituições formam o COMUNG¹¹² – Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas.

É importante ver que a expansão do ensino superior no Rio Grande do Sul, em período recente, tanto ocorre pelo aumento no número de vagas e de cursos, muitas vezes variantes no interior de uma mesma área, quanto ocorre através de modificações institucionais. Há exemplos típicos. Tornada universidade em 1989, a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) cresceu intensamente durante os anos 1990. É uma instituição que se expande por diversas regiões do país e pretende atingir a meta de 80 mil estudantes na graduação em 2005, estando hoje entre as cinco maiores do país¹¹³. O caso da formação e expansão da ULBRA, com uma história de crescimento bastante recente e rápido, com uma alta divulgação através de um caráter próprio não-comunitário, é revelador de que o desenvolvimento dessa última fase que amplia a heterogeneidade de tipos institucionais, como também amplia os tipos de competitividade que promovem.

¹¹² O COMUNG é constituído por oito universidades comunitárias gaúchas e um centro universitário de ensino superior (FEEVALE) localizado em Novo Hamburgo. As universidades são as seguintes: Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI), Universidade da Região da Campanha (URCAMP), Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) e Universidade Católica de Pelotas (UCPel) (Rodrigues, 2002).

¹¹³ Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 02 de dez./2003, p. C1.

A tendência do final do século XX foi a da promoção de grandes instituições universitárias que chamam atenção, não pela identidade com o modelo clássico humboldtino, mas sim por oferecerem inúmeros atrativos comerciais aos estudantes. Os *campi* universitários mais arrojados podem ser comparados a *shoppings* do ensino superior, já que possuem ampla oferta de produtos, alguns mais diretamente ligados ao fazer acadêmico e outros não. No Rio Grande do Sul esta realidade também se faz presente.

Na região predominam, como no Brasil, as IES privadas tanto em número de instituições como em número de vagas oferecidas.

Tabela 4.5 - Dados básicos referentes às IES do Rio Grande do Sul/2002

	Públicas Federais			Privadas				Total Geral	
	Total	Univ.	Fac. e outros	Total	Univ.	Centros Univ.	Fac. e outros		
Número de Instituições	7	04	03	53	11	05	36	60	
Cursos de graduação presenciais	187	176	11	903	712	115	76	1.090	
Matrículas em cursos de graduação presenciais	42.638	41.632	1.006	243.061	194.143	27.341	21.577	285.699	
Docentes em exercício	5.160	3.886	270	13.150	10.416	1.311	1.423	16.749	
Vestibular e outros processos seletivos	Vagas Oferecidas	9.475	9.176	299	103.911	80.243	13.123	10.545	103.911
	Inscrições	97.648	93.899	3.749	179.417	131.270	31.534	16.613	179.417
	Ingressos	9.255	8.976	279	76.629	57.572	10.479	8.578	76.629

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2002 – Rio Grande do Sul.

A partir de 1998, ocorre a formação dos centros universitários por meio da transformação de faculdades integradas. Como no resto do país, as instituições e seus dirigentes buscam a autonomia que esse tipo institucional oferece e garantem seu espaço no mercado crescente. Atualmente existem cinco centros universitários com entidades mantenedoras privadas, sendo que, como categoria administrativa, um deles é comunitário – UNIVATES -, outro é comunitário e filantrópico - FEEVALE -, dois são confessionais e

filantrópicos – UNILASALLE e Unifra – e um deles é privado em sentido estrito – UniRitter. Eles estão distribuídos entre a região metropolitana e duas cidades do interior. É interessante notar que predominam entre essas IES as classificações comunitária e confessional/filantrópica, explicitando uma tendência típica da região que confirma a trajetória histórica apresentada anteriormente (NEVES, 1995), a qual parece ser menos ofensiva nas ações de mercado do ensino superior.

De qualquer forma, as instituições de ensino superior privado no Rio Grande do Sul, constituem tipos heterogêneos. Isso ocorre tanto em termos da tipologia oficial, como através do tipo de competitividade e do caráter/legitimidade público que possam afirmar. A seguir apresentam-se os tipos-ideais de competitividade para auxiliar a análise dos casos, no próximo capítulo.

4.3 Educação superior e competitividade institucional: tipos ideais para análise dos casos

Considerando-se a realidade histórica e a diversidade de tipos de IES no sistema e na legislação, vê-se que é necessário conhecer identidades acadêmicas, como também buscar a variação, de acordo com o tipo de competitividade que as IES implementam. Assim, o caminho para a análise dos casos de centros universitários coloca a necessidade de construção de tipos-ideais de IES. Para construção desses tipos, além de traços históricos anteriormente analisados, são considerados basicamente dois estudos (WORLD BANK, 2000 e BOYER, 1997) que apresentam uma tipologia aplicada às IES baseadas em sua diversidade, os quais permitem pensar possíveis tipos que compõem o sistema de ensino superior brasileiro.

O estudo da *Task Force* apoiado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2000), por exemplo, indica uma tipologia própria para diferenciar instituições em países ditos em

desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Adota a seguinte classificação: universidade de pesquisa, universidades regionais ou provinciais, escolas profissionais e escolas vocacionais.

Segundo esse estudo, a *universidade de pesquisa* tende a ser pública e certamente sem objetivo de lucro. Ela objetiva atingir excelência em pesquisa em vários campos e oferecer educação de alta qualidade através de uma baixa carga horária dos docentes em sala de aula, da seleção e promoção docente com trajetória em pesquisa, da adoção de padrões internacionais para conferir diplomas e da seleção rigorosa na admissão de estudantes.

Universidades regionais ou provinciais são aquelas que se voltam para um grande número de estudantes, enfatizando o ensino e a formação para o mercado de trabalho. São públicas e/ou privadas e geograficamente dispersas, oferecendo oportunidades de formação superior aos estudantes sem que necessitem se deslocar de sua origem regional. Oferecem educação superior de massa e servem de base para expansão do sistema.

As *Escolas profissionais* são faculdades isoladas ou são faculdades profissionais dentro de universidades. Oferecem formação técnica e direta para profissões, excluindo as ciências e as artes, voltando-se para profissões liberais – direito, medicina, administração, e outros. Elas têm tido importância nos países em desenvolvimento, já que estes são carentes de profissionais qualificados em diversas áreas. Em geral, as instituições privadas com fins lucrativos direcionam-se para essas áreas. As carreiras que ofertam prometem um alto retorno individual privado frente ao retorno social.

Escolas vocacionais são similares às profissionais e oferecem cursos nas áreas de contabilidade, enfermagem, eletrônica, computação, etc. Elas têm um caráter técnico e pós-secundário e não são consideradas, em geral, parte do sistema de educação superior. Aparecem no setor privado e com objetivo de lucro. O quadro abaixo sintetiza o exposto de acordo com a classificação do Banco Mundial no documento da *Task Force* (2000).

Quadro 4.4 -Tipos de IES em países em desenvolvimento

Tipo	Natureza Institucional	Característica acadêmica	Ensino	Seleção social	Repercussão social
Universidade de pesquisa	Pública/ Estatal. Não visa a lucros.	Excelência em pesquisa. Padrões internacionais.	Alta qualidade. Docentes selecionados possuem trajetória em pesquisa. Docentes com baixa carga horária em sala de aula.	Altamente seletiva intelectualmente.	Forma elites acadêmicas e sociais.
Universidade regional ou provincial	Públicas ou privadas.	Responde por grande número de estudantes.	Enfatiza o ensino para o mercado de trabalho local.	Seleciona regionalmente.	Atende a necessidades de formação regionais.
Escola Profissional	Privadas com fins lucrativos.	São escolas ou faculdades isoladas.	Formação técnica e direta para profissões competitivas.	Atrai estudantes com capacidade financeira.	Promete alto retorno financeiro e social.
Escola Vocacional	Privadas com fins lucrativos.	Está no limite mais baixo e é confundida com cursos pós-secundários.	Tem caráter técnico.	Atende população interessada em formação técnico profissional.	Forma profissionais técnicos para o mercado.

Fonte: Elaborado a partir do documento da *Task Force, World Bank, 2000*.

Boyer, analisando o sistema de ensino superior norte-americano e pensando seu futuro, afirma que um variado número de tipos institucionais tem tido um comportamento cada vez mais imitativo do que distintivo em relação às grandes universidades. “En lugar de definir sus propios objetivos y dar forma a una misión propia, con convicción, las instituciones buscan cada vez con más frecuencia obtener prestigio imitando a los centros de investigación.” (BOYER, 1997, p.78).

O autor está preocupado justamente com a idéia de distinção, considerando-a necessária para que haja maiores possibilidades de criação e de valorização de trabalhos genuínos, bem como de realização de missões próprias das instituições. Para ele, a tentativa de imitação entre instituições tem impedido uma melhor qualidade nas atividades desenvolvidas¹¹⁴. Apontam-se, a seguir, elementos em torno da classificação que Boyer adota, pensando o sistema norte-americano. Ele classifica cinco tipos de instituições.

¹¹⁴ Boyer afirma que, em cursos de pós-graduação, a conexão entre ensino e pesquisa é algo bastante viável e necessário. Entretanto, “en el nivel de pregrado, y especialmente en cursos de educación general, el trabajo de investigación con frecuencia compete con las obligaciones en el salón de clase, tanto en lo que se refiere al tiempo como al contenido” (BOYER, 1997, 80).

Universidade de investigação, que tem como exigência básica a pesquisa original e a publicação que serve para a avaliação dos docentes. O autor, entende que deva haver integração e aplicação dos conhecimentos. Pondera que seja difícil conciliar alta qualidade em pesquisa e em ensino, uma vez que são objetos distintos. Entretanto, essas instituições devem perseguir o seu intento, remunerando melhor os professores que se dediquem mais e de maneira mais eficiente ao ensino.

Universidades com programa de doutorado são aquelas que, em geral, se consideram em fase de transição para instituição de pesquisa. Boyer considera que o perfil docente nessas instituições conta com um “mosaico de talentos” e são instituições que possuem um potencial de serviço muito alto que deve ser aplicado nacional e regionalmente – cita as áreas de saúde, educação, governos locais, e outros. Elas contribuem nas áreas de integração de conhecimentos, aplicação e ensino.

Colégios de humanidades possuem o ensino de graduação como centro. Os professores desenvolvem suas atividades em torno dos estudantes dentro e fora da sala de aula. Há realização de estudos interdisciplinares e participação esporádica dos docentes em pesquisas. Em geral integradas com universidades dedicadas à investigação. Isso qualifica o trabalho acadêmico nessas instituições sem que deixem de ter o ensino como centro.

Colégios comunitários, que têm o ensino como centro das atividades. Os professores e estudantes precisam, também, dedicar tempo a outras atividades. Os estudantes, em geral, se inscrevem em programas profissionais e técnicos interligados a sua formação. Os professores, por vezes, investigam o seu próprio fazer, ou seja, o ensino. Daí resulta a noção de ‘docente-investigador’, tornando a investigação sobre o ensino a faceta mais importante de seu trabalho acadêmico. O quadro abaixo sintetiza os tipos apresentados por Boyer (1997).

Quadro 4.5 - Tipos de IES nos Estados Unidos

Tipo	Natureza institucional	Características acadêmicas	Ensino	Seleção social	Repercussão social
Universidade de Investigação	Pública ou privada.	Privilegia pesquisa e publicações.	Distingue-se pelo alto nível em pesquisa frente ao ensino. Deve remunerar diferencialmente professores que se dedicam ao ensino.	Altamente seletiva.	Garante prestígio acadêmico e social.
Universidade com Programa de Doutorado	Pública ou privada.	Encontra-se em fase de transição para instituição de pesquisa.	Docentes formam um "mosaico de talentos". Integram conhecimentos e aplicam no ensino.	Seleciona estudantes identificados com suas áreas de atuação.	Tem potencial nacional e regional, para prestação de serviços sociais (saúde, educação).
Colégio de Humanidades	---	Os professores desenvolvem atividades voltadas para os alunos dentro e fora da sala de aula. Há participação esporádica de docentes em pesquisas.	O ensino de graduação constitui o centro das atividades. Há alguma integração de docentes com pesquisa em Universidades o que garante qualificação no trabalho acadêmico.	---	Forma indivíduos voltados para áreas das humanidades e com baixa especificidade técnica.
Colégio Comunitário	Privada.	Os docentes podem desenvolver atividades de pesquisa sobre seu fazer, o ensino.	Tem o ensino como centro.	Oferece ingresso bastante acessível.	Os estudantes, em geral, participam de atividades técnicas e profissionais ligadas à sua formação.

Fonte: Quadro elaborado a partir da descrição de Boyer, 1997.

A classificação apresentada por Boyer diz respeito à realidade norte-americana. Ela resulta da ótica de quem estudou o sistema procurando propor uma identidade que distinga efetivamente os tipos de instituições.

No Brasil, se poderia pensar para além da distinção legal entre os tipos já conhecidos. A nitidez das incumbências a que cada IES se propõe, relativamente ao seu papel social, permite a distinção sobre os tipos de competitividade que garantem a instituição no conjunto do sistema e esclarecem que lugar ocupa na relação com a sociedade.

Para fins deste estudo, são elaborados cinco tipos-ideais constituídos a partir da literatura, da história e de acontecimentos relativos à expansão recente do ensino superior no Brasil. Os tipos são classificados como *IES de pesquisa, empresarial, comunitária, técnico-*

profissional e de massa. Esses tipos não representam uma ou outra instituição, mas sintetizam diferenças que se manifestam no conjunto do sistema, especialmente no setor privado. Entende-se que servem para pensar, por aproximação ou distanciamento, a realidade dos centros universitários gaúchos.

Universidades de pesquisa, de acordo com a realidade brasileira, têm sido definidas como aquelas que aliam ensino, pesquisa e extensão. São instituições autônomas e, em geral são públicas, atuando com programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados) e estão inseridas numa produção de conhecimentos que tenha caráter internacional. Podem também ser privadas, desde que possuam uma trajetória ‘clássica’ no interior do setor privado. Isso significa que sua origem data, em geral, da primeira metade do século XX.

Tratando das universidades privadas, Sampaio permite entender que a Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP – se constitui em um exemplo de instituição universitária de pesquisa. “Embora deva ter pertinência nacional, a produção e a transmissão do conhecimento têm caráter internacional, universal” (SAMPAIO, 2000, p. 322). O caráter internacional e universal, entretanto, não parece traduzir a idéia de uma competitividade distribuída equilibradamente em todos os campos. As universidades de pesquisa muito provavelmente não são homogêneas internamente, e seu caráter de pesquisa internacional se afirma mais em algumas áreas em detrimento de outras.

Instituições comunitárias, que podem ser universidades ou não, definem-se pelo caráter público não estatal. Elas possuem uma identidade regional ou local e se distinguem das instituições confessionais, tendo importante vinculação com ações das elites regionais que lhe garantem a existência. Conforme Frantz e Silva (2002, p. 21) essas instituições precisam ser definidas a partir da propriedade, da destinação do patrimônio, da eleição dos dirigentes, da gestão participativa da comunidade junto à instituição. Nessas instituições a gestão

financeira-patrimonial fica nas mãos da IES, e não de uma mantenedora externa, e, em caso de dissolução, o patrimônio deve ser destinado à entidade congênere ou outras fundações (NEVES, 1995, p. 22/23).

A noção de IES comunitária veio ganhando força durante os anos 1980, e essa concepção foi sustentada na Constituição de 1988. As instituições não possuem financiamento estatal, embora possam contar com destinação de verbas públicas. Esse tipo de instituições desenvolve-se na esteira dos limites de participação direta do Estado no financiamento do ensino superior e procura ganhar terreno e legitimidade junto à sociedade, para se diferenciar de outras instituições que compõem o setor privado. No Rio Grande do Sul, é expressivo o número de IES que reivindica pertencente a esta categoria.

As *instituições empresariais*, universitárias ou não, são aquelas que adotam uma postura ofensiva no mercado de competitividade e que, internamente, funcionam com critérios de organização menos acadêmica e mais empresarial. A organização administrativa sobrepõe-se à acadêmica, introjetando uma nova forma de governo no ensino superior distinto de uma concepção clássica de universidade.

A partir dos anos 1990, com a admissão legal de entidades mantenedoras e de instituições de ensino superior com fins lucrativos, torna-se indispensável distinguir a noção de IES comunitária e de IES empresarial. Tratando do novo *managerialismo*, Leite e Santiago (2002) discutem o modelo de governo e a avaliação em universidades, mostrando a tendência à adoção de uma racionalidade que não é meramente técnica, mas encerra uma nova forma de conceber a organização e a administração de universidades. Os autores referem-se a universidades com trajetória clássica que se vêem obrigadas a adotar, na atualidade, modelos ligados à ideologia neoliberal, que entende a universidade como empresa. Isso ocorreria, entre outros fatores, pelo fato de haver uma crise ou desconstrução de tradições acadêmicas.

Embora não seja exclusiva, essa compreensão parece ter mais validade em instituições de constituição recente e pouco comprometidas com a tradição acumulada na idéia de universidade. Certamente que a forma de manifestação e o envolvimento mais ou menos profundo com esse modelo precisam ser avaliados nas situações concretas. Essas IES privadas de formação recente expandiram-se rapidamente através de estratégias de conquista de mercados na oferta de resultados (mais diplomas em menos tempo); do crescimento intenso no número de estudantes em pouco tempo; da diversificação e facilitação no desenvolvimento de currículo (aulas concentradas aos finais de semana); e dos mecanismos de sedução de estudantes, que apresentam futuros promissores num mercado de sucesso.

Um quarto tipo de *instituições* é constituído por aquelas que oferecem formação *técnico-profissional*. Essa instituições, em geral, não são universitárias e podem ser altamente conceituadas nas áreas em que atuam, sendo nesse caso seletivas, ou, no outro extremo, podem oferecer cursos mais rápidos voltados para o mercado profissional, adotando às vezes a modalidade de cursos seqüenciais e pós-secundários, podendo ficar no limite inferior do sistema de ensino superior. Nos dois casos, sendo seletivas ou não, essas IES desenvolvem as atividades de ensino de forma muito próxima do mercado profissional, tanto na busca de docentes, como no treinamento de estudantes.

As *instituições de ensino de massa* não excluem as empresariais, mas se distinguem delas por oferecer um acesso facilitado no que tange aos custos financeiros. São instituições que atendem um público com poder de consumo relativamente baixo. Em geral, são alunos trabalhadores que cursam licenciaturas e outros cursos de baixo investimento financeiro. As salas de aula contam com grande número de estudantes, e a prioridade nítida é para o ensino. Isso, entretanto, não significa que as instituições realizem um ensino necessariamente de baixa qualidade do ponto de vista da organização e do cumprimento curricular a que se propõem .

Quadro 4.6 - Tipos-ideais de instituições de ensino superior

Tipo	Natureza Institucional	Características Acadêmicas	Ensino	Seleção social	Repercussão social
IES de pesquisa	Tem caráter de universidade e, em geral, é pública.	Considerada instituição nobre e de tradição. Compete internacionalmente em algumas áreas. Toma decisões através de colegiados.	Desenvolve ensino de graduação e de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	Altamente seletiva na admissão de estudantes, nas áreas nobres.	Garante prestígio acadêmico.
IES empresarial	Grandes instituições com braços espalhados geograficamente, podendo ser universidade ou centro universitário e tendo caráter privado.	Adota critérios de eficiência empresarial na sua organização e administração. Tomada de decisão nem sempre colegiada.	Massifica o ensino por meio da flexibilidade no desenvolvimento de currículos.	O critério de seleção dos estudantes é menos acadêmico e mais financeiro.	Dispõe ao mercado um grande número de titulados com relativa condição socioeconômica em busca de oportunidades de trabalho.
IES comunitária	Pode ser universidade ou não. Tem caráter público não estatal.	Possui história ligada a demandas regionais e/ou locais e organiza-se internamente com base em decisões colegiadas.	Investe em ensino com práticas de pesquisa, a partir de um conceito lato.	A seleção dos estudantes está ligada à área geográfica de sua origem.	Forma pessoas que respondem às demandas técnicas e humanas, prioritariamente para a região.
IES técnico-profissional	IES não universitária. Pode ser faculdade ou centro universitário.	Possui identidade voltada para o mercado do que para a formação acadêmica.	Investe no ensino e em convênios com o mercado profissional.	Seleciona indivíduos com aptidões para áreas técnicas.	Oferece ao mercado força de trabalho técnica e forma camada de indivíduos voltados para produção.
IES de massa	Instituição não universitária de pequeno porte que investe essencialmente em ensino e atende alunos de baixa renda.	Forma o novo setor privado e massifica o ensino superior. Às vezes, trabalha com técnicas de investigação da realidade.	Atende grande número de estudantes, privilegiando as atividades de sala de aula.	Pouco seletiva acadêmica e financeiramente.	Fornecer grande número de titulados, em geral, em busca de especialização para obter chances em algumas áreas do mercado de trabalho.

Fonte: Elaboração Célia E. Caregnato, 2004.

O presente capítulo tratou do sistema brasileiro de educação superior e mostrou a importância do setor privado. Voltou-se para os centros universitários como parte do sistema com o intuito de melhor conhecer o tipo institucional e a sua existência concreta, buscou-se a ótica daqueles que o conceberam politicamente, reuniram-se documentos legais que definiram crescentemente suas características acadêmicas e, também, apresentaram-se disputas políticas, a fim de demonstrar que o campo de disputa é intensamente definido por relações do mercado educacional privado da educação superior.

Para uma aproximação aos casos que serão tratados no próximo capítulo, ressaltou-se as peculiaridades do ensino superior privado no Rio Grande do Sul. Por fim, criaram-se tipos-ideais de IES, capazes de expressar identidades acadêmicas e vinculação social, como modelos abstratos que auxiliarão na análise.

Quanto aos tipos criados, não há um em especial que corresponda em plenitude à idéia de efetivação do caráter público da educação superior. Por certo há os que se afastam e/ou se aproximam mais dessa caracterização, nos termos definidos para este estudo. Assim, o tipo empresarial é o que se localiza mais distante da obtenção de legitimidade pública devido ao seu trabalho utilitarista no mercado (LEITE, 2002; SGUISSARDI e SILVA Jr., 1999) . A universidade de pesquisa, de outra parte, é por natureza de elite (SANTOS, 1999), porém isso não significa que não possua sentido público em sua atuação, dada a relevância do conhecimento que produz. A ampliação do seu caráter público ocorre na proporção direta de sua capacidade de produzir crítica e autocritica e de disseminar esse saber.

A instituição comunitária é aquela que mais facilmente poderia ser associada à idéia de caráter público e à obtenção de legitimidade pública. A literatura assim a classifica (NEVES, 1995; FRANZ e SILVA, 2002). Entretanto, na prática, a identidade regional ligada ao desenvolvimento econômico e às elites locais pode tornar-se mais intensa do que o seu caráter colegiado e democrático, complicando o reconhecimento de seu caráter público. Outro risco relevante, colocado pela noção de comunitário e local, é a possibilidade de limitar a relação com identidades mais amplas e/ou universalistas de construção/apropriação de conhecimentos. O elemento comunitário, para manter sua identidade, necessita voltar-se para si, podendo produzir limites importantes no caso de uma instituição de educação superior.

A IES de formação técnico-profissional, num primeiro momento, possui um traço bastante utilitário, ligado ao mundo econômico, das coisas. Entretanto, na medida em que puder aliar trabalho profissional com produção de identidades de grupos sociais ou culturais,

capazes de integração com comunidades e sociedade, estará avançando no sentido do necessário caráter público. Por fim, as IES de massa, em geral altamente desqualificadas acadêmica e socialmente, constituem-se em instituições que não fazem avançar a academia, mas talvez contribuam para ascensão social no caso de estudantes que consigam responder de forma bem sucedida às dificuldades da relação entre trabalho e estudo. Isso não aconteceria sem grandes esforços pessoais, financeiros, intelectuais e físicos.

Capítulo 5 - Educação superior e centros universitários no Rio Grande do Sul: os estudos de casos

Este capítulo apresenta e analisa elementos da realidade de dois centros universitários. Os casos foram escolhidos obedecendo a dois tipos de critérios: trajetória como centro universitário e tipo de vínculo com a mantenedora. Considerou-se necessário haver experiência da IES como centro universitário e, por outro critério, buscou-se que relações com as mantenedoras evidenciassem os tipos mais comuns, como categoria administrativa, no Rio Grande do Sul. Nesse sentido, dos dois centros eleitos para estudo, um é classificado como confessional e o outro como comunitário, sendo que seus anos de transformação em centro universitários são 1998 e 1999. Esses centros universitários passarão a ser chamados UNI1 e UNI2, respectivamente.

A análise a seguir busca a identidade de centro universitário nessas IES, objeto de estudo, a partir de sua vida institucional e acadêmica, bem como busca o tipo de competitividade implementada, a qual pode ser visualizada pela relação com elementos que evidenciem pertinência social. Havendo presença desses elementos, a IES estará mais próxima da possibilidade de obter legitimidade pública, tal como se definiu neste estudo.

A interpretação dos casos é realizada com base nas trajetórias históricas e na atuação presente das IES, sendo que as fontes utilizadas são documentais e orais, através de entrevistas com dirigentes. Na primeira parte, tratou-se do histórico de cada uma das instituições, uma vez que, como é o caso dos outros centros universitários, elas atingiram essa condição tendo uma trajetória anterior como instituição de ensino superior. Para esse histórico, buscaram-se documentos institucionais que permitissem visualizar como se constituíram, qual a missão a que se propõem e como se apresentam ao público na atualidade.

Na segunda parte do capítulo, analisam-se as óticas dos dirigentes dos dois centros universitários a partir de três dimensões, capazes de revelar concepções e práticas

institucionais: (1) a dimensão institucional mais ampla, que inclui aspectos acadêmico-administrativos, de gestão, colegiados, outros; (2) a dimensão acadêmica, envolvendo elementos diretamente relacionados ao trabalho acadêmico com a produção de conhecimento; e (3) a dimensão da competitividade, promovida pelas IES, a qual permite relação com os tipos ideais construídos. Ao final do capítulo, o conjunto de elementos permite uma interpretação, na ótica da legitimidade pública, sobre a educação superior praticada por essas instituições.

5.1 Aspectos histórico-institucionais dos centros universitários

Nesta seção são apresentados aspectos históricos das instituições que serviram de base para o estudo dos casos.

5.1.1 Centro Universitário UNI1

O Centro Universitário UNI1 localiza-se na grande Porto Alegre e funciona com vias de transporte facilitadas para outros municípios da região. A entidade mantenedora é de confissão religiosa sendo pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Estatuto UNI1, 2001, p. 1). Como categoria administrativa, registrada no Ministério da Educação e Cultura – MEC, o UNI1 é uma instituição privada, confessional e filantrópica.

A instituição de ensino superior surgiu de decisão da mantenedora, em 1972, e passou a funcionar como centro de educação superior, com um curso de Estudos Sociais em 1976. Além desse, foram implantados os cursos de Pedagogia e de Letras. Mais tarde, entraram em funcionamento os cursos de Filosofia, Administração, Ciência da Computação, Ciências Econômicas e Ciências Naturais.

Nos anos 1990 a mantenedora estabeleceu como objetivo, para o desenvolvimento da atividade de educação superior, a constituição de uma universidade a partir do centro de educação superior. Com a mudança na legislação em 1997, a instituição optou por tornar-se centro universitário, como caminho intermediário para a finalidade maior já estabelecida (UNI1, PDI, 2002, p. 3). Em dezembro de 1998 a IES adquire o *status* de Centro Universitário e, em 2001, por ocasião do recredenciamento da instituição foi elaborado um novo PDI que reafirmou o propósito de tornar-se universidade.

