

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 869**

**AVANÇOS, LIMITES E  
DESAFIOS DAS POLÍTICAS  
DO MEC PARA A EDUCAÇÃO  
SUPERIOR NA DÉCADA DE 1990:  
ENSINO DE GRADUAÇÃO**

**Paulo Roberto Corbucci**

Brasília, março de 2002



**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 869**

**AVANÇOS, LIMITES E  
DESAFIOS DAS POLÍTICAS  
DO MEC PARA A EDUCAÇÃO  
SUPERIOR NA DÉCADA DE 1990:  
ENSINO DE GRADUAÇÃO**

**Paulo Roberto Corbucci\***

Brasília, março de 2002

---

\* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA – [corbucci@ipea.gov.br](mailto:corbucci@ipea.gov.br)

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Martus Tavares

**Secretário Executivo** – Guilherme Dias

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao  
Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão, o IPEA fornece  
suporte técnico e institucional às ações  
governamentais – possibilitando a  
formulação de inúmeras políticas  
públicas e programas de  
desenvolvimento brasileiro – e  
disponibiliza, para a sociedade,  
pesquisas e estudos  
realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Roberto Borges Martins

**Chefe de Gabinete**

Luis Fernando de Lara Resende

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Eustáquio José Reis

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Gustavo Maia Gomes

**Diretor de Administração e Finanças**

Hubimaier Cantuária Santiago

**Diretor de Estudos Setoriais**

Luis Fernando Tironi

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Murilo Lôbo

**Diretor de Estudos Sociais**

Ricardo Paes de Barros

## Texto para Discussão

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos pelo IPEA – direta ou indiretamente – e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas, nesta publicação, são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. ANTECEDENTES: DILEMAS E DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR NOS ANOS 1980 .....	5
3. DIAGNÓSTICOS DE GOVERNO E PROPOSTAS DE AÇÃO.....	8
4. PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES.....	12
5. O PROCESSO DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL....	19
6. OS GASTOS DO MEC COM O ENSINO SUPERIOR.....	25
7. CONCLUSÕES.....	27
8. DESAFIOS PARA A DÉCADA ATUAL.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

## SINOPSE

Este texto apresenta um perfil evolutivo do ensino de graduação no Brasil ao longo da década de 1990 com ênfase nas políticas federais para o setor. Para tanto, apresenta: *(i)* síntese dos diagnósticos governamentais e de suas respectivas proposições de ação; *(ii)* principais ações e programas implantados ao longo da década; *(iii)* dimensionamento do setor em suas quatro esferas administrativas (federal, estadual, municipal e privada); e *(iv)* análise dos gastos do MEC com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). À guisa de conclusão, foram identificados avanços e limites à implementação das políticas e programas governamentais, bem como alguns dos desafios que se colocam para a educação superior brasileira na década atual.

## ABSTRACT

The following text aims to outline the evolution of undergraduate education in Brazil, during the decade of 1990, with emphasis on the federal policies for this area. Therefore, the text presents: *(i)* synthesis of government diagnosis and the resulting actions; *(ii)* main actions and programs implemented during the decade; *(iii)* dimensions of this area in the four levels of administration (federal, state, municipal and private); and *(iv)* analysis of the expenditures of the Ministry of Education (MEC) with federal higher education institutions (IFES). As conclusion, it was identified improvements and difficulties to the implementation of the government policies and programs, as well some of the challenges of the higher education in Brazil on the current decade.

## 1 APRESENTAÇÃO

O presente texto resultou de pesquisa sobre as políticas educacionais do governo federal na década de 1990 realizada no âmbito do IPEA,<sup>1</sup> que teve como objetivo identificar avanços, limites e tendências futuras do setor a partir de estudo de caráter descritivo mediante o qual foram descritas as principais ações do governo federal relativas à gestão e ao financiamento do ensino superior no Brasil.

A coleta e a análise das informações geraram relatórios parciais, as quais tiveram como referência as quatro gestões presidenciais que marcaram o período em estudo: governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (2 mandatos).

Entre os procedimentos adotados, destacam-se: *(i)* a revisão bibliográfica; *(ii)* o levantamento e a análise documental (políticas, planos, leis, normas, portarias, decretos, programas, projetos, relatórios, avaliações; etc.); e *(iii)* o levantamento e a análise de dados físico-financeiros.

O capítulo referente ao ensino superior, cujos principais resultados são aqui apresentados, a partir de alguns eixos de análise. No primeiro deles, partiu-se dos documentos gerais de política formulados em cada gestão presidencial para identificar diagnósticos, concepções e objetivos atribuídos ao ensino superior; em seguida, abordaram-se as principais políticas e os programas setoriais no que se refere à sua concepção e à sua execução físico-financeira. A partir de então, foi possível identificar tendências do setor ao longo da década, bem como avanços e limites da implementação dessas políticas. Por fim, foram identificados alguns desafios que se colocam para o ensino superior no Brasil na chamada *Década da Educação*.

## 2 ANTECEDENTES: DILEMAS E DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR NOS ANOS 1980

### 2.1 Os Estertores do Regime Militar

Os temas mais candentes que pautaram o ensino superior nos anos 1980 foram o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as lutas corporativas de seus quadros de pessoal. Logo no início dessa década, essas duas questões emergiram sob a forma de pressões junto ao Ministério da Educação (MEC). A primeira estaria relacionada com a própria necessidade de dar continuidade ao processo de expansão ocorrido nos anos 1970, o que demandaria um fluxo contínuo de recursos não só para novos projetos, como também para a manutenção e o custeio dos investimentos realizados anteriormente [Castro, 1997].

---

<sup>1</sup> Avanços, limites e lições das políticas de educação na década de 1990, realizada no âmbito do convênio BID/IPEA, no período 2000/2001, e coordenada por Jorge Abrahão de Castro.

As IFES estavam subordinadas aos efeitos dos decretos que proibiam a ampliação dos quadros de servidores efetivos, bem como impediam a ampliação do contingente docente das IFES. Desta feita, o artifício da figura do professor colaborador, ou seja, algo como o atual professor substituto, foi a solução encontrada para atender à crescente demanda por docentes.

Assim, ao fim dos anos 1980 foi deflagrada a greve de 35 mil professores das IFES autárquicas. Esse movimento grevista saiu-se vitorioso, uma vez que o Executivo Federal não apenas instituiu o Plano de Carreira do Magistério, que continha nova tabela de vencimento, como também enquadrou tais professores colaboradores admitidos até 31/12/1979.

Outras greves eclodiram até o fim do regime militar. De maneira geral, todas elas contabilizaram conquistas *vis-à-vis* a suas reivindicações. Com isso, os gastos com pessoal sofreram incremento de 26% no período 1980/1982. Mas, em 1983 e 1984, esses dispêndios já haviam retornado a níveis inferiores aos do início da década.

É importante observar que, justamente nessa primeira metade da década de 1980, ocorre a aprovação da Emenda Calmon (1983), a qual que instituiu a vinculação de 13% da arrecadação de impostos da União ao orçamento da educação. Porém, conforme afirma Velloso (1992), o governo federal teria descumprido esse preceito constitucional a partir do ano seguinte à sua aprovação, na medida em que os gastos dessa esfera governamental situavam-se em pouco mais de 9% do montante em referência. Conforme explica o autor, esse índice seria ainda menor, caso fosse descontada a inflação do período compreendido entre o momento da arrecadação e as datas em que os recursos foram efetivamente aplicados.

## 2.2 A Nova República e a Constituição de 1988

Em face do discurso do então presidente Tancredo Neves, que defendia a idéia de uma *nova universidade pública* – “efetiva autonomia acadêmica, administrativa e financeira. Autonomia que não a desvincule do Estado nem signifique a definição de seus objetivos e modos de atuação, independentemente dos interesses sociais” [Castro, 1997] –, seria razoável supor que os anos da Nova República beneficiariam o ensino superior brasileiro. Entretanto, as demandas por melhores salários, cujo atendimento implicava vultosos montantes de recursos, esbarravam nas resistências da equipe econômica.

Em virtude das perdas salariais a que estiveram submetidos os servidores das IFES fundacionais nos dois anos que precederam a Nova República, assim como em seu primeiro ano de existência, foi deflagrada greve geral em prol da correção das distorções salariais que se verificavam entre as próprias fundações universitárias.

Tendo-se em vista os interesses políticos que presidiam a permanência do ministro Marco Maciel à frente do MEC, bem como a necessidade de consolidação, em âmbito nacional, de seu partido [Castro, 1997], houve condições favoráveis para que, ainda durante o segundo semestre de 1985, fosse elaborado um plano de cargos e de salários para as IFES fundacionais, o qual seria implantado a partir do ano seguinte. Conforme afirma esse autor, “Maciel subverteu a ordem vigente, trazendo para si a responsabilidade, definindo uma política de pessoal com sérios impactos de gastos,

sem esperar a aprovação do CISE<sup>2</sup> ou discutir a disponibilidade orçamentária com a SEPLAN/PR.” Esse teria sido fator decisivo para o expressivo crescimento dos gastos com pessoal das IFES ao longo do período 1986/1989.

Nas gestão ministerial seguinte, sob a comando do ministro Bornhausen, de orientação privatista,<sup>3</sup> um novo embate se fez presente e agora empreendido pelas IFES autárquicas, que também passaram a reivindicar um plano de carreira único para seus servidores, bem como isonomia salarial plena entre fundações e autarquias. A despeito da resistência interposta pelo ministro, o Congresso Nacional aprovou, em 10/4/1987, o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE).

A implicação principal da instituição do PUCRCE foi o aumento imediato dos gastos com pessoal. Somente no biênio 1986/1987, o acréscimo foi da ordem de 43%. Conforme afirmou Castro, tal impacto no orçamento do MEC só foi suportado em razão da ampliação dos aportes financeiros proporcionada pela implementação da Emenda Calmon. Entretanto, isso teria redundado em cortes em outras áreas de atuação, sobretudo em Outros Custeios e Capital das próprias IFES.

Portanto, pode-se afirmar que a atuação do MEC em relação a Outros Custeios e Capital teria assumido duas tendências claras: (i) a ênfase no caráter centralizador da Secretaria de Ensino Superior (SESU); e (ii) o crescente apoio financeiro às instituições de ensino superior não federais, sobretudo de natureza comunitária.

Se na década de 1970 houve grande expansão física das IFES, na de 1980 o movimento foi de contenção. Assim, os recursos do Tesouro não mais teriam aquela destinação, de tal modo que o atendimento a demandas dessa natureza só seria possível a partir de captação junto a agências internas e externas.

Os anos 1980 representaram um período *sui generis* na história recente do Brasil, pois corresponderam a um momento de transição entre o esgotamento dos efeitos do Milagre Econômico dos anos 1970, o qual selou o fim da “legitimidade” do regime militar instaurado em 1964 e a abertura política que redundou na Constituição de 1988, que, por sua vez, conferiu uma série de direitos sociais.

Nesse processo de transição organizaram-se os movimentos sociais, no âmbito das IFES, em duas categorias distintas: docentes e servidores técnico-administrativos. Em face desses movimentos de natureza sindical, houve ganhos e conquistas que beneficiaram essas categorias de servidores públicos. Exemplos mais evidentes foram a instituição do PUCRCE e a isonomia entre os servidores das IFES autárquicas e fundacionais.

Paralelamente à organização sindical dessas duas categorias profissionais vinculadas às IFES, houve também importante mudança na estrutura de financiamento da educação. Neste caso, como decorrência da inclusão, no artigo 212 da Constituição Federal (CF), de vinculação mínima de 18% da receita resultante de impostos arrecadados pela União destinada ao setor educacional. Portanto, esse dispositivo constitu-

---

<sup>2</sup> Conselho Interministerial das Empresas Estatais.

<sup>3</sup> Segundo depoimento publicado no Jornal Folha de São Paulo, Jorge Bornhausen admitia que “o ensino superior deve ser gratuito para quem não pode pagar”. Além disso, em sua gestão foram repassados, a título de assistência financeira a entidades universitárias não federais, cerca de 26% dos gastos com outros custeios e capital das IFES [CASTRO, 1997].

cional ampliou cerca de 40% o valor mínimo que deveria ser aplicada na educação pelo governo federal.

### 3 DIAGNÓSTICOS DE GOVERNO E PROPOSTAS DE AÇÃO

#### 3.1 O Governo Collor de Mello

No projeto político do governo Collor, pautado no discurso de modernização, caberia às instituições de ensino superior a formação de recursos humanos demandados por um mercado que emergia em face da decantada inserção do Brasil no chamado Primeiro Mundo.

No entanto, a concretização desse projeto não sofreu apenas resistências de interesses políticos, como também foi dificultada pela incapacidade de o governo sensibilizar e obter a confiança da comunidade acadêmica.

Segundo o Movimento Docente (MD), o projeto modernizante, de orientação declaradamente neoliberal, não possuía uma proposta clara para a universidade brasileira. O MD também ressaltava que o governo, além de cortar gastos para o setor, estava eliminando várias conquistas trabalhistas, frutos de anos de diálogo entre o movimento social e os representantes do Estado.

A mobilização do MD, naquele momento, já não era por proposições que representassem avanços das políticas educacionais, na medida em que se tinha a compreensão de que eram enormes as distâncias entre seus pleitos e o projeto do governo Collor. Desse modo, restava empenhar esforços para assegurar as conquistas acumuladas ao longo de anos de lutas dos trabalhadores. Portanto, essa mobilização assumiria a feição de um movimento de resistência ao processo de sucateamento da escola pública [ANDES, 1990].

O programa de governo do presidente Fernando Collor de Mello teve como pressuposto o fato de o ensino superior brasileiro apresentar algumas distorções significativas: *(i)* formação de profissionais não voltada para a geração de riquezas; *(ii)* pequena formação na área de ciências exatas; e *(iii)* gasto excessivo com o ensino superior em detrimento dos demais níveis do ensino.

De acordo com esse diagnóstico, tal situação seria decorrente da expansão desordenada ocorrida na década de 1970, da pequena proporção de universidades, além da incipiente participação do setor público na oferta de matrículas. A baixa institucionalização da pesquisa e da pós-graduação, aliada à pulverização das fontes de financiamento, também estaria contribuindo para a manutenção das distorções identificadas.

Para superar os problemas identificados no ensino superior brasileiro, foram definidas cinco linhas de ação: *(i)* ampliação do acesso; *(ii)* respeito à autonomia universitária; *(iii)* maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas; *(iv)* ampliação dos programas de pós-graduação; e *(v)* capacitação e valorização dos profissionais de educação.

Ao se confrontar alguns desses problemas diagnosticados com os resultados alcançados, verifica-se que estes não se mostraram compatíveis com o discurso oficial.

A começar pela primeira linha de ação, constata-se ter havido, justamente no período 1990/1992, uma redução da matrícula nos cursos de graduação. No que concerne a um dos fatores que promovem a valorização do magistério – a remuneração –, constatou-se flagrante descompasso dela com aquilo que era proposto pelas diretrizes daquele governo, na medida em que a participação das despesas com pessoal, em relação ao gasto total com as IFES, reduziu-se de 84% para cerca de 75% no período 1990/1992. Considerando-se valores constantes, essa tendência também foi verificada em relação aos gastos do MEC com as IFES.

Tal entendimento é reforçado por Velloso (1992) quando este afirma que o governo Collor teria descumprido sistematicamente o preceito constitucional de a União aplicar o mínimo de 18% da arrecadação líquida de impostos na área de educação. Além disso, o autor argumenta que as políticas públicas para o setor educacional não evidenciavam preocupação seja com a expansão da matrícula seja com a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.

Diante da conjuntura inflacionária, o governo federal ainda utilizava a estratégia de retardar a liberação de recursos destinados a Outros Custeios e Capital, de modo que esse procedimento comprometia ainda mais o cumprimento efetivo daquele dispositivo constitucional.

Entretanto, Velloso ressalva que tal prática não se restringia ao ensino superior, mas se estendia a todos os níveis de ensino contemplados pelo MEC. Além disso, essa estratégia de manipulação dos recursos financeiros, em favor da execução orçamentária do Executivo teria constituído prática corriqueira ao longo da década de 1980, tanto no período do Regime Militar quanto na chamada Nova República.

Pelo menos dois discursos concernentes à universidade foram significativos durante o período Collor. O primeiro, formulado pelo próprio governo, defendia a necessidade de a universidade se aproximar do mercado. Apesar de constituir objetivo importante para o projeto modernizante, essa proposição não chegou a ganhar contornos claros sobre como seria implementada, quer no âmbito do mercado quer no das universidades. Com base nesse discurso, constrói-se o segundo discurso sobre a universidade, o qual vinha sendo difundido sobretudo pelas organizações sindicais, estudantis e por partidos de esquerda, no qual se afirmava que a intenção do presidente Collor, ou seja, a de promover a aproximação universidade/mercado, consistia num mero subterfúgio para responsabilizar as universidades pelo profundo atraso do país, em especial, da sua estrutura industrial.

O que mais chamava a atenção das organizações sociais era o fato de o governo exortar as universidades à participação, porém, sem viabilizar os canais e meios necessários à sua consecução. Ao mesmo tempo em que apontava o setor privado como fonte de financiamento das IFES, não criava mecanismos legais que viabilizassem essa captação de recursos. Além disso, essa política implicava, na percepção do MD, perda da autonomia universitária, uma vez que a pesquisa não mais seria determinada pelos problemas sociais, mas pelos estritos interesses do mercado.

Se o discurso oficial do governo Collor era que se deveria ampliar a oferta de vagas nas instituições públicas, desde o início de seu mandato buscou-se favorecer o crescimento do ensino privado. Seu projeto, no entanto, esbarrou na própria estrutura inter-

na do Estado, ou seja, no órgão responsável pelo reconhecimento e pelo credenciamento de cursos, de faculdades e de universidades, o Conselho Federal de Educação (CFE).

A relação conflituosa entre CFE e governo federal remonta ao fim do regime militar. No governo Collor, a dificuldade estava em agilizar a ampliação do sistema diante do acúmulo de poderes que o CFE vinha contabilizando ao longo de sua existência.

Por fim, a própria recessão a que foi submetida a sociedade brasileira, refletiu-se no nível de matrícula no ensino superior privado. Conforme evidenciam os dados do INEP/MEC, houve retração da ordem de 5,8% no período 1990/1992. Portanto, ainda que a intenção política do governo Collor tenha sido a de ampliar o sistema pela via privada, sua política econômica contraditava esse objetivo.

### 3.2 O Governo Itamar Franco

O governo Itamar Franco, por intermédio do MEC, propunha-se a realizar “verdadeira revolução” na educação. No entanto, as medidas apresentadas nas *Diretrizes de Ação Governamental* guardavam estreita sintonia com os discursos liberalizantes que marcaram o governo Collor, cuja tônica era a ampliação/qualificação da formação de mão-de-obra para atender ao crescimento econômico. Além disso, cabe lembrar que os recursos orçamentários já estavam comprometidos conforme as metas estabelecidas pelo Plano Plurianual, sancionado pelo governo deposto.

Nas Diretrizes, são explicitadas as intenções governamentais de, a curto e a médio prazos, realizar investimentos na formação de recursos humanos para atender ao crescimento econômico, mas em conformidade com os preceitos constitucionais relativos à erradicação da pobreza e a universalização da cidadania. Portanto, a educação assume a condição de “*poderoso instrumento de promoção social*”, tendo como objetivo a preparação do país para um “*novo paradigma de desenvolvimento*”.

As Diretrizes ainda ressaltavam que essa formação de recursos humanos qualificados deveria centrar-se na busca de competitividade, tida como fundamental para induzir a eficiência. Por sua vez, a eficiência seria assegurada pela abertura da economia e pela reestruturação produtiva, o que possibilitaria a “*geração e incorporação de novas tecnologias e de novas formas de organização*”.

O *Programa de Ação Governamental* (PAG) visava à consolidação e à ampliação das propostas apresentadas nas Diretrizes. O governo se utilizou, naquele documento, do argumento de que pouco poderia fazer para alterar as condições de financiamento da educação, e que sua única alternativa seria a retomada do crescimento econômico. Isso implicaria, entre outras coisas, descentralização de várias políticas sociais e incentivo à participação da iniciativa privada em investimentos de infra-estrutura econômica.

O documento *MEC volta a ter planos para a educação* pouco acrescenta em termos de proposições de fundo sobre as políticas governamentais para o setor. Limita-se a destacar algumas das realizações da nova gestão, em que o Ministério da Educação retoma o processo de planejamento do ensino brasileiro. Um destaque fica por conta do reconhecimento de que o sistema implantado pelo acordo MEC-USAID estaria defasado, visto que não mais atenderia às demandas da educação brasileira.

De acordo com esse documento, o ensino superior vinha apresentando várias distorções desde a década de 1960. Uma delas foi em decorrência da rápida expansão, que, por sua vez, não teve como contrapartida a qualidade. O principal foco de desequilíbrio estaria no setor privado, na medida em que este possuía estrutura frágil no que tange à qualificação do corpo docente, o que estaria inviabilizando o atendimento de massa aliado à qualidade.