A IES apresenta como missão “promover o desenvolvimento da pessoa, através do ensino, da pesquisa e da extensão, comprometida com a transformação da sociedade nas dimensões humana e cristã” (UNI1, PDI, 2002, p. 5) O “UNI1 tem personalidade jurídica e goza de autonomia didático-científica, administrativa e disciplinar [...]”(p. 9).

A estrutura acadêmico-organizacional da IES é constituída por dois conselhos maiores: o Conselho Universitário Superior – CONSUN – e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE. A reitoria é um órgão executivo, e abaixo dela aparecem três pró-reitorias: Acadêmica, Comunitária e Administrativa. A primeira inclui Coordenações de Ensino, de Pesquisa e de Extensão. O órgão colegiado logo abaixo da Pró-reitoria Acadêmica é o colegiado dos cursos. As Coordenações de Pesquisa, de Extensão, de Pós-graduação e de cada curso de graduação estão registradas no mesmo nível, no organograma institucional. Não aparecem no organograma os tradicionais departamentos (UNI1, 2002, p.8).

Os cursos de graduação, em 2002, constituíam um universo de 22 cursos e habilitações, abrangendo as áreas de ciências biológicas, ciências da saúde, ciências exatas e da terra, ciências humanas, ciências sociais aplicadas, engenharia, lingüística, letras e artes. O número de estudantes da graduação é de 4.264 no mesmo ano. Ainda nesse período funcionaram também dez diferentes cursos de pós-graduação *lato sensu* (UNI1, PDI, 2002, p.

29). Em 2004, o número de cursos e habilitações em nível de graduação cresce para 27 e os cursos de pós-graduação para 19 (Apêndice H, Quadro 5.1).

O UNI1 expõe com clareza em seu PDI o propósito de desenvolver vida acadêmica, tendo por base o princípio constitucional que define a identidade da universidade no país.

O trinômio ensino/pesquisa/extensão é o principal fator agregador de conhecimento de uma instituição de nível superior. O primeiro, por ser elemento e processo fundamental para a constituição e perpetuação do conhecimento já consolidado. O segundo, por ser elemento e processo que gera o novo conhecimento, possibilitando identificar soluções para novos problemas, ou mesmo para gerar decisões. Já o terceiro componente é elemento e processo responsável por compartilhar com a comunidade o conhecimento e soluções geradas no meio universitário. Essas três atividades são, portanto, mutuamente dependentes e, estando interligadas, cada uma delas não existiria sem a outra (UNI1, PDI, 2002, p. 32).

A IES reafirma o propósito da mantenedora de seguir o caminho institucional mais reconhecido no meio acadêmico: tornar-se universidade. Na atividade de pesquisa, fundamental para adquirir o *status* pretendido, a IES apoiava, em 2002, 46 projetos que envolviam 57 professores pesquisadores (UNI1, PDI, 2002, p. 32). Em 2001 o UNI1 realizou o V Salão e Feira de Iniciação Científica – SAFIC, com 75 trabalhos apresentados, entre outras atividades realizadas.

No seu projeto de credenciamento como centro universitário, a UNI1 (1997) já apresentava a idéia de consolidação da pesquisa institucional. Ficava registrado que a IES entendia “por consolidação da pesquisa uma progressiva e crescente participação da instituição em dois níveis: primeiro no mundo acadêmico, o que implica o reconhecimento pelos pares *extra-muros*, e segundo na comunidade [local] e seu entorno, o que implica o reconhecimento pelas agências governamentais, empresariais, sindicais e sociais da região” (UNI1, 1997, p. 124). A pretensão de tornar-se uma instituição de produção de conhecimentos acadêmico-científicos para a cidade onde se localiza e para a região, colocava a intenção de tornar a pesquisa uma área de ação prioritária. Evidentemente, o desenvolvimento dessa

cultura numa instituição e o reconhecimento por pares não é algo que aconteça a curto prazo e nem sem grandes investimentos em ações de diversas naturezas.

A IES considera-se instituição de caráter comunitário e procura a expressão desse caráter, entre outras formas, nas atividades de extensão. “A ação extensionista tem dimensão permanente, distinta de ações momentâneas, isoladas, descontextualizadas, que caracterizam procedimentos assistencialistas.” (UNI1, PDI, 2002, p. 30) É interessante ver que na estrutura organizacional aparece ao lado da Pró-reitoria Acadêmica uma Pró-reitoria Comunitária, característica que não é comum às outras IES. Curioso é que essa Pró-reitoria possui uma Coordenação da Pastoral e uma Coordenação de Extensão Comunitária paralela à Coordenação de Extensão da Pró-reitoria Acadêmica. Nesse caso, o componente confessional caracteriza a instituição e, partir dele, há uma transposição para o comunitário. Isso se evidencia pelo fato de que existem duas Coordenações de Extensão na mesma instituição.

Quanto ao corpo de professores disponível para os cursos de graduação do UNI1, em 2002, é de 253 docentes, sendo 154 mestres e 32 doutores. Dentre o total, 38 possuem contrato de 40 horas, 38 contrato de tempo parcial e 177 são horistas, com até 19 horas semanais (UNI1, PDI, 2002, p. 15-16). O PDI, planejado para o período 2002-2006, prevê a constituição de 7 novos cursos de graduação e dois cursos de pós-graduação em nível de mestrado, sendo um para 2004 e outro para o ano de 2006 (UNI1, PDI, 2002, p. 62).

A projeção de número de estudantes para 2006 é de 8.895 (PDI, 2002, p. 50), divididos principalmente entre cursos técnico-profissionais¹¹⁵, com 4.396, e licenciaturas¹¹⁶, com 3.441 estudantes. O corpo docente previsto para 2006 é de 542 professores (PDI, 2002, p. 52).

¹¹⁵ Citados como sendo os cursos de Administração; Comércio Exterior e Serviços; Ciência da Computação; Direito; Enfermagem; Fisioterapia; Nutrição; Engenharia de Telecomunicações; Relações Internacionais; Comunicação e Cinema, Psicologia; Turismo; Mecatrônica e Engenharia Ambiental (UNI1, PDI, 2002, p. 50).

5.1.2 Centro Universitário UNI2

O Centro Universitário UNI2 teve origem numa fundação da associação pró-ensino universitário em 1965. A iniciativa de constituir uma entidade que desse origem a uma instituição de ensino superior foi de segmentos da comunidade. Em 1972 houve a transformação da entidade em pessoa jurídica de direito privado, com autonomia administrativa, financeira e econômica. Isso permitiu a formação de uma fundação reconhecida pelo MEC, em 1975, a qual passou a manter a Faculdade de Educação e Letras e a Faculdade de Ciências Econômicas. Durante a década de 1980 e até meados dos anos 1990, houve a criação de cursos na área de ciências – Ciências, Biologia, Matemática –, Pedagogia, Administração e Administração com habilitação em Comércio Exterior.

Embora os registros indiquem que em 1998 houve expansão para fora da sede, com o funcionamento do curso de Administração em municípios vizinhos, o desenvolvimento mais intenso da instituição de ensino superior só passou a ocorrer depois de 1999. Até esta data a instituição de ensino havia se expandido com algumas novas habilitações e poucos novos cursos em nível de educação superior, mas cresceu mais com cursos de nível médio ou pós-médio – Qualificação Profissional em Auxiliar de Enfermagem/1994; Técnico em Eletrônica/1998; Técnico em Enfermagem/1998. Nesse período a fundação mantenedora oferecia sustentação para uma escola de nível médio e uma de ensino fundamental.

Oficialmente nasce, em 02 de junho de 1999, o Centro Universitário UNI2. A partir desta data, a expansão como instituição na categoria educacional de nível superior ganha impulso com a aprovação da implantação de vários cursos novos naquele mesmo ano.

¹¹⁶ Ciências Biológicas; Educação Física; Filosofia; Física; Geografia; História; Letras; Matemática; Pedagogia. Química e Teologia.

A entidade mantenedora, embora continue fundação, muda de caracterização com o objetivo de ganhar agilidade administrativa¹¹⁷. A mantenedora é uma fundação de direito privado composta por 350 membros da comunidade regional. como prefeitos, promotores públicos, professores, funcionários, representantes de associações de vereadores, de comerciantes, de sindicatos, de associações profissionais, e outros. A composição da mantenedora é representativa de segmentos de atividades econômicas e profissionais e de autoridades locais da região, envolvendo 40 municípios (UNI2, PDI, 2002, p. 38).

Uma característica importante e peculiar de entidades mantenedoras como essa é o fato de que o seu patrimônio, em caso de dissolução, deve ser destinado a entidade congênere. (Estatuto da Fundação, 2000, p. 16, Art. 28). Como categoria administrativa, registrada no Ministério da Educação e Cultura – MEC, a mantida UNI2, é uma instituição privada e comunitária. Na eleição do reitor, a mantenedora tem peso de 25% no colégio eleitoral da mantida.

A missão do Centro Universitário UNI2, de acordo com seu Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI -, é definida como sendo a de “gerar, mediar e difundir o conhecimento técnico-científico e humanístico, considerando as especificidades e as necessidades da realidade regional, inseridas no contexto universal, com vistas à expansão contínua e equilibrada da qualidade de vida” (PDI, UNI2, 2002, p. 39).

A UNI2, como mantida, possui “autonomia administrativa e acadêmica assegurada pelo estatuto” e “afirma sua identidade priorizando e incentivando a participação comunitária, fiel ao modelo concebido pelas sociedades locais.” (PDI, UNI2, 2002, p. 38) Para eleição do

¹¹⁷ Segundo entrevista, a Fundação (mantenedora) foi criada e instituída pelo poder público Municipal e era interpretada como fundação pública, tendo de prestar contas ao Tribunal de Contas, o que impedia agilidade necessária à expansão. O entrevistado afirma, era uma “fundação de direito privado e não era mantida pelo poder Público Municipal apenas ela foi criada e instituída e manteve-se por receitas próprias, mas começou a sofrer fiscalização periódica do Tribunal de Contas” (Entrevista Assessor, UNI2, 2003). O limite burocrático imposto por essa situação é que precisava ser transposto.

reitor participam o corpo docente (45%), o corpo discente (25%), a assembléia da mantenedora (25%) e os funcionários (5%) (UNI2, PDI, 2002, p. 39).

No Estatuto do UNI2 está anunciada sua autonomia administrativa e acadêmica como mantida, bem como o poder decisório em mãos de órgãos colegiados. Sua estrutura acadêmico-organizacional conta com um conselho superior CSAA – Conselho Superior Acadêmico e Administrativo. Este é o órgão deliberativo máximo ao qual cabe recurso e cuja incumbência é de “deliberar sobre a política institucional, os planos de ação, os instrumentos legais internos e a avaliação das ações executadas” (Estatuto UNI2, 2000, p. 22, Art. 13). Outro importante conselho da IES é o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONEPE, sendo um “órgão deliberativo, em primeira instância, em matéria de planejamento de ações, qualificação, aperfeiçoamento e alterações de rumo na área do Ensino de Graduação e Pós-graduação, Pesquisa e Extensão” (Estatuto UNI2, 2000, p. 25, Art. 18).

O PDI afirma a existência de uma Câmara de Pesquisa e Pós-graduação e de uma Câmara de Extensão como órgãos de natureza consultiva, os quais, entre outras coisas, propõem política institucional e de avaliação em suas áreas (UNI2, PDI, 2002, p. 68 e 74).

A unidade básica na estrutura acadêmica é o departamento, reunindo “disciplinas acadêmicas por afinidade, tendo em vista as áreas do conhecimento, considerado ainda o volume de atividades e o número de professores em atividade na instituição”. (Estatuto, UNI2, 2000, p, 30, Art, 33)

O UNI2 oferece 28 cursos e possuía um total de 3.954 alunos, no ano de 2001 (UNI2, 2002B, p.269). A organização acadêmica ocorre através da estrutura departamental contando com as seguintes unidades: Departamento de Administração; Departamento de Ciências Contábeis e Jurídicas; Departamento de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Exatas e Biológicas; Departamento de Educação e Departamento de Letras (UNI2, 2002B, p.

91). As áreas de atuação e os cursos em funcionamento respondem a demandas de necessidades regionais, de segmentos de atividades econômicas e profissionais.

Num dos materiais de divulgação, a IES apresenta-se como ‘Universidade Tecnológica’, investindo em pesquisa aplicada e voltada para o impulso ao desenvolvimento regional. Assim, a instituição possui programas de pesquisa e extensão como o denominado Pólo de Modernização Tecnológica do Vale do Taquari que inclui vários projetos em áreas como a biológica, química, ambiental, etc. “No Pólo de Modernização Tecnológica, as empresas têm acesso a tecnologias que avaliam e propiciam a qualidade sanitária dos produtos alimentícios” (UNI2, Folheto trilingüe, s/d).

Desta maneira vê-se, através dos documentos institucionais, que a IES afirma sua imagem a partir de dois pilares fundamentais. Seu caráter comunitário, pois a mantenedora decorre de uma composição ampla de segmentos econômicos e culturais locais, e a mantida possui um esquema de ingresso, por concurso público, e de tomada de decisões, que envolve os segmentos representativos da comunidade acadêmica. De outro lado, o desenvolvimento de cursos superiores e de atividades acadêmicas se identificam com o conhecimento e ações regionais e colocam a IES num papel de promoção de desenvolvimento. Tudo isso a caracteriza, para além de comunitária, em IES identificada e ativa no desenvolvimento regional.

No que tange à vida acadêmica, no aspecto ensino, além dos 28 cursos da graduação o UNI2 conta com 14 cursos de pós-graduação *lato sensu*, havendo convênios ou sendo oferecidos por outras IES na UNI2, como parece ser o caso do curso de Especialização em Arquitetura, em convênio com UFRGS (UNI2, 2002B, p. 301). No ano de 2004, o número de cursos de graduação ofertados subiu para 32 enquanto que houve uma redução, para sete, no número de cursos de pós-graduação (Apêndice I, Quadro 5.2). Nesse caso, os números

mostram uma capacidade de crescimento e, ao que parece, um maior investimento no ensino de graduação do que no nível imediatamente superior.

Vê-se que a IES investiu também na atividade de pesquisa, registrando em seu PDI, desde 1997 até o primeiro semestre de 2002, um crescimento de 8 para 48 pesquisas institucionais, passando de 9 para 63 bolsistas de iniciação científica. A IES conta com um prestígio crescente junto ao órgão de fomento estadual, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul - FAPERGS -, tendo obtido aprovação de apenas um projeto em 2000, e recebendo apoio para 13 projetos de pesquisa, em 2002 (UNI2, PDI, 2002, p. 70). Em 2003, houve a VI Mostra de Ensino, Extensão e Pesquisa (VII MEEP) e o seu II Salão de Iniciação Científica.

A IES tem investimentos na atividade de extensão com três focos temáticos prioritários: terceira idade; educação de jovens e adultos; educação continuada. Há sete programas em parceria com órgãos governamentais. De acordo com o PDI, os Programas chamam-se Qualificar/RS, 1º Emprego, Extensão Empresarial, Capacitação Empresarial, Capacitação em Comércio Exterior, Universidade Solidária e Alfabetização Solidária (UNI2, PDI, 2002, p. 79). Todos os programas de extensão citados são desenvolvidos em convênio com órgãos governamentais, especialmente do governo do Estado do Rio Grande do Sul. O fato de o UNI2 constituir-se numa IES classificada legalmente como comunitária e ter identidade regional contribui para que haja convergências entre políticas institucionais e governamentais para a região. Esse deve ser um importante fator para viabilizar convênios com políticas públicas de caráter social e socioeconômico.

Quanto ao corpo de professores disponível para os cursos de graduação do UNI2, em 2002, é de 179 docentes, sendo 101 mestres e 13 doutores, além do que 52 dentre eles possuem contrato de 40 horas ou dedicação exclusiva (UNI2, PDI, 2002, p.99). O PDI planejado para o período 2002-2007 prevê a constituição de 14 novos cursos de graduação

e/ou habilitações, um mestrado na área de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento para 2004 e um corpo discente de 9.550 estudantes na graduação (UNI2, PDI, 2002, p. 205, 207 e 217).

O PDI projeta ainda um crescimento na área de pesquisa, culminando, em 2007, com um número de 88 pesquisas em desenvolvimento e com cerca de 59 projetos aprovados pelo órgão estadual de fomento- FAPERGS (UNI2, PDI, 2002, p. 246). Outro aspecto interessante é ver que o UNI2 possui na atualidade um mecanismo de financiamento estudantil. Ele corresponde ao valor de 1% do orçamento da IES e atinge a 2,3% dos estudantes¹¹⁸, pretendendo corresponder a 3% do orçamento e 10% dos alunos da graduação até 2007.

5.2 Concepções e práticas nos centros universitários

Para analisar as concepções e as práticas vigentes nos centros universitários, buscou-se a ótica dos dirigentes dessas IES. A partir dos elementos obtidos através de técnica de entrevistas e da sua combinação com elementos de documentos institucionais, tratar-se-á de três dimensões que compõem o trabalho de educação superior nessas IES. Elas dividem-se em dimensão institucional, dimensão acadêmica e dimensão de competitividade. As duas primeiras dimensões serão organizadas diretamente com base nas declarações dos entrevistados. A dimensão de competitividade utiliza elementos da entrevistas, mas vai além na medida em que é desenvolvida por referência aos tipos ideais construídos anteriormente.

Existe uma relação bastante íntima entre essas três dimensões e esse fato faz com que os critérios para distingui-las, às vezes, ocupem espaços limítrofes. Dessa maneira, a dimensão institucional incluiu os elementos do exercício da autonomia, da relação com políticas estatais e da gestão como organização acadêmico-administrativa. A dimensão

¹¹⁸ O valor do financiamento estudantil chega a 50% da mensalidade e atinge 2,3% dos estudantes. O FIES, financiamento federal, responde por 13% do número de estudantes na instituição.

acadêmica foi entendida a partir dos três elementos clássicos da educação superior: ensino, pesquisa e extensão. Por fim, a dimensão de competitividade foi constituída com base em aspectos que explicitam a expansão da IES, sua relação com a mantenedora e o tipo de competitividade que estabelece.

O conteúdo que segue é oriundo das entrevistas realizadas junto a dirigentes e docentes dos dois centros universitários. Ele foi organizado com base em categorias empíricas constituídas a partir do material coletado nas instituições e com o auxílio do *software* Nvivo, Versão 1.1. O *software* permitiu que o conteúdo de cada entrevista pudesse ser codificado e organizado a partir das óticas dos sujeitos e das instituições sobre os diferentes temas. Auxiliou o agrupamento de temas e de sub-temas, de acordo com os atributos do entrevistado, de forma a facilitar a análise.

5.2.1 Dimensão Institucional

Os elementos coletados permitem visualizar as características das IES e de suas transformações institucionais, aparecendo mudanças de naturezas variadas que explicitam importantes tendências comuns e, ao mesmo tempo, mostram características diferentes em certos campos. Como ponto de partida, aparece em comum a idéia de que houve ganhos claros com a transformação de faculdades para centro universitário e o ganho mais imediato é a liberdade para oferta de novos cursos.

A criação de cursos é muito mais facilmente realizada, então nesse sentido houve uma maior autonomia [para a instituição] e para os cursos também. Conseguiu-se readequar caminhos, porque antes para o curso mudar alguma disciplina, tudo tinha que ser submetido ao MEC. Então acho que isso foi o grande avanço que houve. E a instituição cresceu muito, depois de se tornar centro universitário (Coordenador de curso, UNI1).

Na realidade o que mudou aqui foi a possibilidade de atendermos melhor a região, estávamos limitados em oferecer cursos, não tínhamos autonomia, então havia uma demanda por diversos cursos na região, o pessoal tinha que estudar fora e a gente não podia oferecer. [...] E hoje não, hoje a gente consegue responder bem mais rápido sendo um centro universitário (Coordenador de curso, UNI2).

Autonomia

Os depoimentos mostram que, embora a obtenção da **prerrogativa da autonomia** seja valorizada no campo pedagógico e administrativo, é na liberdade para abertura de cursos e de vagas que ocorre o ganho mais visível das IES transformadas em centros universitários

A figura de centro universitário se caracteriza pela excelência de ensino, mas tem autonomia decorrente da universidade [...] a principal é a autonomia para abrir cursos de graduação, exceto aqueles na área de direito e saúde (Pró-reitor, UNI1).

Eu vejo que a autonomia possibilitou ao centro universitário atender a demanda e aquilo que se chama descoberta de nichos de mercados tecnológicos do local, com autonomia e rapidez (Reitor, UNI1).

Além dessa autonomia de criar o curso, tem autonomia para aumentar as vagas, suspender vestibular e assim por diante. Tu alteras o currículo e não precisa ir mais para o MEC, passas para o Conselho Universitário e no ano seguinte ele entra em vigor. Esta autonomia para criar e toda a decorrência da expansão acadêmica é fundamental, você não depender da burocracia (Assessor, UNI2).

A autonomia é algo caro à educação superior, e sua prática tem sido objeto de debate por parte de agentes que compõem o universo acadêmico, principalmente em universidades públicas. A autonomia no campo da pesquisa e na construção de conhecimentos, no campo pedagógico, no financiamento e na administração, é um atributo de instituições universitárias, mas nem sempre é plenamente realizada. Isso ocorre, por razões variadas, entre instituições mantidas pelo estado ou por mantenedoras privadas. No caso dos centros universitários, a noção de autonomia revela, antes de mais nada a busca de independência decisória em questões administrativas relativas aos investimentos e ao crescimento da IES. Nesse sentido, coloca-se como liberdade da mantenedora diante da burocracia estatal. Na fase institucional anterior, a opção por ampliar estava limitada pelos processos burocráticos dos órgãos estatais,

embora já estivesse presente como desejo não realizado tanto na instituição mantida como na mantenedora. Antes de obter a referida autonomia

não se conseguia abrir curso, a gente encaminhava um projeto para Brasília para examinar, o projeto de curso ficava engavetado dois anos ou mais e quando era retirado da gaveta em Brasília, eles olhavam e diziam estar desatualizado (Pró-reitor, UNI2).

foi um momento difícil [...] ter sempre que vincular qualquer ação ao MEC, então qualquer idéia que tu tivesses, tinhas de submeter ao MEC e do MEC voltava, demorava e nem sempre era aceito (Coordenador de curso, UNI1).

cada assunto desses levaria dois anos, ou mais de tramitação e nós podemos fazer isso com agilidade, é o caso [do curso] de ciências, de biologia, então foi realmente a oportunidade da autonomia universitária que consolidou a região. Nós entramos em uma nova fase, inclusive hoje estamos no período de consolidação dessa fase, de uma forte expansão horizontal (Vice-reitor, UNI2).

Mesmo reconhecendo o ganho em relação à fase institucional anterior, um dirigente chama atenção para a exigência legal e para a prática da avaliação dos centros universitários por parte do Estado, a qual limita a autonomia. Ele detecta um limite prático importante para os centros universitários em relação às universidades, já que para estas não ocorre a prática de avaliações para credenciamento.

O centro universitário já nasceu com autonomia temporária, com autonomia para três anos, cinco anos, oito anos, dez anos, dependendo do PDI que ele faz, ele vai ter a autonomia prorrogada, ele está sempre sob a fiscalização do poder público e da sociedade através do poder público. E aí ele se obriga a ter qualidade, e isto não existe naquela visão cartorialista [...] quem conseguiu se estabelecer com o cartório é inquestionável e ninguém mexe (Vice-Reitor, UNI2).

O entrevistado refere a existência de práticas de monopólio por parte de universidades, especialmente privadas, que garantiam poder na definição do mercado de vagas. Esse monopólio teria sido colocado em xeque a partir do surgimento dos centros universitários. Com compreensão política que considerou interesses do setor privado sobre a questão da autonomia, bem como os embates a que os centros universitários estão submetidos, o dirigente cita o que entende ter sido o objetivo do Ministro da Educação à época da criação do novo tipo institucional. O elemento fundamental era

[...] descartar o segmento [do ensino superior], uma nova visão na oferta do ensino superior no país e, para isso tirar a figura de cartório da universidade [pois], quem galgou os degraus é agora universidade e ela pode tudo, é autônoma total. O [objetivo] do Ministro era vincular a autonomia à qualidade e nesse sentido, a autonomia não precisaria atingir nem só aos centros universitários, ela poderia ser conferida a outras instituições (Vice-Reitor, UNI2).

É preciso considerar que o depoimento foi feito no contexto das disputas com as universidades privadas que questionavam a prerrogativa da autonomia para os centros universitários. A visão exposta é estratégica e interessada, mas traz à tona traços de uma realidade objetiva na disputa junto ao mercado de vagas.

O foco da crítica sobre os centros universitários varia de acordo com os segmentos que a formulam. Nesse período, meados de 2003, os principais agentes formuladores de questionamentos são dirigentes de universidades privadas. Dessa maneira, os centros universitários são foco de crítica por parte de dirigentes e de mantenedores de IES privadas que competem pelo preenchimento das vagas que ofertam.

Agentes do ensino superior que possuem o modelo de pesquisa como referência também são autores de intensas críticas a esse tipo institucional, desde sua criação. Por fim, uma vez que a quase totalidade dos centros universitários pertence ao setor privado, torna-se objeto de críticas por parte daqueles que possuem um compromisso estrito com o ensino superior público e gratuito. Por outro ângulo, os dirigentes de centros universitários também lançam dúvidas sobre a qualidade da produção acadêmica de universidades.

Há discussão no centro do país sobre se o centro universitário deveria ter autonomia que seria exclusiva de universidades. Por outro lado, se muitas dessas universidades fossem avaliadas dentro desses parâmetros [de produção acadêmica] teriam baixar para centro universitário (Pró-reitor de Pesquisa, UNI1).

É importante ver a ótica dos dirigentes sobre a característica e a função do centro universitário, tendo em vista a prerrogativa da autonomia de que desfruta. Quanto a isso, há

percepções bastante diversas. No caso que segue, a ênfase é sobre cursos que possam responder rapidamente ao mercado.

Centro Universitário teria essa autonomia de prestar mais rapidamente, mais agilmente e mais proximamente das necessidades do mercado. As pessoas estão ligadas ao desenvolvimento do local e isso poderia valer para um curso de pedagogia para formação de professores de ensino e educação infantil, poderia valer para um curso de ciências que eu preciso lá naquela região pesqueira, por exemplo, ou dos arroteiros que eu preciso formar aquele grupo de pessoas [...] (Reitor, UNI1).

Embora na UNI2 haja a ponderação sobre a dificuldade em definir a característica fundamental do tipo institucional, há declarações que contribuem substancialmente para que se entenda a compreensão intelectual e política sobre o papel do novo tipo de instituição. Nesse caso os centros universitários teriam um papel social a cumprir oriundo de uma política educacional que pudesse esclarecer essa função.

Se você quer dizer que o centro universitário garante excelência de ensino e você quer fazer isso dentro de uma visão política do atual governo, de inclusão, qualidade com inclusão, então você tem que criar mecanismos de resolver alguns problemas que estão se apresentando hoje em todo o Brasil para nós. O primeiro e maior desses problemas, quanto mais você quer alunos no ensino superior, mais você abre para pessoas menos preparadas terem acesso ao ensino superior (Vice-reitor, UNI2).