Embora tenha apresentado em seus documentos várias preocupações relativas ao ensino superior brasileiro, boa parte das iniciativas governamentais ficou por conta do embate com o CFE. Essa disputa passou por várias fases. A primeira delas correspondeu à decisão de que todas as resoluções aprovadas por esse Conselho deveriam passar pelo crivo do Presidente da República. Num segundo momento, buscou-se limitar parte de seus poderes por meio da descentralização do processo decisório relativo à criação de instituições e à autorização de cursos. Nesse caso, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional de Saúde passaram a ter essa prerrogativa, em relação aos cursos de Direito e de Medicina.

Posteriormente é publicada exposição de motivos na qual se afirmava ser a estrutura do CFE arcaica e sem a devida consonância com as diretrizes da política nacional estabelecida pela Constituição de 1988. Nesse sentido, esse Conselho deveria ser reestruturado, de modo que se adequasse às novas demandas nacionais. Juntamente com a exposição de motivos é publicada a Medida Provisória extinguindo o CFE e é instituída uma Comissão de Transição, cuja atribuição seria a formulação de diretrizes para o funcionamento do futuro Conselho Nacional de Educação (CNE). Entre as mudanças propostas, estava a diminuição dos poderes decisórios do antigo CFE, de modo que o novo Conselho passaria a ter função mais consultiva e de assessoramento do MEC.

### 3.3 O Governo Fernando Henrique Cardoso

O Plano Plurianual (PPA) 1996/1999 destacava dois pressupostos que deveriam nortear as ações na área do ensino superior: *(i)* a importância do setor para a melhoria da qualidade do ensino; e *(ii)* a modernização do país passaria pela formação de recursos humanos qualificados. Além disso, revelava preocupação com a necessidade de se criar um sistema de avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela esfera privada. Entre as diretrizes de ação governamental afetadas ao ensino superior, cabe mencionar a inserção competitiva e a modernização produtiva.

No capítulo referente a Ciência e Tecnologia (C&T), o governo reconhece que o Brasil situa-se em posição inteiramente desfavorável nessa área se comparada a outras nações. O país teria investido, na década de 1980, de 0,6% a 0,8% do PIB, enquanto em países industrializados esse percentual atingia 3%. Desse modo, a meta de gastos em C&T, para 1999, foi de 1,5% do PIB.

Além das dificuldades decorrentes do baixo investimento no setor, haveria outra deficiência significativa: a frágil vinculação universidade-empresa. Esse problema é agravado pela pequena participação da iniciativa privada no montante de investimentos em pesquisa.

As análises relativas aos investimentos em C&T apontam para a necessidade de se adquirir domínio nos processos tecnológicos com vistas na preparação do país para a

abertura da economia e para sua conseqüente inserção no processo de globalização. Nesse sentido, a ênfase recai sobre a formação de um corpo técnico apto a atender às demandas do desenvolvimento tecnológico.

A política de governo para o ensino superior brasileiro encampada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso beneficiou-se das medidas adotadas nas gestões anteriores, sobretudo no que se refere à extinção do CFE, ocorrida na gestão de Itamar Franco. A partir de então, o MEC assume a condução da expansão do ensino superior pela via privada, o que resultou na maior expansão desse setor no Brasil ao longo das décadas 1980 e 1990.

## **4 PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES**

### **4.1 Programa de Avaliação Institucional**

Criado em 1993, o Programa de Avaliação Institucional (PAIUB) corresponde a uma tentativa de implantação de um sistema de avaliação institucional centrada na graduação, tendo-se em vista que a pós-graduação, à época, já vinha sendo avaliada.

A partir da experiência acumulada no programa e com a reorganização do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, nos termos do Decreto nº 2 026, de 10 de outubro de 1996, o PAIUB foi retomado para o conjunto das IES, passando a responder pela avaliação individual das instituições prevista nesse decreto.

Os princípios e as diretrizes do PAIUB definidos desde sua criação foram mantidos, como, por exemplo, o respeito à identidade institucional mediante um processo de adesão, com ampla participação de toda a comunidade acadêmica vinculada a cada instituição, referenciados também por uma avaliação externa. O PAIUB é um programa coordenado pelo MEC que visa a estimular a adoção de processos qualificados de avaliação institucional em todas as Instituições de Ensino Superior (IES).

A participação no PAIUB decorre de adesão e de concordância, por parte das instituições, com os critérios de acompanhamento e de avaliação do programa recomendados pelo Comitê Assessor PAIUB – da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

A avaliação institucional, no âmbito do PAIUB, abrange as diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES. Constituiu processo de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, do planejamento da gestão da instituição e de prestação de contas à sociedade.

### **4.2 Autonomia Universitária**

Considerando que a autonomia universitária é fundamental para a melhoria do ensino superior no país, o poder executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 15/10/1995, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

A referida PEC contemplava, além da autonomia universitária, outras questões afetas à educação como, por exemplo, a alteração do artigo 60 das disposições transitó-

rias da Constituição Federal (CF), que resultou *a posteriori* na lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Nesse sentido, prevaleceu junto à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, constituída para apreciar essa PEC, o entendimento de que a diversidade das matérias contempladas pela mesma indicava a necessidade de seu desmembramento. Além desse argumento, considerou-se que a complexidade e o caráter polêmico da autonomia universitária justificavam que essa matéria fosse analisada em separado.

Em face desses argumentos contidos no relatório da Comissão, a PEC 233-A/1995 foi desmembrada em duas, ficando a matéria relativa à autonomia universitária sob nova numeração (PEC 370/1996). A proposta original do Executivo, bastante polêmica, alterava a natureza jurídica das Instituições Federais de Ensino Superior, de autarquia ou fundação, para entidades autônomas de regime especial, conferindo-lhes, assim, autonomia didática, financeira e administrativa. Além disso, criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, a ser constituído com recursos federais destinados à educação. Durante dez anos, a União ficaria responsável pela transferência, de 75% do total de recursos vinculados ao ensino (18% da arrecadação dos impostos para o Fundo). A repartição desses recursos entre as instituições federais de ensino superior obedeceria a critérios tais como número de alunos, percentual de professores com pós-graduação, avaliação dos cursos oferecidos e área construída.

Foram realizadas, no âmbito da comissão, sessões públicas com o intuito de colher depoimentos de dirigentes, de funcionários públicos e de representantes de associações classistas vinculadas à educação. Além dessas, realizaram-se audiências públicas em sete capitais brasileiras, por intermédio das quais foi possível ouvir educadores, pesquisadores, autoridades e estudantes.

A polêmica maior em relação à proposta encaminhada pelo Executivo girou em torno da inclusão, no artigo 207 da CF, da expressão “na forma da lei”, o que colocava a autonomia universitária na condição de matéria infraconstitucional, a qual pode ser alterada com maior facilidade. Diante dessa possibilidade, o relatório da Comissão suprimiu essa expressão controversa.

A aprovação, pela Comissão, do parecer do relator e do respectivo substituto à PEC 370/1996 ocorreu em 24/4/1997. Entretanto, como esse parecer não foi apreciado pelos plenários das duas Casas do Congresso, foi arquivado juntamente com o término da legislatura.

### 4.3 Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação

A avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação é uma ação da Secretaria de Educação Superior (SESu) que visa a avaliar, *in loco*, de acordo com o disposto na Lei nº 9 131, de 24 de novembro de 1995, no Decreto nº 2 026, de 10 de outubro de 1996, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cada um dos cursos de graduação submetidos ao exame nacional de cursos (Provão), quanto à qualificação de seu corpo docente, à sua organização didático-pedagógica e suas instalações.

O conceito final de cada uma das três dimensões avaliadas (qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações) reflete a combinação de vari-

áveis qualitativas e quantitativas amplamente discutidas pelos especialistas e explicadas nos instrumentais de avaliação.

As visitas de avaliação são realizadas por professores com elevada qualificação acadêmica e profissional e pertencentes às mais conceituadas universidades do país. Esses professores são orientados pelas Comissões de Especialistas da SESU em treinamentos realizados no Ministério da Educação. As comissões de avaliação são formadas por dois ou três professores e as visitas duram em média dois dias. Com pelo menos um mês de antecedência da realização das visitas de avaliação, as instituições recebem um roteiro prévio de coleta de informações para otimizar o trabalho dos avaliadores no momento da visita.

Após a realização dessas visitas, os avaliadores remetem os questionários à SESU para que as comissões de especialistas avaliem os resultados finais e encaminhem as recomendações para cada um dos cursos avaliados. O atendimento às recomendações elaboradas pelas comissões de especialistas para cada curso avaliado será considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições.

#### 4.4 Exame Nacional de Cursos

O Exame Nacional de Cursos (ENC), ou Provão, como foi denominado pelos estudantes e, posteriormente, incorporado pelo MEC, foi instituído pela Lei nº 9131/1995.

O Provão foi instituído pelo MEC com o objetivo de instrumentalizar os processos decisórios relacionados à melhoria da qualidade do ensino de graduação, tendo em vista, sobretudo, a política de expansão, pela via privada, a ser implementada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Inicialmente, houve grande rejeição a essa medida adotada pelo MEC tanto por parte dos estudantes quanto por partes das instituições de ensino. Entretanto, transcorridos alguns anos após sua implantação, alterou-se substancialmente sua aceitação entre os estudantes, conforme evidenciam os índices crescentes de comparecimento quando da realização das provas, assim como a baixa incidência de provas entregues em branco.<sup>4</sup> Do mesmo modo, os resultados do Provão têm sido utilizados por várias instituições como argumento de propaganda da qualidade do ensino por elas ofertado.

Além de ser um instrumento que permite comparar desempenhos entre as instituições de ensino e, com isso, serve de referência para a escolha da instituição pelos candidatos ao ensino de graduação, o Provão também tem suscitado a ampliação dos índices de titulação do corpo docente das instituições de ensino superior brasileiras.

Em sua quarta realização, o Provão 1999 abrangeu treze áreas da graduação e o total de 2 151 cursos, sendo, aproximadamente, 58% no âmbito do ensino privado. No que concerne ao número de estudantes, também foi maior a participação da iniciativa privada, com cerca de 66% do total. Quanto à distribuição regional dos candidatos, coube ao Sudeste 60% do total.

---

<sup>4</sup> Se, em 1996, 11,7% dos estudantes procederam dessa maneira, esse índice recuou para 1,4%, em 1999.

#### 4.5 Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) levou cerca de 8 anos para ser sancionada. A despeito dessa longa tramitação no Congresso Nacional, ainda assim representou um avanço em relação aos 14 anos que foram consumidos para a aprovação da LDB anterior.

A LDB estabelece, em seu artigo 3º, princípios norteadores das políticas educacionais no Brasil, entre os quais três merecem destaque: *(i)* a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; *(ii)* a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e *(iii)* a valorização do profissional da área de educação.

Quanto à organização do ensino superior, o artigo 9º reafirma as competências da União no que se refere à legislação, à normatização e à avaliação do setor, sobretudo no âmbito da iniciativa privada.

Nas Disposições Transitórias, fica instituída a Década da Educação, com vigência a partir do primeiro ano após a publicação da Lei. Além disso, a União teria prazo de um ano para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual define as metas a serem atingidas ao longo da década. Fica também estabelecido que, concluída a Década da Educação, só seriam admitidos professores com formação em nível superior.

Esse dispositivo traz implicações diretas para a área de ensino superior, pois haveria cerca de 600 mil professores atuando no ensino fundamental sem a devida habilitação, os quais tornar-se-ão demandantes potenciais dos serviços educacionais prestados pelas instituições de ensino superior.

#### 4.6 Regulamentação do Ensino Superior

As regras de credenciamento e de recredenciamento das instituições de ensino superior foram alteradas pelo Decreto nº 2 207, de 15/4/1997, que estabeleceu que tais instituições devem enquadrar-se terão de definir-se em uma das duas modalidades jurídicas – lucrativas ou não lucrativas – e determinar outras providências que as IES deverão tomar em relação à divulgação de critérios de seleção e às características institucionais.

Os resultados da avaliação das IES, pelo MEC, assumiram a condição de requisito para o recredenciamento periódico da instituição, que deve ocorrer a cada cinco anos, os quais passam a ser utilizados, pelo governo federal, como instrumentos para o monitoramento da política de expansão e de melhoria do ensino superior.

#### 4.7 Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi encaminhado ao Congresso Nacional, em dezembro de 1997, em cumprimento aos dispositivos contidos tanto na Constituição Brasileira (art. 214) quanto na Lei de Diretrizes e Bases (art. 87). No que diz respeito ao ensino superior, destacam-se duas ações: *(i)* ampliar a oferta de vagas tanto em instituições públicas quanto em particulares; e *(ii)* garantir a autonomia universitária diversificando o sistema de ensino superior e favorecendo o acesso das minorias étnicas.

No intuito de viabilizar a ampliação e a melhoria da oferta do ensino superior, o PNE apresenta um conjunto de 25 metas a ser atingido no período de uma década, entre as quais se destacam: *(i)* criação de um Fundo de Manutenção da Educação Superior, para o qual seriam canalizados 75% dos recursos da União destinados à educação; *(ii)* ampliação do programa de Crédito Educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas, de modo que atenda a 15% da população matriculada; *(iii)* incentivo à criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares; *(iv)* aumento anual de pelo menos 5% no número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação; e *(v)* duplicação dos recursos financeiros destinados à pesquisa científica e tecnológica.

A versão do PNE aprovada pelo Congresso Nacional incorporou muitas modificações, as quais contribuíram para conferir maior objetividade e amplitude ao texto final. Das metas contidas no texto aprovado pelo Legislativo, apenas aquela que estabelecia que a participação do ensino público na oferta de vagas não poderia ser inferior a 40% do total ofertado sofreu veto presidencial.

#### 4.8 Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação

A revisão dos currículos dos cursos de graduação foi desencadeada a partir do Edital nº 4/1997, que convocava as Instituições de Ensino Superior a apresentarem propostas para as Diretrizes Curriculares dos cursos de graduação. Cerca de 1,2 mil propostas foram recebidas e sistematizadas pelas Comissões de Especialistas de Ensino.

A partir de então, a Câmara de Ensino Superior (CES) do CNE emitiu o Parecer nº 776/1997, no qual se afirma que os currículos dos cursos superiores, sob a vigência da Lei nº 5 692/1971, caracterizavam-se por excessiva rigidez em virtude da existência dos chamados mínimos curriculares, o que se chocava com o princípio da autonomia universitária. Desse modo, por intermédio do referido parecer, foram apresentados alguns princípios que deveriam nortear a elaboração das diretrizes, entre os quais destacam-se: *(i)* autonomia às IES para a composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos; *(ii)* incentivo à formação geral; *(iii)* fixação de conteúdos específicos até o limite de 50% da carga horária total dos cursos; *(iv)* estímulo ao estudo independente; *(v)* valorização do conhecimento obtido fora do meio escolar; e *(vi)* articulação entre teoria e prática.

Concluída a fase de sistematização, as propostas foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Educação, encontrando-se ainda em processo de análise por aquele órgão.

#### 4.9. Educação a Distância

Os cursos de graduação a distância são oferecidos por instituições públicas ou privadas legalmente credenciadas para o ensino superior a distância, por meio de parecer do Conselho Nacional de Educação, homologado pelo Ministro da Educação por meio de Portaria publicada no Diário Oficial, nos termos da Lei nº 9394/1996 – LDB, do Decreto nº 2 494/1998 e da Portaria nº 301/1998.

Tendo-se em vista a meta estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – qualificar, até 2007, 600 mil professores que ainda atuam na edu-

cação básica sem a devida formação superior –, a educação a distância torna-se um dos mecanismos mais efetivos para a consecução dessa meta.

Para tanto, foi instituída em fins de 1999 a UniRede. A instituição pioneira credenciada pelo MEC a realizar cursos a distância foi a Universidade Federal de Santa Catarina, tendo ofertado, naquele ano, 230 vagas em Pedagogia. As perspectivas para o biênio 2000/2001 eram bastante favoráveis: (i) Universidade Federal do Paraná (600 vagas para professores que atuam em cidades do interior do Paraná e do Rio Grande do Sul); (ii) Universidade Federal do Pará (200 vagas para professores das redes públicas do estado); (iii) Universidade Federal do Ceará (mais de mil vagas destinadas a 13 cidades desse estado).

#### 4.10 Plano Nacional de Graduação

O Plano Nacional de Graduação (PNG) resultou dos trabalhos de comissão constituída a partir do *XI Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação*, realizado em abril de 1998, e cujo documento final foi aprovado no *XII Fórum*, realizado em maio de 1999.

O PNG se insere na tarefa de repensar o papel da universidade diante da nova conjuntura tecnológica e globalizada. Isso implica, sobretudo, orientar a formação profissional que possibilite acompanhar a evolução tecnológica. Portanto, torna-se pertinente questionar a que modelo de desenvolvimento estaria ela a serviço.

Se, por um lado, a autonomia é um dado importante, o PNG reconhece também que a avaliação institucional torna-se instrumento indispensável para assegurar a manutenção da qualidade dos seus objetivos.

O PNG destaca tanto a dificuldade quanto a importância de execução de um amplo projeto de graduação. Em especial, indica uma grande dificuldade: a capacitação do corpo docente. Diante desse entendimento, o PNG propõe que deva haver uma aproximação entre as instituições públicas e privadas na formação dessa política específica.

São sete as grandes diretrizes estabelecidas pelo PNG: (i) oferta atual de ensino superior e sua expansão; (ii) formação de professores para a educação básica; (iii) diretrizes curriculares; (iv) avaliação da graduação; (v) qualificação de professores para o ensino superior; (vi) educação a distância; e (vii) financiamento e fomento.

#### 4.11 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A Lei nº 9 790, de 23 de março de 1999, estabelece os requisitos para que uma instituição seja qualificada como organização da sociedade civil de interesse público. Nesse caso, deixam de ser consideradas como tal as escolas privadas que oferecem ensino formal não gratuito e suas mantenedoras. Para assegurar esse estatuto, a instituição deveria ofertar serviços educacionais gratuitos.

Esse instrumento legal foi instituído, segundo o governo, no intuito de coibir a evasão de recursos fiscais que deixavam de ser recolhidos por aquelas instituições que viviam sob o manto da filantropia, mas que cobravam mensalidades por vezes elevadas, bem como beneficiavam-se de repasses financeiros oriundos do Estado.

## 4.12 Financiamento Estudantil

Foi instituído, em maio de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1 827 e das Portarias nºs 860 e 861, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), que destina-se à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Considera-se curso com avaliação positiva aquele que não tenha obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas do "Provão", nem tenha obtido conceito CI em dois ou mais aspectos da Avaliação das Condições de Oferta de Ensino.

O FIES foi criado com o objetivo de substituir gradualmente o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), visto que este programa havia atingido altos níveis de inadimplência (em junho de 1999 esse índice atingia 66% do total financiado), o que inviabilizava a concessão de novos créditos e, por conseguinte, sua continuidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como fiador e renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro.

Um dos propósitos do FIES seria o de viabilizar o acesso ao ensino superior a uma parcela daqueles que não podem arcar com os custos das mensalidades mediante a constituição de um fundo para a concessão de financiamento temporário aos estudantes, para custeio dos encargos junto às instituições de ensino superior não-gratuitas. A partir dessas regras de funcionamento, instituídas com o objetivo de assegurar a reciclagem dos financiamentos concedidos, espera-se minimizar os índices de inadimplência que levaram ao esgotamento da experiência anterior de crédito educativo.

Conforme estabeleceu a Portaria nº 1 386, de 15 de setembro de 1999, os candidatos ao FIES seriam selecionados em função da renda familiar e das condições de moradia, ou seja, teriam prioridade aqueles com menores disponibilidades financeiras, desde que a parcela da mensalidade não financiada não excedesse 60% da renda familiar *per capita*. De acordo com o MEC, um dos princípios norteadores do FIES seria a focalização dos alunos mais carentes. Nesse sentido, 84,1% dos alunos contemplados no processo seletivo realizado no primeiro semestre de 1999 provinham de famílias com renda *per capita* entre um e cinco salários-mínimos.

O candidato ao FIES pode financiar até 70% do valor da mensalidade (com juros de 9% ao ano e sem correção monetária). A partir da conclusão ou interrupção do curso, o estudante beneficiado amortizará, nos primeiros doze meses, o equivalente ao valor da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor poderá ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa.

É condição *sine qua non* para o candidato ter acesso ao financiamento a apresentação de fiador com comprovação de renda mensal de pelo menos o dobro do valor da mensalidade a que estará sujeito o estudante ou, então, de dois fiadores cujos rendimentos individuais atendam ao mínimo estabelecido.

A taxa de juros do FIES, determinada no ato da assinatura do contrato, permanece fixa durante todo o período de vigência do contrato de financiamento. O prazo máximo de utilização do financiamento é igual ao período de duração regular do curso, descontados os semestres anteriores ao ingresso no FIES. A duração regular do cur-

so é estabelecida pela faculdade. Excepcionalmente, a pedido do estudante e com a anuência formal da Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento da Instituição de Ensino, o prazo do financiamento poderá ser dilatado por mais um ano.

O universitário beneficiado pelo programa deverá manter-se regularmente matriculado, não podendo afastar-se do curso por período superior a um ano. Ao tornar-se beneficiário do FIES, o estudante deverá apresentar bom desempenho acadêmico com, (mínimo, 75% de aprovação nas disciplinas cursadas).