O entrevistado expõe um problema evidente nessas IES e no ensino superior de um modo geral, ou seja, a dificuldade da ampliação da quantidade sem a limitação da qualidade. O crescimento do número de estudantes atualmente está integrando uma camada da população que não tem trajetória familiar nesse nível de escolarização. Essa situação põe em evidência o fato de que as IES necessitam encontrar mecanismos para qualificar-se pedagógica e academicamente, a fim de garantir a necessária qualidade da educação superior oferecida. Esse problema está presente nos centros universitários e há esforço na construção de respostas como se verá adiante.

Há um tipo de controle estatal sobre o conhecimento promovido ao longo do curso de graduação que é interpretado como válido. A política de avaliação externa, através do Exame Nacional de Cursos (ENC) é vista de maneira positiva

O que nos auxiliou muito foi, de certa maneira, esse ranqueamento que o provão do MEC conseguiu trazer. A gente começou a ter resultados bons, em algumas áreas excelentes, cursos como Letras, hoje, só tem todos os conceitos “A” desde a primeira avaliação; administração teve três “A”, depois um “C” e três “B”, nós temos 72% , 73% de conceitos “A” e “B” em todo o provão (Coordenador de curso, UNI2).

Se eu for discutir a fundo a questão ideológica do provão eu seria contrário, mas ele está aí e nós temos que satisfazer por que o mercado vai dar em cima, você tem que estar atento a isso. Não adianta justificar com discursos de outra ordem por que você está tirando “C”, “D” ou “E” (Pró-reitor, UNI1).

Vejo que isto ajudou muito a nós, como em outras instituições a buscar a melhoria no ensino por que ninguém queria ficar dependente das punições e das advertências como bem vier, então isso também era uma forma de dizer para os alunos e para a comunidade toda: nós queremos ser A. [...] Eu vejo que a avaliação é necessária [...] (Reitor, UNI1).

A relação institucional com as políticas estatais de avaliação, no entanto, revela situações contraditórias. As declarações mostram haver choques nítidos entre a racionalidade da política de avaliação e a lógica da diversificação, também estimulada pelas políticas estatais.

Para termos a aprovação do curso de direito, exigiu-se um perfil profissiográfico do egresso, e nós nos direcionamos para o Mercosul. Nós temos, em todas as disciplinas, muita integração com o Mercosul. Fazemos estudos comparados com a legislação da Brasil e a da Argentina, Paraguai e Uruguai e se faz um trabalho, bastante direcionado. Só que o exame do MEC é único, o exame de ordem é direcionado para a advocacia em todo o território nacional. Então o MEC muitas vezes nos pressiona para termos um diferencial, que as próprias provas do MEC negam, por serem todas elas genéricas (Coordenador de curso, UNI1).

No centro universitário tem destaque o ensino, até se diz que precisa ter só excelência do ensino e que não precisa de pesquisa, mas é na avaliação de cada curso [pelas comissões enviadas pelo MEC] que vai ser analisado como curso de uma universidade. Então na hora da avaliação não há esta diferença, ‘este é um curso de centro universitário, portanto não precisa pesquisa, publicação, titulação...’ Os avaliadores vão avaliar cada curso como numa universidade, então existe essa dificuldade (Pró-reitor, UNI2).

Há um exemplo sobre as contradições nos critérios avaliação dos cursos e sobre o problema da excessiva formalização.

O curso de letras há cinco anos tem A no provão e nós temos professores com titulação, o curso que está bem e tem história. [...] Se um professor de língua portuguesa vai dar uma disciplina de português em um outro curso, isso é muito bom, porque vê uma outra realidade [...] não acho que contribua para piorar o curso de letras se um professor, com isso, consegue estar integralmente trabalhando na mesma instituição. Mas, [essa situação] fez com que os professores já não tivessem mais dedicação exclusiva ao curso e fez baixar a pontuação. No item dos professores ficamos com um grau bem inferior, nós recorremos [...] A resposta foi que estava correta a avaliação (Pró-reitor, UNI2).

A avaliação externa dos currículos também é percebida como produtora de preocupação com a intensa formalização que solicita, podendo definir maior importância aos meios do que aos fins.

[...]desde que existe o curso de Filosofia aqui, nós temos semanas acadêmicas, nós temos seminários, nós temos diálogos intermitentes, que é uma atividade interdisciplinar e nunca ninguém perguntou se isso vale [horas complementares ao currículo]. Os alunos participavam através de seu interesse e sempre tivemos debates muito importantes. Agora, com o discurso de que deve ser reconhecido como atividades complementares, se perde certamente o impulso originário que movia esses encontros. [A política estatal para os currículos] é um instrumento que força o curso a promover essas atividades e os estudantes a participarem.[...] A inovação se perde porque começa a praticar a formalidade. (Coordenador de curso, UNI1)

Gestão acadêmica

A organização da **gestão** revela a história de recentes mudanças internas que mostram tendência a aprimoramentos, já que se organizam e/ou fortalecem os **colegiados**. Na passagem a seguir, o dirigente aborda o tema da estrutura organizacional e da presença de colegiados. Há clara visualização do processo da reestruturação acadêmico-administrativa de funcionamento dos cursos e da IES e de institucionalização de instâncias colegiadas.

Isto é uma coisa de três, quatro anos para cá que está sendo elaborada de uma forma mais constante. Inclusive na Pós-Graduação nós temos um Conselho de Pós-Graduação e temos uma autonomia relativa para [decidir]. Penso que se institucionalizaram órgãos, por exemplo, hoje em dia os colegiados tem uma participação maior dos docentes, tem participação do corpo discente.[...] Tem-se uma tentativa de trabalhar de uma forma mais orgânica, de forma mais instituída e não de uma forma informal (Coordenador de Curso, UNI1).

Nessa IES há avanços na organização em questão, como mostra o depoimento acima. O fortalecimento dos colegiados é sentido no UNI1, porém o caráter colegiado e comunitário na tomada de decisão aparece especialmente na IES classificada legalmente como comunitária, como era de se esperar.

O Conselho Superior Administrativo e Acadêmico é composto por pessoas daqui e membros da comunidade externa, conselhos de curadores e membros da comunidade externa, totalmente feita dessa maneira.[...] Então, na realidade cada gestor, aqui é um coordenador, um organizador de idéias e de pessoas. E não é uma característica de um negócio uma coisa assim, que ninguém aceita uma imposição aqui dentro, é uma coisa cultural nossa, tudo é discutido antes (Coordenador de Curso, UNI2).

[A escolha do] reitor e o vice é briga direto, aí a eleição é proporcional. No CONSUN [Conselho Superior] tem uns sete ou oito representantes [da comunidade regional]. Nós temos uma dificuldade tremenda quando vem uma comissão verificadora do centro do país [...] eles não conseguem entender o que é um centro universitário, mas com cunho comunitário, lá o cara bota sua empresa, manda e desmanda (Assessor, UNI2).

As decisões por instâncias colegiadas é típica da organização universitária moderna como instituição social empenhada em garantir a liberdade na promoção do conhecimento. No caso citado acima, o caráter comunitário intervém com maior força, entretanto, de um modo geral para as instituições que se transformaram recentemente em centros universitários, ocorre um real avanço com o fortalecimento dessas instâncias de participação e de debate acadêmico.

Nas IES que têm grande tradição de centralização decisória nas mantenedoras, o que é comum, esse ganho fica relativizado. Muitas vezes os colegiados passam a existir e se caracterizam mais por serem instâncias de discussão do que de decisão. Sustenta-se que, mesmo assim, como instituição de educação superior, se está diante de aprimoramentos acadêmicos.

A **organização departamental** é outro objeto de mudança nas IES estudadas. Embora ela estivesse presente na UNI1 em 1998, na atualidade ele não mais aparece. Os documentos mostram que, além de dois colegiados superiores, a UNI1 conta com uma organização

colegiada básica que tem como referência o curso. Na UNI2 os departamentos também desaparecem e dão lugar a uma nova estrutura intermediária que são os centros em fase de implantação.

Curioso é acompanhar a construção das mudanças. Não são oriundas de determinações *a priori*, constituem-se em formas de organização que vão sendo gestadas no processo, como descobertas dos agentes que promovem tais mudanças.

Nós tínhamos seis departamentos e com o crescimento do número de cursos a tendência estava sendo de abrir mais departamentos. [...] Hoje os departamentos são substituídos por centros. Estamos também em uma fase de transição e repensando outras questões [...] tem que ver como se organiza mais formalmente a questão das áreas, por exemplo, no curso tem diferentes disciplinas, mas essas de novo tem que ter uma linha institucional e o departamento via isto por área, hoje não é mais assim. Então estamos em fase de reorganizar também agrupamentos por áreas (Pro-reitor, UNI2).

Por um lado, a situação exposta evidencia que não há verdades acadêmicas consolidadas, e isso converge com a idéia de ausência de tradição. Evidentemente que essas instituições, sendo de pequeno porte e tendo história recente, não possuem amarras que possam emperrar significativamente mudanças organizacionais. Assim, os processos de mudanças apresentam agilidade. Por outro lado, são as respostas genuínas, construídas diante dos desafios da nova condição institucional, que, na ausência de uma compreensão mais geral sobre o papel de cada IES no sistema de educação superior, permitem pensar a constituição efetiva de uma identidade acadêmica na vida prática das IES.

Ainda no campo da gestão, essas IES organizam **núcleos de atendimento** sobre problemas de ensino e de aprendizagem a docentes e a estudantes. Essa característica comum, de qualquer forma, mostra ênfases distintas. O Núcleo de Assessoramento Universitário do UNI1 empenha-se no atendimento ao estudante, no auxílio a dificuldades ligadas ao processo de aprendizagem e a problemas afetivos que se tornam interferência na vida acadêmica.

Esse núcleo foi criado, exatamente como o nome diz, para oferecer um assessoramento para os universitários, tanto na área acadêmica, quanto na área pessoal, questões de ordem pessoal, como na área profissional que seria a questão de repensar os cursos [...] (Coordenadora de Núcleo, UNI1).

Núcleo de Apoio Pedagógico do UNI2 é mais voltado para a atividade de ensino e mecanismos que viabilizem sua eficiência, especialmente na interlocução com docentes.

Se procura fazer nessa linha um trabalho voltado, digamos, mais especificamente para o ensino. Um atendimento grupal, onde se discute questões pedagógicas, através das avaliações ou sugestões dos professores e coordenadores. Nós temos a avaliação institucional e dependendo os resultados se há alguma avaliação muito baixa em relação ao desempenho docente, claro, o coordenador conversa com ele e, se ele manifesta interesse, recomenda que fale com alguém do grupo de apoio. [...] se oferece a eles também outras oportunidades, tipo metodologia do ensino superior (Coordenadora de Núcleo, UNI2).

No caso da UNI2, a ênfase tem sido no trabalho junto ao docente e na discussão/ação sobre a metodologia do ensino.

Futuro institucional

Quanto ao **futuro institucional**, os projetos de cada uma das IES são distintos, como se pode ver no que segue. Referindo-se ao embates políticos aos quais os centros universitários estiveram submetidos durante o ano de 2003, o dirigente da UNI2 expõe sua ótica sobre o futuro institucional almejado para sua IES.

Agora mesmo nós recebemos notícias que no Congresso Nacional entrou mais uma iniciativa das universidades privadas para por em xeque a autonomia. [...] Isso sim, isso sempre me deixa em alerta, logo a gente vai ser empurrado para ser universidade, é tudo que nós não queríamos neste momento. Nós gostaríamos de ser, neste momento um centro universitário, então o nosso esforço por mestrado, por *strictu sensu* não é um esforço que, digamos assim, que seja de dentro para fora (Vice-reitor, UNI2).

Na UNII se mantém a disposição, oriunda de uma determinação da mantenedora, de transformar a mantida em universidade. Os dirigentes expressam essa intenção, presente desde de meados de 1990. Entretanto, não há convicção de que essa nova condição institucional seja uma conquista de curto prazo.

Em 1995, a nossa intenção era virar universidade, e já começamos a abrir cursos novos, que foram Administração, Comércio Exterior, Filosofia, Ciências da Computação. Depois saiu a legislação dificultando a abertura de universidades e criamos o centro universitário. Existe a idéia, mas por enquanto está deixada de lado. Nós estamos preocupados em, agora, abrir mais cursos novos e também dar condições físicas, as construções, por isso nós estamos começando agora o Centro Esportivo (Assessor, UNII).

A universidade ficou na nossa visão, mas por enquanto nós estamos dando mais força para sermos reconhecidos pela excelência do ensino. Ficamos com o termo excelência, por que é um termo que tem na lei, [atuamos] na pesquisa e na extensão, procurando dar mais ênfase ao ensino e à extensão do que à pesquisa (Reitor, UNII).

Os depoimentos mostram que há mudanças visíveis internas às instituições. A dinâmica visa a adaptação às solicitações legais e revela, como era de se esperar, a comemoração pela expansão, fruto da nova oportunidade institucional e da autonomia que lhe é intrínseca. De outra parte, essa mobilização revela dificuldades na obtenção de nitidez quanto às perspectivas institucionais, e isso se deve, em grande parte, a fatores externos: falta de clareza quanto à definição sobre a identidade da IES e questionamento da autonomia por parte de universidades privadas. Internamente, o que dificulta falar-se em identidade própria é a ausência de uma tradição da instituição que tivesse conduzido ao perfil institucional atual. Essa ausência se faz sentir no item que segue.

5.2.2 Dimensão Acadêmica

Excelência

O qualificativo de **excelência** para o ensino não se traduz de forma clara e o termo, muitas vezes, termina por ser desvalorizado, já que é pouco preciso. O esforço para dar um significado ao termo mostra as diferentes concepções que os dirigentes possuem sobre o que é educação superior e como ela deve se efetivar.

O centro universitário tem que se caracterizar pela excelência de ensino, mas excelência é um adjetivo que se coloca, excelência de ensino, qualidade de ensino, seriedade de ensino, são adjetivos. O que tem que acontecer é ensino, as pessoas que vêm, aprendem, e que haja alguém que ajude a aprender, que aprenda junto. [...] Mas no fundo é isso, se o aluno aprende, o ensino é excelente, se não aprende, não é tão excelente, mas eu acho que é só um adjetivo (Pró-reitor, UNI1).

Excelência é fazer tudo certo da primeira vez, e isso é impossível, eu diria que para nós está muito mais voltado à preservação da qualidade e para nós qualidade de ensino hoje não precisa ter lei nenhuma, ou você tem ou você está fora do mercado, os alunos vão para outro lugar. Nesse sentido o que nos auxiliou muito foi, de certa maneira, esse ranqueamento, aspas, do que o provão do MEC conseguiu trazer (Coordenador de curso, UNI2).

Eu acho, pessoalmente, que materialmente não tem alteração. Se tu olhares simplesmente no desenvolvimento do curso, ter titulação superior, ter pesquisa mais evoluída, ter mais doutores, o centro universitário em princípio não está ligado a essas questões. E por causa disso também não tem alteração direta em relação ao ensino, eu não vejo, por ali eu não vejo nenhuma diferença (Coordenador de Curso, UNI1).

A preocupação da instituição sempre foi a de oferecer um ensino de qualidade. E a luta continua a ser esta, e os resultados se a gente pode usar como parâmetro no provão, continuam a confirmar isto. Apesar do aumento, em termos de quantidade a gente tem lutado para que continue a qualidade (Coordenador de núcleo, UNI2).

Buscando traduzir a compreensão do que seja o ensino a ser proporcionado pelo centro universitário, há crítica à definição legal e há, até mesmo, questionamento quanto ao conceito que o funda, já que as IES não são desafiadas a proporcionar conhecimento na forma de pesquisa instigadora de autonomia na produção de conhecimentos entre os docentes e estudantes. Na dimensão acadêmica e de promoção do conhecimento, há declarações que dão significado específico para a noção de excelência de ensino e, nesse caso, a atividade de pesquisa aparece como requisito. O dirigente questiona, a partir da definição legal, o caráter de educação superior dos centros universitários.

Não pode haver excelência de ensino se não tiver pesquisa. Eu penso que uma pessoa só consegue ter uma boa qualidade dentro da sala de aula, nos seus trabalhos, ou mesmo fora da sala de aula se ela tiver uma certa autonomia teórica que adquire através da pesquisa e da capacidade de dialogar com as pessoas que pesquisam na mesma área. Portanto, a possibilidade de alguém ter a autonomia é o pressuposto para se trabalhar o ensino é a pesquisa. Eu penso que os centros universitários da forma como eles estão sendo propostos, eles não

podem atender aquilo que de fato deveriam atender, que é o Ensino Superior (Coordenador de Curso, UNI1).

No centro universitário UNI1 aparece, com certa ênfase entre os entrevistados, a idéia de que o ensino de excelência necessita de aliança clara com a pesquisa. Essa ótica converge com o propósito de adquirir o *status* de universidade.

A concepção de excelência não deixa de ser subjetiva. O legislador não tem explicitado o que ele considera excelência. [...] Seria só ensino, professor em sala de aula, bons recursos didáticos, bons materiais, e não precisa ter pesquisa por que não é exigido. Mas isso é uma questão de concepção [e defendemos] que o ensino não é puramente transmissão, dá espaço para a construção que é feito pela investigação. Eu não sei como os outros lidam [acho que] não são capazes de imaginar que você possa ter só ensino sem ter a pesquisa junto (Pró-reitor, UNI1).

Eu penso que nós temos que ser, ao mesmo tempo, pessoas que tenham a sensibilidade e o engajamento nas questões atuais, mas nós temos que conhecer a nossa tradição. Qualificado só se pode ser se nos alicerçarmos naquilo que é tradicional. [...] é o lugar positivo a partir de onde nós nos legitimamos. Saber dizer o que faz parte das nossas tradições, o nosso *ethos*, a nossa cultura. Isso é a nossa tradição, nós não podemos negligenciar por causa de uma simples necessidade de atender exigências do ponto de vista de uma razão mais instrumental (Coordenador de Curso, UNI1).

A noção de pesquisa não possui significado unitário entre os entrevistados. De um lado, ela aparece ligada à idéia de autonomia na construção de novos conhecimentos e de diálogo com o meio acadêmico que pesquisa, sendo assim um tipo característico da produção com rigor acadêmico-científico. Por outro lado, aparece um sentido de desenvolvimento da pesquisa mais estritamente vinculado ao ato de educar e ao ensino.

O depoimento abaixo apresenta a segunda posição, mas admite que existem correntes de pensamento distintas no interior de uma das IES.

A pesquisa que se faz no centro universitário [...] a primeira preocupação deve ser a de qualificar o seu ensino. Nós temos que olhar para o nosso quadro atual, o tipo de aluno que nós temos e o tipo de professor que nós temos e trabalhar em cima desta realidade. Onde constatamos problemas, vamos olhar para os alunos, problemas de evasão e de repetência e pelo que isso é motivado. [...] Mas sobre o que as pessoas pensam sobre pesquisa, há duas correntes. Uma que defende o mestrado, o doutorado e quando vier terá que contemplar o desenvolvimento da pesquisa [...] E outra que olha a questão do ensino, com mestrado em educação ou ensino nas licenciaturas ou no ensino no nível médio e fundamental (Vice-reitor, UNI2).

Pós-graduação

O investimento em **cursos de pós-graduação** tem sido um campo de atuação dos centros universitários. Nesse campo há experiência acumulada e as duas IES ofertam um número importante de cursos (ver Apêndices H e I, Quadros 5.1 e 5.2, respectivamente). É necessário considerar, entretanto, que a legislação sobre a oferta desses cursos é pouco exigente, inexistindo qualquer forma de avaliação externa por órgãos estatais. De qualquer maneira, a UNI1 coloca a perspectiva de investir de forma mais intensa na pós-graduação.

A UNI1

[...] apostou também, na idéia inclusive do Plano de Desenvolvimento Institucional, de se transformar em Universidade. Então, para isso teria que ter pesquisa consolidada, até para a criação de mestrados, cursos de pós-graduação *stricto sensu*, tu tens que ter pesquisa consolidada (Coordenador de Curso, UNI1).

Porém, é na UNI2 que as declarações obtidas mostram mais detalhadamente fatos em torno do objetivo de aprofundar o investimento em pós-graduação. Há também mostra de como se diversificam as formas de oferta e de demandantes. A primeira declaração é exemplo de diversificação de ofertas que ocorre nas IES e com um sentido bastante amplo. Ocorre a oferta de um curso *stricto sensu* em aliança com a Universidade Federal e grande parte do público é composto por professores do centro universitário que o promove. A oferta mostra claramente um duplo objetivo: qualificar o quadro docente e qualificar-se no campo da oferta do mesmo tipo de curso, visando a organizá-lo de forma independente no futuro.

Eles trazem o mestrado para cá, uma parte é feita aqui e outra lá. Nós já fizemos uma edição com eles, agora vamos fazer uma nova edição. Como ele é feito com a federal, ele é aberto ao público externo, então todo mundo pode se habilitar a fazer esse mestrado. [...] Perspectiva de *stricto sensu* estamos discutindo com a priorização de uma linha de pesquisa para formatar um programa de pós-graduação para oferecer um mestrado próprio. [...] foi quase um ano de estudo para conhecer todas as regras e normas, quesitos de titulação, quais são as revistas que tem que equalizar, crescer para se publicar e tudo isso (Coordenador de curso, UNI2).

Convergindo com a afirmação anterior e fortalecendo a convicção de que a oferta de *stricto sensu* é uma perspectiva de curto prazo, há declarações de outro dirigente do UNI2.

Hoje nós também estamos definindo um programa de pós-graduação *stricto sensu*. Até aqui nós estamos trabalhando com *lato sensu* e o próprio do amadurecimento das nossas atividades, se encaminha para isso. Hoje temos doutores, temos mestres trabalhando, e esse grupo sente a necessidade de que se tenha cada vez mais as atividades onde essas pessoas todas podem continuar pesquisando e trabalhando. É o compromisso nosso com a região para formação de recursos humanos. Independente de sermos centro universitário, isto está hoje no centro, já está bem maduro (Pró-Reitor, UNI2).

No mesmo centro universitário, fica enfatizada a idéia de que não é a perspectiva de tornar-se universidade que faz viabilizar o investimento em *stricto sensu*, mas sim o desejo de qualificar o ensino e de responder a necessidades regionais.

O *stricto sensu* está sendo visto sempre na visão de centro universitário, não estamos com isso dizendo que nós vamos ser universidade, como também não estou dizendo que não vamos ser [...]. O *strictu sensu* vai ser, essa é uma idéia que eu defendo junto aos meus pares, algo que vai fazer a instituição ser conhecida para além de sua região, para além do seu estado. Mas, ele vai partir da necessidade de um centro universitário que se dá dentro da qualificação do ensino ou do desenvolvimento regional (Vice-reitor, UNI2).

Assim, a ação relativa a esse nível de pós-graduação responde a necessidades concretas em dois sentidos. Um, voltar-se para qualificação do ensino e, outro, agir preventivamente à possibilidade de mudança na legislação e de estabelecimento de novas exigências acadêmicas para os centro universitários.

Pesquisa

Como já foi salientado anteriormente, a atividade de pesquisa aparece como preocupação e, de certa forma, como prática por parte de dirigentes de centros universitários. A UNI1 evidencia compromisso com esse tipo de investimento, vinculando-o à perspectiva de qualificação do ensino e de transformação em universidade. Os depoimentos mostram esse

fato e mostram também que há ações concretas, embora as dificuldades para se investir nesse campo também sejam sentidas.

Nós temos políticas de pesquisas. Com o PAEP - Programa de Apoio e Ensino a Pesquisa, o professor recebe um número “X” de horas para a pesquisa durante dois anos, termina o projeto, termina a destinação. Depois tem outro programa que nós chamamos de pesquisa de fluxo contínuo. [Nesse caso o] projeto passa pelas instâncias, se aprovado recebe oito horas para fazer a pesquisa. Assim como quem pede auxílio doutorado, são oito horas (Pró-reitor, UNI1).

A dificuldade junto aos órgãos de fomento e de avaliação de produção de pesquisa e pós-graduação fica muito claramente colocada.

Nós estamos fazendo um levantamento para criar um mestrado. Tem que ir à CAPES, aí vem uma coisa que eu acho irônica. [...] para você conseguir financiamento para pesquisa você tem que ter pesquisa, mas para ter pesquisa tem que ter financiamento, então a única maneira de você quebrar isso é ter que arriscar e investir para ter um certo bolo, uma massa crítica de pesquisa para depois pleitear o financiamento. Normalmente os financiamentos tem ido para as federais (Pró-reitor, UNI1).

Embora haja diferenças e mesmo contradições entre as formas de interpretar pesquisa, é claro o movimento crescente na compreensão sobre a temática. A declaração que segue mostra que há mudanças de compreensão e de ênfase na **organização da pesquisa e dos cursos de pós-graduação**, as quais ocorreram recentemente no histórico da IES.

Principalmente de uns dois anos para cá, buscamos identificar de uma forma mais clara as linhas de pesquisa dentro da área, inclusive em vista de um possível mestrado para o ano que vem certamente. Tentou-se ver as linhas de pesquisa e, portanto, hoje em dia se tenta sempre vincular os cursos de Pós-Graduação a linhas de pesquisa dentro da instituição. Inclusive as pesquisas dos cursos de Pós-Graduação terão que tratar questões locais de uma certa forma e dentro das linhas de pesquisa da instituição (Coordenador de curso, UNI1).

Na UNI2 a organização das atividades de pesquisa revela mais claramente a preocupação em vinculá-la com os dois níveis de ensino: graduação e pós-graduação.

[Na pesquisa] nós trabalhamos de duas formas distintas. Uma é abrindo espaço ao novo, então dá a liberdade para o professor pesquisar a área que ele bem entender, porque se a gente limitar, amarrar, engessar demais a pesquisa, não sai nada de novo. A outra, sai nos editais as linhas de pesquisa que contemplam os cursos que a instituição tem, não todos, os principais cursos e as principais áreas que ela tem, então por exemplo, na minha área aqui tem linhas de pesquisa que trabalham com planejamento, gestão e contabilidade. Isso é uma linha de pesquisa, então dentro disso, a gente desenvolve a pesquisa do departamento.

[De qualquer maneira] ela deve contemplar o retorno desse conhecimento à graduação e à pós-graduação também. Ela tem que ter vínculos com a graduação, principalmente (Coordenador de curso, UNI2).

Essa preocupação em afirmar o retorno do conhecimento produzido para o ensino de graduação é preocupação de IES que se aprimora academicamente em período recente. A interpretação sobre o que e como privilegiar o trabalho acadêmico vem das condições que as instituições possuem – disposição recente em investir em pesquisa e ausência de tradição -, mas também vem da observação crítica sobre universidades que investem em pesquisa e encontram dificuldades na aproximação entre pesquisa e ensino de graduação. Certamente isso ocorre em condições muito próprias de desenvolvimento e de avanço da pesquisa. Entretanto, ressalta-se a disposição desses centros universitários para se diferenciar, integrando mais fortemente os dois tipos de atividades e contribuindo, com isso, para aprimorar o próprio trabalho acadêmico. Isso se traduz também em disposição para constituir práticas que contribuam para formação de traços próprios de identidade de trabalho acadêmico.

[Uma mudança] que chama atenção é que houve uma participação maior do aluno, por exemplo, nessa parte de pesquisa, o que não existia antes. Porque como não existia pesquisa, não havia a possibilidade de existência de bolsista de iniciação científica. Hoje em dia há esta possibilidade e há a participação dos alunos nas pesquisas dos professores, o que caracteriza já um processo mais avançado. Na época da Faculdade, não havia essa possibilidade e essa mudança surgiu também, por exemplo, com um programa de monitoria (Coordenador de curso, UNI1).

O mesmo ocorre na UNI2

Agora se está incentivando que haja grupos e que os alunos participem na iniciação científica, está crescendo muito o número de alunos envolvidos. Nós tínhamos, mas aumentou muito (Pró-reitor, UNI2).

Na UNI2 há o investimento em pesquisa e busca de compreensão própria sobre qual a ênfase a ser dada para esse tipo de atividade. O entrevistado expõe a idéia de que é algo em construção.

Nós temos também aqui 4% do orçamento destinado a pesquisa, mas isso gera conflitos, discussões. O dinheiro que se tem é um só e essa pesquisa tem de contribuir sempre para a melhoria do ensino. [...] É um processo e é difícil decidir que tipo de pesquisa deve ser, de fato, priorizada e quanto é que vamos investir na pesquisa, nós sabemos que sim, pesquisa tem que existir (Pró-reitor, UNI2).

No conjunto dos depoimentos sobre as perspectivas de investimento em pesquisa é possível ver que a discussão fica em torno do quanto investir, qual objeto de estudo privilegiar e, isso pode variar enormemente. Porém, fica explicitado que a idéia de pesquisa e de uma atividade que trata muito mais de conhecimento de realidades locais, de problemáticas ligadas ao ensino e, por isso, da aplicação de conhecimentos já existentes no esforço por interpretar realidades sobre as quais se possa agir. Nesses termos a pesquisa traduz concepção e necessidades próprias, as quais aliadas ao rigor metodológico típico de uma produção acadêmica, contribuem para se pensar um possível traço da identidade dos centros universitários.

Extensão

As dificuldades e avanços para dimensionar o que seja pesquisa nas IES também se projetam para atividades de extensão. No UNI2 vê-se que há diversidade de frentes.

O município queria desenvolver um programa de planejamento estratégico foram professores nossos lá que auxiliaram a colocação do método para que a comunidade então trabalhando em conjunto formulasse seu planejamento. Em outras áreas, por exemplo, a área de meio ambiente é muito forte aqui dentro, a área de meio ambiente faz trabalhos. Houve a construção de uma usina de energia, aí tinha que ter uma série de cuidados, com o meio ambiente, para não terminar com a flora e a fauna quando fizessem a represa. A equipe da área de biologia, foi para lá e eles mesmo fizeram a remoção de plantas para outros locais, guardando espécies e assim por diante. Então, tem atividade tanto na área de cursos, quanto em outros tipos de atividades mas, dentro do que a gente tem condições na linha dos cursos e do nosso desenvolvimento (Coordenador de curso, UNI2).

A problematização sobre o que seja a extensão e a dificuldade de relacioná-la com o ensino é algo que preocupa e mobiliza as ações de dirigentes da UNI2.

Quanto à extensão, temos uma extensão muito desenvolvida aqui na instituição esta extensão que se volta para a região para atender a demanda regional. A pesquisa mais facilmente aproxima do ensino, mas a extensão tende, muitas vezes, a atender outras demandas. Alunos envolvidos com a extensão, claro que existe, mas não sei se dá para dizer que é tão generalizado (Pró-reitor, UNI2).

É interessante ver que essa IES tem como ponto alto de suas atividades de extensão os convênios com governos municipais e estadual, devido ao seu compromisso com o desenvolvimento regional. A hipótese que permite uma interpretação da afirmação acima é de que a extensão aconteça muito mais através de convênios institucionais onde a IES e seus docentes são solicitados a prestar serviços, situação em que os estudantes muitas vezes não são incluídos. Ainda, na mesma IES há presença da concepção de que é a partir da extensão que se mantém um vínculo indispensável com o mundo social sobre o qual a IES atua.

A extensão sempre mantém a universidade como instituição, alerta na sociedade, ocorre no mercado, ocorre no atendimento social, é assim que eu vejo a vinculação da extensão com qualidade de ensino. Uma instituição, uma faculdade, um centro universitário, uma universidade que não faz extensão corre o risco de se desvincular, de não estar percebendo coisas do real, do dia-a-dia (Vice-reitor, UNI2).

Na UNI1, a organização da extensão ocorre de maneira singular com duas Pró-reitorias responsáveis: uma, acadêmica e, outra, comunitária. Trata-se da IES confessional que atua com programas de caráter social, numa política de atendimento e inclusão de segmentos sociais específicos.

Nós dividimos a extensão. Aqui, nós chamamos de extensão, no sentido amplo, de serviço à comunidade e é com a Pró-reitoria Comunitária, e quando a extensão é cursos, cursos de extensão é com a Pró-reitoria Acadêmica. [...] Tem três programas grandes que é para a terceira idade, com educação de jovens e adultos, com cursos de alfabetização, e cidadania na praça, com atendimento às crianças de rua. Então esses três tem ligação com o acadêmico na medida em que os professores se interrelacionam e trabalham juntos (Pró-reitor, UNI1).

Embora o caráter confessional seja forte e também definidor de promoção comunitária, essa situação apresenta o fato de que o campo de ação da educação superior é cada vez mais amplo e, nesse caso, aplicado a demandas sociais e locais. A organização da

instituição de educação superior com duas pró-reitorias responsáveis pela extensão pode gerar desafios e dificuldades, especialmente na integração entre conhecimentos acadêmicos e serviços, mas a situação expõe também a ampliação das funções dessas IESs na atualidade.

5.2.3 Dimensão de competitividade

Os dois centros universitários, mesmo com tradições institucionais diversas e com estruturas decisórias distintas, apresentam, em certos aspectos, práticas educacionais e interesses semelhantes quanto ao atendimento a **comunidades locais**.

Esse é o nosso foco atual, existe uma intenção de crescimento pela capacidade que temos, o espaço que temos, pela vocação de Universidade na cidade, por que aqui não temos a idéia de *campus* grande. Nós temos um espaço pequeno e próximo à estação do trem urbano. Isso faz também ter uma vocação nesse estilo, uma vocação também de estar ligado à cidade, ligada à formação da cidade e isto pesou muito nas decisões, tanto internas, quanto da mantenedora. [Não queremos] sair daqui para criar um *campus* fora ou comprar uma área e criar uma outra unidade (Reitor, UNI1).

O caráter regional da UNI2

A nossa instituição se vê como propulsora da região e preocupada com o desenvolvimento regional e se sente como uma instituição de ensino em primeiro lugar, mas que tem responsabilidade, tem desenvolvimento regional, e procura então trabalhar em conjunto todos os segmentos sociais básicos, eu diria, da região. Esta acho que é uma grande marca. Desde que se começou a trabalhar com esta marca na sua identidade [a instituição] também passou a ser reconhecida na região e bem vista, as relações são muito boas, a imagem na região é muito boa (Pró-reitor, UNI2).

Evidencia-se o projeto e o empenho da UNI1 no sentido de aprofundar a relação de identidade com a região, em especial com o setor empresarial.

E o outro foco que nós temos trabalhado bastante é justamente essa idéia da Universidade que procura se desenvolver junto com a comunidade local, na relação de serviços que ela pode prestar. Nós acabamos de inaugurar o prédio que chamamos UNI1/Serviços[...]. Tem a incubadora tecnológica, junto com o município estamos desenvolvendo o centro de empreendedorismo da [cidade], onde o espaço inicial é para vinte cinco empresas incubadas. [...] Se deseje um centro universitário interligado fortemente com as demandas locais (Reitor, UNI1).

O atendimento à comunidade local traduz-se em compromisso com o desenvolvimento da região e para isso as IES pretendem responder a demandas de formação/titulação superior, bem como de qualificação técnico profissional. Essa idéia ganha força quando o dirigente da UNI1 a vincula com o que entende ser papel dos centros universitários.

Eu vejo que dois focos [de investimentos para os centros universitários], um é esse, dar o ensino e o outro me parece que é a rápida preparação profissional técnica para o mercado, que no Brasil nunca deu certo. Em geral, ao invés de uma rápida preparação com mais facilidade para o ensino, os cursos geralmente eram de padrão universitário. [...] a legislação brasileira é muito frágil nessa forma de profissionalização, [porém não há espaço para] uma preparação técnica profissional em uma escola (*school*) ou nós chamaríamos de Centro Universitário. [O estudante] pode depois aproveitar a aprendizagem e ingressar nos cursos superiores com um aproveitamento. Então o Centro Universitário viria ajudar a cumprir essa missão dupla, uma o ingresso do aluno no ensino, por isso a idéia do ensino mais forte, da excelência do ensino e, o segundo, realmente seria o foco da preparação profissional [...] (Reitor, UNI1).

Na UNI2, paralelo a integração local e regional, aparece a afirmação de uma vocação para formação técnica, isso num nível de educação que não estaria na categoria de educação superior.

Começamos, por exemplo, com o técnico em enfermagem. Nós tínhamos Auxiliar em Enfermagem porque a região precisava e oferecemos durante anos e quando mudou a legislação passamos para o técnico. Ao mesmo tempo, estávamos trabalhando no projeto de graduação em Enfermagem e achamos que no momento que iria começar a graduação iríamos ter que suspender o técnico. Mas, é impressionante porque muitos fazem o técnico continuam na graduação, mas muitos querem ficar no técnico porque não há espaço para todos os graduados nos hospitais (Pró-reitor, UNI2).

Esse centro universitário já investe em cursos seqüenciais e cursos técnicos, além da graduação. As declarações abaixo mostram que há público interessado, e mostram também que a instituição também se volta para atividades de nível pós-médio, com relativa importância no conjunto dos cursos.

Há cursos de graduação, seqüenciais e técnicos, ligados na área do ensino. Os **seqüenciais** estão dando certo, já estamos com três ou quatro tipos de cursos em andamento, imaginávamos que não fossem dar tão certo, por que também se questionava um pouco no início, como isso se organiza [...] Nós temos, por exemplo, o secretário de escola, então ele tem parte curso em Letras e parte em

Pedagogia, vai se montando um currículo de acordo. [Como instituição o] grande objetivo sempre foi ocupação desses espaços que ficam em aberto [...] O curso **técnico** não é superior, ele é profissional pós-médio e nós estamos procurando avançar sempre mais. [...] Estamos vendo com as prefeituras, com os municípios novas sugestões, o que é que o pessoal precisaria, propostas bem interessantes. É mais barato, é mais rápido (Pró-reitor, UNI2).

Surge, por exemplo, o pessoal das imobiliárias e precisa formar o pessoal. Então, nós acabamos criando um curso seqüencial em gestão imobiliária. Nós trabalhamos com as imobiliárias da região. Nós temos este seqüencial de Gestão Imobiliária que agora já está funcionando e queremos começar com Gestão de Pequenas e Micros Empresas que vai começar em agosto. [...] Temos também todo um setor de ensino técnico, começamos a um tempo e vimos que vale a pena (Pró-reitor, UNI2).

Aparece o ensino pós-médio como um dos investimentos dos centros universitários pesquisados. Há, por um lado, a compreensão de um alto dirigente (UNI1) de que a missão ou identidade desse tipo de IES passa por investir fortemente em cursos técnicos e em cursos seqüenciais. Na outra IES (UNI2) a compreensão parece ser mais prática, já que há demanda regional nesse sentido e a instituição tem respondido positivamente.

Essa tendência de valorizar cursos técnicos e seqüenciais, comum às duas IES, revela um traço que indica a constituição de identidade não acadêmica. O traço colabora para que a identidade dos centros universitários esteja mais ligada a um nível de escolarização pós-médio e intensivamente ligada a demandas do mercado. Essa prática converge muito mais com a noção de educação terciária (BM e OCDE) do que com a noção de educação superior ver Capítulo 1).

De um modo geral os **estudantes** dos centros universitários fazem parte do público que possui acesso recente ao ensino superior. O crescimento dessas instituições, é provável, absorve um público, cuja primeira geração familiar conseguiu acessar esse nível de escolarização. Evidente que essa característica não é genuína apenas desse tipo de IES, mas do sistema que se expande.

No contexto dessa ampliação do número de estudantes, o que chama atenção de um dirigente da UNI1, entretanto, é a característica de maior precocidade na idade de ingresso

dos estudantes, já que a comparação é feita com o período em que a IES oferecia cursos pouco inovadores do ponto de vista do mercado.

[...] está havendo uma redução, bastante grande da idade dos alunos, em função dos cursos também, que são cursos com maior apelo mercadológico. Agora abriu Engenharia de Telecomunicações, é um curso diferente dos antigos Estudos Sociais, Pedagogia, enfim. Antigamente eram pessoas com mais idade ou eventualmente, pessoas que queriam seguir carreira docente. Em geral eram pessoas com mais de 25 anos para cima (Coordenador de curso, UNI1).

Por outro lado, as dificuldades do auto-financiamento estudantil e da combinação entre estudo e trabalho revelam-se com intensidade ao longo do curso e, especialmente, nas matrículas.

Poucos alunos são os que conseguem fazer no tempo previsto, quatro anos, quatro e meio. O dado que tenho é que 80% fazem, em média, três disciplinas, três noites (Pró-reitor, UNI1).

A UNI2, diante das dificuldades oriundas do tipo financiamento estatal ofertado na atualidade, o FIES – Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, tomou a iniciativa de ofertar financiamento próprio. Os recursos são muito limitados, mas a declaração revela disposição para avançar no sentido da ampliação.

[...] Nós temos nosso financiamento da instituição que é pouca coisa, devemos ter lá em torno de 1 milhão de reais envolvidos em financiamentos, onde nós não cobramos juros. O FIES cobra 9%. O aluno quando devolve, depois de formado, devolve só o crédito atualizado, só que é muito pequeno o nosso recurso. [...] nós estamos trabalhando junto ao setor privado, principalmente, para engrossar esse fundo, para juntar mais recurso (Vice-reitor, UNI2).

O conjunto de elementos até aqui permitem ver traços que compõem a identidade das duas instituições. Entende-se que, apesar de significativas diferenças entre elas, há pontos importantes em comum, os quais evidenciam tendências e permitem relacioná-las com os tipos-ideais de IES constituídos (Capítulo 4), a fim de interpretar a competitividade promovida pelos centros universitários.

Em primeiro lugar, as duas instituições focalizadas não utilizam procedimentos de seleção de estudantes que sejam academicamente rigorosos. O número de vagas ampliou-se,

bem como o esforço e o interesse institucional para que sejam preenchidas. Nesse sentido, o tipo de seleção social ocorre em grande parte pela identidade regional na UNI2 e pela localização acessível da UNI1, na grande Porto Alegre. A repercussão social da educação promovida por essas IESs, por sua vez, responde pela formação de pessoas que possuem demandas por qualificação técnica e humana, prioritariamente identificadas com a região e com a localidade. Mesmo para UNI1, localizada numa região urbana de grande porte, há esforço no sentido da integração com demandas da cidade onde se localiza, por exemplo, através da criação incubadora tecnológica em convênio com o poder público municipal.

Quanto ao processo decisório no UNI2, especialmente, há um caráter colegiado, enquanto que na UNI1 há ações crescentes nesse sentido. Essas características permitem aproximá-las relativamente e de modos próprios com o modelo típico-ideal comunitário. Este supõe a IES ligada às demandas locais e organizando-se internamente com base em decisões colegiadas. Por outro lado, caracteriza-se pelo empenho em responder às demandas regionais do ponto de vista da formação profissional técnica e humana, vinculada às necessidades locais.

A realidade das IES não pode ser simplificada e, evidentemente, a intensidade e a forma de identificação dos centros universitários com demandas regionais e locais aparecem, nas práticas institucionais, de formas distintas. Além disso, as concepções e as práticas que dão vida a cada uma das instituições não podem ser reduzidas a um modelo.

Dessa maneira, vê-se, em segundo lugar, que nessas IES, há investimento no ensino promovido através de convênios com o mercado profissional, no caso da UNI2, ou há clara intenção e esforço para que isso se efetive, no caso da UNI1. Quando essa modalidade de ensino é posta em prática, a seleção dos indivíduos que comporão o quadro de estudantes ocorre com base no critério de identificação estrita com um fazer técnico, ficando em segundo plano a busca e a promoção de uma formação de educação superior, promotora de ótica mais universalista sobre a sociedade. Como resultado desse tipo de ação, as IES atuam no sentido

de ofertar força de trabalho técnico e indivíduos com formação específica, voltada para produção no mercado. Essa situação aparece no caso dos cursos seqüenciais e técnicos, citados pelos entrevistados. Neste aspecto, há interligação com identidades regionais, mas a ênfase está no desenvolvimento econômico produtivo da região e a relação mais direta ocorre com o tipo-ideal de IES técnico-profissional.

Tendo sempre presente que os centros universitários não se constituem como fruto de algum modelo teórico ou abstrato que pudesse sintetizá-los, cabe lembrar que, na medida em que se amplia significativamente o número de vagas, ainda que na condição de IES de pequeno porte, há tendência também a adotarem elementos de IES classificadas como típicas de massa. Embora apareçam investimentos em ensino com práticas de pesquisa e destinação de recursos especificamente para esse fim, aspecto que não aparece em IES típica de massa, esses casos são pouco seletivos acadêmica e financeiramente e também fornecem grande número de titulados em busca de especialização e de cursos *lato sensu* para obter chances em suas áreas no mercado. Com isso vê-se aproximação da realidade em questão com um terceiro tipo abstrato.

Enfim, na relação com os modelos típicos-ideais (Capítulo 4) há aproximação maior ou menor com três deles: o comunitário, o técnico-profissional e o de massa, secundariamente. Não há, efetivamente, proximidade com o tipo de IES de pesquisa e também não há evidências que as relacionam com o modelo de mercado, uma vez que este supõe crescimento rápido com alta expansão geográfica, em projetos de grandes instituições, sendo mais seletivos financeiramente.

Acredita-se que o UNI1, adota primordialmente traços dos modelos técnico-profissionais e de massa ampliando seu caráter comunitário e estabelecendo como propósito o desenvolvimento de pesquisa acadêmica. O UNI2 apresenta distribuição relativamente equilibrada entre traços do modelo comunitário, técnico-profissional e de massa.

5.3 Educação superior nos centros universitários e legitimidade pública

Os centros universitários estudados são instituições que têm se voltado para a formação profissional. Essa característica não é algo inusitado, tendo em vista a tradição de ensino superior no país e considerando as trajetórias anteriores dessas IES. De outra parte, o fato de oferecerem cursos que formam para profissões, alimentando diretamente o mercado de trabalho, é também decorrência de demandas sociais e da lógica de investimentos das mantenedoras.

A demanda pela escolarização superior no caso brasileiro está diretamente ligada à situação da busca por melhores oportunidades num mercado de trabalho competitivo. As mantenedoras, por sua vez, não têm perdido a oportunidade de crescimento de suas mantidas num tempo em que a sociedade necessita da expansão da escolarização superior.

Cabe interpretar como os centros universitários têm entendido e praticado sua nova identidade institucional, tendo em vista o fato de comporem o sistema de ensino superior no país e de necessitarem ter sua natureza acadêmica claramente definida a fim de contribuir para a organicidade desse sistema. Os casos estudados mostram que não há clareza sobre o que caracteriza academicamente os centros universitários, porém existem tendências comuns.

Na dimensão institucional, viu-se que os centros universitários passam por transformações significativas, demonstrando agilidade em termos de reorganização. A autonomia é o traço marcante, tendo se constituído, em primeiro lugar, como autonomia para expandir-se e para abranger uma fatia maior do mercado do ensino superior. Entretanto, essa mesma prerrogativa tem exigido posicionamentos dos dirigentes na defesa de suas instituições. Isso se verifica tanto na representação junto a ANACEU, no questionamento sobre a atuação estatal que regula o novo tipo institucional, como também no debate com outras IES em torno das disputas sobre a própria existência de autonomia para esse tipo

institucional. Enfim, a discussão sobre autonomia dos centros universitários é muito distinta daquela que ocorre em torno das universidades públicas. De qualquer maneira, ela tem significado ganhos institucionais e acadêmicos, pois tem suscitado a necessidade de ir além da expansão de vagas e cursos e tem provocado a necessidade de buscar o efetivo objeto de trabalho acadêmico por parte dos centros universitários estudados.

Essas IES não possuíam, em suas estruturas anteriores, uma tradição própria e adotavam como unidade básica o departamento. O fato é que, não possuindo estruturas pesadas, oriundas de uma tradição institucional ou derivadas do tamanho, tornou-se muito mais fácil dinamizar mudanças internas. Assim, há agilidade para reorganização interna, valorizando os colegiados, com a abolição de departamentos e com a criação de novos referenciais de organização como, por exemplo, os centros que congregam representações dos cursos, proporcionando integração e organicidade entre cursos e áreas do conhecimento. Embora não tenha aparecido de maneira formalizada, há esforço no sentido de criar também mecanismos horizontais de organização interna aos cursos, com integração entre disciplinas de um mesmo semestre em torno de eixos de interesses comuns.

Há avanços também nas ações sobre formas impessoais de contratação docente, valorizando a titulação. Nesse ponto aparecem contradições inerentes à realidade da docência em educação superior. As IESs não têm encontrado dificuldades na titulação dos contratados, porém muitas vezes, os problemas aparecem no exercício da docência. Institucionalmente a atividade de ensino é privilegiada e os sistemas de avaliação internos têm detectado e tornado visíveis dificuldades pedagógicas dos docentes. Para fazer frente a demandas de qualificação do ensino, têm aparecido com frequência a iniciativa de qualificar docentes seja através da ação de núcleos de apoio pedagógico em questões pontuais, seja através de programas de qualificação específicos que atendem ao conjunto dos docentes.

Outro importante elemento capaz de revelar características da dimensão institucional é a interpretação dos dirigentes sobre a política de avaliação, especialmente no que tange ao ENC - Exame Nacional de Cursos e às comissões de especialistas. As primeiras afirmações dos dirigentes validam a prática de avaliação, especialmente relativas ao ENC. Há preocupação com a obtenção dos melhores resultados e estes são vistos como promotores da IES junto à sociedade. Entretanto, nas duas instituições aparecem questionamentos sobre as contradições que se revelam na política estatal e no processo. A política promove uma homogeneização na avaliação, que contradiz com a heterogeneidade e diversidade que pretende promover nos formatos de instituições, de programas e de cursos de educação superior. Esse fenômeno fica registrado tanto através do ENC, como também pela ação das comissões de especialista. Os centros universitários são IES que conceitualmente são distintos das universidades, mas, conforme depoimentos, são avaliados por especialistas de universidades que possuem como critérios as suas práticas institucionais.

Quanto à dimensão acadêmica viu-se que não é clara a idéia de excelência de ensino e que há esforços no sentido de dar-lhe um significado mais preciso. Os resultados do ENC são considerados indicadores de excelência, porém isso não é considerado suficiente. Há preocupação em buscar alternativas para garantir condições acadêmicas que viabilizem uma qualidade desejada. Entre os dirigentes aparece, em várias situações, a idéia de que a pesquisa é um elemento importante para garantir a qualidade do ensino de forma duradoura.

Aqui cabem duas observações. Primeiro, entre dois dos maiores dirigentes das IES eleitas, a pesquisa não se coloca como uma atividade fundamental (Reitor, UNI1 e Vice-reitor, UNI2), contraditoriamente ao fato de que uma delas (UNI1) pretende tornar-se universidade. Segundo, a noção de pesquisa, que aparece como elemento importante entre os entrevistados, não é unitária. Identifica-se pelo menos duas maneiras de compreendê-la. Uma, que entende a pesquisa como atividade decorrente do ensino e voltada para ele. Nesse caso a

pesquisa aparece muito mais como uma atividade acadêmico-pedagógica, como recurso pedagógico e menos como atividade acadêmico-científica, que busca legitimidade entre pesquisadores externos às instituições. Na primeira acepção são incluídas atividades de ensino-investigação e de iniciação científica para estudantes muitas vezes adjetivados de pesquisadores. Aqui cabe também a idéia de que o possível avanço metodológico da pesquisa só poderia ocorrer na área da educação, pois apenas nessa área caberia pós-graduação *stricto sensu*.

A outra forma de conceber pesquisa está mais próxima do tipo de pesquisa desenvolvido tradicionalmente pela academia. Embora não apareça a idéia de pesquisa de ponta, nem de pesquisa ‘desinteressada’, fica claro o interesse em qualificar a atividade, procurando definir linhas de pesquisa que possam constituir tradição investigativa no futuro. Fala-se em pesquisa aplicada, sob a responsabilidade de docentes que, qualificando-se como pesquisadores, qualificariam também as atividades de iniciação científica e o ensino de graduação e de pós-graduação. Trata-se de um investimento incipiente, mas promissor no sentido da qualificação acadêmica da IES.

O investimento em atuação docente desse gênero, é possível, possa formar grupos para qualificação da vida acadêmica e promoção de conhecimentos numa relação direta com o ensino e para além da sala de aula. Essa interpretação tem como referência o fato de que a pesquisa em universidades típicas, muitas vezes tem seguido uma trajetória de desvinculação com o ensino, como aponta Boyer (1997). A preocupação em estabelecer uma relação efetiva entre ensino e pesquisa, de forma que o primeiro beneficie-se dos métodos da segunda parece requerer algo específico: o desenvolvimento de pesquisa com rigor metodológico por parte dos docentes e o envolvimento direto do maior número possível de estudantes com essa atividade, de forma a ir além das atividades de sala de aula, porém, sem negar a vinculação.

Esse caminho, embora não seja nítido, parece estar sendo traçado como um recurso para qualificar a promoção dos conhecimentos no meio acadêmico das IES investigadas.

As atividades de extensão também ocupam um espaço importante, embora não seja simples classificá-las, do ponto de vista do trabalho acadêmico. A promoção de atividades junto às comunidades é intensa e aparece na forma de cursos, de convênios institucionais na oferta de serviços, mas aparece também na forma de atividades diretamente ligadas ao atendimento a comunidades e segmentos sociais específicos. Vê-se que há esforço no sentido de entrelaçar ensino, atividades de extensão e um nível de pesquisa muito vinculada a propósitos de intervenção na realidade.

Efetivamente os centros universitários estudados mostram que não existe tranquilidade dos seus dirigentes quanto à identidade do seu fazer acadêmico. Há inquietações e movimentos claros no sentido de aprimoramentos. É necessário salientar que mesmo almejando futuros institucionais diversos, não apareceram diferenças substanciais na organização interna e nas atividades acadêmicas promovidas por um e outro. As diferenças maiores parecem vir do histórico de constituição de cada uma das IES e de suas mantenedoras, traduzindo-se nos formatos comunitário e confessional.

Com base nos critérios estabelecidos para analisar a legitimidade pública relativa aos centros universitários estudados, afirma-se que o seu desenvolvimento foi precário. Primeiro, **a identidade acadêmica** dos centros universitários não se explicitou com clareza, embora houvesse mudanças em sentido comum, as quais poderiam indicar tendências para um formato acadêmico próprio, se assim fossem assumidas pelo conjunto de agentes que compõem as IES. Os movimentos num e noutro sentido, no interior dessas IES, dependem certamente da interpretação de seus agentes internos, mas também dos acontecimentos externos e, nesse sentido, as discussões em torno da legitimidade da autonomia do centro universitário repercute internamente às instituições. As ameaças externas direcionaram ações

se sentido da garantia da sobrevivência institucional, mais do que a busca de definições sobre o seu fazer acadêmico.