Os recursos do FIES são distribuídos, por unidade federada e por curso, de forma diretamente proporcional à demanda e inversamente proporcional ao valor da semestralidade. Desse modo, são priorizados os cursos menos caros, assim como as licenciaturas.

O FIES contemplou, em 1999, cerca de 80 mil estudantes universitários brasileiros de um total de pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Além disso, o CREDUC ainda beneficiava cerca de 30 mil estudantes.

Tal atendimento teria sido, segundo o MEC, bastante superior ao obtidos pelos alunos no último processo seletivo promovido no âmbito do Programa de Crédito Educativo, realizado em 1997, quando apenas 29,3 mil teriam sido selecionados.

## 5 O PROCESSO DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

### 5.1 A Rede Física

O país contava, em 1990, com 918 instituições de ensino superior, sendo 222 de natureza pública. Em 1999, aquele total havia se ampliado para 1 097 instituições, portanto, houve um crescimento de 19%. No entanto, a participação das instituições públicas nesse conjunto caiu de 24% para 17% no mesmo período.

Do total de 1 097 instituições cadastradas pelo Censo do Ensino Superior de 1999, cerca de 63% localizavam-se em cidades do interior. De modo semelhante, ampliou-se para 52% (ou o equivalente a 2 pontos percentuais) a participação dos alunos matriculados em instituições localizadas nessas cidades em relação à matrícula total.

Isso indica uma tendência de interiorização na oferta de ensino superior, sobretudo no âmbito das cidades médias, o que seria consoante com a evolução demográfica brasileira na década de 1990.

TABELA 1  
Total de Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa

1990/1992/1995/1999

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1999
Estadual	83	82	76	72
Federal	55	57	57	60
Municipal	84	88	77	60
Privada	696	666	684	905
<b>Total</b>	<b>918</b>	<b>893</b>	<b>894</b>	<b>1 097</b>

Fonte: INEP/MEC.

Conforme se observa na tabela 1, o crescimento do total de instituições de ensino superior deveu-se unicamente ao setor privado (30%). Apesar de ter havido redução do número de instituições públicas, estas também apresentaram considerável crescimento na matrícula.

O número de universidades, que em 1980 não passava de 65, mais que dobrou no fim da década de 1990. Àquela época, as universidades federais constituíam maioria (52%), enquanto, em 1999 essa participação caiu para 25%. Conforme mostra a tabela que se segue, o crescimento no total de universidades foi em razão sobretudo da expansão das redes privada e estadual.

TABELA 2

**Total de Universidades por Dependência Administrativa**

1990/1992/1995/1999

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1999
Estadual	16	19	27	30
Federal	36	37	39	39
Municipal	03	04	06	03
Privada	40	46	63	83
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>106</b>	<b>135</b>	<b>155</b>

Fonte: INEP/MEC.

Assim como ocorreu em relação às universidades, a categoria que compreende as Federações de Escolas, as Faculdades Integradas bem como os Centros Universitários também registrou ampliação numérica significativa. Nesse caso, a quase totalidade dessas instituições é de natureza privada.

Acredita-se que uma das principais causas desse incremento decorre do fato de essas modalidades institucionais situarem-se a meio caminho entre a condição de estabelecimento isolado e o almejado *status* de universidade.

É possível que isso seja um dos efeitos do fato de a nova Constituição Federal atribuir apenas às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e a de gestão financeira e patrimonial (artigo 207).

TABELA 3

**Total de Federações de Escolas, Faculdades Integradas e Centros Universitários, por Dependência Administrativa**

1990/1992/1995/1999

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1999
Estadual	-	-	05	-
Federal	-	-	-	-
Municipal	-	03	05	02
Privada	74	81	101	111
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>84</b>	<b>111</b>	<b>113</b>

Fonte: INEP/MEC.

Enquanto as duas categorias de instituições de ensino superior já referidas evidenciaram tendência contínua de crescimento ao longo da década, os estabelecimentos isolados delinearão dois períodos distintos. No primeiro, entre 1990 e 1996,

houve redução contínua no número total de instituições. Somente a partir de 1997 essa tendência é invertida, de tal modo que, no último ano da década, o número estabelecimentos isolados era cerca de 11% maior que o existente em 1990.

Entre as IFES, 52 encontravam-se sob a supervisão do MEC, distribuídas em três categorias principais: (i) universidades; (ii) instituições isoladas; e (iii) Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). As universidades federais perfaziam o total de 37 instituições, enquanto os estabelecimentos isolados somavam 10 unidades e os CEFET, 4 unidades. Além dessas três categorias principais, integrava o quadro das IFES o Hospital das Clínicas de Porto Alegre que, diferentemente dos outros 37 hospitais universitários mantidos pelo MEC, constituía unidade orçamentária própria.

TABELA 4

**Total de Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior,  
por Dependência Administrativa**

1990/1992/1995/1999

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1999
Estadual	67	63	44	42
Federal	19	20	18	21
Municipal	81	81	66	55
Privada	582	539	520	711
<b>Total</b>	<b>749</b>	<b>703</b>	<b>648</b>	<b>829</b>

Fonte: INEP/MEC.

Na distribuição espacial das IFES, o Sudeste se destacava como a região com maior incidência (40%), seguida do Nordeste (25%) e do Sul, (15%). Entretanto, em número de universidades federais, havia maior equilíbrio entre as regiões Sudeste e Nordeste, dado que, na primeira, o conjunto de instituições não universitárias correspondia a cerca de 46% do total das IFES naquela região.

## 5.2. A Oferta e o Acesso

O governo Collor, que correspondeu ao período 1990/1992, não apenas foi marcado pela estagnação do crescimento econômico, como também pela involução de alguns indicadores na área do ensino superior. Um dos que têm maior visibilidade, o quantitativo de matrículas nos cursos de graduação, evidenciou declínio entre o início e o fim do período assinalado. É possível que esse comportamento tenha sido decorrente da trajetória recessiva da economia que se instaurou ao longo daquele triênio, uma vez que o decréscimo no total de matriculados nos cursos de graduação restringiu-se à esfera privada.

Conforme mostra a tabela 5, essa redução da matrícula total, verificada no período Collor, deveu-se à retração da esfera privada (5,7%). Por sua vez, as instituições públicas evidenciaram desempenhos mais favoráveis ao longo do período 1990/1992, a começar pela matrícula total, que cresceu 8,8%.

TABELA 5

**Total de Alunos Matriculados em Cursos de Graduação,  
por Dependência Administrativa**

1990/1992/1995/1999

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1999	1999/1990 (%)
Estadual	194 417	210 133	239 215	302 380	55,5
Federal	308 867	325 884	367 531	442 562	43,3
Municipal	75 341	93 645	93 794	87 080	15,6
Total-Pública	578 625	629 662	700 540	832 022	43,8
Privado	961 455	906 126	1 059 163	1 537 923	60,0
<b>Brasil</b>	<b>1 540 080</b>	<b>1 535 788</b>	<b>1 759 703</b>	<b>2 369 945</b>	<b>53,9</b>

Fonte: INEP/MEC.

Cabe ressaltar, no entanto, que a retração da matrícula total no ensino superior não ocorreu em razão da insuficiente oferta de vagas, mas sim do desaquecimento da demanda no setor privado, conforme evidencia a tabela 6.

TABELA 6

**Demanda e Oferta de Vagas em Cursos de Graduação, na Esfera Privada**

1990/1992/1995/1999

Indicador	1990	1992	1995	1999	1999/1990 (%)
Inscrições Vestibulares	1 023 937	791 998	1 254 761	1 538 065	50,2
Vagas Ofertadas	347 775	363 799	432 210	675 801	94,3
Candidatos/Vaga	2,9	2,2	2,9	2,3	- 20,7
Ingressos	281 009	261 184	352 365	533 551	89,9
Aproveitamento de Vagas	80,8	71,8	81,5	78,9	- 2,3

Fonte: INEP/MEC.

Apesar de ter havido, nesse período, aumento da oferta de vagas (4,6%), houve redução no número de inscrições para os exames vestibulares nas instituições privadas (22,7%). Conseqüentemente, diminuíram substancialmente a relação candidatos/vaga nos exames vestibulares e o aproveitamento das vagas ofertadas, índices esses que constituem os mais baixos de toda a década de 1990.

Acredita-se que a perda de poder aquisitivo da classe média, aliada ao confisco das poupanças privadas, constitui possível explicação para as tendências inversas dos indicadores de demanda por ensino superior entre instituições públicas e privadas no período 1990/1992.

No entanto, tomando-se como base toda a década verifica-se uma inversão do indicador de demanda (total de inscrições nos vestibulares) entre instituições públicas e privadas. Se, no início da década, as instituições privadas lideravam (com cerca de 54% do total), no fim, esse passou a ser o índice da participação das instituições públicas.

Outro indicador que estaria reforçando a hipótese acerca dos efeitos da tendência recessiva da economia no período Collor seria o total de egressos do ensino superior. Nesse caso, é provável que os efeitos não tenham sido imediatos, ou seja, que não tenham se manifestado no primeiro ano da gestão Collor. Entretanto, no fim desse período, o total de diplomados pelo conjunto das redes de ensino já era menor que o do início do governo. Entre essas redes, somente as IFES mantiveram, ainda que

de forma modesta, crescimento contínuo ao longo do triênio. Considerando-se toda a década de 1990 o biênio 1991/1992 foi o único período em que o conjunto das redes de ensino superior registrou crescimento negativo desse indicador.

TABELA 7

**Demanda e Oferta de Vagas em Cursos de Graduação, na Esfera Pública**

1990/1992/1995/1999

Indicador	1990	1992	1995	1999	1999/1990 (%)
Inscrições Vestibulares	881 561	1 044 861	1 399 092	1 806 208	104,9
Vagas Ofertadas	155 009	171 048	178 145	218 589	41,0
Candidatos/Vaga	5,7	6,1	7,9	8,3	45,6
Ingressos	126 139	149 726	158 012	210 473	66,9
Aproveitamento de Vagas	81,4	87,5	88,7	96,3	18,3

Fonte: INEP/MEC.

TABELA 8

**Total de Concluintes em Cursos de Graduação, por Dependência Administrativa**

1990/1992/1995/1998

Dep. Adm.	1990	1992	1995	1998	1998/1990 (%)
Estadual	26 777	26 934	33 714	40 725	52,1
Federal	38 594	39 133	46 187	52 787	36,8
Municipal	12 483	14 123	15 050	11 848	- 5,1
Total-Pública	77 854	80 190	94 951	105 360	35,3
Privada	152 352	154 077	159 450	195 401	28,3
Brasil	230 206	234 267	254 401	300 761	30,6

Fonte: INEP/MEC.