Quanto à **legitimidade e à função dos centros universitários no sistema** de educação superior brasileiro, ocorrem problemas expressivos. Nesse campo o questionamento foi forte, durante o ano de 2003, por parte de universidades privadas numa clara disputa no mercado de vagas. Embora houvesse um objetivo estratégico na crítica, o questionamento procurou colocar em xeque o tipo de instituição no sistema. De qualquer maneira, desde 1997, o meio acadêmico que pratica pesquisa e aquele que entende ser legítimo apenas o ensino superior público e gratuito, oferecido pelo Estado, olham com desconfiança para esse novo tipo institucional.

Embora o modelo de universidade de pesquisa no caso brasileiro não seja tão comum quanto desejado, é a prevalência da compreensão ideológica sobre sua superioridade que colocou os centros universitários em situação de desconfiança desde o seu surgimento. De fato, há motivos para desconfiar da qualidade acadêmica na educação superior brasileira. Não é o título de universidade que tem garantido qualidade acadêmica e legitimidade pública às IES. Com isso, antes de defender um ou outro tipo institucional, entende-se que seja fundamental criar condições para garantir identidade acadêmica e clareza na educação superior oferecida ao contingente crescente de estudantes.

O fato de os centros universitários não terem sido criados a partir de práticas acadêmicas específicas, que dessem origem a um novo tipo institucional, mas terem sido originados da vontade política de expandir vagas, sugerindo ensino de qualidade superior ao existente em IES isoladas, fez com que o novo tipo já nascesse sendo questionado. Não houve uma discussão ampla sobre o sistema de educação superior e seus tipos institucionais. Ademais, é possível que não houvesse condições políticas para tanto no interior do processo de reforma política implementado pelo governo à época. Entretanto, esse fato contribuiu para

que o lugar acadêmico a ser ocupado pelos centros universitários ficasse em aberto. Disso resulta a falta de afirmação de uma identidade própria e de um lugar claro no sistema, situação que dificulta a construção da legitimidade de sua existência.

A **noção de pertinência**, ou seja, a capacidade da IES de promover ampliação de acesso por parte de populações locais e por parte de segmentos específicos da sociedade aparece nas práticas das instituições estudadas, ocorrendo de maneira muito própria na sua vinculação com seu caráter comunitário.

Nos dois casos estudados, a população que mais amplamente tem procurado as vagas disponíveis é caracterizada, por seus dirigentes, como sendo de escolarização precária e de baixa renda, necessitando combinar estudo e trabalho. De fato, essa não é uma novidade e por si só não caracteriza pertinência. Na medida em que se amplia o acesso ao sistema, como tem ocorrido, os novos ingressantes são oriundos de trajetórias familiares que não possuem tradição de escolarização superior e/ou não possuem facilidades no financiamento desse nível educacional.

Paralelamente, nas duas IES não aparece a adoção de políticas afirmativas no âmbito do ensino, por exemplo, traduzindo-se em modos de inclusão. Porém, há políticas institucionais que promovem ações de interesses e repercussão social. Isso ocorre, por exemplo através de programas de alfabetização, de atividades sistemáticas com o segmento da terceira idade ou com crianças de periferia na praça, bem como atividades junto a comunidades para preservação do meio-ambiente e organização da vida em comunidade. Nesse caso, as ações estão no âmbito das atividades de extensão. Além disso, evidentemente que a identidade local/regional e as ações de tipo comunitário representam atuações no campo social e de pertinência.

O mais expressivo nesse campo é que os depoimentos mostram o esforço em conquistar saídas diante das dificuldades encontradas por inúmeros estudantes no processo da

vida acadêmica. É lógico crer-se que as IES possuem o interesse em evitar evasão, em criar condições adequadas para que os estudantes alcancem o fim almejado com a qualificação, bem como a obtenção do diploma ao final do curso. Aliado a esse propósito, existem ações claras no sentido de práticas inclusivas.

Algumas das ações convergentes com a noção de pertinência aparecem através de mecanismos de atendimentos que ultrapassam a sala de aula e encaminham estudantes para auxílio na qualificação, conforme necessidade. Esse trabalho é realizado através dos Núcleos de Atendimento Universitário. Especialmente no UNI1, por um lado, esses podem ser classificados como um tipo de atenção que vai além daquilo que se espera como atividade de uma IES, oferecendo inclusive atenção a problemas de cunho emocional. Por outro lado, os encaminhamentos têm sido produtivos do ponto de vista do fortalecimento do estudante como indivíduo que está exposto a um desafio maior do que pode enfrentar sozinho e que necessita de estímulo para atingir os objetivos propostos pelo curso e pela vida acadêmica.

Na outra instituição (UNI2), além do atendimento a demandas de estudantes que encontram atenção no Núcleo de Apoio Pedagógico, há a peculiaridade de uma iniciativa de financiamento estudantil por parte da IES. Como já foi exposto, diante de limites do financiamento estatal, a instituição decidiu investir no autofinanciamento, através de empréstimos aos estudantes, e promete ampliar os valores, buscando apoio no setor privado. Na atualidade o financiamento existente é distinto do financiamento governamental por não incluir juros de empréstimo e apenas cobrar a correção do valor emprestado. Evidentemente, essas iniciativas são limitadas e estão distantes de viabilizar inclusões na proporção necessária e/ou desejada para atender necessidades dos estudantes matriculados nessas IES. Por outra parte, elas constituem caminhos muito concretos por onde se pode visualizar processos de inclusão numa sociedade como a brasileira.

Diante do exposto, vê-se que existem ações muito identificadas ao tipo de atuação de IES de pequeno porte e comunitárias. Parece haver uma identidade muito mais vinculada ao tipo comunitário do que a um tipo centro universitário. Isso ocorre pelo porte das IES investigadas e pela vinculação local que possuem e se esforçam por afirmar. Mesmo a IES confessional, que expõe tomadas de decisão numa condição hierárquica mais rígida – por exemplo, o propósito de transformar-se em universidade, decidido pela mantenedora – há um tipo de atuação que tem dado espaço para avanços do ponto de vista de uma maior integração entre as atividades acadêmicas e a comunidade em sentido amplo ou a cidade com a qual se relaciona. Nesse campo há exemplos de projetos de pesquisa que resgatam a cultura e a história da cidade, os quais tem repercussão acadêmica e sociocomunitária.

Enfim, as IES estudadas não constituem exemplo de instituições de educação superior detentoras de legitimidade pública, mas se constituem em IES que ocupam um espaço sociocomunitário claro a partir de suas categorias confessional e comunitária, respectivamente. Ambas, de maneira similar, ocupam um espaço **acadêmico de definição crescente** que deriva não apenas de aprimoramentos na regulamentação legal, mas também dos processos internos e de seus embates com os questionamentos do meio externo. Nesse sentido, comportando diferenças de concepções entre segmentos internos e vivendo contradições oriundas dos embates e das transformações, suas atuações podem contribuir para definição de uma identidade acadêmica específica para centros universitários.

Essa identidade deve levar em consideração tanto o elemento comunitário/regional com a maneira encaminhada internamente para organizar a promoção do conhecimento, entrelaçando de maneira própria ensino com práticas de pesquisa. Efetivamente isso pode indicar especificidade que daria consistência e coerência a uma identidade acadêmica no futuro, o qual poderá manter o nome centro universitário ou não, mas indica possibilidade de distinguir-se da organização universitária que se tem como referência no Brasil. Essa

identidade institucional própria só se efetivaria com definição de identidade acadêmica e esta exigiria ir além do ensino como tradicionalmente se pratica em IES não universitária.

A distinção aqui indicada, para obter legitimidade pública, não poderia ser no sentido de se viabilizar uma identidade acadêmica sem que houvesse formas de promoção da educação superior no conhecimento e na vida acadêmica relacionados com a sociedade concreta e não de caráter meramente técnico-produtiva.

Capítulo 6 - Educação superior e caráter público no contexto da diversificação e da reforma

Os casos dos centros universitários apresentados neste estudo mostram que há peculiaridades no sistema de educação superior que precisam ser conhecidas na sua abrangência e profundidade, a fim de que se avance no estudo de possibilidades de fortalecimento do caráter público da educação superior brasileira. Vê-se que há precariedades e dificuldades para se afirmar um caráter público da educação superior tal como foi aqui definido e isso ocorre tanto no âmbito da realidade macrossocial, como na microrrealidade, nas três dimensões estudadas.

Entende-se que, mesmo em um contexto social adverso, é possível construir o caráter público geral da educação superior. Isso exige explorar possibilidades da realidade institucional e acadêmica em casos concretos, mas também requer que se trate de outras instâncias na organização do ensino superior como é o caso das políticas e da legislação, da organização do sistema nacional e de interesses em disputa, especialmente na atual fase de expansão desse nível de ensino. A análise do entrelaçamento desses elementos viabiliza respostas às questões formuladas inicialmente.

6.1 Legitimidade pública na realidade da diversificação institucional

O estudo mostra que a legitimidade pública na organização da educação superior não é algo simples de ser obtido. A realidade é a da política de diversificação do ensino superior, obedecendo a lógicas mais amplas, das reformas estatal e educacional. Entretanto, é a relação dessa realidade com os acontecimentos concretos nas instituições que define possibilidades e expõe limites práticos.

6.1.1 Identidade acadêmica e legitimidade no sistema: presença das políticas estatais

As instituições estudadas mostram que o problema da identidade acadêmica está presente e que isso se constitui num fator de preocupação por parte dos agentes que as compõem. A problemática é percebida na sua vinculação com disputas por espaço no mercado do ensino superior. Os dirigentes das instituições mostram preocupação e esforços por construir uma identidade institucional, porém o problema que se coloca vai além da iniciativa destes sujeitos. A questão que necessita atenção parece estar localizada no sistema de educação superior. Este não está organizado de maneira clara, a fim de estabelecer o que se deseja academicamente das diferentes instituições que o compõem.

O processo de formulação das políticas que permitiram a formação dos centros universitários obedeceu a uma tendência internacional pró-diversificação institucional, porém teve uma motivação prática imediata por parte dos agentes das decisões políticas: ampliar, com agilidade, o número de vagas oferecidas e relativizar a possibilidade de expansão de instituições que desejavam a prerrogativa da autonomia institucional, demandando a transformação em universidades no interior do sistema, conforme foi visto no Capítulo 4.

Os centros universitários passaram a existir, contando com um grau de autonomia, na avaliação externa, inferior ao das universidades. Eles são avaliados de forma recorrente, através de credenciamento, enquanto que a tradição de autonomia universitária tem impedido o mesmo procedimento juntos às universidades. Essa realidade mostra que no centro das decisões político-estatais houve menos preocupação com o tipo de educação superior e de identidade acadêmica que lhe deve ser inerente e mais preocupação com o crescimento ágil do sistema e com a possibilidade de controle/regulamentação das condições

desse crescimento. Salienta-se que essas práticas das políticas estatais, entretanto, não esclareceram, no período estudado, qual a identidade do novo tipo institucional no sistema.

A forma de intervenção estatal seguiu um viés político convergente com a lógica internacionalizante, a qual foi aqui classificada como liberal utilitarista (Capítulo 3). Os resultados considerados necessários para o setor da educação superior só poderiam ser produzidos a partir de ações políticas centralizadoras e garantidoras de conquistas do maior número possível de pessoas no sistema. Para isso seria indispensável avaliar, desde critérios estabelecidos externamente e produzir resultados quantificáveis, ao invés de estabelecer um debate no meio acadêmico e na sociedade sobre a organização do próprio sistema e sobre a identidade de suas IES. Evidentemente que esse não seria um debate sem grandes disputas de posições entre os interessados na questão, entretanto, a partir daí se poderia avançar no sentido de definir características e espaços a serem ocupados por diferentes tipos institucionais.

A educação superior brasileira no contexto da reforma ou da ‘revolução silenciosa’ (SCHWARTZMANN, 2001) colocou o problema de legitimação para as IES deixando de contribuir para um aprimoramento maior do sistema. A qualidade do ensino, no período, foi sendo objeto de políticas públicas por meio da avaliação de instituições, de cursos¹¹⁹ e do desempenho de estudantes. Isso, entretanto, não poderia substituir a premência de conceituação sobre a identidade das novas IES no sistema.

A tradição histórica sobre a organização das políticas para educação superior é reafirmada na realidade estudada. Verificou-se que o Conselho Nacional de Educação – CNE

¹¹⁹ Chamando atenção para a fragmentação regulatória, Nunes et al. (2001), registra o poder que as corporações profissionais possuem sobre a definição das características dos cursos superiores, sem que haja um ponto de partida comum ou uma política mais abrangente que oriente a qualificação necessária à educação superior brasileira. O autor mostra que há exigências detalhadas para organização dos cursos e das IES que pouco tem favorecido a qualificação e mais tem afirmado a fragmentação profissionalizante dos cursos. Como exemplo aparece a exigência, dos avaliadores, nos cursos de Direito de um “acervo atualizado, com o mínimo de dez mil exemplares de livros jurídicos, para cada grupo de mil alunos (...)” Para o curso de Administração é preciso ter “1.600 títulos, dos quais 50% devem ser editados a partir de 1990”. “Já em Economia, fala-se em cobertura adequada de bibliografia adotada no curso, com pelo menos cinco mil títulos” (NUNES et al. 2001, p. 25-26).

- foi o principal órgão promotor de uma relativa identidade sobre procedimentos e características que definiriam a vida dos centros universitários (Capítulo 4). Os seus pareceres e resoluções foram criando, aos poucos, um formato bastante difuso, mas capaz de fazer avançar alguns referenciais sobre como organizar a vida acadêmica dessas IESs. É verdade que apareceram contra-sensos, como é o caso de defender atividade de iniciação científica para estudantes sem que houvesse atividades de pesquisa, em algum nível, para docentes. Tudo isso faz parte do processo contraditório e permeado de disputas econômicas, políticas e acadêmicas nas quais se insere o novo tipo institucional.

Em síntese, sobre o problema da legitimidade no sistema, cabe afirmar que: (1) os centros universitários são instituições que obtiveram recentemente um *status* superior àquele que detinham e, devido a isso, explicitam dificuldades na afirmação de sua identidade acadêmica e de sua legitimidade no sistema; (2) a formulação da política estatal obedece ao sentido de expansão e o objetivo de qualificação, porém isso ocorre sem que haja discussão sobre o sistema de educação como um todo e, assim, cria-se um importante empecilho para a obtenção de legitimidade por parte do novo tipo de instituição no sistema.

6.1.2 Tipo de competitividade e de acesso: possibilidades acadêmicas e regionais

Não seria adequado esperar que as ações privadas de investimento no campo da educação superior fossem por si só além daquilo que as políticas estatais encaminham quanto a investimentos acadêmicos e quanto ao tipo de competitividade estabelecido no mercado da educação superior. Como se sabe, as lógicas de mercado são estritas e têm objetivos muito bem definidos. Entretanto, a necessidade de luta pela sobrevivência das IES, a fim de firmarem seu espaço num mercado competitivo, aliado a uma tradição cultural de organização comunitária do ensino superior, própria da região, permite ver que nos casos em questão há

busca de constituição de identidade através de lógicas competitivas que visam ir além do mercado.

Os tipos de ações competitivas que as IES promovem permitem vislumbrar contribuições para ampliar o acesso ao ensino superior, contando-se com características que contribuem para formação de sua legitimidade pública. Nesse caso, interpreta-se que as ações institucionais têm potencialidades do ponto de vista da qualificação do trabalho acadêmico realizado e, como consequência, da promoção do acesso a conhecimentos que vão além do utilitarismo de mercado. Entende-se que, com base na noção de pertinência (UNESCO, 1999) propiciar acesso ao conhecimento cultural e científico, indo além de uma formação básica para o trabalho profissional, para as novas camadas sociais ingressantes no sistema de educação superior nacional, é tarefa que efetiva pertinência social.

Cabe salientar que não se adota uma visão idealizada sobre o caráter da educação superior realizado pelas IES estudadas. Há importantes limites na identidade e, portanto, no fazer acadêmico, salientados anteriormente (Capítulo 5). Vê-se, no entanto, potencialidades que favorecem o desenvolvimento dessas IES no sentido da promoção de educação superior reconhecida como legítima e pertinente: há esforço pela definição da identidade institucional, que pode ser básica para sobrevivência no sistema; há empenho para o desenvolvimento de capacidade de atendimento a características específicas do público estudantil; há tradição regional de instituições comunitárias. Tais aspectos podem traduzir-se em elementos para aprimoramentos acadêmicos com definição de identidade e do lugar a ser ocupado no sistema, obtendo reconhecimento neste e na sociedade.

O caráter público estaria na capacidade de, sem contar com a identidade de universidade e fazendo parte das políticas de diversificação que, em variados níveis visam a atender eminentemente a ampliação de vagas e ao mercado, conseguir promover vida acadêmica qualificada. Esta, entretanto, teria de ir além dessa lógica vigente, promovendo, de

fato, conhecimentos e habilidades próprios de uma educação superior formadora no contexto de realidades sociais regionais e/ou locais.

A compreensão acima se justifica na medida em que a diversificação tem significado atendimento a demandas imediatas de uma sociedade internacionalizada e tem significado, muitas vezes, distanciamento da formação indispensável que fundamenta a vida acadêmica. Essa formação requer que se ultrapasse o ensino voltado para formação profissional e que se proporcione avanço em termos de conhecimentos culturais, de habilidades para interrogar a realidade, bem como metodologias para sua apreensão e registro. Tudo isso é útil para vida pública dos estudantes, especialmente quando se trata de novas camadas sociais ingressantes nesse nível educacional.

O desafio reside em garantir acesso não somente a vagas e a diplomas, mas sim acesso ao conhecimento social em sentido ampliado como é próprio do fazer acadêmico. Esse fazer acadêmico possui sentido científico, cultural e sócio-político, este último remetendo à idéia de ‘agir’ arendtiano e da ‘comunicação’ habermasiana, capazes de interrogar e problematizar lógicas sociais dadas, quem sabe, lógicas do ‘mundo dos sistemas’.

Essa interpretação ganha força quando se tem como referência o fato de que os estudantes que têm sido incluídos no setor privado do ensino superior não são aqueles que pertencem a camadas com expressiva trajetória na escolarização formal. Em geral, são novas camadas, cujas gerações anteriores não tiveram essa oportunidade e que, portanto, terão uma relação própria e não simples com a construção do conhecimento na academia. Na medida em que as instituições proporcionarem um tipo de trabalho capaz de promover, de fato, o conhecimento e a vida acadêmica entre esses estudantes, estarão contribuindo efetivamente para realização do acesso a bens sociais e, com isso, cumprindo importante aspecto do caráter público da educação superior.

Viu-se (Capítulo 5, especialmente no item Dimensão de Competitividade) que as IES estudadas distanciam-se do tipo de competitividade empresarial e estão muito mais próximas dos tipos comunitário, de massa e de formação técnico-profissional. Nesse sentido o desafio maior é o de ir além da titulação ofertada para grande quantidade de indivíduos a partir de práticas de ensino primordialmente voltada para a produção ou para a obtenção de uma vaga no mercado de trabalho.

O caráter comunitário indica que a possibilidade acima está presente de maneira distinta nas duas IES estudadas devido às suas origens. Ele aponta para democratização de relações internas, tanto na sua organização institucional, como na relação com o mundo social, na medida em que procura trabalhar sobre demandas locais e/ou regionais. Além disso, pela sua vinculação com realidades concretas, permite o contato com situações problemáticas, instiga interrogações, busca de conhecimentos e esforços por construir alternativas diante de problemas. Esse traço apareceu nas duas IES estudadas, mostrando potencialidades para o seu aprimoramento.

Evidentemente que as necessidades de formação técnico profissional por parte da educação superior promovida por essas instituições é uma imposição da realidade. A existência de ótica realista, especialmente no contexto da sociedade brasileira, exige a formação para o mercado de trabalho, mas requer qualificação dos estudantes a partir de uma vida acadêmica que possa oferecer um conceito mais amplo de educação, ligando-a à cultura e à formação ético-social.

O conhecimento desenvolvido precisa ser construído e/ou disseminado através de vários recursos e nisso são fundamentais as atividades de pesquisa e extensão, com a aplicabilidade de investigações e ações sobre a realidade, capazes de dialogarem com a reflexão sistemática e metódica, além de terem por base conhecimentos acadêmicos e culturais estabelecidos anteriormente.

Sustenta-se que esse tipo de IES, nominado de centro universitário ou não, ocupa um espaço social importante e pode valorizar-se academicamente, detendo potencialidades do ponto de vista da obtenção de legitimidade pública de sua condição institucional. Para isso seria necessário implementar, a partir da compreensão dos agentes que pensam a vida acadêmico-institucional, ações de pertinência social através do esforço para dar acesso ao conhecimento e a métodos de investigação (e ação) sobre a realidade profissional, mas também sobre a vida cultural e sócio-política. A potencialidade no desenvolvimento e/ou aprofundamento desses traços nas IES estudadas constatou-se que existe e que tem sua origem relacionada à identidade regional e comunitária (Capítulo 5).

Esta investigação permitiu ver que na prática acadêmica do centro universitário seria necessário encontrar mecanismos para responder às limitações determinadas pela vida estudantil muitas vezes vinculada à vida de estudante-trabalhador e/ou de estudantes que retornaram, na vida madura, à escolarização. Nesse sentido, e com o objetivo de proporcionar efetiva educação superior, as IES estudadas têm potencial para efetivar **núcleos de formação e qualificação acadêmica**. Através destes, poder-se-ia aprofundar a qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido e, ao mesmo tempo, proporcionar melhores condições para promoção do conhecimento e de métodos próprios apreendidos a partir do meio acadêmico no estudo de realidades concretas.

Os núcleos exigiriam a participação de docentes experientes em vida acadêmica e em pesquisa. Estes seriam capazes de multiplicar o seu conhecimento sobre pesquisa, orientando colegas que não possuem trajetória no âmbito da pesquisa e propiciando desenvolvimento de conhecimentos que pudessem alimentar tanto o ensino como as atividades de extensão. Os núcleos precisariam ser formados a partir da participação de grupos de professores e de estudantes e trabalhariam em torno de temáticas da realidade, aplicando métodos de

investigação, análise e publicização dos resultados, visando a projetos de intervenção nos casos pertinentes à formação em educação superior.

Essas atividades seguiriam princípios das metodologias de pesquisa e de atividades de extensão voltadas para a aplicação e reelaboração de conhecimentos. Os conhecimentos não poderiam prescindir da valorização dos clássicos e/ou universais, mas teriam uma aplicabilidade local e/ou regional e desenvolveriam habilidades de problematização, análise e sínteses críticas sobre a realidade investigada.

Viabilizar possíveis nichos de formação/qualificação acadêmica, efetivamente, requer a busca de conhecimentos anteriores, como também o desenvolvimento de metodologias, não só para realização dos estudos, mas para construção de capacidades e habilidades, visando à análise da realidade contraditória e em mutação na qual os estudantes se inserem.

Para implementá-lo seria indispensável certo nível de investimento institucional em pesquisa para que fosse possível contar com parcela do quadro de docentes como interlocutores qualificados para a tarefa. Isso está longe, evidentemente, da idéia de universidade de pesquisa. Esta, por natureza, é elitista e não se imagina que pudesse ser diferente, possuindo assim uma legitimidade própria. O que se defende é qualificação institucional para a pesquisa que precisa possuir, nesses casos, consistência acadêmica e aplicabilidade social – no campo econômico-produtivo, cultural, sócio-político – para multiplicar efeitos de qualificação na educação superior que promove.

Entende-se que explorar possibilidades como a exposta acima contribui para construção de identidade acadêmica e legitimidade pública das IES. A implementação de projetos acadêmicos desse gênero estaria instigando competitividade na promoção do conhecimento e no compromisso ético-social e proporcionando acesso a essa forma de saber muito além do que as vagas e a profissionalização incerta. A perspectiva de práticas pertinentes (UNESCO, 1999) estaria sendo promovida, já que pressupõe que a educação

superior precisa ser válida do ponto de vista social e precisa integrar ou ir ao encontro para responder a variados tipos de demandas sociais.

A demanda social geradora de legitimidade pública que pode ser visualizada na realidade investigada e que chama atenção, de acordo com o foco do presente estudo é a demanda por conhecimento qualificado e útil para que os indivíduos possam participar da sociedade como profissionais, mas também como seres sócio-culturais e sócio-políticos, capazes de se pensar a si e a sua vida social. Os grupos sociais e os indivíduos que garantem o próprio acesso a vagas, autofinanciando-as em geral, teriam ganhos sociais importantes se tivessem acesso ao conhecimento proporcionado por instituições que tenham clara identidade acadêmica e legitimidade pública obtida pelo reconhecimento do lugar que ocupam na promoção do acesso ao saber acadêmico e do conhecimento de realidades. Isso requer ir além da promoção técnica utilitária restrita ao mercado, como também negar visões essencialistas ou românticas sobre a educação superior.

6.2 Caráter público da educação superior no contexto da diversificação institucional

O esforço deste estudo foi no sentido de interpretar o caráter público do atual processo de diversificação institucional na realidade de uma reforma do ensino superior. Verificou-se que esta tem por base a expansão do setor privado e que se realiza, entre outros meios, através da implantação de um novo tipo de instituição: o centro universitário.

A compreensão a que se chegou permite defender a tese de que a **diversificação** institucional na educação superior, uma tendência internacional, possui **caráter público** frágil e está presente no caso brasileiro, expressando-se nos **centros universitários**, os quais não possuindo **identidade acadêmica** consolidada, contam com baixa **legitimidade** no sistema,

embora situem-se em um **marco legal** de definição crescente e tendam a **aprimorar-se academicamente**.

6.2.1 Caráter público precário: a macrorrealidade

A noção de público com a qual se trabalhou não partiu e nem buscou perspectivas ou posturas essencialistas sobre a realidade, mas visou, isto sim, a identificar processos e procedimentos compatíveis com o agir público. Nesse sentido, não se ignorou o fato de que o mundo da produção, da subsistência (ARENDDT, 2000) ou do sistema (HABERMAS, 1990) sobrepõe-se ao da vida política criativa ou ao mundo da vida. Buscou-se, propositalmente num contexto adverso, interpretar a realidade, explorando aspectos que fugissem a verdades já reconhecidas.

A realidade que se expôs sobre a educação superior é constituída (1) pela reforma política do Estado e da educação superior, que se voltou explicitamente para expansão do mercado e da lógica de investidores privados, (2) pelo setor privado, devido a sua importância no sistema nacional, mas também por constituir-se num segmento onde não se encontraria *a priori* a noção de caráter público e, finalmente, (3) pelo caso dos centros universitários, os quais, além da constituição recente, fogem ao tipo considerado legítimo no sistema: a universidade.

Buscou-se verificar formas de acesso que permitissem ver não só acesso a vagas e ao mercado que são restritivos, mas também acesso a bens culturais e a conhecimentos clássicos e locais/regionais, a fim de que a convivência pública pudesse ser fortalecida (ARENDDT, 2000). Entende-se que esses elementos traduziriam um tipo de **pertinência social** para as atividades desenvolvidas pela IES. O estudo mostra que não há predominância de caráter público a partir da noção de público com a qual se trabalhou, porém mostra também que há

condições para que a vida acadêmica possa ganhar reconhecimento e proporcionar formação para além da meramente técnico-profissional para o mercado de trabalho.

O caráter público e democrático, tal qual compreendido por Santos (1999 e 2000) não é o que caracteriza as relações existentes no atual processo de expansão de vagas no ensino superior brasileiro, e isso se deve, além de outros fatores igualmente importantes, ao fato de que o acesso depende do auto-financiamento estudantil. Em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, a possibilidade de ingressar no mercado econômico do ensino superior é evidentemente limitada. Assim, as trocas econômicas sobrepõem-se à lógica da convivência e do acesso ao outro e ao seu saber (ARENDRT, 2000).

Entende-se que o efetivo fortalecimento do caráter público da educação superior no contexto da diversificação institucional passa por ampliar mecanismos de integração a bens culturais e sociais (SANTOS, 1999 e 2000; ARENDRT, 2000; UNESCO, 1999). É necessário garantir que os indivíduos possam ir além da simples absorção desses traços culturais e sociais, como consequência do fato de estarem consumindo uma mercadoria educacional ou por estarem se habilitando a uma formação técnico-profissional.

A garantia da acessibilidade a uma educação superior com legitimidade pública não poderia residir apenas na obtenção de reconhecimento social por parte de instituições que componham o modelo único ou seu contrário, o modelo diversificado (Capítulo 4). O limite de participação e integração, que esclarece o limite do caráter público da educação superior para aqueles que venceram a disputa mercadológica das vagas, está definido pela ausência de um tipo de vida acadêmica que claramente possa promover o conhecimento acadêmico e a formação profissional capaz de dialogar com as outras lógicas de vida, que os novos estudantes trazem consigo. A noção de **pertinência**, nesse caso, significaria encontrar formas de interlocução para promoção de conhecimento clássico e do conhecimento prático contemporâneo, tornando-se uma condição de honestidade por parte das IES com os

indivíduos que buscam acesso e se autofinanciam, bem como com a sociedade como organização cultural e política, para além do mercado.

De qualquer maneira, as necessidades e as perspectivas colocadas para a realidade estudada produziriam legitimidade temporária. Como lembra a definição de Weber (1994), a legitimidade nunca é definitiva e supõe não o consenso, mas o reconhecimento. Esta legitimidade é entendida como pública, neste estudo, quando responde a um caráter democrático de vida social e cultural, proporcionando a efetiva oportunidade de acesso ao conhecimento, de promoção e indagação sócio-cultural e ético-social. Isso não poderia acontecer de forma consensual pelo simples fato de que os interesses e as perspectivas dos agentes sociais são diversificadas.

Entretanto, numa perspectiva de qualificação da educação superior e de construção de seu sentido público na sociedade atual, entende-se necessário estar ao lado das forças sociais que não aceitam educação superior como resultado de forças competitivas de mercado econômico e econômico-produtivo. A educação superior, organizada em instituições com identidades diversas, não pode dispensar sua natureza crítica e reflexiva sobre a realidade mais próxima e mais ampla na qual se insere.

Os limites vividos pela educação superior brasileira na atualidade certamente não estão restritos a centros universitários. Eles se manifestam nos casos estudados, mas poderão ser encontrados em outros casos de centros universitários e de universidades como mostra a realidade das disputas de interesses entre agentes representativos dessas IES, analisada anteriormente (Capítulo 4).

6.2.2 Diversificação institucional e reforma política

Como se pode ver neste estudo, a legitimidade da instituição que serve de referência para pensar a história da educação superior, a universidade, foi colocada em questão. Isso se explica por diversas razões, havendo uma relação direta com as tendências de massificação no acesso e com mudanças na natureza e na forma de elaboração do conhecimento socialmente legitimado. Desta maneira, o conceito clássico de universidade moderna de pesquisa é relativizado, questionando-se sua capacidade de servir como modelo viável para um processo de ampliação de acesso por parte de grandes contingentes populacionais.

Na prática, evidentemente, não seria possível imaginar a massificação da universidade de pesquisa, tal qual foi definida como tipo-ideal neste estudo (Capítulo 4). O problema, entretanto, não está em defender a necessidade de implementação prática da relação entre ensino e pesquisa, pressupostos da universidade. A dificuldade reside justamente em viabilizar, numa única instituição, a pesquisa na sua qualidade maior e o ensino na sua acessibilidade, ou seja, tornado alcançável à massa.

De outro lado, no Brasil, o contexto em que se insere a problemática é de expansão educacional como investimento do setor privado, o qual está intensamente vinculada à lógica de mercado, em vários níveis. As reformas da educação superior, em diversos países (Capítulo 1), mostram que o fortalecimento do setor privado é um fato e que, além disso, os investimentos tendem a obedecer à lógica do mercado mais do que à natureza da atividade acadêmica de construção e de promoção do conhecimento.

No caso brasileiro, o sentido prescritivo da reforma educacional se apresenta claramente, não só nas exposições de argumentos e nos documentos, mas também nas práticas dos agentes estatais e sociais. Esse sentido fortalece, em vários níveis e por diferentes caminhos, a afirmação da lógica privatizante da reforma. Isso pode ser visto naquilo que se

torna hegemônico através (1) das recomendações dos organismos internacionais; (2) das ações políticas estatais; (3) da atuação de agentes institucionais privados; (4) da ação dos indivíduos, no mínimo, no sentido do auto-financiamento estudantil.

A postura de interrogação e de inquietação diante da realidade que se organiza hegemonicamente em torno de práticas utilitaristas permite um contraponto. A educação superior, para cumprir seu papel na sociedade, necessita proporcionar conhecimentos que possam contribuir para os indivíduos, para os grupos sociais e para sociedade, e isso requer não apenas profissionalização, mas também cultura geral e capacidade de problematização da realidade mais ampla na qual se inserem esses agentes de atividades técnico-econômicas, que são também culturais, políticas e sociais. Um sistema de educação superior que conte com expressiva participação de IES investindo estritamente no ensino, com vistas ao mercado de trabalho, como é o caso brasileiro, revela-se altamente limitador de possibilidade de realização do caráter público da educação superior.

Entende-se que o desafio não reside exatamente na defesa de um modelo institucional único que pretenda ter uma identidade de universidade de pesquisa. A questão está localizada muito mais no esforço por viabilizar acesso ampliado a outros níveis educacionais com a condição de que o conhecimento acadêmico não seja substituído por uma formação profissional restrita ao mercado, oriunda de interesses de mantenedoras, de empresas ou mesmo de indivíduos.

Diante disso, considera-se que a noção de educação terciária (WORLD BANK, 2003)¹²⁰, que amplia demasiadamente as possibilidades de tipos, formação e de titulação, não é idêntica ao conceito de educação superior. Este requer qualidade acadêmica, que se traduz

¹²⁰ Além das chamadas universidades corporativas, universidades virtuais, universidades de franquias a noção de educação terciária admite outras instituições como: companhias da mídia, bibliotecas, museus, editoras que oferecem serviços de *design* de currículo e preparação de material educacional para oferta on-line, também museus e bibliotecas que oferecem cursos de educação continuada. Ainda, há agentes educacionais que são empreendedores virtuais que se especializaram em reunir ofertantes e consumidores de serviços educacionais (WORLD BANK, 2003).

em formação científico e cultural no contexto de sociedades concretas, como nos inspira a pensar Ortega y Gasset (1999). Portanto, não é possível admitir-se a limitação de aprendizagens a conteúdos técnico-aplicáveis.¹²¹

A realidade mostra que, para além das instituições, as políticas estatais para a educação superior são instrumento fundamental no direcionamento para um ou outro caráter da educação superior. Assim, havendo ampliação de vagas, diversificação institucional e busca de qualificação a partir de ações fragmentárias, sem contar com a análise do sistema como um todo, os limites da reforma educacional podem ser expressivos. Além do sentido político hegemônico, há dificuldades na produção do debate público e da formulação de propostas diferenciadas para construção do caráter público, uma vez que, não havendo projeto para o sistema de educação superior, os questionamentos só poderão existir quando ocorrerem em torno das grandes orientações políticas já detectadas ou sobre ações pontuais. Tudo isso dispersa a energia direcionada para a análise sobre o tema da qualidade e do caráter público da educação superior.

6.3 A noção de público no estudo da educação superior

O estudo permitiu ver a necessidade de pesquisar a realidade da uma educação superior que cresceu de forma expressiva em período recente. É uma realidade que se diversifica a partir de políticas estatais e também de atuações políticas de interesses privados

¹²¹ Criticando a profissionalização precoce e os modelos de avaliação do ensino superior brasileiro Nunes (et al.), afirma que: “Educação, diversamente de adestramento profissional, é processo mais amplo: tem a ver, por exemplo, com competência global do indivíduo para processar idéias complexas, estabelecer relações de causa e efeito, relações multivariadas com causação múltipla e simultânea. Inclui, ademais, versatilidade no trato com a história da espécie e suas circunscrições nacionais; habilidade para o uso erudito da língua original do indivíduo, bem como a capacidade de ler e falar outras línguas, além da aptidão para se relacionar com o legado artístico da humanidade e com a herança científica que nos permite entender nossa posição relativa no universo” (2001, p. 15-16).

sem, no entanto, haver uma análise que projete o sistema de educação superior brasileiro para médio e longo prazos.

Viu-se que não é possível pensar a educação superior de forma independente de suas transformações no mundo globalizado proporcionadas pelas mudanças sociais ocorridas, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Nesse contexto, a noção de diversificação institucional coloca-se de forma incisiva e deve ser debatida e questionada, mas não poderá ser ignorada.

A expressividade do setor privado educativo no Brasil é inegável, e a tendência à diversificação das IES no sistema parece inexorável, tendo em vista a necessidade de ampliação no acesso e a heterogeneidade de interesses que acompanham essa expansão. O problema se coloca muito mais em termos de garantia da função pública da educação superior mesmo quando praticada pelo setor privado. Os limites estruturais do Estado como ente público e, especialmente, sua fragilidade atual diante da lógica de mercado, têm mostrado que é necessário agir politicamente para construir ou ampliar o caráter público dessas práticas sociais. A educação, por excelência, é um campo em que esse propósito precisa ser garantido.

A noção de público, de qualquer maneira, deve passar menos por um conteúdo cívico ou por uma concepção do homem virtuoso. Como se propôs, essa noção é ponto de partida e é meio, tendo sua finalidade dada pelo ponto de origem. Esse ponto inicial requer a compreensão ética de que para viver em sociedade é preciso estar disposto à criação e à recriação de verdades legitimadas provisoriamente, as quais requerem esforços de comunicação com indivíduos, racionalidades e posturas heterogêneas; é meio, porque se constitui em espaço de trocas, para exploração de possibilidades conjuntas sobre problemas comuns. Há, também, uma finalidade colocada na noção de público. Trata-se da busca de aprimoramento de relações sociais, da vida humana em sociedade e do alcance de condições de dignidade humana e social. O campo da educação superior tem como contribuir para isso.

Conclusão

O estudo se propôs a estudar o sistema de educação superior brasileiro no contexto de transformações históricas de caráter econômico, político e educacional ocorridas na última década. O objetivo maior era entender o possível caráter público da educação superior. Apresentou-se a ótica de organismos internacionais (BANCO MUNDIAL e UNESCO), mostrando não só a orientação privatizante das políticas educacionais, mas também um alargamento no conceito desse fazer através da expressão educação terciária. Criticou-se esta noção na medida em que ela dilui traços específicos do fazer acadêmico e da idéia de formação para a vida social. A educação terciária amplia o espectro de abrangências e de atividades possíveis nesse nível, mas restringe as formas de qualificação voltadas para a vida em sociedade a partir de formação acadêmica com conteúdo ético-social. De outra parte, a idéia de pertinência, defendida pela UNESCO (1999) contribuiu para formar a compreensão sobre a visualização prática do caráter público da educação superior. As experiências de diversos países mostram que há tendência não só de investimentos privados, mas também de importantes restrições à qualidade do trabalho acadêmico nas instituições de ensino superior que se ampliam, especialmente dos anos 1980 para cá.

Buscou-se em modelos de universidade e em idéias de educação superior caminhos para interpretar suas características e a função social que desempenham. Viu-se que, através da história, há modificações importantes e que nenhum modelo abstrato se realiza plenamente, servindo apenas de referência para interpretar o que predomina numa ou em outra sociedade em termos de sistema nacional de educação superior. De qualquer maneira, admite-se que o modelo de universidade moderna foi o de pesquisa e que as instituições, através dele, obtiveram importante repercussão e reconhecimento público.

O fato de ser elitista propiciava a esse tipo institucional legitimidade obtida através da compreensão de que detinha um saber superior. Reconhecido porque era disseminado e tornado útil socialmente, embora fosse de acesso bastante restrito. O reconhecimento ocorreria de forma bastante clara na área médica e de resultados tecnológicos. Porém, as transformações históricas tenderam a massificar o acesso a esse nível de ensino e a relativizar a legitimidade obtida pela instituição de educação superior naquele formato, o novo cenário fez com que o modelo institucional sofresse crise de legitimidade, ao mesmo tempo em que se multiplicavam formatos institucionais voltados para a massificação de títulos muito mais do que de conhecimentos.

Na história da sociedade brasileira, o modelo institucional universidade apareceu muito mais como idéia do que como consolidação. A ausência de tradição na constituição de *ethos* acadêmico distinto apareceu combinada a uma disputa forte entre o setor público e o setor privado da educação superior. O primeiro teve vantagens importantes, principalmente a partir da reforma educacional de 1968. Ironicamente, desenvolveu-se a partir do Estado autoritário uma identidade acadêmica forte para universidades público-estatais e, paralelamente, foi crescendo o setor privado de instituições que trabalhavam primordialmente com o ensino de massa. Ao longo das diversas fases históricas tem-se a predominância de um caráter público restrito, seja no sentido de clara definição acadêmica e formadora, seja no acesso a educação superior. Os diferentes contextos conjunturais mostram essa tendência estrutural no caso brasileiro.

O período e a realidade estudados mostram que o atual processo de reforma política da educação superior ocorre em um período no qual a demanda e a necessidade de reforma é indiscutível. Entretanto, o cenário dos acontecimentos e as diretrizes dadas pelas políticas estatais são discutíveis quando se trata do caráter público da educação superior. O problema maior não está na diversificação institucional, mas nos objetivos de sua implementação e na

maneira como isso ocorre. A amplitude do setor privado combinada com a ausência de critérios claros para formação de um sistema orgânico, bem como para garantia do caráter público necessário constituem problemas efetivos para educação superior brasileira. Nessa realidade coloca-se a possibilidade de competitividade estabelecida estritamente por critérios de mercado de títulos e preços, e isso é incompatível com educação, como fenômeno social que necessita realizar seu caráter público para além da ótica liberal utilitarista e com base na valorização da idéia de convivência social qualificada porque acessível e legítima.

A realidade dos casos estudados mostrou que existem limites importantes do ponto de vista da identidade acadêmica, porém aparecem potencialidades expressivas que têm origem na trajetória de identidade das instituições e no caráter regional das articulações que produzem para praticar educação. Essa realidade mostra também a necessidade de se avançar em estudos sobre os casos concretos para conhecer os traços que caracterizam suas práticas e concepções e para explorar possibilidades de ações a partir de princípios de vida pública, mas também a partir das possibilidades colocadas pela realidade.

Por fim, entendeu-se que o contexto em que se insere a reforma política da educação superior não contribui para a afirmação de seu caráter público. Entretanto, a atuação estatal e as práticas institucionais podem disputar espaços, a fim de garanti-lo. Isso requer propostas muito concretas, disposição por contribuir para qualificação da educação superior e, antes de tudo, compreensão de que esse nível educacional necessita de qualificação técnica, mas também pública para contribuir no desenvolvimento da sociedade brasileira. Desta maneira, além de profissionais bem formados em suas áreas, os indivíduos precisam estar habilitados para contribuir no sentido do aprimoramento e da integração social, e isso pressupõe uma formação que os desafie em termos de postura ético-social, a partir de conhecimentos teóricos e práticos.

O estudo não permitiu ver as perspectivas dos docentes e aí há um limite proporcionado pela sua viabilidade nessa etapa. Evidentemente que é indispensável saber o que pensam e como se posicionam esses agentes que constroem a prática da educação superior. É indispensável considerar a necessidade de participação ativa dos sujeitos – dirigentes e docentes – no debate sobre qualificação acadêmica interna às IES e na relação com outras IES que possuem caráter semelhante. Assim, cabe analisar a disposição dos docentes para estudo e implementação de ações de caráter acadêmico qualificado não idêntico à universidade, e nem em oposição a ela. Parece necessário o diálogo com a educação superior de um modo geral, buscando interlocutores em universidades experientes e buscando enfrentar os desafios para criar condições, visando a qualificar o conhecimento acadêmico com o qual se trabalha. Portanto, identificar e interpretar a formação dos docentes e entender sua ótica sobre a educação superior seria fundamental, mas não foi objeto deste estudo.

É necessário registrar ainda, que o desafio de estudar o caráter público da educação superior no contexto adverso não é simples, mas é valoroso, pois, estimula a resistência a simplificações sobre a realidade. Enfrentar esse desafio contribui para evitar a visão que limita a educação superior a um bem público por natureza; contribui para evitar entendê-la apenas como resultado de serviço de natureza social e/ou comercial, o qual garantiria ganhos individuais com instrução e como informação, repercutindo por si só ganhos para a sociedade. De outra parte, buscar o caráter público no sentido de construção social não restrita a determinados espaços, no sentido de acesso amplo, mas também de pertinência social e de instigação para compromissos ético-sociais, permite que a realidade não seja simplificada. Dessa maneira, as características que são hegemônicas não são ignoradas e nem desvalorizadas, entretanto elas também não são entendidas como absolutas, permitindo a busca de contrapontos e evitando simplificações.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: alguns tópicos para discussão. *ANPED - Anuário do GT Estado e Política Educacional*, 2000.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.3, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.
- ALMEIDA, Paulo Henrique de. A expansão recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 12, n. 3, p. 143-157, dez. 2002.
- AMARAL, A. e TEIXEIRA, P. Private Higher Education and diversity: an exploratory survey. *Higher Education Quarterly*. v. 55, n. 4, Oct., 2001.
- ARENDT, H. *A condição humana*. 10^a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- ARENDT, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester et al. *Educação e cidadania*. 6^a ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Habermas e Weber: Da instrumentalização da moral aos fundamentos morais da democracia. In: SOUZA, Jessé (org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: UNB, 2000.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C., 1995.
- BAUMAM, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BOYER, Ernest. *Una propuesta para la educación superior del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação (Câmara de Educação Superior). Parecer CES 738/98. Relator Arthur Roquete de Macedo, aprovado em 05 de novembro de 1998.
- BRAVO, R. Sierra. *Tesis doctorales e trabajos de investigación científica: metodología geral de su elaboración e documentación*. 4^a ed. Madrid: Paraninfo, 1996.

- BRONNER, Stephen E. *Da teoria crítica e seus teóricos*. Campinas, SP: Papirus, 1997.
- BUARQUE, Cristovam. *A universidade global*. Trabalho apresentado na Conferência Mundial de Educação Superior 1998+5. UNESCO: Paris, junho/2003
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3^a ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1990.
- CATANI, A. M. (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação na América Latina no limiar do século XXI*. São Paulo: Autores Associados, 1998.
- CHARLE, Christophe e VERGER, Jacques. *História das universidades*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélió (org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CHAVES, Mirian W. O liberalismo de Anísio Teixeira. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.110, p. 203-211, julho, 2000.
- CORAGGIO, J. L. Universities and National Knowledge-based Development: An Alternative to a Global Knowledge Bank. In: GMELIN, W.; KING, K and McGRATH, S. (eds.) *Knowledge, Research and International Cooperation*. UK: University of Edinburgh, 2001.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.
- CUNHA, L. A. *A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, L. A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CUNHA, Luiz A. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- CUNHA, Luiz A. *Universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- CUNHA, Maria Isabel. Projeto Pedagógico e reformulações curriculares. In: LEITE, Denise; TUTIKIAN, Jane; HOLZ, Norberto (orgs.). *Avaliação e Compromisso: construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública*. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 2000.
- DOMINGUES, José M. *Teorias sociológicas no século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DURAHM, Eunice. *Grandes Depoimentos (Série)* Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Brasília: Ed. ABMES, 2002.

DURHAM, E. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In CATTANI, A. M.(org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998.

DURHAM, E. Apresentação. In: DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (org.). *O ensino superior em transformação*. São Paulo: NUPES, 2001.

DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (org.). *O ensino superior em transformação*. São Paulo: NUPES, 2001.

DURHAM, Eunice. A missão dos Centros Universitários. In: UNIVATES. *Anais do Seminário Nacional de Centros Universitários*. Lajeado: UNIVATES, 2001.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada*: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. 2^a. ed. *Universidade e poder: análise crítica/ fundamentos históricos*. Brasília: Ed. Plano, 2000.

FEATHERSTONE, Mike. Da universidade à pós-universidade? Explorando as possibilidades de novas formas de comunicação. SANTOS FILHO, José Camilo dos. E MORAES, Silvia E. (orgs.). *Escola e universidade na pós-modernidade*. Campinas, São Paulo: Mercado de Letras/ FAPESP, 2000.

FERRY, Jean-Marc (et all). *El Nuevo espacio publico*. Gedisa, s/d.

FRANTZ, Walter e SILVA, Enio Waldir da. *As funções da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

FREITAG, Bárbara. *Educação, Estado e sociedade*. São Paulo: Moraes, 1986.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GERMANO, José W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1992.

GÓMEZ, José M. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 1999.

GRACIANI, M. S. S. *O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade em questão*. Petrópolis: Vozes, 1982.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a politica e o estado moderno*. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GUARGA, Rafael. *Paris + 5: Seguimento o revision de la conferencia mundial sobre educacion superior de la UNESCO (Paris , 1998)*. Uruguai, Julho de 2003. Disponível em: www.rau.edu.uy. Acesso em 22.10.2003.

- HABERMAS, J. A idéia de universidade: processos de aprendizagem. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v.74, n.176, p.111-130, jan./abr., 1993.
- HABERMAS, J. *A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.
- HELLER, Agnes e FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1998.
- HERSCHMANN, M. M. A arte do operatório: medicina, naturalismo e positivismo. In: HERSCHMANN, M. M. e PEREIRA, C. A. (orgs.). *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- HONNETH, Axel. Teoria crítica. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. *Teoria social hoje*. São Paulo: UNESP, 1999.
- HUNT, E. K. e SHERMAN, H. J. *História do pensamento econômico*. 12^a. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- KENT, R. (Comp.) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: los años 90*. Expansión privada, evaluación y posgrado. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- KENT, Rollin (Comp.) *Experiencias de reforma en la educación superior en América Latina: los años noventas*. México: Plaza y Valdes Editores, 2001.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia da Letras, 1988.
- LEITE, Denise B. Avaliação institucional como um organizador qualificado: na prática, é possível repensar a univesidade? In: SGUISSARDI, V. (org.). *Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- LEITE, Denise B. C. Avaliação institucional e a produção de novas subjetividades. IN: SOBRINHO, J. D. *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000a.
- LEITE, D.; TURTIKIAN, J. e HOLZ, N. *Avaliação e compromisso: construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000b.
- LEITE, Denise B. *Pressões internacionais, redesenho capitalista e avaliação das universidades: em direção à Universidade Global?* Porto Alegre: UFRGS, 2002.

LEITE, Denise B. (Coord.). *Inovação e avaliação institucional: efeitos e mudanças na missão das universidades contemporâneas*. Porto Alegre: UFRGS, 2002a.

LEITE, Denise. Avaliação institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades. In: *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior – RAIES*, v. 7, n. 2, jun. 2002b.

LEITE, Denise B. C. e SANTIAGO, Ruy. *Avaliação institucional, modelos de governo e neo-managerialismo nas universidades*. Documento de trabalho, 2002c.

LEITE, Denise. Sistemas de avaliação das instituições de ensino superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. (coord.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002d.

LUCE, Maria Beatriz. Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil. Disponível em <136.142.158.105/lasa2001/luce.pdf> Acesso em 14.09.2003.

MACEDO, Dirce. O ensino superior privado no Brasil. *Universidade e Sociedade*. v.2, n.3, jun. 1992.

MARI, Hugo. Categorização. In: MARTINS, R. P.; MARI, H. *Universos do conhecimentos*. Belo Horizonte: FALE-UFMG, 2002.

MARTINI, Rosa M. F. Habermas e a transformação pós-moderna do conceito de formação. Porto Alegre, *Educação e Realidade*. v.25, n.1, p.163-180, jan/jun 2000.

MARTINS, C. B. *O ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MARTINS, Estevão de Rezende. Educar para a humanidade: história e iluminismo. In: RHODEN, Valério (org.). *Idéias de universidade*. Canoas: ULBRA, 2002.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1985.

MENEZES, Luís Carlos de . *Universidade sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

NADAI, Elza. A cruzada do progresso: a Escola Politécnica. In: _____. *Ideologia do progresso e ensino superior*. São Paulo: Loyola, 1987.

NEVES, Clarissa E. B. Ensino superior privado no Rio Grande do Sul: a experiência das universidades comunitárias. *Documento de Trabalho NUPES 6/95*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1995.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. (coord.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. *Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v.15, n 1, maio 2003.

NUNES, Edson et al. *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.

NUNES, Edson. Estrutura e ordenação da educação superior: taxionomia, expansão e política pública. *Seminário Universidade: Por que e como reformar?* MEC/SESU, agosto de 2003. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 10.04.2004.

NUNES, Edson et al. *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo da OAB, provão e avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

OECD. *The OECD Observer*. n. 214, oct./nov. 1998. Disponível em: <http://www1.oecd.org/publications/observer/214/article4-eng.htm> Acesso em: 25.01.2004

OLIVEN, Arabela C. *A paroquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.

OLIVEN, Arabela C. Resgatando o significado do departamento na universidade brasileira. In: MARTINS, Carlos B. (org.). *Ensino superior brasileiro*. São Paulo: Brasiliense 1989.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. (coord.) *Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002.

ORTEGA Y GASSET, José. *Missão da Universidade*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

ORTEGA, Francisco. 2^a. ed. *Para uma política da amizade: Arendt, Derrida, Foucault*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

PANIZZI, Wranna M. *Universidade: um lugar fora do poder*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

PANIZZI, Wranna; LEITE, Denise. *Movimento modernista no Brasil e a universidade*. Mimeo. Porto Alegre, s/d.

PINHEIRO, M. F. S. *O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UM CONFLITO NA CONSTITUINTE (1987/88)*. UNB, TESE DE DOUTORADO, 1991.

PINTO, Álvaro Vieira. *A questão da universidade*. São Paulo: Cortez, 1986.

POLIN, Raymond. Indivíduo e comunidade. In: QUIRINO, C. G. e SOUZA, M. T. S. de. *O pensamento político clássico*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.

POPKEWITZ, Thomaz S. *Reforma educacional: uma política sociológica*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PUNTEL, Lorenz B. A universidade alemã: tradição, situação crítica atual, perspectivas. In: RHODEN, Valério (org.). *Idéias de universidade*. Canoas: ULBRA, 2002.

RANIERI, Nina B. *Educação superior, direito e estado: na lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei no. 9.394/96)*. São Paulo: Ed da USP, FAPESP, 2000.

ROSSATO, Ermélio. *As funções da universidade segundo Anísio Teixeira*. Porto Alegre, 2003. (Tese de Doutorado).

ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

- RUBY, Christian. *Introdução à filosofia política*. São Paulo: UNESP, 1998.
- SAMPAIO, H. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.
- SAMPAIO, Helena. Trajetórias e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil. *Avaliação*. Separata da Revista Avaliação. Porto Alegre, v. 7, n. 4, mar., 2000.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. E MORAES, Silvia E. (orgs.). *Escola e universidade na pós-modernidade*. Campinas, São Paulo: Mercado de Letras/ FAPESP, 2000.
- SANTOS, Boaventura de S. *Reinventar a democracia*. Cadernos Democráticos n° 4. Lisboa: Gradiva, 1998.
- SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- SANTOS, B. de S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, Francisco de A. *O liberalismo*. Porto Alegre: Ed da Universidade, 1991.
- SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. 2ª ed. UNB: Brasília, 1997.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Educação superior contemporânea: perspectiva internacional*. 1990. Disponível em: www.schwartzman.org.br Acesso em: 20.03.2003.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Higler educacion and the demands of the new economy in Latin America*. 2002. Disponível em: www.schwartzman.org.br Acesso em: 20.03.2003.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Nota sobre a expansão do ensino superior privado*. 1997. Disponível em: www.schwartzman.org.br Acesso em: 26.08.2003.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Quality, standards e globalization in higher education*. Dublin Castle, abril, 2003. Disponível em: www.schwartzman.org.br Acesso em: 20.03.2003.
- SCHWARTZMANN, Simon. O futuro da educação superior no Brasil. In: PAIVA, V. E WARDE, M. J. (orgs.). *Dilemas da educação superior na América Latina*. Campinas, SP: Papirus, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, E. e SAMPAIO, H. (orgs.). *O ensino superior em transformação*. São Paulo: NUPES, 2001.
- SCHWARTZMAN, Simon In: PAIVA, V. e WARDE, M. J. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. São Paulo: Papirus, 1994.
- SEIXAS, Ana Maria. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise*. Porto, Portugal: Afrontamento, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar. *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, V. & SILVA Jr. J. dos R. (orgs.). *Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa*. São Paulo: Xamã, 2001.

SGUISSARDI, V. (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, Valdemar e SILVA Jr., João dos Reis. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVEIRA, M. J. A evolução da concepção de universidade no Brasil. In: TUBINO, M. J. G. (org.). *A universidade ontem e hoje*. São Paulo: IBRASA, 1984.

SOARES, Maria Susana Arrosa (coord.). *Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, Hélió (org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes/ Porto Alegre: CIPEDDES, 1999.

SOUZA, Jessé. Acerca do lugar da moralidade na política: Weber, Habermas e a singularidade cultural alemã. In: SOUZA, Jessé (org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: UNB, 2000.

TAVARES, José A. G. A universidade, a formação das elites e a construção do Estado no Brasil. In: SCHMIDT, Benício V. (et al.). *Entre escombros e alternativas: ensino superior na América Latina*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. 6^a. ed. Petrópolis, Vozes, 1999.

TRIGUEIRO, M. G. S. *O ensino superior privado no Brasil*. Brasília: Paralelo 15, São Paulo: Marco Zero, 2000.

TRINDADE, Hélió (org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes/ Porto Alegre: CIPEDDES, 1999.

UNESCO. *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, Unesco, MEC/SESU, 1999a.

UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XXI*. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior. Brasília: UNESCO/CRUB, 1999b.

VIANNA, Werneck L. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANNA, Werneck L. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé de (org.). *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

VIZENTINI, Paulo G. F. A globalização e os impasses do neoliberalismo. In: VIZENTINI, Paulo G. F.; CARRION, Raul K.M. (org.) *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1997.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WORLD BANK. *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington D. C., 23 de May de 2003. Disponível em: www.worldbank.org Acesso em: 26.08.2003.

WORLD BANK. The task force on higher educacion and society. *Higher educacion in developing countries: peril and promise*. Washington: The World Bank, 2000.

XARÃO, Francisco. *Política e liberdade em Hannah Arendt*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2000.

YARZÁBAL, Luis. *Consenso para a mudança na educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2002.

Apêndices

Apêndice A Fontes primárias consultadas

1 Organismos internacionais

Documentos da UNESCO – 1995, 1998, 2003.

Documentos do Banco Mundial – 1994, 2000, 2003.

Documento da OCDE – 1998

2 Legislação

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (Câmara de Educação Superior). Parecer CES 618/99, aprovado em 08 de junho de 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (Câmara de Educação Superior). Parecer CES 250.2002, aprovado em 07 de agosto de 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (Câmara de Educação Superior). Resolução CES 23, de 5 de novembro de 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (Câmara de Educação Superior). Resolução CES 2, de 7 de abril de 1998.

BRASIL. Decreto Presidencial 2.207, de 15 de abril de 1997.

BRASIL. Decreto Presidencial 2.306, de 19 de agosto de 1997.

BRASIL. Decreto Presidencial 3.860, de 09 de julho de 2001.

BRASIL. Decreto Presidencial 4.914, de 11 de dezembro de 2003.

BRASIL. Lei 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação (PNE).

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação brasileira.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria 2.041, de 22 de outubro de 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria 639, de 13 de maio de 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2001.

Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acessado em: 18.12.2002.

3 Imprensa escrita

OS BASTIDORES DA FRITURA. *CORREIO BRASILIENSE*. BRASÍLIA, 12.09.2003.

ANCONA-LOPEZ, MARÍLIA. ESCLARECIMENTO À COMUNIDADE ACADÊMICA (NOTA), *JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO*. 15.04.2003, p, B7.

ANCONA-LOPEZ, MARÍLIA. PESQUISA NÃO É BRINCADEIRINHA.. *O GLOBO*. RIO DE JANEIRO, 09.05.2003, CADERNO O PAÍS, p. 5.

ANCONA-LOPEZ, MARÍLIA. ADMIRADA, ESTARRECIDA: CICLO NOCIVO NA EXPANSÃO DO ENSINO. (INFORME PUBLICITÁRIO). *O GLOBO*. RIO DE JANEIRO, 05.2003.

UniCidade. Tempos muito estranhos: os fundamentalismos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 13.04.2003, p. A9.

ANUP. A propósito de ‘estranhos fundamentalismos’. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 20.04.2003, 2ª ed., p, A3.

ANUP. Estranho no Ninho. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 20.04.2003, p.A9.
UniCidade. Conspiração Rechaçada. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 06.06.2003.

AZEVEDO, João Carlos. *O guizo do gato*. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 11.06.2003.

MACHADO, Gilmar. Centros universitários: ‘o ensino superior virou balcão de negócios’. Entrevista do Deputado, *Jornal Folha Dirigida*. Rio de Janeiro, 21.08.2003

‘Conglomerados’ dominam ensino superior. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 02.12.2001. Folha Cotidiano, p. C1.

Faculdades privadas criam três cursos por dia. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 18.10.2003. Folha Cotidiano, p.C1.

Ministro não vê sobrevida do ensino gratuito. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 21.10.2001. Folha Cotidiano, p.C3.

GOIS, Antônio. Expansão de centros universitário cria atrito. *Jornal Folha de São Paulo* Paulo, 27.05.2003.

4 FONTES DE CENTROS UNIVERSITÁRIOS

4.1 Documentos institucionais – Estatutos, Regimentos, Planos de Desenvolvimento Institucional, Relatórios Anuais, Material de divulgação das duas instituições.

4.2 Entrevistas com Reitores, Vice-reitores, Coordenadores de curso, Coordenadores de núcleos e Assessores das duas instituições.

5 Outros documentos

ANACEU. *Assembléia Geral: Ata integral*, 03/06/2003.

Ofício Circular 047/CA/Fuvates. Lajeado, 10 de junho/2003.

Centros Universitários Gaúchos. Correspondência dirigida a ANACEU, 04.07.2003.

BERSCH, Danilo. *Carta Aberta aos Membros da ANACEU*. UNIVATES, Lajeado, 29 de outubro/2003.

BERSCH, Roque Danilo. *O sentido do Centro Universitário no contexto das IES do Brasil*. UNIVATES: Lajeado, outubro /2003.

BROSSARD, Paulo. *Parecer oferecido à ANACEU* (Acerca da autonomia dos Centros Universitários), Porto Alegre, 2002.

E-mail. Enviado por Ronald@univercidade.edu em 01.11.2003. Apresenta cópia de e-mail trocados, contando discordâncias, acusações e rupturas entre Ronald Levinsohn e Eduardo Storópoli.

GOLDMAN, Alberto. Projeto de Lei 4560/2001. 25.04.2001.

UNIVERCIDADE. *Carta Aberta II*. (Divulga Projeto de Decreto apresentado por João Carlos Di Gênio, em 21.10.2003 ao Secretário de Educação Superior do MEC).

Apêndice B
Lista de Entrevistados

Centro Universitário 1 – UNI 1		
UNI 1/R	Reitor	julho/2003
UNI 1/PR	Pró-reitor	julho/2003
UNI 1/CC	Coordenador de Curso	julho/2003
UNI 1/CC	Coordenador de Curso e de Pós-graduação	julho/2003
UNI 1/CC	Coordenador de Curso	julho/2003
UNI 1/AS	Assessor da Reitoria/ Coord do Vestibular	julho/2003
UNI 1/CN	Coordenador de Núcleo de Asses. Universitária	julho/2003

Centro Universitário 2 - UNI 2		
UNI 2/R	Vice-reitor	julho/2003
UNI 2/PR	Pró-reitor	maio/2003
UNI 2/PR	Pró-reitor	julho/2003
UNI 2/CC	Coordenador do Curso	julho/2003
UNI 2/CC	Coordenador do Curso	julho/2003
UNI 2/AS	Assessor da Reitoria	maio/2003
UNI 2/CN	Coordenador do Núcleo de Asses. Pedagógica	julho/2003

Personalidades vinculadas ao Poder Executivo – PEX		
PEX	Ex-funcionária da DEMEC	junho/2003
PEX	Ex-presidente da CAPES	julho/2003

Apêndice C

Roteiros de entrevistas

Roteiro para com dirigentes de centros universitários

- 1 O que mudou em sua IES com a transformação de faculdade para centro universitário?
- 2 Como se pode constatar a excelência de ensino desenvolvido em sua IES?
- 3 Em sua opinião, o que de fato diferencia o centro universitário de outros tipos de IES?
- 4 Que tipo de mudanças as atuais políticas estatais têm provocado em sua instituição?
- 5 Que mudanças a atual política de avaliação do ensino superior tem provocado no cotidiano de sua instituição?
- 6 Além das atividades de ensino, a pesquisa e a extensão são praticadas? Como são concebidas e que práticas se destacam nesse campo?
- 7 Como aparecem as atividades de iniciação científica e investigação desenvolvidas por estudantes em sua instituição?
- 8 Como é a organização acadêmico-administrativa (colegiados, departamentos, coordenações, centros, etc.) e como se viabilizam os espaços para participação de docentes?
- 9 Na caracterização dos estudantes de sua IES, quais os traços que se destacam?
- 10 As instituições educacionais possuem um caráter público mais visível em algum momento do desenvolvimento de suas atividades. Como se traduz essa idéia na atuação de sua instituição?
- 11 Quais as suas expectativas quanto ao futuro de sua instituição (universidade, centro univ. especialização em alguma área)?
- 12 Outros:

(continuação)

Roteiro para entrevistas com personalidades ligadas ao Poder Executivo

- 1 Qual é a origem da idéia de centros universitários?
- 2 Quem gestou a concepção e com que propósito?
- 3 Qual a função dos centros universitários no sistema de ensino superior brasileiro?
- 4 A legislação exige excelência de ensino, que elementos devem garantir a excelência no ensino?
- 5 Além desse elemento, o que se destaca na legislação para definição da identidade do tipo centro universitário?
- 6 A regulação estatal tem contribuído para construir a especificidade desse tipo institucional?
- 7 Que efeitos a sistemática de avaliação dos centros universitários – credenciamento e reconhecimento – tem gerado?
- 8 Na busca de uma identidade mais clara, os centros universitários virão a desenvolver pesquisa? Em que termos?
- 9 O centro universitário pode ser entendido como uma fase de transição para universidade?
- 10 O debate em torno da autonomia dos centros universitários parece tornar mais difícil esclarecer a especificidade dessas IES. Muitos deles projetam transformar-se em universidade. Como o senhor(a) avalia o problema?

Apêndice D

Quadro 1.1 - Concepção de educação superior e de diversificação institucional em documentos de organismos internacionais

Documento	Concepção	Diversificação
UNESCO 1995 – Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior	A noção de educação superior enfatiza a identidade clássica com valorização da pesquisa e de atividades de extensão. Dá ênfase também à autonomia e à liberdade acadêmica , recomendando que as ações voltadas ao crescimento econômico não se sobreponham à sustentabilidade e ao desenvolvimento social .	A diversificação ocorre entre: tipos de instituições universitárias ou não, diferenciadas pela quantidade e qualidade da pesquisa; tamanhos das IES; perfis acadêmicos e níveis de estudos; o corpo de estudantes que se diferencia em idade e conjugação com o trabalho; origens do financiamento com tendência ao crescimento do financiamento privado.
UNESCO 1998 – Declaração Mundial sobre a Educação Superior: visão e ação	Considerando o expressivo crescimento da educação superior e o aumento da desigualdade entre países nesse nível educacional, durante a segunda metade do século XX, a educação superior é entendida como elemento fundamental para: educar e formar pessoas altamente qualificadas; oferecer oportunidades para aprendizagem permanente, visando à cidadania e à participação plena na sociedade para consolidar direitos humanos; promover, gerar e difundir conhecimentos por meio da pesquisa e da extensão; compreender e difundir culturas ; proteger e consolidar valores da sociedade ; contribuir para melhoria da educação em todos os níveis .	‘A diversificação de modelos de educação superior e dos métodos e critérios de recrutamento é essencial tanto para responder à tendência internacional de massificação de demanda como para dar acesso a distintos modos de ensino e ampliar este acesso [...]. Sistemas mais diversificados de educação superior são caracterizados por novos tipos de instituições de ensino terciário: públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos entre outras.[...]’
UNESCO 2003 – Conferência Mundial sobre Educação Superior (sem documento final)	Não houve documento final comum , já não houve consenso sobre os Termos. O documento obtido, do Reitor Rafael Guarga ¹²² , lamenta e denuncia a impossibilidade de consenso naquela Conferência, tendo em vista a disparidade entre discussões de grupos de trabalho e a tendência predominante na plenária final.	Não há informação.

¹²² Reitor da Universidad de la República/ Uruguay, elaborou um documento que disponibilizou na internet. O título é *Paris+5 Seguimiento o revision de la conferencia mundial sobre educación superior de la UNESCO (Paris, 1998)* e a data é Julio de 2003, disponível em <http://www.rau.edu.uy/universidad>.

(continuação)

<p>Banco Mundial 1994 – La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia</p>	<p>Defende a necessidade de reforma do ensino superior em países em desenvolvimento, objetivando a ampliação do acesso, o maior financiamento privado com base numa ótica econômica. A reforma pode ser feita com pouco ou nenhum aumento nos gastos públicos, já que há que atender outros níveis educacionais. A reforma deve fomentar maior diferenciação de instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que as IES públicas diversifiquem as fontes de financiamento; redefinir a função do governo no ensino superior; adotar políticas que dêem prioridade à qualidade e à igualdade.</p>	<p>Considera fundamental diversificar instituições e programas de estudos. Reconhece que as matrículas tem crescido em instituições de ensino superior não universitárias, que incluem politécnicos, institutos profissionais e técnico de ciclo curto, <i>community colleges</i> e programas de ensino a distância. Salienta os custos são mais baixos em relação às universidades, sendo mais baratos para os estudantes e tendo maior facilidade por parte de mantenedoras privadas</p>
<p>Banco Mundial 2000 – Higher Education in Developing Countries: peril and promise</p>	<p>Privilegia a análise sobre problemas de eficiência e organização do ensino superior, voltando-se para defesa da diversificação de fontes de financiamento e de instituições e programas educacionais.</p> <p>A educação superior é vista como um bem econômico antes de mais nada, capaz de produzir resultados importantes do ponto de vista do desenvolvimento social.</p> <p>Há necessidade de presença estatal para regular o setor educacional, não sufocando a lógica de mercado e garantindo qualidade.</p> <p>O Estado, de qualquer maneira, tende a perder força diante da lógica de desenvolvimento do conhecimento e da pesquisa que é internacional.</p>	<p>Horizontalmente, há um grande crescimento no número de instituições operadas por mantenedores privados, principalmente os que têm fins lucrativos, mas também por instituições filantrópicas e grupos religiosos. Privilegia instituições privadas com fins lucrativos e privadas sem esses fins, considerando essa distinção mais útil do que a separação entre públicas e privadas.</p> <p>Verticalmente a diferenciação, ocorre tipos de instituições que variam de acordo com públicos e com a natureza das atividades que privilegia. O documento trata de quatro tipos verticais: universidades de pesquisa, universidades regionais ou provinciais, escolas profissionais e escolas vocacionais.</p> <p>O estudo afirma que o sistema de educação superior precisa ser estratificado, a fim de garantir qualidade e educação de massa. Os segmentos sociais seriam orientados (1) à pesquisa e à alta competitividade ou (2) à educação mais acessível, de massa, voltada para o ensino.</p>

(continuação)

<p>Banco Mundial 2003 – Constructing Knowledge Societies: new challenges for tertiary education</p>	<p>Expõe dois conceitos fundamentais: Educação terciária: toda educação pós-secundária que emerge de uma onda de diversificação de atores e instituições no mercado da educação superior. Bem público global: admite o crescimento da educação superior no contexto da crescente importância das forças de mercado interna ou externamente a uma nação. Para além dessa noção de bem público nacional, a educação como bem público global decorre da diversidade e da competitividade do mercado internacional no campo educacional.</p>	<p>Principais atores e instituições: universidade virtuais, universidade de franquia, universidade corporativas, companhia da mídia, bibliotecas, museus e outras instituições e agentes de educação.</p>
<p>OCDE 1998</p>	<p>A educação terciária é considerada fundamental para o processo de aprendizagem continuada e para a sociedade do conhecimento. É constituída a partir de uma grande amplitude, incorporando a maioria das formas e níveis de educação pós-secundário. Focaliza a diversidade de demandas e de ofertas educacionais as quais criam os padrões para o segmento da educação terciária.</p>	<p>Inclui tanto universidades convencionais como outros tipo de instituições e de programas. A direção da mudança tem sido estabelecer mais diversidade e menos diferenciação formal. Diferenciação formal parece vir mais pelos tipos de instituições e a diversidade viria pela multiplicidade de missões, de cursos e de programas.</p>

Apêndice E

Quadro 4.1 - Marco Legal¹²³

DIVERSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Legislação	Artigos Pertinentes à Diversificação Institucional	Destaque
<p>Lei 4.024 de dezembro de 1961</p> <p>Lei de Diretrizes e Bases da Educação</p>	<p>Art. 66. O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário.</p> <p>Art. 67. O ensino superior será ministrado em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional.</p> <p>Art. 79. As universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior. [...]</p> <p>Art. 80 As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos. [...]</p> <p>Art. 81. As universidades serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações ou associações. A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será precedido de autorização por decreto do governo federal ou estadual.</p> <p>Art. 83. O ensino público superior, tanto nas universidades como nos estabelecimentos isolados federais, será gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. (art. 168, II da Constituição).</p> <p>Art. 84. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor <i>pro tempore</i>.</p> <p>Art. 85. Os estabelecimentos isolados serão constituídos sob a forma de autarquias, de fundações, ou associações.</p> <p>Art. 86. Os estabelecimentos isolados, constituídos sob a forma de fundações, terão um conselho de curadores, com as funções de aprovar o orçamento anual, fiscalizar a sua execução e autorizar os atos do diretor não previstos no regulamento do estabelecimento.</p>	<p>Noção de ensino superior aparece antes da noção de universidade.</p>
<p>Lei 5.540 de novembro de 1968</p>	<p>Art. 2.º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público e privado.</p> <p>Art. 8.º Os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão sempre que possível incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento.</p> <p>Art. 18. Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face a peculiaridades do mercado de trabalho regional.</p>	<p>Universidade e pesquisa.</p> <p>IES isoladas e o estímulo à unificação.</p> <p>Cursos de formação de tecnólogos.</p>

¹²³ Os registros que seguem transcrevem extratos dos textos legais. Os destaque em negrito foram incluídos na transcrição.

(continuação)

<p>Lei 9.394 de dezembro de 1996</p> <p>Lei de Diretrizes e Bases da Educação</p>	<p>Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.</p> <p>Art. 48, § 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.</p> <p>Art. 52, § Único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo de saber.</p> <p>Art. 54, § 2º. Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público</p>	<p>Diferenciação de IES pelos graus de abrangência .</p> <p>Autonomia para expedir diplomas.</p> <p>Extensão da autonomia universitária.</p>
<p>Decreto 2.207 de abril de 1997</p>	<p>Art. 4º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:</p> <p>I – universidades;</p> <p>II – centros universitários;</p> <p>III – faculdades integradas;</p> <p>IV – faculdades;</p> <p>V – institutos superiores ou escolas superiores.</p> <p>Art. 5º</p> <p>§ 2º A criação de universidades privadas se dará por transformação de instituições de ensino superior já existentes e que atendam o disposto na legislação pertinente.</p> <p>§ 3º As universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, deverão comprovar a existência de atividades de ensino e pesquisa tanto em áreas básicas como nas aplicadas.</p> <p>Art. 13. Nos termos do § 2º do art. 88 da Lei nº 9.394, de 1996, as instituições atualmente credenciadas como universidades terão o prazo de oito anos para cumprir integralmente as condições estabelecidas no art. 52 da mesma Lei, observados os seguintes prazos intermediários</p> <p>VII - o descumprimento dos requisitos fixados neste artigo, nos prazos estabelecidos, resultará na reclassificação da universidade em centro universitário, até nova avaliação positiva.</p>	<p>Nomeia Centros Universitários como um tipo de IES nova.</p> <p>Criação de Universidade privada.</p> <p>Universidade especializada.</p> <p>Universidade Pode ser rebaixada para Centro Universitário.</p>
<p>Decreto 2.306 de agosto de 1997</p>	<p>Art. 8º. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em:</p> <p>I - universidades;</p> <p>II - centros universitários;</p> <p>III - faculdades integradas;</p> <p>IV - faculdades;</p> <p>V - institutos superiores ou escolas superiores.</p> <p>Art. 9º. As universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição Federal, caracterizam-se pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ainda ao disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996.</p> <p>Parágrafo único. A criação de universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, dar-se-á mediante a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa em áreas básicas, como nas aplicadas.</p>	<p>Revoga o Decreto 2.207 de abril de 1997, mas não muda a classificação das instituições.</p> <p>Reafirma o tipo Centro Universitário.</p>

(continuação)

<p>Lei 10.172 de janeiro de 2001</p> <p>Plano Nacional de Educação</p>	<p>4.2. Diretrizes</p> <p>O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. [...]</p> <p>É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino. [...]</p> <p>Deve-se assegurar, portanto, eu o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total.</p> <p>Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso também reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes [...]</p> <p>4.3 Objetivos e Metas:</p> <p>8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.</p> <p>9. Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódico de cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.</p> <p>10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.[...]</p> <p>18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.</p>	<p>Diversificação institucional, sendo a universidade o núcleo.</p> <p>Reconhece relevância ao setor privado e solicita qualidade.</p> <p>Define mínimo de vagas para setor público.</p> <p>Diversificar para atender demandas específicas.</p> <p>Práticas de pesquisa no processo ensino aprendizagem.</p>
<p>Decreto 3.860 de julho de 2001</p>	<p>Art. 7º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em:</p> <p>I - universidades;</p> <p>II - centros universitários; e</p> <p>III - faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.</p> <p>rt. 8º As universidades caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ao que dispõem os arts. 52, 53 e 54 da Lei no 9.394, de 1996. [...]</p> <p>§ 2º A criação de universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei no 9.394, de 1996, dar-se-á mediante a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa, tanto em áreas básicas como nas aplicadas, observado o disposto neste artigo.</p>	<p>Revoga o Decreto 2.306 de agosto de 1997.</p> <p>Reafirma o tipo Centro Universitário.</p>

<p>Portaria/MEC 1.465 de julho de 2001</p>	<p>Art. 3º. Observado o disposto no artigo anterior, a SESu solicitará ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP, a realização de avaliação na instituição em processo de credenciamento.</p> <p>Art. 6º. A homologação de parecer desfavorável conduzirá ato do Poder Executivo de descredenciamento da instituição ou, se for o caso, de credenciamento em outra classificação institucional.</p> <p>Art. 7º. - A SESu recomendará à CES o credenciamento, pelo prazo de cinco anos, das universidades e centros universitários que, na data de publicação desta Portaria, atenderem aos seguintes requisitos :</p> <p>I - ter obtido conceitos A ou B em mais da metade de seus cursos avaliados nas três últimas edições do Exame Nacional de Cursos</p> <p>II - ter obtido conceitos CMB ou CB em mais da metade de seus cursos avaliados nas condições de oferta dos cursos de graduação;</p> <p>III - ter comprovado, no caso de universidades, a oferta de programa de pós-graduação stricto sensu avaliado com conceito igual ou superior a três pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, CAPES e reconhecidos pelo MEC;</p> <p>IV - ter atendido ao disposto no art. 52 da Lei 9.394, de 20/12/1996.</p> <p>Parágrafo único. As instituições de que trata o caput deverão apresentar pedido de credenciamento à SESu, acompanhado de seu plano de desenvolvimento institucional para um período de cinco anos.</p>	<p>Solicitação de credenciamento de Universidades e Centros Universitários e reclassificação institucional em caso de parecer desfavorável</p>
---	--	--

<p>Decreto 4.914 11 de dezembro de 2003</p>	<p>Art. 1º Fica vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, aprovado pela Secretaria de Educação [...]</p> <p>Art. 2º Os centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º, se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no art. 207 da Constituição, e os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sendo que os trinta e três por cento do corpo docente em regime de tempo integral serão satisfeitos da seguinte forma:</p> <p>I – quinze por cento, até dezembro de 2004;</p> <p>II - vinte por cento, até dezembro de 2005;</p> <p>III - trinta por cento, até dezembro de 2006; e</p> <p>IV - trinta e três por cento, até dezembro de 2007.</p> <p>§ 1º Sem prejuízo do disposto no art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, aos centros universitários de que trata o caput deste artigo ficam asseguradas as atribuições e interdições a eles deferidas pelo credenciamento e pelo art. 11 do Decreto nº 3.860 [...]</p>	<p>Veda a constituição de novos Centros Universitários</p> <p>Agrega ao tipo institucional Centro Universitário exigências até então para Universidades</p>
--	---	---

<p>Decreto 4.914 de dezembro de 2003</p>	<p>Art. 1º Fica vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, aprovado pela Secretaria de Educação Superior daquele Ministério.</p> <p>Parágrafo único. Admitir-se-á a criação de centros de ensino superior nas cidades em que o Ministério da Educação indicar, em função de necessidades sociais, devendo atender a critérios e condições estabelecidas em normas próprias e em editais específicos, com cursos e vagas definidos por aquele Ministério.</p> <p>Art. 2º Os centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º, se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no art. 207 da Constituição, e os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sendo que os trinta e três por cento do corpo docente em regime de tempo integral serão satisfeitos da seguinte forma:</p> <p>I - quinze por cento, até dezembro de 2004; II - vinte por cento, até dezembro de 2005; III - trinta por cento, até dezembro de 2006; e IV - trinta e três por cento, até dezembro de 2007.</p> <p>§ 1º Sem prejuízo do disposto no art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, aos centros universitários de que trata o caput deste artigo ficam asseguradas as atribuições e interdições a eles deferidas pelo credenciamento e pelo art. 11 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, com a ressalva constante do § 2º.</p> <p>§ 2º É vedada aos centros universitários a introdução no PDI aprovado de cursos e vagas para graduação em medicina, odontologia, psicologia e direito, sem a prévia manifestação do Conselho Nacional de Saúde no caso dos três primeiros, e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no caso do último, não se permitindo o aumento posterior de vagas sem consulta aos órgãos anteriormente citados e ao Ministério da Educação.</p> <p>Art. 3º Findo o prazo de que trata o art. 2o, cabe ao Ministério da Educação averiguar junto aos centros universitários, no prazo de cento e oitenta dias, a satisfação dos princípios e requisitos estabelecidos na mesma disposição regulamentar.</p> <p>§ 1º Constatado o não-atendimento dos princípios e requisitos estabelecidos no art. 2º, será notificado ao centro universitário, por meio de relatório circunstanciado, o não-cumprimento das exigências estabelecidas, tendo a instituição o prazo de trinta dias para apresentação de sua defesa.</p> <p>§ 2º Em caso de não-acolhimento da defesa, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação listará as providências a serem tomadas pela instituição no prazo de trinta dias.</p> <p>§ 3º Da decisão de que trata o § 2º, cabe recurso para o Ministro de Estado da Educação no prazo de trinta dias.</p> <p>§ 4º O não-atendimento das exigências constantes do art. 2º importa no imediato descredenciamento do centro universitário, retornando ele a sua situação anterior junto ao Ministério da Educação.</p>	<p>Veda a constituição de novos Centros Universitários</p> <p>Estabelece exigências das Universidade para Centros Universitários</p> <p>Limita autonomia de expansão de vagas e cursos ao estabelecido no PDI e aos Conselhos profissionais, para alguns cursos</p>
---	---	---

Apêndice F
Quadro 4.2 - Marco Legal¹²⁴
Caracterização dos Centros Universitários

Legislação	Artigos Pertinentes à Caracterização dos Centros Universitários	Destques
<p>Decreto 2.207 de abril de 1997</p>	<p>Art. 6º. São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.</p> <p>§ 1º Serão estendidas aos centros universitário credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, previstos na Lei nº 9.394, de 1996.</p> <p>§ 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54, da Lei nº 9.394, de 1996.</p> <p>Art. 13º Nos termos do § 2º do art. 88 da Lei nº 9.394, de 1996, as instituições atualmente credenciadas como universidades terão o prazo de oito anos para cumprir integralmente as condições estabelecidas no art. 52 da mesma Lei, observados os seguintes prazos intermediários:</p> <p>VII - o descumprimento dos requisitos fixados neste artigo, nos prazos estabelecidos, resultará na reclassificação da universidade em centro universitário, até nova avaliação positiva.</p>	<p>Cria e define centro universitários.</p> <p>Confere autonomia.</p> <p>Reclassifica universidade como centro universitário em caso de descumprimento de exigências</p>
<p>Portaria/MEC 639 de maio de 1997</p>	<p>Art. 1º. Os centros universitários, na forma do disposto no art. 6º do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, serão criados pela transformação de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores, escolas superiores ou universidades, já credenciadas e em funcionamento, que demonstrem excelência no campo do ensino.</p> <p>Parágrafo único. Serão admitidos centros universitários especializados numa área de conhecimento ou de formação profissional.</p> <p>Art. 3º. A comprovação da excelência do ensino, exigida para o credenciamento como centro universitário, será feita através da análise dos seguintes critérios:</p> <p>I- capacidade financeira, administrativa e de infra-estrutura da instituição;</p> <p>II- qualificação acadêmica e experiência profissional do corpo docente;</p> <p>III- condições de trabalho do corpo docente;</p> <p>IV- resultados obtidos no exame nacional de cursos e em outras formas de avaliação da Qualidade do ensino.</p> <p>V- atividades de iniciação científica e de prática profissional para os alunos.</p> <p>Art. 4º. A solicitação para o credenciamento como centro universitário, deverá ter acompanhada do projeto, contendo, pelo menos, as seguintes informações.</p> <p>X- principais atividades de extensão desenvolvida nos últimos dois anos;</p> <p>XI- experiência acumulada em cursos de pós-graduação <i>latu sensu</i>;</p> <p>XII- indicação de atividades extra-curriculares e de prática profissional oferecida aos alunos.</p>	<p>Esclarece a origem dos centros universitários.</p> <p>Esclarece critérios para definição do que seja excelência de ensino, indicando atividades de iniciação científica.</p> <p>Solicita dos centros universitários extensão, práticas profissionais e <i>latu sensu</i>.</p>

¹²⁴ Os registros que seguem transcrevem extratos dos textos legais. Os destaque em negrito foram incluídos na transcrição.

(continuação)

<p>Decreto 2.306 de agosto de 1997</p>	<p>Art. 12. São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.</p> <p>§ 1º. Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.</p> <p>§ 2º. Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996.</p>	<p>Revoga o Decreto 2.207/97 e matém a definição de centro universitário.</p> <p>Esclarece sobre a autonomia.</p>
---	---	---

<p>Portaria 2.041 de outubro de 1997</p>	<p>Art. 1º Os Centros Universitários são instituições que se caracterizam:</p> <p>I – quanto à origem, pela transformação de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou universidades, já credenciados e em funcionamento;</p> <p>II – quanto à abrangência, por organização pluricurricular em uma ou mais áreas de conhecimento ou de formação profissional, nos níveis de graduação, extensão, especialização;</p> <p>III – Quanto à função, pela excelência do ensino ministrado, pelas modalidades de aperfeiçoamento permanente do ensino de graduação, pela qualificação constante de seu corpo docente, pela oferta de cursos de graduação, extensão, especialização e seqüenciais, e pelas atividades integradas de pesquisa discente.</p> <p>Art. 3º Na análise dos processos de credenciamento e recredenciamento de centros universitários, a Secretaria de Educação Superior irá considerar todas as informações disponíveis acerca do desempenho da instituição em processos de avaliação de seus cursos de graduação e pós-graduação, nos termos do Decreto nº 2026, de 10 de outubro de 1996.</p> <p>Art. 4º Os Centros Universitários credenciados até 31 de dezembro de 1998 deverão submeter-se a processo de recredenciamento num período máximo de três anos, após a data de seu credenciamento.</p>	<p>Define critérios adicionais</p> <p>Reafirma definições anteriores e práticas de ensino, extensão e 'pesquisa discente'.</p> <p>Estabelece prazo de três anos para recredenciamento.</p>
---	--	--

(continuação)

<p>Parecer CES/CNE 600 de novembro de 1997 - Relator Jacques Velloso, aprovado pela CESU. Apresenta um Projeto de Resolução, aproximando os Centros Universitários em algumas práticas típicas de universidades.</p>	<p>Projeto de Resolução (apresentado ao final do Parecer)</p> <p>Dispõe sobre a autonomia didático-científica das universidades e centros universitários do sistema federal de ensino, e do seu exercício pelos colegiados de ensino e pesquisa.</p> <p>Art. 1º A autonomia didático-científica das universidades e dos centros universitários do sistema federal de ensino, outorgada pela sociedade, com acompanhamento e avaliação pelo Poder Público, será exercida por colegiados de ensino e pesquisa constituídos majoritariamente por representantes do corpo docente.</p> <p>Parágrafo único - As atribuições e a composição dos órgãos colegiados mencionados no <i>caput</i> deste artigo serão estabelecidas nos estatutos das instituições.</p> <p>Art. 2º Os colegiados referidos no artigo anterior podem se restringir a um único ou compreender mais de um, conforme as peculiaridades da instituição.</p> <p>Parágrafo único - Na hipótese de colegiados múltiplos, o colegiado máximo da Instituição sempre será, se ela o desejar, instância de recurso, além de estabelecer limitações orçamentárias e determinar diretrizes para os colegiados superiores de ensino e pesquisa, vedada a superposição de competências.</p> <p>Art. 3º Em quaisquer das hipóteses previstas no art. 2º, os colegiados de ensino e Pesquisa terão competências terminativas, conforme dispõe o art. 53, parágrafo único, da Lei 9.394, de 1996, todas explicitadas no estatuto das instituições e abrangendo:</p> <p><i>I – criação, expansão, modificação e extinção de cursos;</i> <i>II – ampliação e diminuição de vagas;</i> <i>III – elaboração da programação dos cursos;</i> <i>IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão;</i> <i>V – contratação e dispensa de professores;</i> <i>VI - plano de carreira docente.</i></p> <p>Art. 4º A representação docente é constituída pelos que sejam indicados por seus pares para integrar os colegiados de ensino e pesquisa bem como pelos que ocupem cargos de chefia, coordenação, direção ou similares, quando indicados por seus pares em listas múltiplas e nomeados pela direção superior ou por quem de direito.</p> <p>§ 1º A representação docente nos colegiados referidos no <i>caput</i> deste artigo será equivalente a pelo menos metade mais um de seus integrantes, observado, no caso das instituições públicas, também o que dispõe o art. 56 da Lei 9.394, de 1996.</p> <p>§ 2º A forma da indicação dos docentes referidos no <i>caput</i> deste artigo, observado o que este dispõe, fica a critério de cada instituição, nos termos dos respectivos estatutos.</p> <p>§ 3º Os estatutos da instituição estabelecerão os mandatos dos integrantes de seus colegiados, os quais não deverão ter duração inferior a dois anos.</p>	<p>Indica a necessidade de organização em colegiados de ensino e de pesquisa.</p> <p>Esclarece competências e poderes dos colegiados.</p> <p>Acesso à representação nos colegiados.</p> <p>Recomenda participação numérica expressiva de docentes nos colegiados.</p> <p>Define período mínimo de participação.</p>
---	--	---

<p>Parecer CES/CNE 750 de dezembro de 1997</p>	<p>[...] o Relator submete à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação o projeto de resolução em anexo, propondo que seja prorrogado até 21 de agosto de 1998, o prazo para que as Universidades e Centros Universitários adaptem seus Estatutos à nova LDB e às normas conexas.</p>	<p>Estende Período para adaptação das IES às normas.</p>
---	---	--

(continuação)

<p>Parecer CES/CNE 738 de novembro de 1998</p>	<p>1. Histórico: Os Centros Universitários nasceram dentro do espírito de flexibilização da Educação Superior contido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira [...]</p> <p>2. Conceituação: Centros universitários são instituições de ensino superior que se caracterizam :</p> <p>quanto à origem, pela transformação de Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores, Escolas Superiores ou Universidades, já credenciadas e em funcionamento;</p> <p>quanto à abrangência, por organização pluricurricular em uma ou mais áreas do conhecimento ou da formação profissional, admitida a especialização em uma única área;</p> <p>quanto à função, pela destacada qualidade do ensino ministrado, inclusive em nível de especialização, neste caso, em pelo menos uma área do conhecimento, que deverá abranger um elenco de cursos afins;</p> <p>quanto à organização, pela formulação de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e pela participação do corpo acadêmico nas decisões referentes ao ensino.</p> <p>3. Pré-condições exigidas da Instituição solicitante:[...]</p> <p>possuir, pelo menos, 80% de seus cursos de graduação (criados há três ou mais anos) reconhecidos;</p> <p>possuir, pelo menos, 90% do corpo docente constituído por Doutores, Mestres,</p> <p>Especialistas ou Profissionais de reconhecida Qualificação no campo da disciplina na Qual atuam na Instituição, com um percentual mínimo de 20% do corpo docente com titulação de Mestres e ou Doutores;</p> <p>ter o seu corpo docente integrado por, no mínimo, 10% de professores em tempo integral e 40%, em tempo contínuo (12 e 24 horas);</p> <p>demonstrar possuir corpo docente integrado por, no mínimo, 20% dos professores com, pelo menos, metade da sua jornada de trabalho, na Instituição, voltada para atividades acadêmicas extra classe;</p> <p>quando a Instituição possuir 2 ou mais cursos avaliados pelo Exame Nacional de Cursos, pelo menos metade dos conceitos obtidos nos últimos 2 anos devem ser superior a C.</p>	<p>Condições para solicitação de transformação da IES em centro universitário.</p> <p>Titulação e contratação docente.</p> <p>Dedicação de tempo extra-classe.</p>
---	--	--

(continuação)

<p>Parecer CES/CNE 618 junho de 1999 Relator: Roberto Cláudio Frota Bezerra, com aprovação da CESU. Contribui para que se possa vislumbrar com maior detalhe a noção de excelência de ensino nos Centros Universit.</p>	<p>1 – Histórico O parecer CES 738/98 que trata da definição de critérios para avaliação das solicitações de credenciamento de Centro Universitário foi restituído à Câmara de Educação Superior [...] Os Centros Universitários nasceram dentro do espírito de flexibilização da Educação Superior contido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira [...] conclui-se que os Centros Universitários se constituem em Instituições de Ensino Superior da maior importância dentro do Sistema Nacional de Educação. Essa importância é devida não apenas a sua missão, aos seus objetivos, mas também ao grau de autonomia que a legislação pertinente lhes confere. [...] Indubitavelmente, a avaliação adequada dos processos de solicitação de credenciamento dos Centros Universitários é peça fundamental para o sucesso dessa nova modalidade de Instituição de Ensino Superior. Pelas razões expostas, é imprescindível que no contexto do processo de avaliação, fiquem claras: a conceituação dos Centros Universitários; a definição de pré-requisitos para sua criação e a necessidade de um processo avaliatório abrangente que inclua, além da análise dos documentos apresentados, visita à Instituição para verificação in loco da exatidão das informações prestadas, bem como das condições acadêmicas e da infra-estrutura para promoverem a excelência no ensino.[...] Itens a serem avaliados Os itens a serem avaliados pela Comissão são listados a Seguir. 4. 1 -Curso de Graduação - Existência de processos de avaliações institucionais de ensino; - existência de um núcleo institucionalizado responsável pelo sistema de avaliação interna; - desempenho no Exame Nacional de Cursos e as condições de oferta (Decreto n.º 2.026/96); - relação aluno/ docente e aluno/ funcionário; - existência de planos e recursos para a melhoria do ensino de graduação(PDI); - existência de projeto de atualização e inovação curricular, estratégias e métodos de ensino, aprendizagem e avaliação; - oportunidades de iniciação científica ou de práticas investigativas relacionadas aos cursos de graduação ministrados; - dados relativos à divulgação dos cursos, seleção, acompanhamento, número de alunos por turma, evasão, retenção, número de vagas, demanda, matrículas e diplomações; - oferecimento de atividades de Prática Profissional. [...] 4. 5 – Atividades de Extensão e Práticas de Investigação - Participação dos alunos em práticas articuladas às áreas dos cursos oferecidos; - Atividades permanentes de formação continuada e de interação com a comunidade; - planos e recursos para a melhoria das atividades de extensão(PDI) e de investigação; - incorporação de atividades de investigação como parte integrante dos cursos de graduação. 4. 6 - Cursos de Pós-Graduação (stricto e lato sensu) -Experiência acumulada em cursos de especialização; - planos e recursos para a melhoria dos cursos de especialização (PDI); - existência de cursos de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> reconhecidos. 4. 7 - Organização Institucional - Participação dos docentes nos órgãos Colegiados; - definição da estrutura organizacional deliberativa e executiva em organograma que expresse as competências e os níveis de subordinação, tanto para os Órgãos Colegiados como para os Dirigentes, desde o superior até os das Unidades Acadêmicas e Administrativas. - participação do corpo docente na elaboração do projeto pedagógico dos cursos ministrados e da instituição.</p>	<p>Reafirma a importância e pretende esclarecer a conceituação, os pré-requisitos e o processo avaliatório de centros universitários.</p> <p>Solicita atualização curricular, bem como iniciação científica ou práticas investigativas e práticas profissionais.</p> <p>Solicita extensão e atividades de investigação.</p> <p>Recomenda colegiados com participação docente e esclarecimento da estrutura organizacional.</p>
--	---	--

(continuação)

Lei 10.172 de janeiro de 2001 Plano Nacional de Educação	4.2. Diretrizes Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.	Defende autonomia para os centros universitários.
Decreto 3.860 de julho de 2001 (Este decreto revoga o 2.306 de 1997)	Art. 11. Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. § 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes. § 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o § 1º, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei no 9.394, de 1996 § 3º A autonomia de que trata o § 2º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e reconhecimento. § 4º É vedada aos centros universitários a criação de cursos fora de sua sede indicada nos atos legais de credenciamento. § 5º Os centros universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação. Art. 12. Faculdades integradas são instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado. Art. 13. A criação de cursos superiores em instituições credenciadas como faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores depende de prévia autorização do Poder Executivo.	Mantém definição anterior sobre centro universitário. Mantém limitada a ampliação de vagas para a sede.
Portaria/MEC 1.465 de julho de 2001	Art. 7º. - A SESu recomendará à CES o reconhecimento, pelo prazo de cinco anos, das universidades e centros universitários que, na data de publicação desta Portaria, atenderem aos seguintes requisitos : I - ter obtido conceitos A ou B em mais da metade de seus cursos avaliados nas três últimas edições do Exame Nacional de Cursos II - ter obtido conceitos CMB ou CB em mais da metade de seus cursos avaliados nas condições de oferta dos cursos de graduação; III - ter comprovado, no caso de universidades, a oferta de programa de pós-graduação <i>stricto sensu</i> avaliado com conceito igual ou superior a três pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, CAPES e reconhecidos pelo MEC; IV - ter atendido ao disposto no art. 52 da Lei 9.394, de 20/12/1996. Parágrafo único. As instituições de que trata o caput deverão apresentar pedido de reconhecimento à SESU, acompanhado de seu plano de desenvolvimento institucional para um período de cinco anos.	Define prazo para de cinco anos para reconhecimento.

(continuação)

Parecer CES/CNE 250 de agosto de 2002	Em face do exposto, a Comissão manifesta-se no sentido de que quanto ao registro de diplomas, nada impede que a medida , por seu caráter desburocratizante, seja adotada desde logo, tendo em vista as exigências relativas à organização administrativa feitas para que uma instituição seja credenciada como centro universitário. Com relação à extensão da autonomia para a criação de cursos fora de sede, a matéria deverá ser objeto de estudo e deliberação desta Câmara em parecer específico.	Esclarece a legalidade do registro de diplomas por centros universitários.
Resolução CES/CNE 23 de novembro de 2002	Art. 3º O recredenciamento de centros universitários, obrigatório para todos, será feito em consonância com o Manual de Avaliação Institucional para Recredenciamento de Centros Universitários, aprovado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. § Único: Por ocasião do primeiro recredenciamento dos centros universitários, devem ser levadas em consideração as normas pelas quais estes foram credenciados.[...] Art. 5º Os centros universitários poderão ser recredenciados por prazos de até 10 (dez) anos, pelo que seus PDIs, constituídos a partir do indispensável diagnóstico institucional, deverão, também, abranger o período de 10 (dez) anos. Art 6º No recredenciamento das universidades, obrigatório para todas, será ofertada a oportunidade de recredenciamento voluntário, devendo a SESu/MEC, para aquelas que aderirem, organizar calendário de atendimento às solicitações por elas livremente encaminhadas.	Dispõe sobre recredenciamento de centros universitários, permitindo aumento de prazo para dez anos. Recredenciamento voluntário às universidades.

(continuação)

<p>Decreto 4.914 de dezembro de 2003</p>	<p>Art. 1º Fica vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante do seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, aprovado pela Secretaria de Educação Superior daquele Ministério.</p> <p>Parágrafo único. Admitir-se-á a criação de centros de ensino superior nas cidades em que o Ministério da Educação indicar, em função de necessidades sociais, devendo atender a critérios e condições estabelecidas em normas próprias e em editais específicos, com cursos e vagas definidos por aquele Ministério.</p> <p>Art. 2º Os centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º, se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no art. 207 da Constituição, e os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sendo que os trinta e três por cento do corpo docente em regime de tempo integral serão satisfeitos da seguinte forma:</p> <p>I - quinze por cento, até dezembro de 2004; II - vinte por cento, até dezembro de 2005; III - trinta por cento, até dezembro de 2006; e IV - trinta e três por cento, até dezembro de 2007.</p> <p>§ 1º Sem prejuízo do disposto no art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, aos centros universitários de que trata o caput deste artigo ficam asseguradas as atribuições e interdições a eles deferidas pelo credenciamento e pelo art. 11 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, com a ressalva constante do § 2º.</p> <p>§ 2º É vedada aos centros universitários a introdução no PDI aprovado de cursos e vagas para graduação em medicina, odontologia, psicologia e direito, sem a prévia manifestação do Conselho Nacional de Saúde no caso dos três primeiros, e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no caso do último, não se permitindo o aumento posterior de vagas sem consulta aos órgãos anteriormente citados e ao Ministério da Educação.</p> <p>Art. 3º Findo o prazo de que trata o art. 2o, cabe ao Ministério da Educação averiguar junto aos centros universitários, no prazo de cento e oitenta dias, a satisfação dos princípios e requisitos estabelecidos na mesma disposição regulamentar.</p> <p>§ 1º Constatado o não-atendimento dos princípios e requisitos estabelecidos no art. 2º, será notificado ao centro universitário, por meio de relatório circunstanciado, o não-cumprimento das exigências estabelecidas, tendo a instituição o prazo de trinta dias para apresentação de sua defesa.</p> <p>§ 2º Em caso de não-acolhimento da defesa, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação listará as providências a serem tomadas pela instituição no prazo de trinta dias.</p> <p>§ 3º Da decisão de que trata o § 2º, cabe recurso para o Ministro de Estado da Educação no prazo de trinta dias.</p> <p>§ 4º O não-atendimento das exigências constantes do art. 2º importa no imediato descredenciamento do centro universitário, retornando ele a sua situação anterior junto ao Ministério da Educação.</p>	<p>Veda a constituição de novos centros universitários</p> <p>Art. 52º LDB exige indissociabilidade e produção intelectual institucionalizada.</p> <p>Estabelece exigências similar a universidades para centros universitários</p> <p>Limita autonomia de expansão de vagas e cursos ao estabelecido no PDI e aos Conselhos profissionais, para alguns cursos.</p>
---	--	---

Apêndice G

Quadro 4.3 - Marco Legal:

Semelhanças entre universidade e centro universitário

Características	Centros Universitários		Universidades	
	Típica	Facultada	Típica	Facultada
Autonomia	Impedidos de expedir diplomas e de ampliar vagas fora da sede Decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01.	Reconhecida legalidade da expedição de diploma Parecer CES/CNE 250/03.	Constitucional.	
Ensino				
Graduação	Com atividades de investigação Par. 618/99 CES/CNE e PNE com prática profissional Par.738/98 CES/CNE.			
Cursos seqüenciais	Portaria 2.041/97			
Pós-graduação <i>lato sensu</i>	Par. 639/97 CES/CNE			
Pós-graduação <i>Stricto sensu</i>	Passa a ser típica quando cumprido o Decreto 4.914 dex/2003.			
Pesquisa				
Acadêmica institucional consolidada.	Exigida pelo Decreto 4.914 de dez de 2003, com indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão e produção intelectual institucionalizada, do Art, 52º LDB.			
Iniciação Científica	Par. 639/97 CES/CNE.			

(continuação)

Extensão				
	Com formação continuada, interação com comunidade e atividades de investigação Par. 618/99 CES/CNE.			
Diversidade de áreas de conhecimento				
Colegiados	Com composição majoritária de docentes e com competências terminativas (Par. 6000/97 CES/CNE).			

Plano de Carreira				
Titulação	33% de mestres e/ou doutores até 2007 Decreto 4.914 de dez/ 2003.	Anterior: 20% de mestres e/ou doutores Par. 600/97 CES/CNE.	33% de mestres e/ou doutores.	
Contratação	Um terço tempo integral com, pelo menos, 20 horas para estudos, pesquisa, extensão, etc., até 2007. Decreto 4.914 de dez/ 2003.	Anterior: 10% com tempo integral; 40% com tempo contínuo; 20% com metade da jornada de trabalho em atividades extra-classe Par. 600/97 CES/CNE.	Um terço tempo integral com, pelo menos, 20 horas para estudos, pesquisa, extensão, etc.	

Apêndice H

Quadro 5.1 – Cursos de graduação e de pós-graduação oferecidos pelo UNI1, em 2004

	Cursos de Graduação	Cursos de Pós-Graduação
01	Administração – Hab. em Administração Pública	Abordagem Centrada na Pessoa
02	Administração – Hab. em Comércio Exterior	As competências do Professor
03	Administração – Hab. em Serviços	Ciências da Saúde – Ênfase em Saúde Familiar
04	Biologia	Educação Ambiental
05	Ciências Contábeis	Educação de Jovens e Adultos
06	Ciências da Computação	Educação Estética e Arte
07	Ciências Econômicas	Ética
08	Computação – Licenciatura	Formadores para Vida Religiosa e Sacerdotal
09	Direito	Gerenciamento Ambiental nas Organizações
10	Educação Física	Gestão da Educação Superior
11	Enfermagem	Gestão e Planejamento Escolar
12	Engenharia de Telecomunicações	Leitura e Produção de Textos
13	Filosofia	Língua Inglesa
14	Física	Logística Aplicada e Gerenciamento de Cadeiras de Suprimentos
15	Fisioterapia	O <i>Controller</i> e a Visão Estratégica
16	Geografia	O Ensino de Ciências no Ensino Médio
17	História	Psicomotricidade Relacional
18	Letras	Psicopedagogia Clínica e Institucional
19	Matemática	Supervisão/Orientação Educacional na Educação Básica
20	Nutrição	
21	Pedagogia	
22	Psicopedagogia Clínica e Institucional	
23	Química	
24	Química Tecnológica – Bacharelado	
25	Relações Internacionais	
26	Teologia	
27	Turismo	

Fonte: Site UNI1. Acesso em 20.04.2004.

Apêndice I

Quadro 5.2 – Cursos de graduação e de pós-graduação oferecidos pelo UNI2, em 2004

	Cursos de Graduação	Cursos de Pós-Graduação
01	Administração	Alfabetização
02	Análise de Sistemas	Bases Ecológicas para Gestão Ambiental
03	Arquitetura e Urbanismo	Gestão de Organizações do Terceiro Setor
04	Ciências Biológicas	Gestão do Turismo
05	Ciências Contábeis	MBA em Marketing
06	Ciências Exatas	Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos
07	Comércio Exterior	
08	Direito	
09	Economia de Empresas	
10	Educação Física	
11	Enfermagem	
12	Engenharia de Computação	
13	Engenharia de controle e Automação	
14	Engenharia de Produção	
15	Farmácia	
16	Fisioterapia	
17	Formação Pedagógica para Docentes	
18	História	
19	Jornalismo	
20	Letras – Alemão	
21	Letras – Espanhol	
22	Letras – Inglês	
23	Letras – Português	
24	Negócios Agro-industriais	
25	Nutrição	
26	Pedagogia – Educação Infantil	
27	Pedagogia – Séries Iniciais	
28	Publicidade e Propaganda	
29	Química Industrial	
30	Relações Públicas	
31	Secretariado Executivo	
32	Turismo	

Fonte: Site UNI 2. Acesso em 06.05.2004