A despeito de ter havido crescimento significativo do CREDUC no período Col- lor, isso não foi suficiente para reverter a tendência de queda desses indicadores no âmbito do ensino privado. De acordo com o Balanço Geral da União (BGU), o CRE- DUC atendeu, em 1990, a cerca de 25 mil novos alunos e, desse modo, teria ampliado para 138 mil o total de beneficiários. Portanto, um incremento de cerca de 22% no biênio 1989/1990. No ano seguinte, o número de contemplados já se elevava para aproximadamente 176 mil alunos, o que representou um crescimento percentual ainda maior (27%).

Considerando-se o universo de alunos matriculados em instituições privadas no período 1990/1991,<sup>5</sup> houve ampliação da cobertura do CREDUC de 14% para 18% desse total. A despeito de o programa ter registrado incremento significativo no aten- dimento à demanda, parte desse crescimento deveu-se à retração da matrícula ocorri- da no mesmo período.

<sup>5</sup> De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), os matriculados em instituições priva- das, no período 1990/1991, somavam, respectivamente, 961 455 e 959 320 alunos.

### 5.3 Avaliação da Qualidade

A avaliação da qualidade do ensino superior surge como ação efetiva a partir de 1993 – com a criação do PAIUB. No entanto, para fazer frente à política de expansão da oferta, que se intensifica a partir de 1995, sobretudo no setor privado, foram instituídos novos mecanismos de controle e acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino.

A Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação constituiu o mecanismo encontrado pelo MEC para avaliar, de forma direta, as condições de oferta existentes. Assim, entre novembro de 1997 e outubro de 1998, foram avaliados 811 cursos nas áreas de Administração, de Direito, de Engenharia Civil, de Engenharia Química, de Medicina Veterinária e de Odontologia, os quais participaram do Exame Nacional de Cursos, (Provão), de 1996 e de 1997. A partir de outubro de 1999, procedeu-se à Avaliação das Condições de Oferta dos cursos submetidos ao Provão de 1998 e de 1999 que não tiveram suas condições de oferta analisadas pelos especialistas no biênio anterior.

Por sua vez, o Exame Nacional de Cursos (ENC) ou Provão, implementado a partir de 1996 constituiu um instrumento de avaliação de natureza indireta, na medida em que as instituições seriam classificadas a partir dos resultados obtidos por seus estudantes.

Tendo-se em vista que os resultados de ambas as avaliações passariam a ser considerados pelo Conselho Nacional de Educação para fins do (re)credenciamento das instituições de ensino, constatou-se sensível melhora nos índices de titulação docente, sobretudo no âmbito das instituições privadas. Se, para o conjunto das IES, houve ampliação de cerca de 23% no total de mestres no período 1996/1998, a expansão do efetivo de doutores foi superior (29%). No entanto, conforme mencionado, os índices alcançados pelas IES privadas foram ainda maiores, (36% e 37%, respectivamente). Assim, no período 1996/1999, a participação de mestres e doutores em relação ao total de docentes nas IES públicas ampliou-se de 54% para 61%, enquanto nas privadas o incremento relativo também foi maior, na medida em que sua participação passou de 28% para 39%.

A incidência de conceitos A e B entre os cursos avaliados pela primeira vez, em 1999, foi maior do que entre aqueles que já vinham sendo avaliados com 37% e 21% respectivamente, o que estaria refletindo maior sintonia entre os cursos recém-criados e os critérios de qualidade estabelecidos pelo MEC.

Outro possível fator explicativo para a melhoria da titulação do corpo docente das IES consiste no dispositivo da nova LDB, o qual estabelece que as universidades devem ter um mínimo de um terço de seu corpo docente titulado em nível de mestrado ou doutorado. Visto que a obtenção do *status* de universidade constitui pretensão de muitas instituições privadas, essas já estariam se adequando aos termos da Lei.

No entanto, o Provão 1999 evidenciou melhor desempenho das redes públicas (federal e estadual principalmente) que das privadas, na medida em que mais de 44% dos conceitos obtidos pelas primeiras situavam-se nas categorias A e B, enquanto estas perfaziam apenas 20% do total de conceitos obtidos pelas instituições privadas. A incidência de conceitos ruins, (D e E), também reafirma o melhor desempenho das IES públicas: 21% contra mais de 35% entre as privadas.

Cabe ainda ressaltar que, ao mesmo tempo em que as redes públicas obtiveram melhoria de desempenho em relação ao ano anterior, a rede privada registrou comportamento inverso. Isso poderia estar indicando que, no caso de a expansão do setor privado ser tendência no período, esta não estaria sendo acompanhada dos padrões de qualidade desejados.

## 6 OS GASTOS DO MEC COM O ENSINO SUPERIOR

Considerando-se que o país conviveu, ao longo da década de 1990, com unidades monetárias distintas, optou-se pela apresentação dos dados financeiros segundo duas formas. Para o período 1990/1992, os gastos são expressos em valores correntes e na unidade monetária então vigente, o cruzeiro. No segundo período, (1993/1999), houve atualização monetária mensal pelo IGP/DI para dezembro de 1999, além de os valores terem sido convertidos para o real.

Apesar de tal opção ter como principal implicação negativa a perda de comparabilidade dos dados entre os dois períodos, pôde-se assegurar maior confiabilidade de tais dados.

Os gastos do MEC destinados ao ensino superior são, em grande medida, voltados para as instituições públicas. Excetuando-se os dispêndios com a pós-graduação e com a pesquisa, e aqueles aportados pelo CREDUC e pelo FIES, as demais despesas realizadas por esse Ministério destinam-se, em sua quase totalidade, à manutenção e ao funcionamento das IFES a ele vinculadas.

Conforme mostra a tabela 9, referente ao triênio 1990/1992, o comportamento dos gastos do MEC com as IFES variou em relação às três categorias principais. A maior delas, – despesas com pessoal ativo – teve sua participação reduzida de 84% para 75% do total. De modo contrário, ampliou-se a participação das chamadas Outras Despesas Correntes de 11% para 20% no mesmo período.

TABELA 9  
Gastos do MEC com o Ensino Superior  
1990/1992

Modalidade de Gasto	1990	1991	1992
Pessoal Ativo	308 634 607 774	584 878 763 343	5 313 224 831 338
Sentenças Trabalhistas	6 611 641 278	3 426 670 858	60 616 270 670
Outras Despesas Correntes	41 119 727 622	120 518 084 546	1 426 718 000 450
Despesas de Capital	10 354 531 574	41 082 498 778	323 196 052 328
<b>Total</b>	<b>366 720 508 248</b>	<b>749 906 017 525</b>	<b>7 123 755 154 786</b>

Fonte: MEC.

Essa tendência verificada nos anos iniciais da década em relação às despesas com pessoal ativo prossegue até o penúltimo ano do período, quando então atinge seu índice mais baixo (55%). Entretanto, em 1999, ocorre ligeira ampliação dessa participação (3,7 pontos percentuais), provavelmente, em virtude da implementação da

Gratificação de Estímulo à Docência (GED), visto que não houve ampliação do quadro de servidores efetivos das IFES.

TABELA 10  
Gastos do MEC com o Ensino Superior  
1993/1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal Ativo	3 968 558 546	5 064 667 297	4 890 640 950	4 294 855 086	3 806 661 984	3 846 239 036	4 057 304 111
Aposentadorias	1 243 866 074	1 973 694 788	1 844 326 369	1 817 995 096	1 851 906 235	1 954 912 376	1 988 653 040
Precatórios	49 802 782	252 402 288	340 906 247	212 642 007	629 505 369	421 007 891	344 153 943
Outras Despesas	792 217 017	1 005 708 727	1 379 539 450	1 391 399 264	1 332 075 829	1 362 708 609	927 477 186
Investimentos	181 030 185	257 847 406	277 317 956	169 240 671	130 750 353	59 615 406	60 512 944
<b>Total</b>	<b>6 241 329 991</b>	<b>8 564 451 062</b>	<b>8 740 529 183</b>	<b>7 891 316 546</b>	<b>7 755 500 524</b>	<b>7 647 906 368</b>	<b>7 378 888 127</b>

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Acredita-se que a contenção orçamentária dessa modalidade de gasto tem sido o mecanismo utilizado pelo governo federal para compensar o comportamento ascendente de outras duas outras categorias de despesas: as Outras Despesas correntes e o pagamento de inativos e de pensionistas.

Desse modo, as Outras Despesas Correntes registraram crescimento de 17%, em valores constantes, no período 1993/1999. Em termos relativos, manteve-se estabilizada a participação desses dispêndios no gasto total das IFES (13%), no período 1993/1999. No entanto, excetuando-se esse último ano do período, que representou redução de cerca de 32% em relação a 1998, constata-se que houve crescimento dessa participação. Dessa forma, no penúltimo ano do período as Outras Despesas Correntes consumiram 18% do gasto total com as IFES.

Se os gastos com pessoal ativo registraram pequena oscilação ao longo da década, o mesmo não foi observado em relação às despesas com inativos e com pensionistas. O crescimento de cerca de 60%, em valores constantes, dos gastos com inativos e com pensionistas das IFES, entre 1993 e 1999, em grande medida está relacionado com o projeto de reforma da Previdência, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional. Em face da perspectiva de mudança nas regras de aposentadoria, principalmente para aqueles que estavam na iminência de conquistar esse benefício, muitos servidores deixaram a vida acadêmica, inclusive sob a modalidade da aposentadoria proporcional.

Outra categoria de despesa que se mostrou expressiva, sobretudo na segunda metade da década, refere-se ao cumprimento de sentenças judiciais trabalhistas. Se, em 1993, foram despendidos, com o conjunto das IFES, cerca de R\$ 50 milhões, em 1997, os gastos foram da ordem de R\$ 630 milhões, ou seja, o correspondente a 8,1% do orçamento do MEC para com essas instituições naquele ano. Em alguns casos, essa modalidade de despesa chegou a representar um terço dos recursos transferidos pelo MEC.

As despesas de capital constituem a modalidade mais afetada, no âmbito das IFES, mormente na segunda metade da década de 1990. Entre 1993 e 1998, esses dispêndios sofreram redução de 67%. De um total de R\$ 181 milhões, em 1993, reduziu-se para cerca de R\$ 60 milhões, em 1998. Em 1999, observou-se ligeiro incremento de 1,5% em relação ao ano anterior. Em termos relativos, as despesas de capi-

tal realizadas em 1993 correspondiam a 3% do orçamento executado das IFES, enquanto, em 1999, esse índice havia declinado para 0,8%.

A tendência assumida pelas despesas de capital pode conduzir a inferências sobre o possível sucateamento das instalações físicas e do aparato tecnológico das universidades, na medida em que mesmo a sua simples manutenção não estaria sendo assegurada. Entretanto, a realidade tem mostrado que boa parcela das IFES tem recorrido a mecanismos alternativos de financiamento para o atendimento dessas e de outras de suas demandas por meio de fundações de apoio à pesquisa.<sup>6</sup> Não fosse esse artifício, muito provavelmente a situação das IFES seria bem mais precária do que a apregoada atualmente por seus defensores.

## 7 CONCLUSÕES

O governo Collor não conseguiu sensibilizar a comunidade universitária, sobretudo o corpo docente, nem pelo discurso tampouco pelas ações concretas. Se, por um lado, seu discurso indicava a valorização do papel das instituições de ensino superior para o desenvolvimento nacional, por outro, suas ações se voltavam para a retirada de conquistas dos docentes e para o corte de gastos com as IFES. Efetivamente, a política de ensino superior do governo Collor foi marcada pela ausência de ações consentâneas com os discursos oficiais, bem como pelo corte nos orçamentos das IFES.

No plano retórico, o governo defendia a necessidade de a universidade aproximar-se do mercado. A despeito de esse ser um dos principais objetivos traçados em seu projeto modernizante, não chegou a ganhar contornos claros de como isso seria concretizado.

O que chama atenção é o fato de que o governo exortava as universidades a participar e, ao mesmo tempo, não assegurava os recursos necessários para que pudessem dar consecução a esse objetivo. O caminho indicado pelo Executivo, para essa aproximação, seria o de atrelar os projetos de pesquisa dessas instituições às demandas da iniciativa privada, o que levou a comunidade acadêmica a crer que a autonomia universitária seria comprometida, uma vez que a pesquisa passaria a ser determinada não pelas necessidades sociais, e sim pelos estritos interesses do mercado.

Se o discurso oficial inicial expressava a necessidade de o Poder Público ampliar o acesso ao ensino superior, desde os primeiros momentos desse governo incentivou-se a maior participação da iniciativa privada. No entanto, essa iniciativa esbarrou na própria estrutura interna do Estado, mais especificamente no órgão responsável pelo credenciamento/reconhecimento de cursos, de faculdades e de universidades – o Conselho Federal de Educação (CFE).

Apesar de a relação conflituosa entre o CFE e o Executivo Federal remontar ao fim do regime militar, a gestão Collor de Mello foi marcada pelo acirramento desse conflito, em virtude de o CFE ter dificultado a agilização dos processos de credencia-

---

<sup>6</sup> Conforme assinala Schwartzman (1999), “[...] a existência de Fundações ajuda a explicar a razão pela qual o êxodo de professores e funcionários mais qualificados não é tão grande como se esperava (em virtude dos baixos salários para os melhores qualificados) e como foi possível manter funcionando e mesmo ampliar recursos para a área da pesquisa [...]”

mento/reconhecimento de cursos/instituições, bem como pelo fato de algumas de suas decisões sequer terem passado pela homologação do Ministro ou do Presidente da República.

Durante os governos Collor e Itamar Franco, o Conselho Federal de Educação foi apontado como uma espécie de "vilão" do ensino superior. Os dois governantes tiveram vários problemas para a implementação de suas políticas voltadas para o ensino superior, razão pela qual buscaram, em diversas ocasiões, enfraquecer o poder do CFE. No entanto, somente no fim do governo Itamar é que se concretizou essa intenção, com a edição de uma lei extinguindo o CFE e criando o Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja sanção só viria a ocorrer porém no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a vigência da Lei nº 9 131/1995, quando então o MEC assume a função deliberativa, cabendo ao CNE papel subsidiário, de natureza consultiva.

A estrutura com a qual o CNE foi definitivamente aprovado, no governo Fernando Henrique, não foi a mesma indicada em sua proposta inicial. A composição paritária, entre representantes da sociedade civil e membros indicados pelo Executivo, foi suprimida e a constituição dela ficou restrita a essa segunda categoria. Com isso, o CNE perde seu virtual caráter representativo.

No entanto, o governo Itamar Franco, a exemplo de sua representação para outras áreas sociais, buscou restabelecer a posição central do Estado na condução das políticas sociais, intenção essa expressa no documento intitulado *MEC volta a ter planos para a educação*. Essa denominação constituía referência implícita à gestão anterior que, para muitos, significou o começo do desmonte do Estado brasileiro.

Nesse sentido, o período 1993/1994 pode ser visto como um interregno, ou trégua, entre a política neoliberal, (de discurso renovador associado à ação de desmonte do Estado), engendrada pelo governo Collor, e aquela que viria a seguir, norteadas sobretudo pelo firme e consistente propósito de o Estado trazer para si as tarefas de redefinir seu papel, bem como de desenhar as políticas para o setor.

A política para o ensino superior brasileiro, encampada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, beneficiou-se, em certa medida, das iniciativas gestadas nos governos anteriores, sobretudo no de Itamar Franco, quando então foi extinto o Conselho Federal de Educação. A partir da criação do CNE, com poderes limitados, o MEC assume a condução da expansão do ensino superior pela via privada.

O governo federal também buscou expandir as vagas no âmbito das IFES a partir de sua capacidade instalada, tendo em vista a suspensão da realização de concursos públicos para docentes, a não-reposição de servidores técnico-administrativos em razão das aposentadorias e a redução dos investimentos em infra-estrutura e em capital.

Apesar de o governo Fernando Henrique não ter envidado esforços para a ampliação da capacidade instalada das IFES, essas instituições mantiveram crescimento contínuo da matrícula ao longo do período 1995/1999 tanto nos cursos de graduação quanto na pós-graduação *stricto sensu*, sendo que, neste caso, o crescimento das instituições federais foi superior ao das redes estadual e privada tanto no mestrado quanto no doutorado.

Um dos principais êxitos desse governo foi, sem dúvida, a aprovação da nova LDB, na medida em que esta representava o coroamento de oito anos de discussões e de disputas políticas. O texto da nova Lei coadunava-se com muitos aspectos da política educa-

cional do MEC, sobretudo ao estabelecer: (i) “coexistência entre instituições públicas e privadas”, pois isso significava a reafirmação do papel do setor privado no ensino superior; (ii) “responsabilidade da União pelo sistema federal de ensino superior”, ou seja, a reafirmação das funções normativa, reguladora e avaliativa do Executivo Federal; (iii) “destinação de recursos públicos para escolas públicas ou comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, o que foi posteriormente regulamentado pela Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a qual define as categorias institucionais que poderiam beneficiar-se de isenção de impostos e do repasse de recursos públicos; e (iv) “estímulo à expansão do ensino a distância”, que não deixa de ser uma forma de ampliar o acesso ao ensino superior mediante pequeno aumento de custos.

Além dessas diretrizes com implicações econômicas e políticas, a LDB também inovou no campo dos requisitos que incidem mais diretamente sobre a qualidade do ensino. No caso específico do ensino superior, a determinação de que as universidades deveriam ter, no mínimo, um terço de seus professores com titulação de mestre ou de doutor, e em regime de trabalho de tempo integral, seria uma exigência coerente com o princípio que rege a concepção de universidade; o da indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão.

Por sua vez, a determinação de que, ao término da Década da Educação, não mais serão admitidos professores para atuar na Educação Básica que não possuam formação em nível superior, também estaria atribuindo às instituições de ensino superior a superação de um grande desafio, qual seja, o de habilitar cerca de 600 mil professores leigos que se encontram em atividade.

A formação de professores para os demais níveis do ensino continua a ser uma das principais atribuições do ensino superior, principalmente a partir do que estabelece a nova LDB. Entretanto, o cumprimento desse dispositivo legal não se resume à ampliação da oferta de vagas nos cursos de licenciatura, mas também depende da implementação de políticas de valorização do magistério mediante a melhoria das condições de trabalho e de remuneração. Em alguma medida, houve avanços nesse campo com a implantação do FUNDEF, especialmente para os professores atuantes nas regiões/estados mais pobres.

A lenta expansão do sistema, que perdurou ao longo dos anos 1980 – período em que a matrícula na graduação cresceu pouco mais de 10% –, foi seguida de considerável ampliação na década de 1990. No entanto, os primeiros três anos dessa década registraram tendência à estagnação/redução da matrícula no ensino superior brasileiro. A retomada do crescimento foi intensificada a partir de 1995, quando então o governo federal assume claramente a intenção de ampliar a oferta de vagas.

Essa opção, em grande medida condicionada pela contenção do orçamento da União, implicou a agilização das autorizações/reconhecimentos de novos cursos da esfera privada, consubstanciada na redefinição do papel atribuído ao recém criado Conselho Nacional de Educação, e que acarretou deslocamento de parte do poder decisório para o Ministério da Educação.

Nesse sentido, houve empenho do MEC em prol da ampliação da oferta de vagas, tanto em relação a capacidade instalada das IFES quanto no que diz respeito as iniciativas privadas. Se, no período 1995/1999, o crescimento da matrícula foi de 35%, no quinquênio anterior situou-se em apenas 8%. As taxas de crescimento dos sistemas

público e privado evidenciaram tendências inversas: enquanto no período 1990/1994 houve maior dinamismo do primeiro (19% contra 1% do setor privado), na segunda metade da década a expansão da matrícula nas instituições privadas foi da ordem de 46% contra 19% na esfera pública.

Apesar de a ampliação da oferta de vagas, no período 1995/1999, ter sido bem mais pujante no setor privado (59% contra 23% no setor público), o crescimento da demanda, que pode ser aferido pelo total de inscrições nos exames vestibulares, foi maior entre as instituições públicas (29% contra 23% no setor privado). Além disso, constatou-se que o aproveitamento das vagas ofertadas manteve-se baixo entre as instituições privadas (78,9%), ao passo que a média entre as instituições públicas aproximou-se do limite máximo (96,3%).

A eficácia do sistema, medida pelo número de concluintes ano, também estaria sendo afetada, provavelmente, pelo desaquecimento da economia. Nesse caso, o impacto maior estaria incidindo sobre o setor privado. Pelo menos duas razões poderiam explicar a menor eficácia da rede privada e, provavelmente, ambas seriam decorrentes da perda do poder aquisitivo dos alunos: *(i)* o prolongamento da duração do curso; e *(ii)* a evasão temporária ou definitiva.

Esses dados sugerem que o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra seus limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela potencial. Portanto, a ampliação da oferta de vagas não é condição suficiente para assegurar a democratização do acesso ao ensino superior, pois há que se considerar que o processo de seleção (de caráter discriminatório) tem início muito antes do momento em que se realizam os exames vestibulares. Em geral, é ditado pela desigualdade de renda entre as famílias, o que implica diferenciadas oportunidades de acesso à educação básica, assim como distintos graus de envolvimento e dedicação aos estudos (entre outros fatores, tem-se a incidência do trabalho infantil).

Aliados a esses fatores, há também aqueles de natureza interna à escola, tais como a disponibilidade e a qualidade dos recursos pedagógicos, o despreparo de parcela dos professores, etc., que concorrem para que os alunos, já discriminados socialmente, nem mesmo consigam transpor a 8ª série do ensino fundamental, deixando assim de constar como efetivos demandantes de educação superior.

Para fazer frente a essa pressão de demanda, foi instituído, em 1999, o sistema de Financiamento Estudantil (FIES), destinado aos estudantes matriculados na rede privada. Criado com o objetivo de substituir o antigo Crédito Educativo, o FIES foi desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que ocorreu com o primeiro. No entanto, a cobertura da população-alvo ainda mantém-se bastante aquém das necessidades (menos de 10% da matrícula no setor privado), assim como a meta estabelecida para o fim da chamada Década da Educação (estipulada em 15% desse total).

Paralelamente à expansão da oferta de ensino superior, foram instituídos pelo MEC alguns mecanismos de salvaguarda da qualidade do ensino, tais como o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, por intermédio dos quais o MEC se propõe a monitorar a qualidade dos serviços educacionais prestados sobretudo pelas instituições privadas. Entretanto, o que se constata até o presente momento é que nenhum curso foi efetivamente fechado, em virtude de conceito insuficiente auferido por instrumentos avaliativos.

Outra estratégia consentânea com a política de ampliação do acesso ao ensino superior encampada pelo MEC refere-se à modalidade de educação a distância. Essa estratégia está associada à meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de capacitar os cerca de 600 mil professores que atuam na educação básica sem a requerida formação, pela LDB e PNE, em nível superior.

Portanto, esses dados permitem inferir que o acesso ao ensino superior no Brasil já não teria como principal entrave a oferta insuficiente de vagas, e sim a natureza dessas vagas e/ou a capacidade dos candidatos em ocupá-las.

Em virtude da estagnação/lenta expansão da oferta de vagas, sobretudo na década de 1980, bem como da dificuldade de se assegurar a permanência dos estudantes no setor privado, mantém-se baixo o percentual de acesso da população brasileira ao ensino superior e, inclusive, aquém do nível já alcançado por vários países latino-americanos.

Do mesmo modo, a formação de professores qualificados para atuar na educação básica também fica comprometida. A lenta expansão do contingente de graduados, ocorrida durante a década de 1980, aliada à baixa valorização do magistério, que é histórica, tem contribuído para que boa parte dos professores formados não se dirija ao magistério público.

É possível também que a insuficiente valorização do magistério seja uma das causas do desinteresse dos vestibulandos pelos cursos de licenciatura. Com base em dados do INEP/MEC para 1996, constata-se que dos dez cursos com maior número de vagas ofertadas, os de Ciências, de Pedagogia e de Letras foram os que apresentaram os piores índices de aproveitamento dessas vagas (de 68% a 73%), ao passo que os outros sete cursos registraram índices significativamente superiores, com variação entre 79% e 98%.

A despeito dos fatores limitantes relacionados, a demanda pela formação em nível superior tende a ser ampliada à medida que melhoram os índices de desempenho do ensino fundamental e cresce a oferta de ensino médio pelo simples fato de, no Brasil, essa titulação constituir uma das poucas oportunidades de ascensão social em face da desigual remuneração da força de trabalho.

## **8 DESAFIOS PARA A DÉCADA ATUAL**

Apesar dos avanços que o ensino superior brasileiro apresentou ao longo da década de 1990, o índice de atendimento da população da faixa etária entre 18 e 24 anos continua bastante baixo se comparado aos alcançados em países com nível de desenvolvimento similar ao do Brasil.

Se a ampliação desse indicador coloca-se como desafio para as gestões governamentais vindouras, sua consecução implicará o enfrentamento dessa no que diz respeito à essa problemática não apenas oferta, mas sobretudo em relação às variáveis que afetam a demanda.

Portanto, além de fomentar a expansão da oferta de vagas, as políticas para o ensino superior terão de incorporar ações que visem a neutralizar parte dos efeitos per-

versos decorrentes da própria falta de educação e devidos à precariedade das condições socioeconômicas dos educandos.

O controle da qualidade da oferta de cursos de graduação também se coloca como desafio futuro. Apesar de a avaliação da qualidade ter sido razoavelmente equacionada pelo MEC mediante o Provão e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, ainda se mantém como questão aberta se, de fato, os resultados dessas avaliações constituir-se-ão efetivos instrumentos que assegurem a manutenção de um padrão mínimo de qualidade do ensino ofertado.

Tal questionamento tem respaldo no fato de a demanda ainda ser maior que a oferta, razão pela qual o padrão de qualidade ainda não constitui fator de atração e de escolha da clientela-alvo. Além disso, a história tem mostrado que, uma vez instituídos os cursos, torna-se muito mais difícil seu fechamento.

A autonomia universitária representa outra questão polêmica a ser negociada entre o Executivo e as Instituições Federais de Ensino Superior. A exemplo do que ocorreu quando de seu envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional esse tema, não será matéria de fácil aprovação pelo Legislativo, pois gera insegurança junto à comunidade universitária no tocante à diminuição das responsabilidades da União para com as IFES.

No entanto, a questão do financiamento das IFES continua a ser apontada, por ambos os lados, como um entrave ao cumprimento de suas missões. Ao mesmo tempo em que seus gestores reivindicam mais recursos do MEC, o Executivo acena com a proposta de transformação dessas instituições em organizações sociais o que estimularia a captação de recursos junto ao mercado.

Diante do fato de a cada ano crescer a parcela dos recursos das IFES destinada ao pagamento de inativos e de pensionistas e aos outros custeios, tornam-se insuficientes os recursos para os investimentos em infra-estrutura e em capital. Do mesmo modo, a folha de pagamento do pessoal ativo mantém-se praticamente estagnada, o que também contribui para que a ampliação da oferta de vagas pelas IFES não ocorra nos níveis desejados.

Tendo-se em vista o que estabelece a LDB e o Plano Nacional de Educação, coloca-se como grande desafio às instituições de ensino superior a tarefa de formar e de qualificar os quadros de professores requeridos pela educação básica. Além dos cerca de 600 mil leigos que atuam no ensino fundamental, não se pode esquecer do crescimento acelerado por que tem passado o ensino médio nos últimos anos, que requer formação adicional de licenciados. É bem provável que as formas regulares de ensino não sejam suficientes para o atendimento dessa demanda, o que coloca a educação a distância como alternativa potencial.

Em suma, é possível que o principal desafio para a educação superior no Brasil, nesse início de século XXI, esteja relacionado com a necessidade de colocar a formação de profissionais, a produção do conhecimento e o desenvolvimento tecnológico a serviço do compromisso inadiável a ser assumido por toda a sociedade, para com a efetiva construção da equidade social.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

- ANDES. *Relatório final do XXII CONAD*. Conselho da ANDES – Sindicato Nacional. Campo Grande: ANDES, 1990.
- BRASIL. *Plano Plurianual (PPA) 1991/1995*. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Balanço Geral da União – exercício 1990*. Brasília: IN, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Balanço Geral da União – exercício 1991*. Brasília: IN, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes de Ação do Governo Collor*. Brasília: PR, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes de Ação Governamental (1993/1994)*. Brasília: SEPLAN, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: MPO/MF, 1996.
- BRASIL. MEC. *Uma nova política para o ensino superior brasileiro – relatório final*. Brasília: MEC, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação – 1991-1995*. Brasília: MEC, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Boletim de dados físicos e orçamentários*. IES federais. Brasília: SESu/DPA, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Boletim de dados físicos e orçamentários. instituições federais de ensino superior supervisionadas pelo MEC*. Brasília: SESu/DAI, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Educação no Brasil: situação e perspectivas*. Brasília: MEC, 1993a.
- \_\_\_\_\_. *MEC volta a ter planos para a educação*. Brasília: MEC, 1993b.
- \_\_\_\_\_. *Programa de ação governamental -1993/1994*. Brasília: MEC, 1993c.
- BRASIL. MEC/SESu. *Plano Nacional de Graduação*. Brasília: 1998a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu>>.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação das Condições de Oferta*. Brasília: 1998b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu>>.
- \_\_\_\_\_. *Educação Superior a Distância*. Brasília: 1998c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu>>.
- \_\_\_\_\_. *PAIUB*. Brasília: 1998d Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu>>.
- BRASIL. MEC/INEP. *Sinopse estatística do ensino superior – graduação 1995*. Brasília: INEP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse estatística do ensino superior – graduação 1996*. Brasília: INEP, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília: INEP, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse estatística do ensino superior – graduação 1997*. Brasília: INEP, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Exame Nacional de Cursos – relatório síntese 1997*. Brasília: INEP, 1998c.

- \_\_\_\_\_. *Sinopse estatística do ensino superior – graduação 1998*. Brasília: INEP, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Evolução do ensino superior de graduação 1980-1998*. Brasília: INEP, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Exame Nacional de Cursos – relatório síntese 1999*. Brasília: INEP, 2000b.
- CASTRO, Jorge A. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. 1997. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.
- CORBUCCI, Paulo R. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: IPEA, ago. 2000 (Texto para Discussão n. 752).
- \_\_\_\_\_. O ensino superior brasileiro na década de 90. In: *Políticas Sociais 2: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, ano 2, fev. 2001.
- SCHWARTZMANN, Jacques. *Os desacertos do financiamento do ensino superior*. Belo Horizonte: UFMG, 1999. Mimeografado.
- VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. In: *Revista Educação e Sociedade*. Ano XIII, n. 42, p. 256-267, ago.1992.

**EDITORIAL**

Coordenação  
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão  
Suely Ferreira

Revisão  
Chico Villela,  
Luciana Soares Sargio,  
Rúbia Maria Pereira,  
Lilian Afonso Pereira (estagiária) e  
Renata Frassetto de Almeida (estagiária).

Editoração  
Aeromilson Mesquita,  
Cecília Bartholo,  
Francisco de Souza Filho,  
Iranilde Rego e  
Lúcio Flavo Rodrigues.

Divulgação  
Doris Magda Tavares (coord.),  
Edineide Ramos,  
Edinaldo dos Santos,  
Geraldo Nogueira Luiz,  
Mauro Ferreira,  
Marcos Cristóvão,  
Roseclea Barbosa Silva (estagiária) e  
Janaina Maria do Nascimento (estagiária).

Reprodução Gráfica  
Antonio Lucena de Oliveira e  
Edilson Cedro Santos.

Brasília  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
10<sup>º</sup> andar – 70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 315-5336  
Fax: (61) 315 5314  
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro  
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14<sup>º</sup> andar –  
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ  
Fone: (21) 3804 8118  
Fax: (21) 2220 5533  
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares