

**O Ensino Superior no Mundo e no
Brasil – Condicionantes,
Tendências e Cenários para o
Horizonte 2003-2025**

Uma Abordagem Exploratória

Claudio Porto & Karla Régnier

Dezembro, 2003

**O Ensino Superior no Mundo e no Brasil –
Condicionantes, Tendências e Cenários
para o Horizonte 2003-2025**

Apresentação - Cenários, o que são e para que servem	4
Introdução - a centralidade da educação no mundo contemporâneo.....	6
Capítulo 1 - O Contexto Mundial.....	11
1.1. O macro ambiente	11
1.2. Situação Atual e Evolução Recente do Ensino Superior no Mundo	13
1.2.1. Resultados e desdobramentos da expansão.....	17
1.2.2. Um novo entorno para o Ensino Superior em escala mundial: principais tendências de transformação	18
1.3. Fundamentos dos Cenários Mundiais: os Condicionantes do Futuro.....	22
1.3.1. Invariantes:.....	23
1.3.2. Mudanças em Andamento e Fatos Portadores de Futuro.....	28
1.4. Incertezas Críticas	38
1.5. Incertezas críticas e cenários mundiais do ensino superior.....	44
1.5.1. Cenário 1 – Encontro entre os Povos: Educação com um Bem Público em um Contexto de Ampla Internacionalização.....	45
1.5.2. Cenário 2 – Homogeneização das culturas - Educação como Mercadoria em um Contexto de Ampla Internacionalização	49
1.5.3. Cenário 3 - Manutenção das Diferenças - Educação com um Bem Público em um Contexto de Internacionalização Limitada	53
1.5.4. Cenário 4 – Aumento do fosso entre Norte e Sul - Educação como Mercadoria em um Contexto de Internacionalização Limitada	56
Capítulo 2 - O Contexto Nacional	61
2.1. O macro-ambiente: um balanço recente das transformações econômicas e políticas no Brasil.....	61
2.2. Panorama geral do Ensino Superior no Brasil.....	65
2.3. Situação atual e evolução recente do ensino superior no Brasil.....	69
2.3.1. A oferta e a demanda da graduação no Brasil – movimentos em uma mesma direção, mas em ritmos diferentes	69
2.3.1.1. A dimensão da oferta	69
2.3.1.2. A dimensão da demanda.....	74
2.3.2. A Interiorização do atendimento	77

2.3.3. Expansão da pós-graduação stricto sensu	78
2.3.4. Diversificação – novas modalidades de cursos	79
2.3.4.1. Cursos superiores de curta duração.....	79
2.3.4.2. O ensino a distância.....	81
2.3.5. Melhoria da qualidade e produtividade – indicadores novos ao campo educacional	82
2.4. Fundamentos dos cenários: os condicionantes do futuro.....	89
2.4.1. Invariantes.....	90
2.4.2. Mudanças em Andamento e Fatos Portadores de Futuro.....	105
2.5. Incertezas Críticas	121
2.6. Cenários Nacionais com focalização no ensino superior	127
2.6.1. Cenário A – Massificação Planejada – Educação como um Bem Público em um Contexto de Crescimento Sustentado com Orientação Endógena	128
2.6.2. Cenário B – Massificação Segmentada: Educação como Mercadoria num Contexto de Crescimento Sustentado e Abertura Econômica.....	139
2.6.3. Cenário C – Massificação com Desqualificação: Educação como Bem Público em um Contexto de Crescimento Econômico Instável e Não Sustentado	149
2.6.4. Cenário D – Expansão Determinada pelo Mercado: Educação como Mercadoria em um Contexto de Crescimento Econômico Instável e Não Sustentado	159
Bibliografia.....	171

Este trabalho trata de mapear futuros possíveis e prováveis para o ensino superior no mundo e, sobretudo, no Brasil visando subsidiar ao debate em torno do tema e também à formulação de políticas públicas e de estratégias robustas para o desenvolvimento da educação pós secundária no país.

O presente texto procura configurar condicionantes e cenários do ensino superior (notadamente o ensino de graduação) para os próximos 22 anos. Nele, está incorporada toda a nossa experiência em estudos e projetos de cenários e planejamento estratégico (inclusive para instituições de ensino superior) que desenvolvemos na Macroplan – Prospectiva & Estratégia, empresa brasileira de consultoria à qual estamos vinculados há muitos anos.

O tema está explorado em dois grandes blocos. O primeiro bloco aborda o ensino superior numa perspectiva mundial, tentando identificar e destacar tendências de transformação, condicionantes e incertezas que conformarão a trajetória deste campo nos próximos 22 anos. O destaque é para a intensidade e natureza do processo de internacionalização do ensino superior e se este será regulado como um bem público ou com um sentido público, ou se será tratado como uma mercadoria.

O segundo bloco, que é o principal, configura os principais condicionantes e cenários do ensino superior no Brasil procurando articular um contexto macro (econômico, político, tecnológico, social, cultural, etc.) com as especificidades deste campo. As incertezas estruturadoras dos cenários, neste caso, combinam as possibilidades de desenvolvimento econômico sustentável (do lado macro) com o conceito de educação que irá prevalecer no nosso país nos próximos 22 anos: se o de um bem público (essencial para a cidadania, a inclusão e a mobilidade social, além de estratégico para o país) ou de um serviço mercantil de valor agregado.

É necessário e oportuno ressaltar que de nossa parte não há qualquer pretensão em abordar as questões suscitadas em toda a sua profundidade, dada a absoluta insuficiência de espaço e tempo para lidar com temas tão complexos. Nossa principal contribuição reside na tentativa de oferecer, aos leitores, uma visão de conjunto deste campo e, sobretudo, trazer à reflexão algumas possibilidades de evolução futura, organizadas sob a forma de cenários alternativos, cada um deles configurando um futuro qualitativamente distinto para o ensino superior no mundo e no Brasil.

Acreditamos que a estes cenários poderão ser úteis na antecipação de oportunidades, ameaças e desafios, trazendo visões de futuro que possam subsidiar os formuladores de políticas ou os planejadores deste campo a melhorar as decisões e ações do presente.

Brasília, DF, Dezembro de 2003.

¹ Críticas, sugestões e contribuições serão bem-vindas e poderão ser encaminhadas para karlareg@macroplan.com.br.

Apresentação

Cenários, o que são e para que servem²

Cenários são uma ferramenta cognitiva que descreve uma determinada estória sobre a maneira como o mundo ou uma parte dele (o objeto a ser cenarizado) poderá se transformar no futuro, partindo do momento presente e chegando a um determinado ano-horizonte. São imagens de futuro, ou jogos coerentes de hipóteses³ onde se tem um conjunto formado pela descrição de uma situação de origem e dos acontecimentos que a conduzem a uma determinada situação futura dentro de uma narrativa lógica e coerente.

Os cenários ocupam espaço de destaque entre os instrumentos atualmente utilizados pelas análises prospectivas, com a vantagem de que estes, mais do que outros, se opõem às concepções determinísticas ou fatalistas do futuro, assumindo como pressuposto que o devir é incerto e indeterminado e que os atores sociais têm diante de si, a cada instante, alternativas múltiplas e diversas. Entende-se que o amanhã é construído pela prática social, pela ação dos homens organizados e que estes têm projetos, vontades, conflitos, valores e, sobretudo, fazem escolhas e correm riscos com uma certa visão dos futuros prováveis. Em outras palavras, assume-se como princípio que a história é uma resultante da ação dos homens e que pode vir a tomar caminhos diversos segundo os interesses em jogo, as circunstâncias políticas e constrangimentos estruturais. Mas se há uma escolha racional na modulação do futuro, há também espaço para o imprevisto e para o contingente, uma vez que não se tem controle de todas as variáveis que determinam os processos humanos.

Os estudos de cenários e a sua utilização como instrumento de apoio à gestão florescem, ganhando importância e legitimidade, especialmente após os anos 1980, onde a aceleração das mudanças técnicas, econômicas e sociais começou a exigir dos planejadores uma visão de longo prazo que considerasse não somente a extrapolação de tendências em curso, mas também os possíveis rompimentos históricos e a emergência de fatos inusitados ou não previstos pelos métodos tradicionais.

Admite-se que o princípio da mudança contínua é uma invariante, porém o seu vetor de orientação ou a direção que esta poderá assumir não estão assegurados. As incertezas relativas ao macro ambiente são múltiplas e

Cenários são imagens de futuro ou jogos coerentes de hipóteses sobre as transformações possíveis de ocorrer com um determinado objeto

A mudança constante é um invariante, mas as orientações possíveis para a transformação estão em aberto

² Baseado em Porto, Claudio; Nascimento, Elimar; Buarque, Sérgio. Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003. Rio de Janeiro, Nórdica, 2001. Pág. 15-25

³ Michel Godet, 1983

diversas, e a análise prospectiva, realizada por meio dos cenários, não pretende eliminá-las mediante uma predição ilusória, mas tão somente tem por objetivo organizá-la e reduzi-la tanto quanto possível. Os cenários trabalham sempre com mais de uma possibilidade de ocorrência da realidade, visando reduzir a inevitável incerteza frente ao futuro sem cair no determinismo. Isso não isenta a necessidade de realizar estudos históricos e de mapear as tendências em curso e os fatos portadores de futuro, que podem romper com os atuais padrões de comportamento de certos fenômenos sociais.

Por fim, cabe ter clareza sobre o fato de que nenhum cenário acontece exatamente como descrito – a realidade geralmente evolui tomando de empréstimo elementos dos diversos cenários traçados (além de trazer outros à cena). Assim, um bom conjunto de cenários é um sistema de referência útil para a tomada de decisões estratégicas e a formulação de políticas, uma vez que a sua explicitação reduz conflitos de percepção e orienta a tomada de posições dos grupos humanos envolvidos com o desdobrar dos fenômenos. Mas acima de tudo é preciso ter em mente que é absolutamente inútil pretender que os cenários ‘adivinhem’ o que vai acontecer com exatidão no futuro. A única pergunta relevante é “o que faremos se tal cenário acontecer?”⁴

Cenários não pretendem eliminar a incerteza, mas apenas reduzi-la

⁴ Arie de Geus – A Empresa Viva, 1997

Introdução

a centralidade da educação no mundo contemporâneo

A elaboração de um estudo de cenários envolvendo o ensino superior deve, em primeiro lugar, partir do pressuposto ou da premissa de que qualquer que seja a evolução do contexto do macro ambiente – tanto mundial quanto nacional – dificilmente haverá algum tipo de reversão no quadro vigente de elevação constante da escolaridade dos cidadãos.

Ao contrário, sua dinâmica, em um modelo produtivo que prioriza o domínio de informações e a geração de conhecimentos, e em um contexto político que valoriza a participação e o exercício da cidadania, deverá ser mais intensa no sentido da implementação de transformações que visem a facilitar o processo de disseminação dos conhecimentos.

Mas nem por isso os diferentes cenários que podem ser pensados mantêm o mesmo ritmo e intensidade de implementação de reformas educacionais ou de redefinição do ambiente de atuação das instituições de ensino superior. A preocupação com a universalização do acesso, a qualidade dos cursos e programas e os instrumentos de regulação e controle do setor deverão variar em orientação, ritmo e intensidade, correspondendo às capacidades e prioridades de cada nação e ao desenvolvimento de instâncias internacionais de regulação.

Mas um fato indiscutível e que não pode ser negligenciado é que o acesso ao ensino, em seus diversos graus (e cada vez mais elevados), não é apenas um imperativo econômico correspondente à sociedade do conhecimento ou da informação. Ele é também um referencial político de expressão de índices de democracia e de justiça. E mais recentemente vêm se tornando, com o avanço do capitalismo, em uma variável cultural que atua na composição das identidades dos indivíduos – é uma aspiração, um objeto de expectativa e de desejo com capacidade de projetar, simbolicamente, os pessoas em direção a um futuro em aberto.

A educação ganha cada vez mais centralidade quando se analisam estes elementos em conjunto. Quando se trata da passagem do modelo de desenvolvimento industrial para o modelo de desenvolvimento informacional, o qual se faz acompanhar por um intenso movimento de transformação nas dimensões econômica, política, social e cultural das sociedades, percebe-se que a capacidade de produzir, interpretar, articular e disseminar conhecimentos e informações passa a ocupar espaço privilegiado na agenda estratégica dos setores produtivos e dos Estados: a vantagem competitiva de um país em relação a outro começa a depender da capacitação de seus cidadãos, da qualidade dos conhecimentos que estes são capazes de produzir e transferir para os sistemas produtivos e

O acesso ao ensino em níveis mais elevados não é apenas uma exigência econômica, é também um indicador do grau de democracia e justiça social.

da capacidade de aplicação / geração da ciência e tecnologia na produção de bens e serviços.

É um ambiente que desafia todas as nações a promoverem as condições necessárias à sua inserção (ou manutenção) no jogo econômico mundial. Ações estas que abrangem tanto a base tecnológica e a infra-estrutura física (difusão das telecomunicações, dos computadores, do acesso às redes, por exemplo) quanto a elevação do patamar de aprendizado coletivo que permita aos agentes produtivos gerar inovações por meio da aplicação do conhecimento sobre o próprio conhecimento.⁵

Esta centralidade dos elementos cognitivos e informacionais como variáveis-chave para a formação de riqueza e desenvolvimento coloca no âmago das transformações, como agentes especialmente relevantes, as instituições responsáveis pela produção e circulação do conhecimento, especialmente as instituições de pesquisa e ensino (com destaque para as instituições de ensino superior).

Assim, assiste-se a uma inversão significativa na natureza da educação e de seu posicionamento no campo social. Fala-se mesmo em uma possível 'quebra de paradigmas' como forma de caracterizar a abrangência das mudanças em curso. Mas além destes elementos, não se pode esquecer que o avanço das relações capitalistas de produção chegaram também no âmbito da educação, ainda que esta permaneça sendo considerada com um bem público e portanto de responsabilidade do Estado (responsável pelo fornecimento, concessão, regulação, etc.). O crescimento da iniciativa privada no campo é um movimento praticamente universal, que se cruza com a redução da capacidade de financiamento e de atuação direta dos estados-nação. O atendimento a uma demanda em expansão deixou de ser responsabilidade apenas do setor público e a natureza dos sistemas que serão construídos e a forma de resolução da equação Estado / Mercado continua em aberto.

Se de um lado os contornos dos possíveis cenários que podem vir a ocorrer não estejam ainda muito claros, por outro não restam dúvidas de que a educação como um todo, e a educação superior e profissional em particular, deixou de ser sinônimo de um conjunto de instituições - agindo de forma mais ou menos coordenada ou estável⁶ - para se tornar um setor em expansão: uma 'área de negócios', como preferem alguns. Atraindo recursos, gerando oportunidades, ampliando e diversificando seus 'produtos' e 'serviços', preocupando-se com seus clientes e suas necessidades diferenciadas e investindo em marketing, em 'marcas', em qualidade.

A centralidade dos elementos cognitivos e informacionais na formação da riqueza e promoção do desenvolvimento coloca em foco as instituições responsáveis pela produção e circulação do conhecimento

A educação superior é um setor em expansão, uma nova "área de negócios"

⁵ Castells, ao analisar as transformações em curso no modo de desenvolvimento das sociedades capitalistas contemporâneas, desenvolve o conceito de informacionismo para diferenciar o industrialismo. Enquanto no modo de desenvolvimento industrial a fonte de produtividade residia na introdução de novas fontes de energia e na capacidade de descentralização do seu uso ao longo dos processos produtivos e de circulação, no modo de desenvolvimento informacional a fonte primordial de produtividade reside na tecnologia de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. Conhecimento e informação sempre foram variáveis importantes no processo de desenvolvimento, no entanto, dos dias atuais, sua centralidade se dá na medida em que os conhecimentos são aplicados sobre os próprios conhecimentos, e aí reside os ganhos de produtividade. (Castells, Manuel. 1999, pág. 35).

⁶ E com significativa carência autonomia ou independência das outras esferas sociais.

No entanto, a especificidade da constituição / transformação deste setor reside no fato de que, ao mesmo tempo em que ele se dinamiza e se expande, seus 'produtos' ou externalidades trazem elementos positivos tanto para o setor produtivo (que passa a contar com pessoal mais qualificado) quanto para o campo social, na medida em que instrumentaliza os indivíduos para o exercício da cidadania e aumenta suas chances de inclusão social (nas suas dimensões de inserção em um mercado de trabalho cada vez mais exigente do ponto de vista da qualificação e no acesso aos bens de consumo, cada vez mais sofisticados e complexos)⁷.

Desse modo, a educação combina uma dimensão econômica (presente de longa data nas teorias do capital humano) e uma dimensão política, ao conferir um diferencial em termos de capital social, de alicerce para as políticas de redução das desigualdades, tão gritantes em vários países em desenvolvimento:

“A educação passa a ser encarada como a principal determinante da reversão da pobreza estrutural e o único fator que pode ser verdadeiramente responsável por vencer o ‘círculo de ferro da exclusão’, formulado com base na asserção evidente de que, de outro modo, a pobreza socializa inevitavelmente para a continuação da pobreza.”⁸

A expansão do acesso ao ensino superior traz externalidades positivas para outras dimensões da vida social

Em suma, o acesso crescente e contínuo da população aos graus mais elevados de ensino torna-se uma medida tanto do potencial econômico (pela possibilidade de diferenciação competitiva) quanto de valoração / mensuração da meritocracia e da democracia praticada por uma nação. A educação agrega valor aos sistemas produtivos ao mesmo tempo em que se torna um valor superlativo de humanidade e do grau de civilidade e de desenvolvimento de um país.

A conseqüência pode ser observada pelo aumento das pressões sobre os governos para que estes priorizem as ações e a definição de políticas associadas. E as respostas vão sendo buscadas pelas nações com base em suas experiências pretéritas e sistemas políticos próprios, mas que apontam para o aumento no acesso à educação, incluindo a educação superior.⁹ Além disso, crescem pressões dos legisladores para que as instituições imprimam mudanças no sentido de melhorar seus indicadores de eficiência, efetividade e eficácia. A limitação recursos disponíveis pelo poder público e a necessidade de uma correta aplicação dos mesmos

⁷ O acesso à educação e a capacidade de aprendizado não são as únicas variáveis-chave da inclusão social, mas são centrais para sociedades que dependem cada vez mais do recurso a operações lógicas e simbólicas para o exercício da vida cotidiana.

⁸ Carnerio, Roberto. 1995. *A evolução econômica e do emprego. Novos desafios para os sistemas educativos no dealbar do século XXI*. Texto de curso de Verão, 1995. Portugal. Acessado em: http://cursoverao.pt/C_1995 em 25 de abril de 2002

⁹ Pela variedade e diversidade de programas e tipos de curso que estão sendo desenvolvidos ou ofertados, alguns autores preferem falar de educação pós-média ou terciária, incluindo as diversas modalidades (cursos seqüenciais, técnicos, tecnólogos, etc., com nomenclaturas que variam dependendo do país). Outros autores utilizam a expressão ensino superior de forma abrangente. Ao longo deste texto estamos fazendo a opção de trabalhar os termos como sinônimos, a despeito das diferenças e divergências que possam suscitar.

encontra, como contra-partida, o incremento da cobrança por resultados mensuráveis, pelo alcance de metas concretas.

Em paralelo com os movimentos identificados no contexto mundial, também no Brasil o acesso a níveis mais elevados de ensino se coloca como uma questão fundamental para que o país possa entrar consistentemente na 'sociedade da informação'.

Ao lado da qualidade de vida e da equidade social e em estreita correspondência com estas, a educação absorve um alto grau de expectativa em se tratando da construção do futuro do país. Fato inegável é que o debate em torno da educação ganha espaço na mídia (fazendo surgir um número significativo de novos 'especialistas'), encontra-se presente nos discursos (e muitas vezes nas prioridades) de empresários, na agenda das propostas de partidos políticos e na pauta de reivindicações dos trabalhadores, especialmente quando se trata de formas de reconversão e atualização profissional. Algumas idéias e conceitos estão sendo retomados ou reformulados, principalmente a partir do estabelecimento de uma maior conexão entre a educação e o mundo do trabalho. A necessidade de promover uma articulação forte entre estas instâncias, tendo em vista as transformações impressas nos processos produtivos e nas relações de emprego, abriram espaço para novas questões e debates em torno do analfabetismo funcional, do empreendedorismo, dos conteúdos transversais, da formação para competências em substituição às qualificações, do uso de tecnologias da informação e comunicação nos processos de ensino aprendizagem, da educação continuada ou para 'toda a vida', da presença de novos atores no contexto educativo, entre outros.

Com o apoio de organismos internacionais (tais como UNESCO, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), estabeleceu-se um consenso que associa a educação com o desenvolvimento econômico e o aumento da produtividade dos países.¹⁰ Assim, desde o final dos anos 1980 começou a aparecer um discurso muito mais pragmático, proveniente de empresários e governo, que elevou a importância da qualificação:

“En forma resumida estos discursos mencionan que sólo a través de la elevación de la calificación de los recursos humanos será posible acompañar los incrementos en la productividad y la competitividad de las empresas y, de esta manera, aumentar los ingresos de la población trabajadora.” 11

Ademais, os investimentos em educação passaram a ser percebidos,

A priorização da educação amplia o debate sobre a formação com base em competências, o empreendedorismo, os conteúdos transversais, o uso de tecnologias de informação e comunicação no processo ensino-aprendizagem, entre outros

¹⁰ Os economistas da educação, tomando por base as teorias do capital humano desenvolvidas a partir dos anos 1960, reforçam o valor econômico da educação como sustentáculo ao pleno emprego e à geração de altas taxas de rentabilidade social e privada.

¹¹ Carrilo, Jorge; Iranzo, Consuelo. "Calificación y Competencias Laborales en la América Latina". In: *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Coord. Toledo, Enrique de la Garza. México: El Colégio de México / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica – 2000. Pág. 195

também, como trampolim para a superação do “*abismo interno da pobreza e do abismo externo de conhecimento e tecnologia que separa os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento*”.¹²

No campo macroeconômico, a educação congrega a expectativa de contribuir para a inserção positiva dos países no jogo da globalização. Ao que se soma a confiança de que os investimentos em educação produzem externalidades importantes, gerando benefícios em outras áreas como na saúde, no índice de participação cívica e na propensão à inovação, que acrescentariam mais valor econômico.

Já no nível micro ou das esperanças individuais, a educação seria o sustentáculo ou a base *mater* para a mobilidade social e a aferição de maior renda¹³. Em outras palavras, encontra-se disseminada na sociedade uma imagem que computa à educação a capacidade de ‘lançar’ no futuro países e cidadãos.¹⁴

Na seqüência procura-se abordar estas diversas dimensões e suas inter-relações por meio do mapeamento da evolução recente do ensino superior – no mundo e no Brasil, sua contextualização no momento atual e a identificação dos principais vetores de transformação, mudanças em andamento e grandes incertezas que se colocam quando se reflete sobre o futuro da educação superior ou pós-média.

¹² Brunner, José Joaquín. “*Globalización y el Futuro de la Educación: Tendencias, Desafíos, Estratégias*”. Paper apresentado no Seminário sobre Perspectivas da Educação na América Latina e Caribe. UNESCO, Santiago do Chile, 23 a 25 de agosto de 2000. Acessado em: www.ip3.org.br/delphi em maio de 2001.

¹³ No entanto, cabe ressaltar que alguns especialistas relativizam significativamente o papel que a educação incorpora frente tendo em conta as estratégias de redução das desigualdades sociais. Boudon por exemplo, com base em estudos internacionais, afirma que o nível escolar cria um sistema de privilégios relativos no processo de concorrência (pelas posições sociais mais elevadas na hierarquia sócio-profissional): “*sendo todas as coisas iguais, um indivíduo dotado de melhor nível escolar tem mais oportunidades de obter uma posição social relativamente desejável que o dotado de nível escolar inferior*”. (pág. 194). No entanto, quando analisa os processos de mobilidade em seu conjunto, conclui que o acesso ao nível superior de educação não protege mais os indivíduos de engendramentos processos de mobilidade ascendente (de renda e status) do que os níveis médio e inferior (como o observado, por exemplo, em boa parte do funcionalismo público atual). Finalmente, com base em suas constatações, questiona-se sobre os efeitos positivos que o aumento da escolaridade do conjunto da população pode trazer para a redução das desigualdades sociais: o primeiro não conduz necessariamente ao segundo uma vez que novas formas de estratificação acabam sendo desenvolvidas, o que leva à contínua reprodução do modelo genérico de desigualdade. (Boudon, Raymond. *Desigualdade das Oportunidades*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Coleção Sociedade Moderna – volume 1. 1981).

¹⁴ Essa imagem ganha colorações ainda mais vivas quando se trata dos jovens e suas possibilidades de socialização e integração social.

Capítulo 1.

O Contexto Mundial

1.1. O macro ambiente¹⁵

A análise das possibilidades de desenvolvimento do ensino superior em escala internacional deve levar em conta a dinâmica de evolução que as outras esferas (social, política, econômica e cultural) assumem e que fornecem um quadro abrangente do contexto atual e do meio circundante. Embora o campo do ensino superior guarde uma certa autonomia em relação aos demais, com suas idiossincrasias, seus bens específicos em disputa e suas relações de poder próprias, o que possibilita vislumbrar determinados invariantes que tendem a se colocar independentemente do contexto externo, essa autonomia não é absoluta. Este recebe influências de, assim como influencia, outros setores da sociedade. Daí a relevância de levar em conta estas outras mudanças quando se imagina os cenários mundiais focalizados no ensino superior.

De fato, o que se observa no plano internacional é que as transformações estruturais em curso nas duas últimas décadas parecem provocar uma ampla reestruturação e reorganização da economia e das relações políticas mundiais. Ao mesmo tempo tais transformações convivem e, em certa medida, provocam conflitos e tensões conjunturais importantes, de cujo desenlace podem ser abertos diferentes caminhos futuros. Neste processo, aumentam as contradições sociais e políticas, e criam-se novos pontos de conflitos e tensões, incluindo a persistência de grandes desigualdades econômicas, sociais e militares entre as nações e dentro dos diferentes países.

A nota dominante deste início de século é o acelerado e contraditório processo de globalização com integração econômica, formação de blocos e inovação tecnológica, que elevam o progresso material, mas, ao mesmo tempo, desorganiza os sistemas de regulação comercial e acentua as desigualdades sociais. Por outro lado e contraditoriamente, no terreno político e militar consolida-se a desproporcional força dos EUA, fortalecendo a hegemonia unipolar de uma nação frente a um movimento geral de perda de capacidade de ação dos Estados-nação nos territórios nacionais. A integração econômica, acelerada pelas inovações tecnológicas, especialmente a telemática, tem criado um intenso e rápido movimento de capital e de informação em nível internacional (tempo real), ao mesmo tempo em que os grandes problemas do planeta ultrapassam os

No plano internacional, as transformações estruturais das duas últimas décadas vem provocando uma ampla reestruturação e reorganização da economia e das relações políticas

A nota dominante deste início de século é o acelerado e contraditório processo de globalização com integração econômica, formação de blocos e inovação tecnológica, que elevam o progresso material, mas, ao mesmo tempo, desorganiza os sistemas de regulação comercial e acentua as desigualdades sociais.

¹⁵ Baseado em: Cenários do Mercado de Energia Elétrica no Brasil. Ministério das Minas e Energia. Eletronorte. Julho de 2003.

limites nacionais e superam a capacidade de ação dos Estados nacionais independentes. Desta forma, o contexto mundial se caracteriza por um claro descompasso entre a integração econômica e a fragmentação política (que se agudizou com a decisão unilateral dos Estados Unidos - com o apoio da Grã-Bretanha e da Espanha - de invadir o Iraque).

O final da guerra fria e o desmonte da União Soviética quebraram o equilíbrio de forças que predominou durante todo o período do pós-guerra, gerando um vazio de poder e excessivo fortalecimento da hegemonia norte-americana. Poucas vezes na história contemporânea um país concentrou, ao mesmo tempo, a liderança econômica, a influência cultural e a hegemonia política como os Estados Unidos neste início de século, emergindo como o novo império. Mas, ao mesmo tempo em que se consolida o “império americano”, surgem novos e crescentes sinais de uma reorganização da economia e da política internacionais com a emergência da China assumindo liderança e procurando se inserir nas instituições internacionais, como a OMC - Organização Mundial do Comércio. Além da China, grandes países emergentes, como Rússia, Índia e Brasil, tendem a ter uma crescente presença na economia mundial e espaço político importante no jogo e na hegemonia internacionais.

Apesar da velocidade e força do processo de globalização, o futuro das relações econômicas e políticas mundiais ainda é muito incerto, especialmente pelas contradições e conflitos inerentes a este movimento global, podendo levar a diferentes alternativas de desenvolvimento. Embora alguns movimentos da economia e sociedade mundiais, assim como da reorganização espacial, pareçam já consolidados, vários processos ainda estão carregados de incerteza de riscos, instabilidades e possibilidades. Em primeiro lugar, pelo crescimento de um movimento de contestação à globalização e seus efeitos sociais e culturais no planeta, derivado de forças de resistências políticas em todo o mundo que pode provocar redefinições de rota e de ritmos de integração; e, em segundo lugar, por retrocessos conjunturais na tendência de integração e redução das barreiras comerciais, o mais recente dos quais se manifesta nas decisões protecionistas do governo norte-americano, ampliando as barreiras alfandegárias e não alfandegárias para produtos de países emergentes, representando, além de tudo, uma contradição completa com as suas iniciativas em favor da criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), na medida em que avança na direção oposta da redução das barreiras comerciais¹⁶.

Embora as tarifas alfandegárias tendam a declinar, ainda são grandes as restrições comerciais em todo o mundo e limitados os acessos, especialmente pelas barreiras e subsídios dos países industrializados aos produtos agrícolas das nações subdesenvolvidas e emergentes, como o Brasil. Por outro lado, tendem a crescer as barreiras não tarifárias, na forma de controles fitossanitários e regras de punição para o que chamam de “competitividade espúria”, representada por baixos salários e degradação ambiental na produção.

Apesar da velocidade e força do processo de globalização, o futuro das relações econômicas e políticas mundiais ainda é muito incerto, especialmente pelas contradições e conflitos inerentes a este movimento global, podendo levar a diferentes alternativas de desenvolvimento.

¹⁶ De acordo com relatório do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior do Brasil, “... nos Estados Unidos, mais de 130 itens estão sujeitos a tarifas acima de 35% e 322 acima de 15%. Trinta e cinco produtos têm tarifas de 70 a 350% e 29 de 50 a 70%. O Brasil não pode praticar tarifas acima do teto de 55% para produtos agrícolas e de 35% para produtos industriais, segundo negociações levadas a cabo durante a Rodada do Uruguai.”

Diante da globalização e das aceleradas mudanças tecnológicas, os mecanismos tradicionais de regulação da economia mundial perdem capacidade de controle e organização dos fluxos comerciais e financeiros; desta forma, a integração dos mercados financeiros, o volume e a mobilidade crescente dos movimentos de capital em escala planetária têm levado a uma grande volatilidade dos títulos e papéis transacionados, gerando turbulências e instabilidades nos mercados financeiros e cambiais mundiais, com risco de uma crise sistêmica de âmbito mundial.

No meio deste relativo vazio de modelo de regulação convivem as tendências a uma aceleração da liberalização da economia e do comércio com as negociações para criação de novos mecanismos de gestão mundial, incluindo as diversas rodadas da OMC. Nesta tendência geral e irregular de globalização, avançam as negociações para a construção de um novo sistema de regulação que organize as relações econômicas e comerciais nas novas condições históricas; que provavelmente terão que responder também aos desafios políticos e conflitos gerados pela forma desigual da globalização. As expectativas em torno das negociações no âmbito da OMC, a partir da reunião do Catar em 2001, foram, de certa forma, frustradas em vista dos avanços muito tímidos nos pontos mais polêmicos que têm a ver a redução dos subsídios aos produtos agrícolas dos países desenvolvidos.

Devido a todos estes fatores, depreende-se que o contexto internacional está dominado por um conjunto de tendências e eventos conjunturais que podem definir futuros alternativos, dependendo da natureza e intensidade das mudanças e dos seus desdobramentos em curto e médio prazo. As tendências estruturais ainda estão sendo fortemente influenciadas, no momento, pelos impactos e desdobramentos políticos da guerra no Iraque, que tende a provocar uma ampla reorganização do contexto internacional no curto prazo.

Ainda que aparentemente desconectadas do ambiente específico de atuação das instituições de ensino superior, seus desdobramentos no médio e longo prazos serão sentidos neste campo, em particular na maior ou menor abertura aos livres fluxos de conhecimentos e informações e aos processos de internacionalização das instituições já consolidadas ou daquelas que se apóiam intensivamente nas novas tecnologias de informação e comunicação.

O contexto internacional está dominado por um conjunto de tendências e eventos conjunturais que podem definir futuros alternativos, dependendo da natureza e intensidade das mudanças e dos seus desdobramentos em curto e médio prazo.

1.2. Situação Atual e Evolução Recente do Ensino Superior no Mundo

Imersas em um contexto de transformações nas diversas instâncias de organização da sociedade e que atingem a todos os países (ainda que de diferentes formas e com resultados díspares), as instituições de ensino superior enfrentam um duplo desafio: por um lado atualizar-se e inserir-se nesta nova realidade, revendo suas formas de organização e de relacionamento com seus atores-chave e dando um novo sentido ao seu papel social, e de outro lado entender, interpretar e apontar soluções para os

problemas que tais transformações colocam aos indivíduos, grupos sociais, sistemas produtivos e governos.

Nesta nova dinâmica, o fato mais marcante refere-se à expansão do acesso ao ensino superior em escala mundial ao longo da última década. A UNESCO, tendo por base a análise do comportamento deste setor no decorrer dos últimos anos, afirma:

“A experiência comum de numerosos países é que o ensino superior não é mais uma pequena parcela especializada ou esotérica da vida de um país. Ele se encontra no próprio coração das atividades da sociedade, é um elemento essencial do bem-estar econômico de um país ou região, um parceiro estratégico do setor do comércio e da indústria, dos poderes públicos, assim como das organizações internacionais.”¹⁷

As matrículas nos níveis de ensino superior (que correspondem à educação pós secundária) praticamente dobraram de tamanho no período de 20 anos: em 1975 somavam pouco mais de 40 milhões, e em 1995 superaram com vigo a casa dos 80 milhões de pessoas.

Os dados levantados pela UNESCO indicam que no período de 1980-1995 (cobrindo portanto 15 anos) todos os países experimentaram taxas de crescimento substanciais no número de estudantes no ensino superior (exceção feita apenas para alguns países classificados como países ‘em transição’¹⁸, que conheceram no mesmo período uma taxa de crescimento negativa).

Ressalta-se ainda que foi nas regiões menos desenvolvidas - tais como a África Sub-sahariana e Ásia Oriental – que este crescimento se deu de forma mais intensa, ultrapassando a casa dos 100%¹⁹, conforme pode ser observado nas tabelas a seguir.

A transformação mais marcante no ensino superior em escala mundial refere-se à expansão do acesso a esse nível de ensino em escala mundial ao longo das últimas décadas

¹⁷ UNESCO – O Ensino Superior no Século XXI – Visão e Ações – Documento de Trabalho. Paris, outubro de 1998. In: *Tendências da Educação Superior para o Século XXI*. Brasília: UNESCO / CRUB, 1999. Pág. 246

¹⁸ O Relatório UNESCO considera como países em transição os seguintes: Albânia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Estônia, Ex-Rep. Iugoslava da Macedônia, Fed. Russa, Geórgia, Hungria, Cazaquistão, Quirguistão, Letônia, Lituânia, Uzbequistão, Polônia, Rep. da Moldávia, Rep. Tcheca, Rep. Fed. Da Iugoslávia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Tadjiquistão, Turcomenistão e Ucrânia.

¹⁹ Cabe a ressalva de que nestas regiões o número de estudantes permanece essencialmente baixo especialmente quando comparado com a região que engloba os países desenvolvidos, e portanto longe de significar uma verdadeira massificação do ensino.

Tabela 1 - Número de estudantes, por 100.000 habitantes, por região, 1980-1995

Região	1980	1985	1990	1995	Evolução em % 1980-1995
Total Mundial	1.151	1.245	1.301	1.434	24,6
Regiões mais desenvolvidas	3.071	3.206	3.600	4.110	33,8
América do Norte	5.301	5.186	5.544	5.544	4,6
Ásia / Oceania	2.103	2.035	2.366	3.396	61,5
Europa	1.884	2.228	2.632	3.285	74,4
Países em transição	2.961	2.739	2.602	2.602	-12,1
Regiões menos Desenvolvidas	500	666	713	824	64,4
África Sub-sahariana	146	204	267	328	124,7
Estados Árabes	884	1.032	1.086	1.227	38,8
América Latina / Caribe	1.375	1.601	1.683	1.714	24,7
Ásia Oriental / Oceania	369	593	637	800	116,8
Ásia do Sul	428	519	542	610	42,5
Países menos Avançados	167	230	232	296	77,2

Fonte: Unesco / CRUB 1999- pág. 247

Tabela 2 - Número de Estudantes (em milhões), por região, 1980-1995

Região	1980	1985	1990	1995
Total Mundial	51.160	60.296	68.665	81.745
Regiões mais Desenvolvidas	23.321	25.053	29.050	34.346
América do Norte	13.517	13.887	15.628	16.438
Ásia / Oceania	2.910	2.929	3.512	5.318
Europa	6.895	8.237	9.910	12.589
Países em Transição	11.317	10.882	10.716	10.790
Regiões menos Desenvolvidas	16.523	24.361	28.899	36.610
África Sub-sahariana	563	906	1.365	1.926
Estados Árabes	1.487	2.017	2.449	3.143
América Latina / Caribe	4.930	6.364	7.353	8.121
Ásia Oriental / Oceania	5.266	9.120	10.600	14.333
Ásia do Sul	4.063	5.535	6.456	8.004
Países menos Avançados	664	1.033	1.181	1.712

Fonte: Unesco / CRUB – 1999. pág. 250

De fato, no período analisado, o total mundial de efetivos do ensino superior passou de 51 milhões de estudantes para quase 82 milhões, ou seja, um crescimento de 31 milhões de estudantes. O ritmo de crescimento apresentou ainda uma progressão de 61%, ou um aumento médio de 3,4% ao ano nos últimos quinze anos estudados.

Este crescimento, por sua vez, não foi homogêneo: revelou-se mais elevado nas regiões menos desenvolvidas (5,8%) do que nas regiões mais desenvolvidas (2,8%) – o que se justifica pelo enorme déficit no acesso a graus mais elevados de ensino apresentados pelos países que compõe esta região. E indica também o espaço cada vez mais importante do ensino superior para os países menos desenvolvidos, um papel que tende a se acentuar no futuro (especialmente na região da Ásia, segundo previsões da Unesco).

Para se ter uma idéia, em vários países a demanda por educação superior excede em muito a capacidade de atendimento dos sistemas de ensino existentes. Na China por exemplo, o sistema público de educação superior absorve em matrículas menos de 7% da população que se forma no ensino secundário²⁰. Na Malásia, apenas 15% dos estudantes que poderiam ter acesso ao ensino superior estão matriculados em instituições de ensino superior. Da mesma forma, no Kenya, no decorrer do ano de 1999, 66% dos concluintes do segundo grau ficaram fora das 6 universidades do

O crescimento relativo das matrículas no ensino superior foi maior nas regiões menos desenvolvidas do que nas desenvolvidas

²⁰ O que explica em parte o grande deslocamento de estudantes chineses para outros países da OCDE visando realizar seus estudos superiores, conforme será apontado mais adiante neste texto.

Estado, apesar de terem sido qualificados para o ingresso por meio do exame nacional que os habilita.²¹

1.2.1. Resultados e desdobramentos da expansão

Os motivos que justificam esta expansão correspondem, primeiramente, ao crescimento no número de formandos do ensino secundário: o percentual da população mundial com mais de 25 anos que concluiu o ensino médio ou secundário passou dos 15% em 1965 para 26% em 1990²². Na seqüência, a ampliação da demanda também é resultante de outras forças, como a necessidade de aquisição de competências essenciais para enfrentar um mercado de trabalho instável e cada vez mais seletivo e excludente, as transformações no conteúdo das ocupações e nas profissões, trazendo de volta para os bancos escolares uma população adulta, as facilidades que o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação apresentam para o campo do ensino em termos de aumento da capacidade de atendimento das instituições (estimulando as experiências com ensino a distância²³) e, finalmente, no campo cultural, a combinação de todos estes vetores que incidem sobre os anseios e expectativas dos estudantes e de suas famílias: “em cada faixa de renda familiar, um número maior de jovens aspira a prosseguir seus estudos além do secundário”²⁴.

A expansão das matrículas ocorreu devido o crescimento no número de concluintes do ensino médio, a necessidade de aquisição de novas competências, as transformações no conteúdo dos trabalhos e a vontade dos jovens em dar prosseguimento aos estudos

Neste contexto, a questão da **ampliação do sistema** apresenta-se como um elemento crucial para o desenhos de cenários futuros. O aumento da demanda para além da capacidade de atendimento de muitos Estados Nacionais abriu espaço para uma nova ‘arena’ no campo do ensino superior; e nesta, observa-se a emergência de um conjunto de instituições dos tipos mais diversos com vistas a ocupar as janelas de oportunidades abertas. Muitas são instituições sem fins lucrativos ou com propósitos filantrópicos. Outras, no entanto, são instituições criadas por empreendedores que visam obter lucros e que são geridas segundo os métodos e práticas típicos de empresas ou ‘de mercado’. Tais

²¹ Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenario. February 2001. In Search of the New Economy: Encouraging Private Competitor to Fill the Demand for Skills. Pág. 2. Apud: (1) Denis P. Doyle. “China Inc.” *Education Week* 19.19 (19 jan. 2000):39 (2) *The Star* 1997. Cited in Molly N.N. Lee, Private Higher Education on Malaysia, Monograph Ser. 2/1999 (Penang, Malaysia: School of Education Studies, Universiti Sains Malaysia, 1999) 3 (3) Andrea Useem, “In East Africa, New private Colleges Fill a Growing Gap Between Supply and Demand”, *Chronicle of Higher Education* 10 Set. 1999: A65.

²² World Bank. The Task Force on Higher Education Society - Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. Washington D.C., 2000. Pág. 115

²³ Aqui cabe a ressalva de que o ensino a distância, mesmo em nível mundial, não conheceu ainda o seu ‘boom’ prometido: “As experiências em larga escala de ‘universidades a distância’, independentemente de sua qualidade (má na Espanha, boa na Grã-Bretanha), parecem posicioná-las como uma segunda opção em formas de educação, desempenhando papel significativo em um futuro sistema de aperfeiçoamento de educação de adultos, mas não como substitutas das atuais instituições de ensino superior”. Castells, M. Op. Cit. Pág. 422. Acresce ainda as dificuldades infra-estruturais experimentadas pelos países menos desenvolvidos que inibem o crescimento desta forma de ensino.

²⁴ Unesco, 1999. Op. Cit. Pág. 254.

empreendedores enxergam no ensino superior um campo fértil para a expansão dos negócios.²⁵

Diretamente associada, emerge a questão do **equilíbrio entre quantidade e qualidade**, ou seja, como fazer para oferecer um maior número de programas e vagas respeitando-se ao mesmo tempo normas de qualidade.

Na seqüência, desponta a necessidade de encontrar **formas de financiamento** viáveis para sustentar o ensino superior, especialmente quando se considera a menor disponibilidade de recursos públicos e o aumento dos custos.

Finalmente, há a questão da busca de novas **formas de gestão** dos estabelecimentos de ensino superior, que face à expansão e aos interesses múltiplos de suas clientelas, deverão conciliar objetivos complexos e diversificados. Isso se traduz em missões distintas porem focadas nas necessidades de seus públicos-alvo e ao mesmo tempo articulados e coerentes com os objetivos amplos e de longo prazo dos países.

1.2.2. Um novo entorno para o Ensino Superior em escala mundial: principais tendências de transformação

Nos países do chamado “primeiro mundo”, e especialmente nos Estados Unidos, as mudanças no ensino superior nos últimos 50 anos têm sido muito expressivas, tanto em termos quantitativos como qualitativos. A principal característica é a transformação de um ensino tradicional, baseado em cursos de quatro anos e fornecidos por instituições abrangentes (universidades) de natureza pública e privada que predominou ao longo dos anos 40/50 para o ensino superior de massa, com cursos curtos e fortemente concentrado sobre as instituições privadas, que começou a se consolidar ao longo dos anos 1990, dando origem à chamada educação pós-secundária.

Esta transição também é percebida por outras nações, uma vez que várias das forças externas que exercem pressão sobre as instituições de ensino são semelhantes, especialmente após a intensificação da globalização em suas múltiplas dimensões.

²⁵ Embora a regra geral entre os países seja a expansão no número de instituições privadas, algumas exceções podem ser encontradas, como por exemplo, no caso de Belarus, onde o número de instituições privadas de ensino superior sofreu uma queda de 20 – em 1998 – para 13 – em 2000. Tal redução foi fruto da implantação de políticas de maior controle do Estado sobre o setor privado. In: Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenario. February 2001. In Search of the New Economy: Encouraging Private Competitor to Fill the Demand for Skills. Pág. 3. Apud: Nikolai Petroukovitch. “The Goals and National Policies of Higher Education Reform in Belarus”. International Higher Education 16 (Summer 1999):12

Portanto, embora não haja certeza sobre o novo paradigma de universidade que irá se estabelecer e consolidar ao longo do século XXI, estudos e pesquisas realizados e disponíveis têm indicado, em termos mundiais, um amplo conjunto de tendências e forças de mudanças em andamento, com destaque para²⁶:

1) Mudança nas Características do Setor de Educação Superior, por meio da introdução de novos elementos, tais como:

- quebra do monopólio geográfico, regional ou local, com o surgimento de novas forças competitivas;
- mudança do modelo organizacional do ensino superior, que passa de um sistema federado e frouxo de faculdades e universidades, servindo apenas às comunidades locais, para uma “indústria” do conhecimento, operando em um mercado global, altamente competitivo e cada vez mais desregulamentado;
- transformação das universidades amplas, fortes e verticalmente integradas em instituições mais especializadas e centradas no aluno (e não no professor);
- significativa reestruturação da educação superior, implicando no desaparecimento e fusão de universidades, bem como no fortalecimento das interações entre elas, visando o intercâmbio de atividade e o desenvolvimento e operação de projetos comuns.

A intensificação da competição, o surgimento da “indústria” do conhecimento, a desverticalização das universidades e a formação de parcerias constituem as principais mudanças no setor.

2) Mudança na Estrutura do Setor de Educação Superior. As transformações que ocorrem no âmbito do setor da Educação Superior implicam igualmente no surgimento de novos protagonistas, que não apenas concorrem com as universidades tradicionais, mas que também lhes servem de complementos e parceiros, destacando-se os seguintes atores:

- *Universidades corporativas*, patrocinadas ou administradas por grandes empresas, visando a aprendizagem contínua e especializada de seus quadros;
- *Empresas instrucionais* - instituições terceirizadas que prestam serviços às universidades no próprio domínio do ensino superior em nichos especializados do conhecimento, dos processos pedagógicos ou da clientela, através de contratos definindo indicadores e metas de resultados e as condições desejadas de ensino-aprendizagem;
- *Entidades de Intermediação*, cuja função é fazer a ponte entre os provedores de educação superior e os “consumidores”, visando apoiar, inclusive financeiramente, os futuros alunos,

As mudanças na estrutura do setor estão levando ao surgimento de novos protagonistas concorrentes e parceiros da Universidade.

²⁶ Baseado em: Understanding the competitive environment of the postsecondary knowledge industry, in Peterson, Marvin et alii, Planning and Management for a Changing Environment – A Handbook for Redesigning Postsecondary institutions, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1997.

fornecer-lhes orientação e informações relevantes e certificar o conhecimento por eles adquiridos. Podem ainda atuar na defesa dos interesses dos alunos, mobilizando estudantes e negociando cursos específicos e descontos junto às instituições de ensino, além de promover a busca de emprego e trabalho para os concluintes.

- *Organizações não-Tradicionais.* Entrada no setor de novos tipos de protagonistas, oriundos de outros segmentos da economia, tais como, empresas de telecomunicação, de informática e informação, de entretenimento, bem como organizações governamentais e do “terceiro setor” engajadas na educação, treinamento e desenvolvimento profissional. Embora tradicionalmente tais instituições tenham sido consideradas basicamente como fornecedoras ou clientes do sistema de educação superior, devem passar a ser vistas agora como parte dele e, portanto, como colaboradoras e/ou competidoras potenciais.

3) Mudanças nas Relações da Universidade com a Sociedade. À medida que a universidade, além dos papéis clássicos de ensino, pesquisa e extensão, tem desempenhado outras funções de interesse da sociedade (serviços de saúde e assistência, desenvolvimento econômico, entretenimento etc.), as barreiras que a protegiam das invasões de agentes políticos e econômicos estão sendo derrubadas. Assim, as universidades, como instituição, estão se tornando cada vez mais visíveis e vulneráveis e menos protegidas diante dos agentes da sociedade, requerendo, portanto, novas formas de interação e inserção com o ambiente externo.

Ao extrapolar seus papéis clássicos, as Universidades se tornaram mais visíveis, vulneráveis e menos protegidas perante a sociedade.

4) Mudança na Natureza da Prestação dos Serviços Acadêmicos. A prestação dos serviços de educação superior tende a assumir, cada vez mais, as seguintes características:

- ***aprendizagem continuada***, implicando na necessidade das instituições de ensino proporcionar aos cidadãos condições e formas de uma aprendizagem continuada por toda a sua vida profissional, atendendo aos requisitos de uma sociedade em permanente mudança;
- ***ausências de fronteiras rígidas entre os serviços***, significando que as diferentes atividades acadêmicas, não apenas se tornam mais interrelacionados, mas se fundem efetivamente;
- ***aprendizagem assíncrona*** (qualquer tempo, qualquer lugar), quebrando as restrições de tempo e espaço para tornar as oportunidades de aprendizagem mais compatíveis às necessidades e estilos de vida das pessoas;

A natureza da prestação dos serviços tende, cada vez mais, para uma aprendizagem continuada e assíncrona, diversificação dos serviços e ausência de fronteiras rígidas entre eles.

- **serviços bastante diversificados**, visando servir a uma população cada vez mais diferenciada e com inúmeras e variadas necessidades e objetivos.

5) Mudança no Modo de Execução das Atividades Acadêmicas. A Universidade do século XXI será considerada, cada vez mais, como uma instituição prestadora de serviços do conhecimento (criação, preservação, integração, transmissão e aplicação), em qualquer das formas demandadas pela sociedade contemporânea. Neste contexto, embora seus papéis tradicionais (ensino-pesquisa-extensão) não devam sofrer alterações fundamentais, seus modos específicos de execução mudarão significativamente:

- Evolução do atual “modelo artesanal” de produção para um outro mais próximo da “produção em massa” da era industrial e com fortes influências do modelo adotado na indústria de entretenimento;
- Os métodos de ensino-aprendizagem e os papéis dos professores estão submetidos a fortes pressões para mudança, principalmente em função das novas tecnologias da teleinformática e do surgimento de uma “geração digital”, com suas demandas por novos processos e relacionamentos. Assim, outras formas de ensino, muitos mais interativas e suportadas pelas novas tecnologias, deverão se intensificar, com o professor afastando-se da “sala de aula” para assumir funções de geradores e administradores de novos experimentos de aprendizagem e de consultores e orientadores dos alunos, como aliás já ocorre na pós-graduação;
- O desenvolvimento da pesquisa também deverá sofrer grandes alterações. Os processos de criação tornar-se-ão muito mais coletivos e multidisciplinares, tendo em vista tanto os recursos tecnológicos disponibilizados, como a natureza dos novos conhecimentos demandados pela sociedade.
- Centrada tradicionalmente na biblioteca e, portanto, suportada no formato impresso, a preservação do conhecimento talvez seja a função universitária mais suscetível a mudanças tecnológicas radicais. A tecnologia da informação – ou mais amplamente a “convergência digital” das várias mídias – já produz impacto significativo na preservação, divulgação e acessibilidade do conhecimento, tornando-se cada vez mais democrático e disponível a todos, não sendo mais apenas uma prerrogativa ou privilégio da comunidade acadêmica. Neste contexto, a “biblioteca” da Universidade do Século XXI, suportada por diferentes mídias, extrapolará de muito suas atuais funções e seus domínios tradicionais de abrangência.
- No campo da extensão, a aplicação dos conhecimentos continuará a ser ditada, cada vez mais, pelas necessidades e demandas reais da sociedade. Neste sentido, provavelmente a extensão constitui a função universitária mais suscetível às mudanças sociais, devendo sofrer conseqüentemente transformações profundas, à medida que a

O modo de execução das atividades acadêmicas tende a sofrer profundas mudanças, influenciadas pelas novas tecnologias e pelo modelo de produção em massa

sociedade é transformada radical e aceleradamente. Dessa forma, a amplitude e diversidade de aplicação, a velocidade de atendimento e a capacidade de respostas concretas requeridas exigirão da extensão novos modelos e processos de produção.

1.3. Fundamentos dos Cenários Mundiais: os Condicionantes do Futuro

O conjunto de transformações mapeadas, relativas tanto ao macro-contexto internacional quanto ao contexto específico de desenvolvimento do ensino superior, desdobra-se em uma série de condicionantes cuja natureza da evolução irá definir o desenho que os possíveis cenários do ensino superior irão adquirir nos próximos anos.

Tais condicionantes dividem-se entre os que possuem maior ou menor incerteza quanto à sua consolidação e trajetórias possíveis. Os de menor incerteza, também chamados de tendências consolidadas ou invariantes, e dificilmente sofrerão profundas alterações a ponto de terem sua essência afetada, embora possam assumir ritmos de evolução diferenciados segundo o cenário ou contexto. Os condicionantes de maior incerteza, por sua vez, podem ser desdobrados entre mudanças em andamento e fatos portadores de futuro, indicando que algumas desses fatos ou tendências podem ou não vir a se consolidar e ocupar espaço relevante na estruturação do setor.

Dessa forma, ao analisarmos o processo de mudança e reestruturação da economia e sociedades globais, a evolução das forças democráticas e as transformações culturais, associados às transformações próprias do ensino superior, emergem como principais tendências consolidadas ou invariantes, mudanças em andamento e fatos portadores de futuro os seguintes:

Tendências já Consolidadas ou Invariantes:

1. Declínio das taxas de crescimento demográfico e progressivo envelhecimento da população
2. Aceleração da produção científica e tecnológica e mudança nos padrões de competitividade das nações
3. Crescente disponibilidade de novas tecnologias para a educação e crescimento da educação a distância
4. Redefinição da estrutura do mercado de trabalho, do conteúdo do trabalho e das condições de empregabilidade
5. Crescimento da educação continuada
6. Consolidação da educação como objeto de aspiração dos jovens e de suas famílias

Mudanças em andamento e fatos portadores de futuro:

1. Globalização do mercado de trabalho
2. Incremento nos fluxos internacionais de estudantes
3. Empresas produtoras de tecnologia atuando como certificadoras de conhecimento
4. Desterritorialização e internacionalização da oferta de ensino superior e serviços associados
5. Maior presença das universidades corporativas
6. Novos arranjos institucionais – a criação de universidades virtuais e a formação de consórcios
7. Formação de parcerias entre instituições de ensino superior
8. Acirramento da concorrência e transformação no padrão de atuação das instituições de ensino superior
9. Presença de novos atores no campo da educação superior

O detalhamento de cada um destes tópicos é elaborado a seguir.

1.3.1. Invariantes

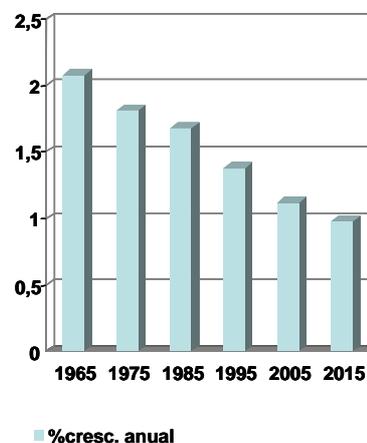
Qualquer que seja o perfil que o setor da educação superior (terciária ou pós-média) vier a assumir no futuro em termos internacionais, terá que lidar com os seguintes fatos e contextos como sendo de difícil reversão:

I - Declínio das taxas de crescimento demográfico e progressivo envelhecimento da população

A taxa de crescimento demográfico mundial que se situava acima de 2% ao ano em 1965, já se encontrava abaixo de 1,5% em 1995, devendo alcançar 1% logo após 2005. Em 2015 deve se encontrar abaixo de 1%, como pode ser observado no gráfico ao lado.

Como decorrência dessa tendência de queda nas taxas de crescimento demográfico e simultâneo aumento da expectativa de vida, a estrutura demográfica já conhece um processo de envelhecimento progressivo, que deve se acentuar, com incremento exponencial das populações mais

Evolução do Crescimento Demográfico da População Mundial



Fonte: U.S. Bureau of the Census, International data base 2003

idosas e queda no crescimento das populações na base da pirâmide etária.

As conseqüências deste processo deverão repercutir sobre o ensino superior, especialmente por meio da estabilização e posterior retração das taxas de demanda dos alunos provenientes do ensino médio e da possível elevação da demanda por educação continuada para uma população já adulta e trabalhadora.

II – Aceleração da produção científica e tecnológica e mudança do padrão de competitividade das nações

O processo de inovação tecnológica está provocando uma mudança radical na produção e nos produtos, resultado da difusão de novas tecnologias, como informática e micro-eletrônica, biotecnologia, novos materiais, química fina e novas fontes energéticas. Estas mudanças alteram os determinantes centrais de competitividade de um país, tornando-os crescentemente dependente de informação, conhecimento e inovação, assim como do nível de educação e capacitação dos recursos humanos.

Desta forma, o diferencial de competitividade tende a depender, cada vez menos, da abundância de recursos naturais e energia barata, assim como de mão-de-obra de baixo custo. O resultado imediato deste movimento é uma tendência persistente de declínio dos preços relativos das *commodities* e produtos de baixa ou média agregação de valor. Ao contrário do que ocorria nos anos 1960 e 1970, onde a presença de recursos energéticos possibilitou que muitos países crescessem sem investir em educação, na fase da economia baseada a informação e no conhecimento, a equação “*muita educação, muito crescimento*” passou a ser a regra dominante – “*quem tropeçou na educação, murchou no crescimento*” afirma Castro²⁷. A presença de trabalhadores com altos níveis educacionais e com capacidade de lidar com linguagens simbólicas e com a complexidade é condição essencial para o desenvolvimento de produtos e serviços de alto valor agregado.

III – Crescente disponibilidade de novas tecnologias para a educação e crescimento da educação a distância

A tendência da aceleração da produção científica e tecnológica traz conseqüências diretas também para a forma como a educação vem se realizando (dentro e fora das salas de aula). Estas são percebidas, em primeiro lugar, pela facilitação ao processo de internacionalização do ensino, em segundo lugar pela presença de novas tecnologias no processo ensino aprendizagem e em terceiro lugar pela criação de novas metodologias, incluindo o ensino a distância que, a cada dia, torna-se mais interativo, rompendo as barreiras de isolamento pelas quais tanto foi criticado.

²⁷ Castro, Cláudio Moura. Educação Brasileira – consertos e remendos. Rio de Janeiro: Rocco; 1995. Pág. 18

Acresce que o preço das tecnologias de informação e comunicação encontra-se em constante queda, tornando-as acessíveis a um número crescente de pessoas e países, especialmente no que se refere ao telefone e ao computador portátil, que deixa de ser uma ferramenta de trabalho genérica para ser também um instrumento presente em um número crescente de lares. Portanto, é bastante sólida a suposição de que, nos próximos 10 a 15 anos, qualquer que seja o cenário, o computador estará presente em todas as escolas (não apenas nos laboratórios, mas também nas salas de aula) e em quase todos os lares; além dos escritórios, fábricas e estabelecimentos comerciais, grandes, médios e pequenos. Concomitantemente, é previsível um forte crescimento da Internet com a perspectiva de melhoria substancial no acesso (redução de tempo, aumento de velocidade, etc.) o que propiciará saltos qualitativos no ensino presencial mas também e principalmente no ensino a distância, incluindo o desenvolvimento de pesquisas, acesso a base de dados e troca de informações.

Se a tão esperada 'explosão' do EAD ainda não se concretizou na sua plenitude, provavelmente os próximos anos trarão novidades, com destaque para a educação corporativa e a educação continuada, mas também impactando os cursos superiores tradicionais.

IV- Redefinição da estrutura do mercado de trabalho, do conteúdo do trabalho e das condições de empregabilidade

A evolução tecnológica e o novo padrão de competitividade e de concorrência entre os países tem provocado efeitos na estrutura do mercado de trabalho, com o desaparecimento de um conjunto de ocupações e o surgimento de outras

Internamente aos países, a adoção de novos modelos produtivos baseados nos princípios da produção enxuta (lean production) em associação com as novas tecnologias vem propiciando, por um lado, o aumento da produtividade no trabalho e por outro, uma intensa substituição do trabalho vivo por trabalho acumulado nos sistemas e equipamentos. Também vem ocasionando, com força expressiva nos países centrais, um forte deslocamento setorial do trabalho e do emprego, resultando no desaparecimento de postos de trabalho na indústria, ao mesmo tempo em que cria novas oportunidades ocupacionais, sobretudo no setor terciário²⁸ que passou a aumentar sua participação na formação do PIB de muitos países. À diminuição do trabalho direto, empregado na produção das mercadorias, verifica-se o

A sociedade pós-industrial caracteriza-se, no plano econômico pela mudança da economia de bens para a economia de serviços, no plano ocupacional pela proeminência de profissionais liberais e técnicos e, no campo da tomada de decisões, pela ampla difusão da tecnologia intelectual. Além disso, a sociedade pós-industrial utiliza intensivamente as tecnologias de comunicação e informática, transformando não apenas os conteúdos do trabalho, mas também os locais e tempos de trabalho, que na nova concepção podem ser "globais", remotos e virtuais.

²⁸ O uso de inovações tecnológicas nos processos produtivos - novas máquinas, novas matérias primas e insumos - combinado com as inovações organizacionais - células de produção, *just-in-time*, círculos de controle de qualidade, etc. - tem provocado um forte aumento da produtividade ao mesmo tempo em que dispensa, em taxas crescentes, mão-de-obra tanto direta (trabalhadores de produção) quanto indireta (chefias intermediárias, pessoal administrativo, supervisores, etc.).

crescimento do trabalho indireto, envolvido com a concepção, design, logística, organização e gestão dos processos, além do trabalho voltado à geração e tratamento de informações.

Além destes deslocamentos setoriais algumas ocupações ou funções desaparecem ou sofrem profundas transformações, especialmente as relacionadas à supervisão e intermediação, que passam a ser realizadas pelo contato direto entre os fornecedores e usuários / clientes por intermédio dos sistemas de informação.

A despeito das diferenças, muitas vezes profundas, nas estruturas de emprego e do mercado de trabalho entre os países desenvolvidos, alguns aspectos básicos parecem estar sendo generalizados:²⁹

- Eliminação gradual do emprego rural;
- Declínio estável do emprego industrial tradicional;
- Aumento dos serviços relacionados à produção e dos serviços sociais, com ênfase sobre os serviços relacionados à produção na primeira categoria e sobre serviços de saúde no segundo grupo;³⁰
- Crescente diversificação das atividades do setor de serviços como fontes de emprego;
- Rápida elevação do emprego para administradores, profissionais especializados e técnicos;
- Formação de um proletariado “de escritório”, composto de funcionários administrativos e de vendas;
- Relativa estabilidade de uma parcela substancial do emprego no comércio varejista;
- Crescimento simultâneo dos níveis superior e inferior da estrutura ocupacional;
- Valorização relativa da estrutura ocupacional ao longo do tempo, com uma crescente participação das profissões que requerem qualificações mais especializadas e nível avançado de instrução em proporção maior do que o aumento das categorias inferiores.

Mas além de influir na a estrutura do mercado de trabalho, as inovações tecnológicas e as mudanças referidas também repercutem sobre a natureza e os conteúdos das funções e tarefas, assim como sobre os requisitos de qualificação. Desse modo, no núcleo formal do mercado de trabalho, elevam-se os requisitos para o ingresso (a posse de diplomas de níveis cada vez mais altos é um critério de corte) ao mesmo tempo em que o trabalho deixa de ser orientado por princípios de base taylorista de forte especialização e fragmentação de tarefas, e passa a ser suplantado pelo trabalho cooperativo, flexível. Neste último, as competências essenciais demandadas (além dos conhecimentos técnicos específicos) são o raciocínio lógico-abstrato, as habilidades sócio-comunicativas e de relacionamento com superiores e subordinados, a responsabilidade, a disponibilidade, a disposição para correr riscos e a capacidade de liderança. Do mesmo modo, o domínio de outros idiomas e de linguagens abstratas (como a informática, a matemática), tornam-se ‘commodities’ para o ingresso no mercado estruturado e melhor remunerado.

²⁹ Castells, M. Sociedade em Rede. Pags. 250/251

³⁰ Destacam-se os serviços de assistência médica domiciliar, em especial para idosos, como a atividade de crescimento mais rápido nos Estados Unidos, quanto tomado este subsetor.

V – Crescimento da Educação continuada

Em estreita associação com as transformações no mercado de trabalho e nas relações de emprego, a disposição dos indivíduos para ‘aprender a aprender’ em uma temporalidade contínua, ao longo de toda a vida, também se torna parte do portfólio mínimo para a empregabilidade. Se antes a posse de diploma de curso superior era diretamente associada à garantia de vaga no mercado de trabalho e à obtenção de um determinado status social, isso nos tempos atuais está deixando de ser verdadeiro. A necessidade de aprendizagem permanente passa a ser necessária para a vida profissional e, além disso, começa a ocupar lugar de destaque na esfera cultural passando a ser identificada como símbolo de status social: estar constantemente em processo de reciclagem, de aprendizagem, indica a preocupação com o futuro, significa estar em ‘movimento’, estar ‘atenado’. Esta tendência dinamiza todo um conjunto de modalidades de cursos, que passam pelos cursos livres e chegam às pós graduações (lato e stricto sensu).

VI – Consolidação da educação como objeto de aspiração dos jovens e de suas famílias

Esta é uma transformação importante no quadro cultural, e que justifica o fato das famílias e indivíduos se disporem a arcar com custos elevados para garantir sua formação. É nesse sentido que estudiosos da mobilidade social associada à educação, como Boudon, afirmam haver uma “*sensibilidade das expectativas sociais em relação ao nível escolar que é tanto maior quanto mais baixa a origem social*”; ou seja, para o primeiro indivíduo de uma família que logra concluir o ensino superior o grau de expectativa dos demais sobre a sua mobilidade ascendente é substancialmente maior do que o verificado em famílias onde o acesso ao ensino superior é tido como ‘padrão’³¹. No entanto, empiricamente, o que se observa é que o valor social da educação e a preocupação de que as próximas gerações alcancem níveis cada vez mais elevados é uma constante para as diversas classes sociais (ainda que um número substantivo de pessoas não consiga, por razões diversas, atingir às expectativas dos pais³²).

Além disso, cabe registrar que esta expectativa se coloca em um contexto macro que apresenta um mercado de trabalho cada vez mais exigente e restritivo, onde a concorrência entre os talentos é acirrada. Desse modo, as credenciais educacionais são utilizadas como primeiro referencial para a triagem, operando como o principal fundamento para a avaliação do mérito.

Segundo o departamento de estatísticas do trabalho americano, os indivíduos que possuem apenas o curso secundário têm duas vezes mais chances de ficarem desempregados do que os que têm curso

³¹ Boudon. Op. Cit.

³² Ressalta-se que a manutenção desta esperança de mobilidade ascendente é o que contribui pesadamente para a manutenção da dinâmica do setor educacional.

superior. Além disso, a diferença de rendimentos médios anuais entre uma pessoa que tem diploma de curso superior e uma que tem apenas o segundo grau chega a 15 mil dólares. Neste contexto, o que se observa é que os jovens e suas famílias demonstram crescente disposição e interesse em investir seus recursos (financeiros, de tempo, de esforços, etc.) buscando garantir e ampliar o nível educacional obtido. Talvez esta transformação cultural, mais do que a estrutural verificada no mercado de trabalho, responda pela maior parte do incremento da demanda sobre as instituições de ensino superior, uma vez que a análise restrita do mercado de trabalho também revela um contexto de retração do emprego formal e da 'maladie du diplome', que corresponde à sub utilização dos conhecimentos adquiridos no ambiente escolar quando em contato com o mercado de trabalho. Ou, em outras palavras, do emprego de trabalhadores super qualificados para a execução de tarefas que não demandem tanta qualificação.

1.3.2. Mudanças em Andamento e Fatos Portadores de Futuro

Correspondem aos eventos que estão em curso (mudanças em andamento) cujo desdobramento irá influenciar o contexto do ensino superior de forma tal que, dependendo da direção tomada, o cenário a ser construído assumirá contornos distintos. Por outro lado, os fatos portadores de futuro são eventos embrionários que podem vir a crescer e se tornar relevante para o contexto ou, ao contrário, podem sumir sem deixar grandes vestígios. No entanto, para a elaboração de cenários é importante tê-los em conta porque a transformação radical, que rompe com os padrões estabelecidos de extrapolação das tendências em evidência encontra, nestes fatos, o seu germe de enunciação.

I - Globalização do mercado de trabalho

A crescente tendência de formação dos blocos econômicos (NAFTA, ALCA, MERCOSUL, OCDE, etc.) traz como conseqüência a possibilidade de transferência de profissionais de um país para outro. No entanto, na prática, com raras exceções este livre transito tem encontrado uma série de restrições. A formatação que irá definir os fluxos realmente significativos de profissionais para além das fronteiras nacionais ainda não está clara. Por enquanto, o que se observa é que os países ricos continuam impondo barreiras na imigração de profissionais e trabalhadores (nos EUA estas barreiras tornaram-se ainda mais intensas após o atentado de 11 de setembro de 2001), além de dificultarem as exportações dos produtos manufaturados dos países em desenvolvimento³³.

³³ Revista Ensino Superior. Excesso de Demanda – Entrevista com Marcio Pochmann. N. 42

De qualquer modo, o que já se observa há algum tempo é que as empresas de porte e as de alta tecnologia vem adotando a prática de contratação dos melhores profissionais nos diversos países do globo. O vale do silício por exemplo, um dos maiores pólos americanos de produção de tecnologia da informação, recruta talentos na Índia, na Europa e também no Brasil. No entanto, em outros setores a busca de vantagens competitivas faz com que as firmas ao invés de atrair trabalhadores para seus pólos centrais, assumam posição oposta, dirigindo-se rumo aos locais onde estes trabalhadores estão. Nesse caso, países que dispõem de mão de obra qualificada e abundância de capital intelectual contam com maior probabilidade de atração de investimentos externos do que aqueles que não partilham destes recursos.

II - Incremento nos fluxos internacionais de estudantes

O intercâmbio de estudantes entre países ou o processo de busca de melhores condições para a realização de seus estudos superiores vem incrementando o fluxo internacional de estudantes. Nos países membros da OCDE, em 1998 o número de estudantes estrangeiros matriculados na educação terciária chegava a 1,31 milhões. Em 1999 este número foi elevado para 1,42 milhão³⁴.

Dos países ligados à OCDE, os EUA são o que recebem o maior número de estudantes estrangeiros em termos absolutos, e ficam com 31% do total, seguido pelo Reino Unido (16%) Alemanha (12%), Austrália (8%) e França (6%). Em síntese, estes 5 países atraem mais de 75% dos estudantes estrangeiros na área da OCDE. Os principais países de origem destes alunos, por sua vez, são externos à OCDE (57%), restando 43% de alunos da própria OCDE que estavam em outros países, o que revela também uma ampla circulação entre os mesmos. A China, somada com Hong Kong, responde por 9% dos estudantes estrangeiros que em 1999 estavam matriculados em instituições da OCDE (ver quadro abaixo³⁵).

³⁴ Este número chega a 1,47 milhão quando se inclui A Bélgica, o México e os Países Baixos. Larsen, Kurt; Morris Rosemary and Martin, John P. Trade in Educational services: trends and emerging issues. Obtido em: <http://ishi.lib.berkeley.edu/cshe/projects/university/ebusiness/KLarsen.html> em novembro de 2003.

³⁵ Obtido em: Apresentação de Kurt Larsen (Principal Administrator – Centre for Educational Research and Innovation OECD): “Bridging Quality Assurance and Recognition Frameworks: the role of UNESCO regional conventions and challenges” no Fórum Globalização e Educação Superior: Implicações para o diálogo Norte-Sul. Obtido em: <http://www.ldv.no/unesco/Presentations/Kurt%20Larsen.pdf>

Increase of foreign tertiary students in OECD countries from the 15 top sending countries (1999)

		Number of students sent to OECD countries	Share of tertiary students abroad within the OECD
1	China	98 813	7 %
2	Korea	69 840	5 %
3	Japan	63 340	4 %
4	Greece	57 825	4 %
5	Germany	52 239	4 %
6	France	48 764	3 %
7	India	48 515	3 %
8	Turkey	44 009	3 %
9	Malaysia	40 873	3 %
10	Italy	39 487	3 %
11	Morocco	36 504	3 %
12	Hong Kong China	32 476	2 %
13	USA	32 122	2 %
14	Indonesia	30 741	2 %
15	Canada	27 181	2 %

Source: OECD Education database

Na Austrália 75% dos estudantes estrangeiros são provenientes da região da Ásia-Pacífico. Entre os países da OCDE, a Suíça e Áustria são os que recebem o maior fluxo de alunos provenientes de outras nações europeias, enquanto Alemanha e Reino Unido têm um número elevado de estudantes provenientes da Ásia e do Pacífico (1/3 das entradas) além de um largo contingente de estudantes europeus³⁶.

De um lado existem expectativas em relação ao incremento deste afluxo, especialmente em relação a estudantes provenientes de países em desenvolvimento em busca de continuar seus estudos e resolver a uma demanda que nem sempre é atendida a contento internamente. Além destes, existem motivos políticos e culturais atuando sobre o incremento do transito de estudantes. Mas, de outro lado, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação podem contribuir para reduzir o ritmo de mobilidade uma vez que a aprendizagem a distância permite aos estudantes realizar seus estudos sem necessidade de deslocamentos.

III - Empresas produtoras de tecnologia atuando como certificadoras de conhecimentos

Até pouco tempo atrás, a maior parte da informação tecnológica encontrava-se disponível apenas nas instituições de ensino superior ou nas escolas técnicas. No entanto, nos últimos tempos, as empresas produtoras de tecnologia e de informação começaram a ofertar um

³⁶ Larsen, Kurt; Morris Rosemary and Martin, John P. Trade in Educational services: trends and emerging issues. Obtido em: <http://ishi.lib.berkeley.edu/cshe/projects/university/ebusiness/KLarsen.html> em novembro de 2003.

enorme conjunto de cursos e programas de treinamento que as colocam, em perspectiva interacional, como fazendo parte de um 'universo paralelo às instituições formais ou regulares de educação pós-secundária'. As grandes empresas produtoras de softwares (tais como Microsoft, Novell, e outras) criam programas próprios de treinamento para as pessoas que precisam operar seus sistemas. Muitas vezes, para ministrar os treinamentos contratam (ou sub-contratam) especialistas em informação tecnológica, universidades corporativas, outras instituições de ensino pós-secundário, etc. Apenas para se ter uma idéia, nos EUA Clifford Adelman, do Departamento de Educação, afirma que, nesse país, enquanto aproximadamente cerca de 300 instituições de ensino superior oferecem certificado em torno de 350 áreas, estima-se que mais de 1,6 milhão de pessoas tenham sido certificadas por tais programas das empresas, gerando mais de 2,4 milhões de certificados, uma vez que uma mesma pessoa pode possuir mais de um certificado, sendo a metade deles obtida fora dos EUA³⁷.

IV – Maior presença das ‘universidades corporativas’

Focando a formação profissional e educação continuada dos seus quadros internos, algumas universidades corporativas passam também a ofertar cursos ‘abertos para o mercado’. Algumas destas “universidades” atuam em parceria com instituições de ensino superior tradicionais e seus cursos, não raro, podem credenciar os indivíduos à obtenção de créditos e diplomas nestas últimas. Uma característica bastante marcante nestas iniciativas refere-se ao uso intensivo de recursos de ensino à distância, recursos estes “up-to-date” com a evolução tecnológica: videoconferências, CD-ROM, Internet, etc. Meister Jeanne³⁸, uma especialista neste tema, prevê que em poucos anos, cada uma das maiores empresas possua o seu próprio centro de educação.

O Crescimento das Universidades Corporativas nos EUA

Segundo o relatório ‘The University Corporate Xchange, o número de universidades corporativas nos EUA passou de 400, no início dos anos 1980, para 1.600 em 1999.

V – Desterritorialização e internacionalização da oferta de ensino superior e serviços associados (‘cross-border education’)

Conseqüência direta das transformações propiciadas pelo avanço das tecnologias de informação e de comunicação, esta tendência caracteriza-se pelo ingresso de instituições estrangeiras nos diversos pólos de oferta de ensino universitário; seja através de programas à distância, seja pela construção de parcerias com instituições locais ou ainda pela abertura de novas unidades. A distância física está deixando de ser, gradativamente, uma “barreira de entrada” aos diversos mercados³⁹.

³⁷ In: The Futures Project. Encouraging Private Competitors to Fill the Demand for Skills – pág. 4; apud Clifford Adelman. U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement. A Parallel Postsecondary Universe: The Certification System in Information Technology. Washington, D.C.. U.S Government Printing Office, 2000 – pág. 8

³⁸ Meister, Jeanne. Educação Corporativa. São Paulo, Makron Books, 1999

³⁹ Esta tendência, quando aplicada ao caso brasileiro, indica oportunidades de ingresso das instituições nacionais em outros países, especialmente os de língua portuguesa ou ainda os pertencentes ao Mercosul. Por outro lado, pode

A internacionalização da educação é uma das respostas que as instituições provedoras de ensino superior estão dando aos desafios genéricos da globalização. Esta internacionalização pode recorrer a formatos tais como a abertura de campus, a criação de centros de aprendizagem ou centros avançados (como no caso da British Open University) e pela formação de alianças com outras instituições (como o MIT). Observa-se também o incremento das parcerias entre instituições públicas e privadas com provedores privados de e-learning. Alguns destes provedores estão adquirindo, fora de seus países, instituições privadas de ensino superior⁴⁰.

O processo de internacionalização traz desafios crescentes aos países e instituições locais, uma vez que as legislações e os instrumentos de controle sobre a oferta dos serviços educativos variam de país para país, o que torna difícil assegurar a qualidade e o reconhecimento dos títulos obtidos. Portanto, cada vez mais se observam pressões no sentido de definir um quadro básico de características e instrumentos compartilhados que assegurem a garantia de qualidade dos cursos em nível internacional e o reconhecimento das qualificações acadêmicas.

Sobre a globalização da educação

Cada vez mais as instituições de ensino superior estão se tornando 'global players', cruzando as fronteiras dos países, tornando mais difícil o reconhecimento da 'nação-mãe' de uma instituição e deixando menos nítidos os elementos educacionais que, em tese, ajudam a construir as identidades nacionais no campo da educação. Alguns exemplos:

- *A Universidade Americana na Bulgária desenvolve programas em colaboração com a Universidade de Maine;*
- *O Apollo Group, gestor da Universidade de Phoenix, está com parcerias em diversos países além do Brasil, incluindo a China, a Índia e o México*
- *A Universidade da Austrália foi a primeira instituição estrangeira a receber aprovação para se instalar no Vietnã;*
- *A Universidade de Monash na Austrália atualmente tem campi ou centros espalhados por países tais como Malásia, África do Sul, Itália e Reino Unido;*
- *A Open University atende a mais de 260 mil estudantes em 41 países por meio de campi ou parcerias.*
- *Abertura de campus avançado da Sorbone em outros países da comunidade européia (Itália e Praga em um primeiro momento⁴¹).*

In: The Futures Project. Encouraging Private Competitors to Fill the Demand for Skills.

representar o desafio de ter de enfrentar a concorrência com instituições / universidades de conceito internacional, que podem se interessar em abrir 'braços' avançados de campi no Brasil seja através de unidades 'filiadas' ou de franquias

⁴⁰ Kurt Larsen. "Bridging Quality Assurance and Recognition Frameworks: the role of UNESCO regional conventions and challenges" no Fórum Globalização e Educação Superior: Implicações para o diálogo Norte-Sul.

⁴¹ Michel, Alain. Le nouvel ordre éducatif mondial. In: Futuribles n. 287 – juin 2003. Pág. 68.

VI - Novos arranjos institucionais – a criação de universidades virtuais e a formação de consórcios

A criação de universidades virtuais para a oferta do ensino a distância e de consórcios para a atuação tanto no EAD quanto no ensino presencial e na oferta de serviços ligados ao ensino superior (consultorias, desenvolvimento de pesquisas, etc.) é uma tendência que começa a tomar vulto internacionalmente.

Considerando em primeiro lugar o EAD, este pode ser ofertado por meio de mais uma linha de serviços entre as instituições que dispõem de campus instalado (como pela duplicação dos cursos que são ofertados presencialmente e que passam a sê-lo também à distância ou formato mix que combina cursos realizados parte presenciais e parte a distância) ou por meio de instituições totalmente virtuais, ou seja, que não possuem campus ou unidades 'reais', concentrando todo o seu atendimento e o processo de ensino-aprendizagem a distância. Esta é uma forma de atuação que utiliza intensivamente os recursos das NTIC (novas tecnologias de informação e comunicação) e que pode ser apresentada em diversas combinações.

No caso dos consórcios para a provisão de ensino a distância, um elemento catalizador destes arranjos é o alto volume de investimentos que envolve o desenvolvimento de tais programas. Assim, muitas instituições têm preferido se 'unir' para reduzir custos (o que é possível pelo compartilhamento de recursos materiais e tecnológicos) e também para compartilharem competências, o que permite a cada instituição maximizar suas capacidades, da mesma forma em que possibilita que as fraquezas de uma sejam compensadas pelas forças de outras, criando sinergias e provendo às populações-alvo maiores oportunidades educacionais, especialmente para aqueles que se encontram em situações que apontem para desvantagem (devido ao local de moradia – distante dos campus tradicionais –, ausência de professores capacitados, situação sócio-econômica da população, entre outros).

Mas a formação de consórcios (regionais, nacionais e até mesmo globais) não se restringe ao EAD. Ao contrário, eles vão muito além, atingindo tanto o desenvolvimento de pesquisas quanto o intercâmbio de estudantes em programas tradicionais de formação.

Um fator normalmente apontado como sendo vantajoso na formação dos consórcios é o fortalecimento da marca. Se um determinado consórcio reúne instituições de peso, a sua combinação em um projeto amplo tem um forte apelo social e minimiza os riscos que seriam inerentes caso uma determinada instituição decidisse arcar com um novo projeto de forma isolada.

Exemplos de consórcios existentes entre IES's no panorama internacional⁴²:

- Universitas 21 – é um consórcio de 18 instituições de pesquisa na Austrália, Ásia, Canadá, Inglaterra e USA fundado em 1997. Seu principal objetivo é ajudar às instituições membro a se tornarem verdadeiramente globais e fortalecer suas iniciativas educacionais e de pesquisa.
- CLUSTER (Cooperative Link between Universities of Science and Technology for Education and Research) – é uma rede de 11 universidades Européias de tecnologia. Fundada em 1990 conta com instituições de ponta e está focada na pesquisa, na educação e em tecnologia.
- Parceria entre o MIT e a Universidade de Cambridge – consiste em uma associação entre Cambridge e o Instituto MIT financiada pelo governo britânico e a indústria. As iniciativas irão incluir a criação de um currículo conjunto / unificado e tópicos de pesquisa tais como tecnologias, produtividade e empreendedorismo.
- A Columbia University, a London School of Economics, a Cambridge University Press, a New York Public Library, a British Library e o Smithsonian Institute formaram uma associação lucrativa voltada para a educação on-line: a Fathom.com, para tornar disponíveis seus materiais didáticos (livros, apostilas, etc.) e oferecer atividades educacionais em conjunto.

Exemplos de consórcios existentes para a Educação Virtual ou a Distância no panorama internacional:

- O consórcio dos Community Colleges americano está crescendo em número e tamanho, incluindo o Community College Online de Colorado, o Consórcio Virtual dos Community College da Pennsylvania e a Rede de Aprendizagem a Distância dos Community Colleges (incluindo escolas do Texas, Ohio, Arizona e Califórnia). A disponibilidade internacional destas redes faz com que cursos diferentes e de novos tipos fiquem disponíveis para um número crescente de países.
- O campus da Southern Regional Electronics, a Rede de Aprendizado SUNY e a Western Governors University são exemplos de parcerias online entre universidades públicas nos EUA que tornam os cursos disponíveis internacionalmente.
- A Cardean University é um consorcio privado (e visando lucros) entre a Universidade de Stanford, a Universidade de Chicago, a Carnegie Mellon, a Columbia Business School e a London School of Economics focado na educação para os negócios e gestão (business education).
- O EuroPACE 2000 considera-se como a universidade virtual da Europa, e tem 60 organizações membros, sendo que 45 delas são universidades.
- A Contact South, um consorcio dos Colleges de Ontário, oferece cursos online globalmente.
- A Universidade Virtual Africana é um projeto piloto do Banco Mundial para oferecer cursos na África Sub-Saariana a partir de 14 universidades inglesas e 8 francesas.

VII – Formação de parcerias entre instituições de ensino superior

Uma prática que pode vir a crescer alterando o contexto de atuação de algumas instituições de ensino superior diz respeito à formação de parcerias para o desenvolvimento de projetos que vão além das atividades acadêmicas tradicionais (tais como: atividades de pesquisa, de intercâmbio de professores e alunos ou mesmo do desenvolvimento do ensino a distância). As novas parcerias estendem-se para projetos

⁴² Extraído de: Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenarios. May 2000. Scenario: **The Rise of the Consortia**. Pág. 1

voltados ao compartilhamento de infra-estrutura, gestão, aquisição de insumos entre outros. Esta é a forma que muitas instituições estão encontrando para reduzir seus custos e tornarem novos negócios viáveis. As instituições podem até ser concorrentes no plano acadêmico, mas associam-se nas questões administrativas.

Alguns exemplos: nos EUA, o Columbia College de Chicago uniu-se com as De Paul e Roosevelt University para construir um alojamento para seus alunos no centro da cidade de Chicago; em outro momento, as universidades de Berkeley e a de Washington se associaram com as universidades estaduais da Pensylvania e de Wisconsin para compartilhar e trocar informações de tecnologia, mas também para realizar compras conjuntas de equipamentos e softwares de e-learning⁴³. O desenvolvimento das parcerias pode envolver desde a simples compra de material de limpeza e de escritório até a contratação de consultorias ou a aquisição de pacotes de informatização de serviços, como biblioteca, sistemas de registro de alunos, contabilidade financeira, entre outros, permitindo às instituições aumentar o seu poder de barganha com os fornecedores.

VIII – Acirramento da concorrência e transformação no padrão de atuação das instituições de ensino superior

Dado que o campo do ensino superior demonstra um grande dinamismo proporcionado tanto pelo crescimento da demanda (aumento no número de concluintes do ensino médio, volta aos 'bancos escolares' de profissionais, etc.), mas também e principalmente pelo crescimento da oferta, especialmente por parte das instituições privadas, o que se nota é que a concorrência entre as instituições - pelos alunos, pelos fundos para pesquisa e também pelos talentos docentes - apresenta-se a cada dia mais intensa. Mais que isso, a internacionalização da oferta leva a concorrência para fora dos limites estreitos das fronteiras nacionais, criando uma disputa verdadeiramente 'global'.

A respeito do incremento da concorrência, alguns especialistas identificam a consolidação da competição (entre as instituições tradicionais de ensino superior sem fins lucrativos - universidades, faculdades, centros de pesquisa, etc.) como um dos principais vetores de mudança cuja

Os Estados Unidos contam com 2.364 universidades e 15 milhões de alunos matriculados no terceiro grau. O ambiente concorrencial é dividido entre as universidades de topo, com reconhecida excelência acadêmica e tradição, e as de segundo time, que disputam os alunos palmo a palmo. Estas possuem qualidade acadêmica similar e compartilham preços. O que se verifica atualmente é que na busca de diferenciação muitas instituições começam a oferecer serviços de conforto e lazer que em nada lembram os antigos campi. Pesquisa realizada junto aos futuros alunos mostrou que eles se comportam como consumidores exigentes por pagarem caro as suas anuidades, e valorizam a qualidade acadêmica mas também as comodidades e serviços ofertados. Nessa onda, a Universidade de Houston desenvolveu um 'centro de bem estar' cuja maior atração é uma parede para escalada. A Universidade Estadual de Washington possui a maior banheira de hidromassagem dos Estados Unidos e a Universidade Indiana, na Pensilvânia oferece aos alunos simuladores de golfe que reproduzem paisagens dos campos mais famosos do mundo.

(in: Revista Veja, Edição 1896. Novembro, 2003. Parece Clube. É faculdade. Cunha, Paulo)

⁴³ Fernandes, Roberto. Parcerias: Modo Inventivo de Driblar Problemas. Revista Ensino Superior, Edição 49

evolução tenderá a definir o contorno que os sistemas de educação superior irão assumir no futuro.⁴⁴ Mesmo os EUA, cujo sistema de ensino superior é bastante amplo e diversificado (composto por universidades, *colleges*, *community colleges*, públicos, privados, lucrativos e não lucrativos - todos correndo atrás de verbas e de estudantes), o que se verificava até pouco tempo era uma concorrência 'light', mais benigna do que feroz, "*mais focada no prestígio do que na qualidade ou no preço*"⁴⁵. Porém, nos últimos anos este quadro vem passando por significativas transformações que deixam a concorrência mais sistêmica (e menos por segmentos) e mais dependente de forças do mercado e menos da regulação, fazendo emergir práticas tais como: o incremento da oferta de bolsas especiais de estudo como forma de atrair os melhores estudantes; oferta de programas diferenciados para estudantes que trabalham; 'explosão' dos salários de elementos-chave para a construção do diferencial da instituição (que podem ser tanto professores 'de elite' quanto o excelente técnico do time de futebol que poderá contribuir para divulgar a universidade no panorama nacional melhorando a sua marca).

Como decorrência do incremento da concorrência, acrescido de outros fatores que estão atuando no contexto das instituições de ensino superior, um dos efeitos derivados ainda incipiente mas já notável, refere-se à alteração na forma com que os alunos e a sociedade percebem e julgam a qualidade das instituições, de seus cursos e programas⁴⁶. Para exemplificar, considere-se o ambiente anterior das instituições, onde o prestígio era resultante da quantidade e da qualidade dos 'insumos' ou 'inputs' que cada instituição conseguia captar: a 'batalha' era travada em torno da reputação, que por sua vez podia ser mensurada pela quantidade de financiamentos (ou doações) que uma instituição recebia, pelo 'nível' educacional dos estudantes que conseguiam ingressar na instituição, pela atratividade dos campi, pela aprovação dos egressos em concursos, etc. Uma vez que pouca ou nenhuma informação sobre o processo de aprendizado dos alunos dentro da instituição (o quanto aprendem, o que aprendem, a validade / utilidade do que aprendem para a sua realização pessoal e profissional, etc.) era disponibilizada para a sociedade, os pais dos alunos, os próprios alunos e acadêmicos, os formuladores de políticas públicas, os gestores, a mídia e a opinião pública faziam uma associação direta entre o prestígio de uma instituição com a qualidade de seu ensino: instituições de alto prestígio deveriam ser instituições de alto nível de ensino. O que hoje se vê é a transformação desta percepção. As pressões crescentes por mensurar e avaliar o aprendizado do aluno e seu posterior desempenho como profissional (o que eles efetivamente

⁴⁴ Outros vetores a serem considerados são: (1) a presença de novos atores privados ofertando programas de educação superior (cursos de graduação, pós, extensão e outros), dentre eles as instituições virtuais e as corporativas, operando em unidades próprias ou em franquias; (2) o impacto sobre a educação do desenvolvimento tecnológico sobre os cursos a distância, mas também no modo de ensinar presencialmente; e (3) a globalização da educação superior. Newman, Frank. *Competition and Market Forces: Higher Education Enters The Maelstrom of Transformation*. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World.

⁴⁵ E acrescenta: "*As instituições concorrem dentro de segmentos particulares, que envolvem o tipo de instituição, o nível de prestígio e a localização geográfica*". (Newman, Frank. *Competition and Market Forces: Higher Education Enters The Maelstrom of Transformation*. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Pág. 3)

⁴⁶ Para detalhes, ver: Newman, Frank. Op. Cit. Pág. 7

aprenderam ou o que a instituição agregou a eles) e as condições de atuação das instituições começam a por em evidência aspectos importantes relativos à qualidade e que até então ficavam 'invisíveis' ou escondidos pelas divisões tradicionais entre instituições de prestígio e sem prestígio.

Riscos associados à concorrência irrestrita

Mas a concorrência irrestrita pode, no limite, trazer vários riscos para a sociedade e para os alunos, com destaque para:

- **Concentração da atuação das instituições nas atividades 'lucrativas' associadas à educação superior.** Tais como cursos que demandem poucos investimentos, cursos introdutórios, etc., negligenciando os cursos que trazem retorno mais lento e aqueles que, apesar de não trazerem retorno financeiro, compõem o rol de conhecimentos da humanidade.
- **Disputa pelos melhores alunos**⁴⁷. Atualmente, no contexto internacional, instituições de ensino superior (e regiões) competem intensamente pelos melhores estudantes. Um dos sintomas desta aguda competição é o caloroso debate em torno da oferta de bolsas de estudo ou ajuda financeira para os estudantes que se destacam. Há grande divergência sobre a legitimidade destas práticas dentro da comunidade acadêmica e entre os responsáveis pela formulação de políticas públicas. Os críticos a este tipo de incentivo afirmam que ele é mais uma forma de transferir recursos para a classe média / alta, uma vez que são os filhos de pais com melhor situação econômica os que conseguem, em sua maioria, alcançar desempenhos elevados na vida acadêmica. Outros, ao contrário, defendem que este tipo de ajuda é uma forma de evitar a 'fuga de cérebros' das regiões ou nações.
- **Abandono completo dos alunos em desvantagens.** Se todos querem os melhores alunos, o mesmo não pode ser dito em relação àqueles que possuem deficiências educacionais (a maioria oriunda de famílias pobres). Por estes as instituições que estão disputando mercado não competem. Se as 'leis de mercado' prevalecerem, estes indivíduos que chegam ao ensino superior com grandes lacunas de conhecimento e de preparação deverão ser ainda mais abandonados - até mesmo as instituições públicas terão dificuldade em atender a esta população uma vez que elas também estarão disputando o seu lugar no mercado.

IX – Presença de novos atores no campo da educação superior

A dinâmica e atratividade do campo do ensino superior, além de incrementar a concorrência, como observado anteriormente, têm trazido para o seu interior novos atores que começam a compartilhar do até então 'fechado' espaço da educação superior. Tais atores ofertam ensino em formas as mais variadas, para alunos com interesses

⁴⁷ Para detalhes, ver: Immerwahr, John. Meeting the Competition: College and University Presidents, Faculty and State Legislators View the New Competitive Academic Arena. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. October, 2002. Este paper é resultado de um conjunto de entrevistas realizado pelo Futures Project com grupos de discussão que envolveu a participação de presidentes de universidades e de instituições de nível médio, membros de faculdades e legisladores estaduais americanos. Os resultados apontam que a percepção deste público sobre as transformações enfrentadas no campo do ensino superior pode ser agregada em 6 grandes blocos: (1) a tomada de consciência ampla da instalação da concorrência; (2) aumento da pressão sobre as instituições especialmente tendo em vista a redução das verbas públicas e o crescimento do número de competidores, sendo que estes estariam interessados apenas na 'parte boa ou lucrativa' do negócio, deixando programas menos lucrativos, porém importantes, totalmente abandonados; (3) divisão de opiniões entre os acadêmicos e os políticos e responsáveis pela formulação de políticas públicas voltadas à educação, onde para os primeiros (acadêmicos) é o excesso de burocracia e o modo de gestão / regulação do sistema que contribui para a sua ineficiência, enquanto para os segundos (poder público) a reivindicação de autonomia é um subterfúgio para evitar a transformação e a prestação de contas com base em resultados concretos; (4) controvérsia entre avaliação e resultados, o que é um certo desdobramento do item anterior; (5) competição pelos melhores estudantes; e (6) abandono dos estudantes em desvantagem.

distintos e de gerações diversas, com facilidades até pouco tempo impensadas – como por exemplo as empresas de comunicação e editoras. Além das instituições voltadas ao ensino propriamente dito, o ambiente da educação superior também vem sendo afetado pelo crescimento de agentes ofertando serviços educacionais os mais diversos: cursos remediais ou de apoio; introdução a matemática e à informática; cursos de idiomas; gestão de cursos virtuais / ensino a distância, entre outros são apenas alguns exemplos destes ‘novos serviços’ oferecidos por atores até então alheios ao ambiente do ensino superior.

1.4. Incertezas Críticas

A evolução dos condicionantes do futuro, das tendências e mudanças apresentadas permitem o desenho de diferentes futuros alternativos, com maior ou menor grau de probabilidade de ocorrência. O desenrolar lógico dos cenários irá depender essencialmente do comportamento assumido por algumas variáveis centrais cuja influência sobre as demais tende a ser decisiva.

No plano internacional duas grandes incertezas se colocam:

1. Como será resolvido (ou não) o impasse entre globalização x regionalização ?

O movimento de globalização pode ter como tônica tanto um maior encontro entre os povos, com o fortalecimento das instâncias internacionais de regulação e a partilha de responsabilidades entre os países quanto a continuidade das tendências em curso que apontam para fragmentação excludente, deixando de fora enormes parcelas da população mundial.

2. Qual será a composição político-econômica que irá predominar – integração x fragmentação?

A formação de blocos econômicos é um fato. No entanto, a forma com que os novos “impérios” irão se consolidar permanece em aberto, com avanços e retrocessos nas proposições de livre comércio, sugerindo ora uma integração global, ora uma integração regional e protecionista, com os fluxos restritos às fronteiras de cada bloco.

Dentro deste complexo quadro econômico, político e social que repercute sobre todos os quadros institucionais e conseqüentemente sobre o ambiente específico de atuação do ensino superior emergem duas grandes interrogações como sendo as principais para a formatação dos cenários de longo prazo, uma vez que seus

desdobramentos irão influenciar sobremaneira o modo pelo qual se dará o processo de internacionalização do ensino superior. São elas:

1. Qual será o resultado das negociações relativos aos serviços educacionais no âmbito da OMC (nas rodadas do GATS)?
2. Qual será a natureza da regulação internacional do setor de ensino superior?

Na seqüência é apresentado um rápido panorama da evolução destas incertezas.

1. **A possível transformação da educação em um serviço regulado pela Organização Mundial de Comércio (OMC)**

O GATS, acordo multilateral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC) é um tratado multilateral de regulação do comércio internacional de serviços. Oferece para o comércio em serviços as mesmas regras de tratamento (incluindo acesso a mercados e acordos de não discriminação), que são válidos para o comércio de bens ou mercadorias. Sua cobertura prevê que todos os setores serão atingidos, à exceção dos serviços que serão ofertados no âmbito da autoridade governamental onde o Estado é o responsável ou principal provedor.

Há portanto um grande debate, devido ao crescimento da iniciativa privada na oferta do ensino superior, de que este deveria vir a ser, como consequência, regulado segundo as regras desta Organização.

Dos 144 países membros da OMC, apenas 40 são signatários do GATS, mas estes estão enfrentando pressões para que o processo de negociação avance no sentido de sua aprovação. Até o presente, somente 38 membros fecharam algum tipo de acordo atingindo, ao menos, um sub-setor educacional⁴⁸.

Quanto 'vale' a Educação

A pressão que alguns países como Estados Unidos, e Austrália estão fazendo para a inclusão do ensino superior como um dos 12 setores de serviço catalogados no GATS não é acidental. O volume de recursos que é movimentado pela 'indústria do conhecimento' é astronômico, e as perspectivas futuras de crescimento são bastante otimistas. Para se ter uma idéia, o banco norte-americano Merrill Lynch calculou o mercado mundial de conhecimento pela Internet em US\$ 9,4 bilhões em 2000, e estimou que este valor poderia atingir, em três anos, a cifra de US\$ 53 bilhões. A Revista Exame (em abril de 2002), apontava que no Brasil os negócios diretamente ligados à educação movimentam anualmente R\$ 90 bilhões.

(In: Folha de São Paulo, 27 de novembro de 2002. São Paulo, SP. A Comercialização dos Serviços Educativos. Arthur Roquete de Macedo)

⁴⁸ Os serviços de educação, no marco do GATS são classificados setorialmente como: serviços de ensino primário; de ensino secundário, de ensino superior (composto por: (a) serviços de ensino técnico e profissional pós secundário: serviços de ensino técnico e profissional de terceiro grau que não outorgam diploma universitário. Os programas versam sobre disciplinas variadas. Ainda que centrados na formação prática esta modalidade reserva também uma parte importante à formação teórica; (b) outros serviços de ensino superior: serviços de ensino que outorgam diploma universitário ou equivalente. Estes serviços de ensino são ministrados por universidades ou escolas profissionais especializadas. Os programas fornecem não apenas a formação teórica, mas também a pesquisa, preparando os estudantes para que possam participar em trabalhos originais), ensino dirigido a adultos (serviços de ensino para adultos que não freqüentam as carreiras secundárias ou universitárias regulares. Estes serviços de ensino podem ser ministrados no marco de cursos dados durante o dia ou à noite por escolas ou estabelecimentos especializados em ensino de adultos. Os serviços de ensino por rádio ou televisão e por correspondência estão incluídos. Exclusão: os serviços de ensino superior proporcionados no marco do sistema de ensino regular se encontram na subclasse

Os interesses da OMC encontram respaldo nas mudanças ocorridas nos últimos 20 anos no 'mercado' educacional, que passou a movimentar quantias volumosas de dinheiro. Para se ter uma idéia do montante envolvido, em 1999 estimava-se em cerca de 30 bilhões de dólares o valor das trocas comerciais envolvendo direta ou indiretamente os serviços ligados à educação na OCDE, o que corresponde a 3% do total do comércio em serviços entre os países membros da Organização⁴⁹. E isso considerando apenas os estudantes que estudam fora de suas nações de origem. Não se sabe ainda precisar o valor envolvido nas atividades de e-learning

São quatro os modos definidos como abrangendo as formas que o comércio internacional de serviços educativos pode assumir segundo a classificação do GATS⁵⁰:

1. *Oferta além das fronteiras (cross-border supply)* – corresponde à forma normal de comércio que se dá com as mercadorias. Considera somente os serviços que atravessam as fronteiras. Este modo pode crescer rapidamente no futuro por meio do uso de tecnologias de informação e do ensino a distância (transmissão a cabo ou satélite, áudio e vídeo conferências, softwares educacionais, CD-ROM e Internet). Em particular a Internet é vista como sendo a mais promissora ferramenta para o ensino a distância. Um número crescente de universidades e de empresas privadas tem promovido iniciativas recentes neste campo.
2. *Consumo no estrangeiro (consumption abroad)* – se refere à situação onde o consumidor de um serviço se move para outro país para obter um determinado serviço (como os estudantes que viajam para estudar no estrangeiro). O fluxo internacional de estudantes no ensino superior responde, no presente, pela maior parcela do mercado global de serviços educacionais.
3. *Presença comercial (commercial presence)* – se refere ao estabelecimento de facilidades no estrangeiro pelos provedores de educação, como por exemplo filiais locais de 'campus' ou parcerias com instituições nacionais
4. *Presença de pessoas físicas (presence of natural person)* – consiste no deslocamento de pessoas físicas (professores, pesquisadores, administradores, etc) de um país para outro durante um determinado período de tempo com o objetivo de prover serviços educacionais.

Serviços de ensino técnico e profissional pos-secundário ou na de Outros serviços de ensino superior) e outros serviços de ensino. (In: Nações Unidas, classificação provisória dos produtos, 1991. Apud La OMC y la Ronda Del Milênio: los retos de la educación pública. Obtido em: www.ei-ie.org/pub/spanish/spbei-psi_wto.html em novembro de 2003.

⁴⁹ Este montante diz respeito apenas aos alunos que estão estudando em outros países e que estão na educação terciária. Estudantes que realizam cursos vocacionais ou treinamentos não estão incluídos, o que significa que o montante é bem maior. Larsen, Kurt; Morris Rosemary and Martin, John P. Trade in Educational services: trends and emerging issues. Obtido em: <http://ishi.lib.berkeley.edu/cshe/projects/university/ebusiness/KLarsen.html> em novembro de 2003.

⁵⁰ Extraído e adaptado de: Larsen, Kurt; Morris Rosemary and Martin, John P. Trade in Educational services: trends and emerging issues. Obtido em: <http://ishi.lib.berkeley.edu/cshe/projects/university/ebusiness/KLarsen.html> em novembro de 2003.

Até o momento os países membros da OMC tem escolhido manter maiores limitações no comércio de serviços educacionais relativos aos modos 3 e 4 do que aos modos 1 e 2. Ao mesmo tempo os países tem visto com mais simpatia o comercio de serviços educativos que envolvem o ensino superior e a educação de adultos e treinamento do que o ensino primário e secundário.

A principal barreira para o modo 2 são medidas que restringem a entrada e temporária presença dos estudantes, tais como os controles de imigração e de estrangeiros. Para o comercio via presença (modo 3), as barreiras mais comuns incluem as dificuldades de obtenção de licenças (para conferir diplomas por exemplo), limitações à participação estrangeira, restrições para a contratação de professores estrangeiros, ausência de subsídios para instituições estrangeiras mantendo para as instituições nacionais, cobrança diferenciada de impostos e exigência de parceria com instituições locais, entre outras.

Mas uma das principais barreiras indiretas ao incremento das trocas em serviços educativos são as dificuldades associadas à acreditação ou ao reconhecimento dos graus obtidos no estrangeiro quando o estudante retorna ao seu país de origem. O reconhecimento mútuo dos graus e qualificações, em tese facilita o intercâmbio dos profissionais (e o reconhecimento de sua bagagem educacional, sua experiência, etc.) entre os diversos países, sem discriminação.

Mas vale registrar que muitos críticos acusam a OMC de buscar a privatização e desregulamentação dos serviços públicos nos setores essenciais (como saúde e educação) e denunciam que a idéia da internacionalização ou da globalização dos serviços universitários, nos termos propostos pela Organização vai significar, fundamentalmente, *“a criação de empresas que fornecem professores, que fornecem currículos, que fornecem avaliação de professores, que fornecem avaliação de estudantes, que fazem certificação de cursos. É a liberalização total.”*⁵¹

⁵¹ Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Entrevista com Boaventura de Souza Santos. Sociólogo critica a privatização da universidade. Em: www.comciencia.br/entrevistas/universidades/boa.htm, acessado em março de 2003.

A OMC e a Educação – detalhando um pouco mais

- Em abril de 1994, os Estados Membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) aprovaram o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), com o objetivo de liberalizar o comércio de todo tipo de serviço. Segundo o acordo, estariam fora da regulamentação pela OMC apenas os serviços que fossem fornecidos no exercício da autoridade governamental e que não fossem providos numa base comercial nem permitissem a competição entre os fornecedores / provedores;
- Em 1998, o secretário da OMC começou a defender a causa de que, uma vez que um país permitisse a existência de provedores privados na educação, especialmente na educação superior, ela poderia ser tratada como um serviço comercial e, conseqüentemente, regulamentada segundo as normas da OMC;
- Em 1999 o secretário da OMC definiu explicitamente os serviços que seriam regulamentados pelo GATS, e incluiu, entre eles, a educação (mas também os serviços de saúde, comunicação entre outros);
- A partir de 2000 a OMC começou a negociar junto aos países membros (onde o Brasil se inclui) a liberalização dos serviços educativos. Os principais defensores e apoiadores da proposta são os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia⁵², que propuseram aos demais países uma abertura praticamente sem limites de seus ‘mercados’ aos provedores oriundos de seus territórios e solicitaram que toda restrição por parte dos governos nacionais seja rejeitada;
- Vários países desde então vem se manifestando contra a proposta, assim como organizações universitárias americanas, européias e latino-americanas. Para fortalecer este posicionamento, em 1998 foi aprovada, em Paris, a “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI” onde se define a educação superior como um serviço ou bem público e portanto deve basear suas orientações de longo prazo em objetivos e necessidades sociais, incluindo o respeito às culturas e a proteção do meio ambiente;
- Mas as pressões da OMC para que os países endossem a proposta continuam e com força crescente. Cabe lembrar que, aceita a proposta, qualquer Estado que descumpra os compromissos firmados estará sujeito a sanções que podem incluir o pagamento de indenizações aos ‘empresários’ externos da educação superior que sentirem-se prejudicados ou lesados.

(Baseado em: Dias, Marco Antônio. Educação Superior: bem social ou serviço comercial regulado pela OMC? Resumo da conferência proferida em 26 de abril de 2002 durante a III Reunião de Universidades Públicas Ibero-Americanas. Porto Alegre, RS. Obtido em: www.cumbre.ufrgs.br/conferencia.htm em março de 2003

2. ***Acreditação internacional da qualidade dos programas, cursos e instituições de ensino superior***

Na continuidade do processo de globalização, a formação dos blocos econômicos, associada às possibilidades de transferências de profissionais de um país para outro e a trans ou internacionalização dos serviços / atividades educacionais (acadêmicas e de pesquisa), começam a gerar a necessidade de aquisição de conhecimentos e competências ‘globais’, gerais e transferíveis de uma situação particular para outra. Para atender a esta demanda, as instituições de ensino superior fazem convênios, parcerias e desenvolvem programas conjuntos. No entanto permanece como questão nacional o reconhecimento dos certificados e créditos dos estudantes. Nesse sentido, já se observa, ainda que de forma muito incipiente, o levante de vozes cobrando o desenvolvimento de sistemas de acreditação internacional que iriam responder pelas avaliações e concessão dos ‘passaportes’ de qualidade (uma espécie de ISO aplicada à educação). Alguns atores pressionam a UNESCO para que esta Organização venha a desempenhar este papel, mas até o

⁵² A Austrália aparece como sendo o exportador mais competitivo no mercado de serviços educacionais, seguido pela Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos, nesta ordem.

momento, os seus quadros diretivos manifestam-se contra a sua transformação em uma agência internacional de acreditação no campo do ensino superior, afirmando que a UNESCO enfrentaria “*problemas insuperáveis de legitimidade e de eficácia, caso se transformasse em um instrumento para emitir julgamentos sobre instituições dos Estados membros*”⁵³.

De qualquer forma parece ser cada vez mais necessário, pelo avanço da internacionalização das instituições, pelo avanço das rodadas do GATS e dos fluxos de alunos entre os países, a definição de padrões de qualidade internacionais, de instrumentos de acreditação e de reconhecimento das qualificações obtidas. Isto pode ser dar de quatro formas distintas, variando segundo a ênfase ou o grau: (1) por meio da troca informal de informações e das melhores práticas entre os países, estimulando a convergência e incluindo os provedores de educação além fronteiras (cross borders) e programas; (2) pelo reconhecimento mútuo formal; (3) pela meta-acreditação; (4) pela acreditação internacional. A maior incidência sobre uma ou outra destas práticas irá contribuir para definir os cenários futuros que o ensino superior irá adquirir no contexto internacional.

A ausência de um enquadramento internacional que garanta a qualidade e a acreditação dos programas e cursos de educação superior deixa os alunos sem condições de escolher, com firmeza, uma determinada instituição pela sua qualidade comparativamente às demais instituições disponíveis no mundo e sem a garantia de que os diplomas obtidos terão validade no mercado de trabalho. No entanto, a criação de sistemas desta natureza envolvem tanto a consideração dos diferentes valores culturais que residem por trás dos processos educativos quanto as diversas compreensões acerca do que é relevante na educação superior.

⁵³ Revista Ensino Superior – setembro de 2002. A Globalização e o Ensino Superior. Entrevista com Arthur Roquete de Macedo.

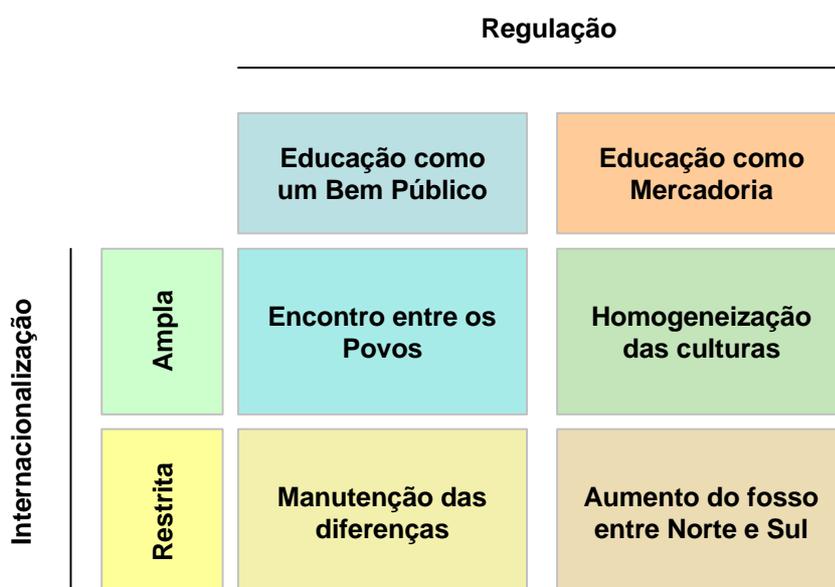
1.5. Incertezas críticas e cenários mundiais do ensino superior

Conforme apresentado, o contexto internacional atual é composto por uma miríade de transformações com maior ou menor impacto sobre o ensino superior. Muitas são as incertezas que estão associadas à evolução das principais tendências e fatos que irão definir o futuro. Porém, para a elaboração dos cenários, uma questão emerge como fundamental, ou como sendo a grande incerteza crítica em torno da qual as demais ficam subordinadas. É ela:

Qual será a natureza do processo de internacionalização e que conceito de regulação do ensino superior irá prevalecer?

Esta incerteza sugere quatro possibilidades de resposta, combinadas de forma lógica e que dão origem a quatro cenários, conforme o diagrama a seguir:

Quatro cenários para o ensino superior no Mundo 2003 - 2025



A seguir é descrito cada um dos cenários considerando o contexto macro e a focalização no ensino superior⁵⁴.

1.5.1 - Cenário 1 – Encontro entre os Povos: Educação com um Bem Público em um Contexto de Ampla Internacionalização

Nesse cenário a principal idéia-força é a cooperação. É um contexto de ampla globalização e de integração. Após enfrentar diversas crises com o crescimento do terrorismo, do narcotráfico e da desigualdade entre os países; e da exacerbação do unilateralismo americano, o mundo evolui para se organizar e entra em acordo sobre uma nova ordem econômica e monetária internacional. Os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, finalmente percebem que sua sobrevivência no longo prazo depende essencialmente da convivência e do estímulo ao desenvolvimento dos países do segundo, terceiro e quarto mundos, os quais em um mundo globalizado não podem tão somente ser apartados, permanecendo como um risco contínuo ou um caldeirão de pólvora sempre prestes a explodir.

Deste modo, a ONU tem o seu papel fortalecido, assim como os demais órgãos internacionais e supra-nacionais. O espírito de cooperação atravessa fronteiras e os sistemas produtivos se transformam em busca da performance global, sem desconsiderar as negociações em torno de uma nova ordem pública social que impõe regras restritivas aos movimentos especulativos do capital internacional. Em paralelo a baixa progressiva das taxas de juros permite redirecionar a poupança mundial para os investimentos produtivos, tanto em bens materiais quanto nos serviços, estimulando a demanda e o crescimento.

O comércio internacional, liberto das principais barreiras protecionistas, assiste à consolidação do peso de novos atores provenientes da Ásia (especialmente a China e em peso menor a Índia), da Europa Oriental (notadamente a Rússia) e da América do Sul (o Brasil, no contexto do MERCOSUL). A economia começa a ser verdadeiramente globalizada. Nesse contexto o papel de regulação exercido pela OMC é fortalecido, havendo um amplo entendimento em torno das normas que regulam as trocas. Apesar disso o mercado não é livre, e determinadas barreiras de proteção são objeto de negociação visando preservar empregos e determinadas capacidades produtivas, especialmente dos países em desvantagem.

A Ásia se consolida, agora sob a liderança da China, e a União Européia atrai cada vez mais integrantes do lado oriental, que se torna o centro industrial do “super-bloco” europeu que emerge. Velhos laços culturais e históricos ressurgem e proporcionam caminhos seguros para novas relações. As fronteiras do super-bloco Europeu alcançam a Rússia.

Cenário 1 – Encontro entre os Povos

Idéia força - cooperação

Ampla globalização e integração

Nova ordem econômica e monetária mundial

Fortalecimento dos organismos internacionais e da OMC

Restrições aos movimentos especulativos do capital internacional

Baixa progressiva da taxa de juros

Eliminação / redução das grandes barreiras protecionistas no comércio internacional

Consolidação de atores da Ásia, Europa Oriental e América do Sul

Acordos entre os blocos econômicos e criação de sistema de incentivos estimulando a adesão dos países em consonância com suas vocações

Forma-se uma zona de livre comércio via comércio eletrônico

Novos esquemas de contratos de trabalho

⁵⁴ Para a elaboração da parte macro dos cenários utilizou-se os seguintes materiais de apoio: (a) Global Business Network (GBN) Scenarios Books (1991: “ search for vision 2000” e 1995: “ the logics of change”); (b) 2015 – Horizontes do Trabalho e do Emprego. Relatório da Comissão presidida por Jean Boissonnat. São Paulo: LTr 1998.

Os americanos reconhecem os benefícios de um regime de colaboração com o Japão, a China e a Europa. O entendimento de que o protecionismo praticado até então prejudicará no longo prazo, o bem-estar econômico de todos, conduz a um novo regime global de trocas, no qual o comércio intra-regional predomina, mas o protecionismo e as barreiras não tarifárias são reduzidos.

Se de um lado o desenvolvimento da produção e das trocas fortalece ainda mais os blocos econômicos, por outro lado estes fecham acordos entre si articulando as diferentes convenções constituindo uma ordem global. Ao invés de negociações bilaterais são criados sistemas de incentivos de forma a levar cada país e cada zona de comércio a aderir ao conjunto de normas comuns, estimulando que cada um encontre seu lugar na nova dinâmica. Essa nova forma de regulamentação e o voluntarismo bem compartilhado são propícios a novas iniciativas de crescimento e de estímulo à demanda.

Através da Internet, o comércio eletrônico ocupa o ciberespaço e facilita as trocas, constituindo-se numa espécie de zona de livre comércio. Contudo, acordos mundiais definem algum tipo de regulamentação que estimula o comércio intra-blocos, sem torná-los fechados. Ao contrário, os agrupamentos regionais acabam por acelerar a globalização e as ligações entre os blocos se expandem paulatinamente.

No longo prazo começa a ser cogitada a cooperação monetária e a adoção de uma moeda única para boa parte do mundo. E a inclusão da África em processos sustentáveis de desenvolvimento sustentável passa a ser objeto de cooperação internacional intensa e duradoura.

No plano do trabalho novos esquemas contratuais são experimentados compartilhando entre trabalhadores, governos e empresários a responsabilidade pela previdência e capacitação dos indivíduos ao longo de suas trajetórias profissionais. Tempos de trabalho e tempos de aprendizagem passam a fazer parte de um único contrato firmado entre as diversas partes.

Focalização no ensino superior

Neste cenário a educação é valorizada como nunca fora antes, e não apenas por questões econômicas, mas também por possibilitar a perpetuação e transferência dos valores nobres da humanidade. Por isso, conteúdos humanistas são estimulados, ainda que não possuam uma aplicabilidade prática imediata nos sistemas produtivos.

Como este é um contexto de forte integração, ela ocorre também no ensino superior, mas não a qualquer custo. Inúmeras rodadas de negociações têm vez no interior dos blocos econômicos, visando o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e de equivalência para o credenciamento de cursos e programas, permitindo, desta forma, o reconhecimento mútuo dos certificados. A estrutura do mercado de trabalho e dos avanços em cada campo científico são os principais balizadores para a formatação dos núcleos comuns, mas não os únicos. O respeito às culturas locais e os conhecimentos específicos são estimulados como conteúdos complementares, o que possibilita a diferenciação mesmo com integração.

Entre os países do primeiro mundo, devido à redução da taxa de natalidade e das pressões provenientes dos egressos do ensino médio, a expansão do ensino superior no longo prazo se dá via educação continuada nas suas várias vertentes: pós-graduação, cursos de extensão, atualização entre outros, montados segundo os interesses e disponibilidades dos alunos.

Os países mais avançados em termos de tecnologias educacionais e de know-how no processo de ensino aprendizagem são incentivados a expandir seus sistemas educativos para além de suas fronteiras, principalmente em direção aos países menos desenvolvidos que, carente de recursos para destinar à educação, privilegiam os investimentos no ensino fundamental, restando ao ensino pós-médio a superação das dificuldades, em termos qualitativos e quantitativos, a ser solucionada através de parcerias internacionais. Com isso se observa uma explosão de abertura de campus e unidades das principais universidades mundiais – tanto privadas quanto públicas – em países em desenvolvimento. Isso por meio do estabelecimento de parcerias com instituições locais, onde a contra-parte é negociada em termos de metas a serem cumpridas na formação de docentes e pesquisadores locais, capacitação de gestores do ensino superior, incremento do intercâmbio de alunos e repasse de tecnologia de produção de material didático, entre outros.

A maior parte dos Estados-nação, limitados financeiramente para responder pela continua expansão do sistema, realizam acordos de desempenho e cooperação com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, definindo objetivos a serem cumpridos quanto ao perfil e características da população a ser atendida, mas também ao tipo de intervenção a ser realizada junto a cada localidade ou comunidade. Com isso, as instituições de ensino superior tornam-se agentes relevantes na promoção do desenvolvimento tanto nacional quanto local.

Há incentivo à abertura de instituições vocacionadas para atender e fomentar o crescimento de micro-regiões respeitando as vocações locais. Mas devido ao amplo avanço das tecnologias de comunicação e informação, estas operam em rede de pesquisa e de ensino com as mais avançadas instituições ao redor do planeta e que compartilham da mesma preocupação. Dessa forma, todos crescem e se desenvolvem. Há uma real aproximação das universidades com o sistema produtivo, criando redes de desenvolvimento de tecnologias e de consultorias para os problemas enfrentados. As universidades formadas pelas grandes corporações integram-se nestas redes, e os professores e pesquisadores compõe sua carreira profissional alternando experiências acadêmicas com experiências no mundo produtivo.

Neste cenário convivem mega instituições, que atendem a milhares de alunos, com instituições pequenas e muito focadas, havendo nichos protegidos para sua convivência. Como a lógica é de que o ensino é um bem público, e que portanto cabe aos Estados zelar pelo seu

Cenário 1 – Focalização

*Valorização da
educação por aspectos
econômicos e humanos*

*Integração chega ao
ensino superior
mantendo o respeito às
culturas locais*

*Estabelecimento de
padrões mínimos de
qualidade e de
equivalência*

*Crescimento da
educação continuada
nos países
desenvolvidos*

*Parcerias internacionais
para a expansão do
sistema de ensino
superior nos países em
desenvolvimento*

*Abertura de campi
avançado das principais
instituições em outros
países com
desenvolvimento de
competências locais*

*Realização de acordos
de desempenho entre os
Estados e as instituições
públicas e privadas*

*Incentivo para as
instituições
vocacionadas*

*Aproximação das
universidades com o
setor produtivo*

*Formação de grandes
redes de pesquisa e
consultorias*

*Convivência entre
instituições de grande e
pequeno porte*

fornecimento e acesso, o setor privado é um ator fundamental no sistema mas precisa atuar dentro de normas bem estabelecidas, que incluem a garantia de padrões mínimos de qualidade, o atendimento à populações em desvantagem, a interiorização e o controle de preços praticados. Apenas com o cumprimento destas regras as instituições são livres para atuar transnacionalmente. Apesar disso, devido à crescente demanda, o setor continua sendo atrativo aos investimentos, sobretudo porque são criados mecanismos de financiamento que possibilitam a estabilidade e a continuidade no longo prazo das ações. Entre estes está a criação de um fundo internacional de financiamento da educação superior, elaborado a partir de um percentual do imposto sobre circulação internacional de mercadorias e serviços. Os recursos deste fundo são distribuídos entre os países e regiões mais necessitados visando tanto a melhoria das instituições quanto o subsídio aos alunos carentes, e sua aplicação é objeto de fiscalização por organizações internacionais especialmente criadas com este fim.

Uma vez consolidados os acordos entre os blocos regionais, inicia-se o trabalho de criação de normas e regras internacionais para a regulação das trocas no âmbito da educação superior. Com isso a UNESCO, embora reticente em um primeiro momento, finda por assumir um papel que passa de aconselhador para efetivo fiscalizador da aplicação dos acordos firmados (envolvendo o reconhecimento dos diplomas, a acreditação de cursos e a regulação da concorrência). Estes além de aspectos comerciais devem incluir cláusulas que direcionadas para a melhoria dos patamares educacionais dos países e para o aproveitamento de suas vantagens, buscando a construção de sinergias efetivas.

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação dinamiza o ensino a distância, que muda de patamar e aumenta de volume, passando, paulatinamente, dos cursos livres e de especialização para massificar também o ensino regular. No entanto, tais cursos encontram-se sujeitos a regras semelhantes às estabelecidas para o ensino presencial – incluindo o respeito aos conteúdos locais para que possam ser reconhecidos.

O ensino presencial, por seu turno, se reformula e passa a ser composto por mix variados, parte presencial e parte remota, além de ganhar novas metodologias e possibilidades educacionais, e simuladores, ambientes virtuais, jogos em rede e outras tecnologias são amplamente utilizadas pela quase totalidade das instituições. Os *campi* sofrem profundas transformações, deixando de ser ambientes compostos por salas de aula para serem ambientes de discussão e compartilhamento de experiências. Os currículos compartimentalizados cedem espaço para construção de itinerários modulares, que consideram tanto o conhecimento teórico quanto a experiência prática.

Cenário 1 – Focalização – cont.

Setor privado é ator relevante mas atua segundo normas bem estabelecidas

Mecanismos de financiamento garantem a estabilidade e a continuidade das ações

Criação de um fundo internacional de financiamento da educação superior

Unesco se ocupa da fiscalização dos acordos firmados

Ensino a distância muda de patamar de atendimento

Ensino presencial sofre profundas reformulações com conseqüências na organização dos campi

Currículos são montados com base em itinerários modulares

1.5.2 - Cenário 2 – Homogeneização das culturas - Educação como Mercadoria em um Contexto de Ampla Internacionalização

Após a internacionalização o mundo assiste à verdadeira globalização. O planeta torna-se uma longa cadeia de mundial de produção de valor agregado na qual as forças econômicas nacionais buscam se integrar da melhor forma possível. A concorrência é desenfreada e crescente, com o aumento do poder de produção da Ásia e da Europa Oriental. Os asiáticos aprimoram a lógica japonesa de desenvolvimento, remontam as linhas e se instalam num sistema flexível de produção, de capital intensivo e de inovação.

Este é o cenário das redes presentes em todo lugar. O mercado é o mundo. O nível de interconectividade alcança um patamar no qual indivíduos, empresas, organizações e estados estão aptos para se comunicar e interagir dentro e fora de suas fronteiras. O desenvolvimento das telecomunicações e dos sistemas de informação constituem a base que viabiliza o cenário. A evolução acelerada da educação e das estruturas organizacionais possibilita maiores ganhos de produtividade através da adoção de novas tecnologias, que se fazem presentes na realidade quotidiana.

Um mundo sem fronteiras é fortalecido pelo acesso de todos à Internet, que se constitui numa forma nova de comércio global - uma área de livre comércio espacial. Pela rede, as empresas podem vender seus produtos rapidamente em escala mundial, fazendo da “Web” o maior *free shop* do planeta.

A economia da informação encontra suporte em estruturas sociais, políticas e comerciais que vão se tornando cada vez mais adequadas à nova era. A evolução da organização política e social tem como pano de fundo a natureza da informação livre e rápida, que flui através das redes de acesso universalizado. A administração pública é descentralizada. As hierarquias *top-down* cedem espaço às redes distribuídas. Os níveis regionais e locais ganham maior peso e mostram-se mais efetivos.

O sistema financeiro internacional evolui e viabiliza o cenário. Aumentam a lucratividade das corporações e o fluxo de capital. Os bancos podem novamente emprestar. Elevam-se os investimentos em plantas, equipamentos e P&D. Esses movimentos alimentam o crescimento da economia.

Os EUA abandonam sua posição unilateralista do início do século, afastam o fantasma da recessão e expandem a economia. Focos de crescimento são encontrados em áreas inesperadas. A Rússia encontra seu caminho e torna-se um centro de desenvolvimento e cooperação econômica. A China emerge como potência mundial, consolidando-se como “a fábrica do mundo” e principal fronteira de investimentos. Índia e Brasil também ocupam janelas de oportunidades no contexto mundial.

Cenário 2 – Homogeneização das Culturas

Idéia força – o mundo é uma grande cadeia de produção onde cada um busca se integrar da melhor forma

Concorrência crescente

Alto nível de interconectividade facilita as trocas

A Internet se constitui como área de livre comércio

Evolução do sistema financeiro internacional

Aumento da lucratividade das corporações e dos fluxos de capital

EUA abandona a posição unilateralista

China emerge como fábrica do mundo

A infotecnologia é meio e fim da cooperação entre empresas dos diversos países e regiões

Bolsões de pobreza se desenvolvem entre os que não conseguem se colocar como competitivos

Crescimento dos abismos sociais com base na educação, conhecimento e acesso a tecnologia

Na Europa, a tecnologia da informação torna-se um fator de aglutinação e favorece a cooperação entre a Comunidade Européia e o resto do mundo. A convergência das tecnologias facilita as alianças entre empresas americanas, européias, japonesas e chinesas. A mão-de-obra barata e qualificada dos países bálticos ajuda a montar os produtos para o mercado europeu. A nova infotecnologia é, ao mesmo tempo, meio e fim da cooperação entre empresas de países e regiões distintas.

Nem tudo são flores, entretanto, no mundo do mercado global. Neste mundo da competitividade, bolsões de pobreza desenvolvem-se entre os não competitivos. Surgem verdadeiros abismos sociais entre os que têm e os que não têm acesso à informação, entre os que sabem usar as ferramentas da nova economia e os que estão condenados, por deficiência educacional, a ficarem de fora do sistema. Essa polarização ocorre tanto no âmbito local como global. A violência de rua aumenta, inclusive porque todos têm acesso a armas melhores. O tráfico de drogas se fortalece pela experiência de anos de exercício contínuo. A biotecnologia cria novos produtos para esse triste mercado.

A educação torna-se mais importante do que nunca. Entretanto, fica excessivamente ligada às necessidades empresariais. Nos países mais avançados a pesquisa pura transforma-se no bode expiatório do período passado de declínio em competitividade. As artes e outras ciências humanas perdem espaço e ocupam uma parte menor nos currículos escolares.

O padrão do emprego torna-se mais fluido. As empresas contratam trabalhadores temporários, de dedicação parcial, assim como profissionais independentes que trabalham em casa, beneficiando-se das tecnologias que os deixam “junto” aos escritórios. Esse fenômeno traz problemas para os sistemas de previdência social. Por outro lado, dá aos novos profissionais uma liberdade sem precedentes para a construção dos seus próprios futuros.

Cenário 2 – Homogeneização das Culturas – cont.

*Educação muito
conectada às
necessidades
empresariais*

*Artes e ciências
humanas perdem
espaço*

*Padrão de emprego
torna-se fluido*

Focalização no ensino superior

A educação cresce em importância e continua sendo a principal força motriz da inovação e competitividade dos países. Imensos investimentos são feitos pelas nações tendo em vista melhorar o patamar educacional de sua população.

Mas a idéia predominante neste cenário é que a globalização avança dominada pela idéia da expansão sem freios do capitalismo. A regulação essencial é a que visa organizar a concorrência, não permitindo que um ator tire vantagens sobre os demais. A educação pós-média é alvo crescente da iniciativa privada que, cumprindo determinadas regras acordadas no âmbito da OMC, pode agir além das fronteiras nacionais. Isso favorece o fortalecimento de grandes grupos privados de ensino, que se agigantizam, virando verdadeiras corporações.

A internacionalização se dá de diversas formas, mas principalmente pela expansão do EAD e pela abertura de unidades avançadas de *campi*, muitas gerenciadas como

franquias, onde a instituição-mãe define o material instrucional, oferece formação para os professores e define a estrutura básica dos currículos e programas.

Essa espécie de fordismo educacional acaba por permitir a elevação do patamar educacional em plano mundial, especialmente provendo os países do terceiro e quarto mundo de oferta de educação superior ou pós-média em quantidade compatível com suas demandas. De alguma forma estes países acabam sendo integrados ao sistema internacional de educação superior, com algum tipo de garantia de qualidade que atesta que os programas ofertados cumprem determinas patamares mundialmente exigidos. No entanto, a preocupação com a transferência das tecnologias educacionais ou com a melhoria da qualificação dos professores locais não é a tônica, ficando estas iniciativas a cargo de negociações específicas que podem ou não serem bem sucedidas. Mas o que ocorre é que a prática geral de a simples 'tradução' de grades curriculares e material didático (visando ganhos de escala e redução de tempos) leva a grandes perdas do patrimônio cultural das localidades, uma vez que a ênfase é na padronização dos processos de ensino-aprendizagem ao redor do mundo.

Para permitir o reconhecimento dos diplomas e das qualificações obtidas os blocos regionais se organizam e definem padrões mínimos a serem seguidos. Estes são publicamente divulgados e são criadas grandes empresas especializadas em fazer as avaliações e manter os cidadãos informados sobre o desempenho dos países e de cada instituição em rankings globais. Surgem classes ou níveis distintos de instituições, de professores, de alunos, de pesquisadores, etc. e os alunos são fartamente informados sobre os "the best" ao redor do mundo, avaliados em acordo com diferentes critérios-chave: qualidade dos professores, quantidade de serviços de apoio ofertados, ações culturais desenvolvidas, etc. Com isso os futuros alunos e suas famílias fazem suas escolhas considerando uma miríade de critérios e de preços.

A UNESCO mantém seu papel de instância de orientação na formulação das políticas educativas nacionais e internacionais, além de atuar na promoção de debates e acordos multi-laterais, no entanto sua capacidade de fiscalização e de intervenção direta é reduzida, sendo suplantada por essas agencias internacionais devidamente credenciadas para exercer este papel.

Há uma corrida mundial por diplomas e certificados, e cidadãos investem pesadamente na melhoria de seus patamares educativos individuais sob pena de ficarem definitivamente excluídos dos mercados de trabalho existentes. Em adição multiplicam-se os sistemas de securitização para que os indivíduos garantam seu acesso à educação superior e continuada. Para permitir a modernização das instituições muitas se abrem seu capital no mercado financeiro, e com isso não apenas experimentam novas injeções de recurso como também são levadas a reformular sua prática de gestão.

Por outro lado, os Estados firmam acordos de desempenho e de cooperação com as instituições públicas e com algumas pequenas

Cenário 2 – Focalização

*Valorização da
educação por aspectos
econômicos*

*Regulação voltada para
garantir a concorrência*

*Grandes grupos
privados de ensino
tornam-se mega
corporações*

*Internacionalização via
EAD e unidades
franquiadas*

*Elevação do patamar
educacional mundial*

*Atendimento à demanda
dos países em
desenvolvimento*

*Ausência de
preocupação com a
transferência de know-
how e competências*

*Perdas do patrimônio
cultural das
comunidades*

*Padronização dos
processos ensino-
aprendizagem*

*Definição de padrões
mínimos de qualidade*

*Elaboração de rankings
globais*

*Unesco ocupa-se da
orientação na
formulação das políticas
educativas e na
promoção dos acordos,
mas sem atuação direta*

*Indivíduos investem na
educação e crescem os
sistemas de
securitização*

*Instituições abrem o
capital*

universidades, como forma de manter sua atuação e garantir sua sobrevivência. Mas como as metas de desempenho são bastante cobradas, tais instituições também passam por renovação nas suas práticas gerenciais e organizacionais.

Grandes consórcios são formados, tanto para a oferta de cursos a distância quanto para a ocupação de nichos em áreas de conhecimento específicas. Desse modo, as grandes instituições mundiais de gestão formam um programa global de ensino, o mesmo ocorrendo para as melhores na área da saúde ou das tecnologias de informação.

As universidades das empresas crescem e se multiplicam, concorrendo com as instituições tradicionais pelos talentos docentes, pesquisadores e gestores – e muitas vezes levando vantagem. A qualidade dos cursos e programas que oferecem, por sua vez, eleva o valor dos diplomas e certificados que emitem, permitindo aos seus egressos concorrer no mercado de trabalho às posições sociais mais remuneradas, mesmo quando os certificados não são reconhecidos pelos organismos educacionais.

O ensino a distância experimenta um grande *boom*, o que favorece a muitos países menos desenvolvidos no acesso a conteúdos outrora limitados. Com isso, os fluxos de estudantes entre países apresenta uma leve redução.

O ambiente tecnológico do ensino é fortemente dominado pelas novas tecnologias, incluindo simuladores, programas de hipermídia entre outros. Os espaços físicos dos antigos campi são reformulados para dar vez a ambientes de integração mais do que de ensino. As antigas salas de aula são transformadas em arenas de debates e de vivências. Inúmeros serviços e comodidades são ofertados aos alunos e as instituições se diferenciam pela sua grade de parceiros – tanto acadêmicos quanto dos que oferecem facilidades culturais, esportivas, etc.

Os convênios firmados, por sua vez, permitem que alunos em trânsito ou em viagens freqüentem universidades em outros estados ou países, tanto para dar continuidade a seus estudos como para aproveitar os serviços existentes. O lema é – nunca interrompa o seu processo; nós estaremos aonde você estiver!

Instituições, programas de formação, formação dos professores, conteúdo dos cursos, etc., começam a ficar muito parecidos ao redor do mundo. Se de um lado isso facilita a vida do estudante, de outro vai apagando as peculiaridades nacionais e regionais, homogeneizando as culturas. As universidades seguem ao modelo das grandes redes hoteleiras – serviços corretos, a tempo, com preço compatível, onde o cliente não nota que saiu de casa, tornando indiferente a sua estada em uma capital africana ou americana.

Mas nesse cenário ainda há espaço para instituições locais, focadas, de atuação em nicho e que são socialmente muito valorizadas. Mas estas são para poucos privilegiados. Por outro lado, muitas pessoas e países permanecem excluídos e distantes dos benefícios de um sistema educacional que vai se tornando cada vez mais globalizado.

Cenário 2 – Focalização – cont.

Estados firmam acordos de desempenho

Formação de grandes consórcios

Crescimento das universidades corporativas

Boom do ensino a distância

Reformulação dos campi

Padronização dos conteúdos programáticos, formação dos docentes e instalações

Poucas instituições locais focadas em nichos

1.5.3 - Cenário 3 - Manutenção das Diferenças - Educação com um Bem Público em um Contexto de Internacionalização Limitada

Nesse cenário os grandes pólos de desenvolvimento e de trocas regionais se fortalecem criando verdadeiros impérios em torno da tríade formada pela América do Norte, Pacífico Asiático e Europa Ocidental e Central, embora haja abertura para outros países (como por exemplo, a China, países da América Latina e da Europa Oriental).

Formam-se novos impérios protecionistas, onde o processo de globalização, que estava avançando, para no meio do caminho tomando a forma de um regionalismo mundial, onde a proximidade geográfica comanda a intensidade das trocas. O deslocamento produtivo rumo aos países do terceiro mundo é contrabalançado por um movimento contrário de concentração das atividades nos países de antiga industrialização. Nesse contexto, a esperança de uma nova ordem mundial econômica e monetária mundial se esvai.

A OMC não consegue se fazer ouvir, e o ambiente de regulação global é utilizado não para garantir um sistema competitivo de livre mercado, mas para erguer barreiras não tarifárias contra os concorrentes estrangeiros. Essas barreiras são calcadas na exigência de padrões técnicos, de segurança e de proteção à saúde, específicos e casuísticos, que inviabilizam as exportações não desejadas.

Nesse cenário, os EUA, ainda com uma postura unilateralista, vão perdendo posição de clara liderança no terreno econômico e não conseguem impor suas preferências e posições sem antes superar grandes resistências e dificuldades.

Na Europa surgem sinais preocupantes. A Alemanha, França e Áustria lutam contra o ressurgimento de movimentos neonazistas e outros grupos de *xenófobos*. Encarando um aumento drástico na migração originada no norte da África e na Europa Oriental, a União Européia (UE) estabelece barreiras legais para deter o fluxo.

Um movimento protecionista paralelo toma vulto para reduzir as importações de produtos asiáticos na Europa. Essa, por sua vez, presencia a deterioração de suas exportações para os EUA. Uma guerra de padrões irrompe quando a Europa desenvolve tecnologias próprias para substituir as importações asiáticas.

O Japão experimenta a agudização de seus problemas financeiros embora sua indústria permaneça forte. Os investimentos externos garantem um declínio relativamente brando no crescimento da economia japonesa. A economia americana tropeça e entra em um longo período de recessão. A pressão protecionista aumenta, especialmente contra os japoneses e europeus mas também em relação aos chineses. A China começa a encontrar dificuldade em manter seu crescimento em níveis mais elevados, agora que está diante de barreiras protecionistas, e a Rússia experimenta problemas de exportação e de governabilidade interna.

Cenário 3 – Manutenção das Diferenças

Idéia força – o mundo é dividido em grandes impérios

Estagnação do processo de globalização

Concentração das atividades de alto valor agregado nos países centrais

Desfaz-se a esperança de uma nova ordem econômica e monetária mundial

Enfraquecimento da OMC

Sustentação de barreiras não tarifárias no comércio internacional

Volta do protecionismo

EUA mantêm uma postura unilateralista

Crescimento dos movimentos xenófobos

Países emergentes encontram dificuldades para crescer

Falta de cooperação em âmbito mundial

Ambiente de muitos contrastes

A falta de cooperação no âmbito mundial tem uma dupla consequência: restringe o potencial de crescimento econômico, especialmente nos países outrora desenvolvidos e alimenta um risco permanente de crise monetária. É um ambiente de muitos contrastes.

Focalização no ensino superior

A única integração possível no ensino superior é entre os blocos regionais. Os acordos que incentivam o livre fluxo de alunos por meio do reconhecimento dos créditos obtidos fora do país de origem são objeto de negociações envolvendo país a país em um primeiro momento. Com a sua consolidação parte-se para iniciativas de meta reconhecimento, mas que permanecem restritas aos blocos. Cada um, por seu turno, estabelece regras e procedimentos próprios, e com isso o processo de internacionalização da educação superior não avança. Os países europeus, pela sua ampla tradição e reconhecida qualidade de formação expandem para a Europa central e parte da Europa oriental sua capacitação, contribuindo para elevar, em pouco tempo, o patamar educacional e a qualidade da formação destes últimos, em especial pela introdução ampla no processo de ensino-aprendizagem de novas tecnologias educacionais.

Apesar de unidas em blocos regionais, as nações mantêm, em relação à educação pós-média, uma postura fortemente protecionista, no sentido de preservar heranças e valores culturais que conformam as identidades nacionais. As cláusulas e a ênfase na negociação e na regulação variam de bloco para bloco, o que impede a formação de instâncias internacionais de acreditação e de aferição da qualidade, permanecendo as mesmas como resultantes de acordos regionais.

Além disso, embora regionalmente o processo de reconhecimento das qualificações avance, ele não atinge a todas as áreas ou profissões, ficando restrito a um determinado conjunto de ocupações negociado duramente entre as partes. Acrescenta-se que estas regras são válidas também para os diplomas obtidos via ensino a distância, onde os certificados conquistados fora dos países pertencentes aos blocos não são reconhecidos, o que desestimula parcialmente o gasto de recursos e de esforços pelos indivíduos que depois não se vêem recompensados.

A exceção a esse quadro ocorre junto às universidades corporativas, que não conhecem fronteiras para a sua atuação, embora em muitos países sejam obrigadas por força de lei, a atuar em parceria com as instituições locais.

As iniciativas de transposição de fronteiras pelas instituições ocorre por meio de parcerias com instituições locais ou pela abertura de unidades avançadas dos campi existentes. Nesse processo, universidades de maior nome ou tradição levam vantagens frente às demais. Grandes consórcios são criados tanto por instituições privadas quanto públicas, que se reúnem visando a ampliação de sua atuação e o

Cenário 3 – Focalização

*Ensino superior tem
integração entre os
blocos regionais*

*Negociações bi e multi-
laterais para o
reconhecimento dos
certificados*

*Inexistência de regras
globais*

*Protecionismo para
preservar heranças e
valores culturais*

*Padrões de qualidade
regionais*

*Universidades
corporativas atuam
internacionalmente,
embora com algumas
restrições*

*Obrigatoriedade de
parcerias com
instituições locais para a
transposição das
fronteiras*

*Criação de grandes
consórcios públicos e
privados atuando
regionalmente*

*Demanda crescente pela
expansão com ênfase
na educação continuada*

*Currículos permitem
construção de trajetórias
individualizadas de
aprendizagem*

*Iniciativa privada é ator
relevante, mas tem a
expansão restringida por
normas e regras*

compartilhamento de custos no ensino a distância mas também o atendimento a demandas específicas de grupos sociais em desvantagem. Ações que individualmente seriam proibitivas para serem levadas a cabo por uma instituição isolada, por meio do consórcio e das parcerias firmadas tornam-se viáveis, e com isso uma parcela crescente da população que ficava alijada do sistema de educação superior passa a ser incluída.

A demanda pela expansão dos sistemas de educação superior permanece crescente, com ênfase na educação continuada e nas especializações, que absorvem uma boa parte dos profissionais já graduados e que precisam dar continuidade à sua formação. Os currículos são adaptados para atender a este novo público que passa a ser predominante, o que libera o ambiente para a construção de trajetórias de aprendizagem individualizadas.

A iniciativa privada é aceita como ator relevante para a expansão do atendimento, mas é constricta por certas regras que envolvem o atendimento a estratos da população que os Estados não atendem diretamente. Com isso parte do poder de atratividade do negócio educacional é perdido, e em muitos países se observa a retomada do crescimento no atendimento liderado pelas instituições públicas, particularmente pelo crescimento das matrículas a distância com uma certa perda de qualidade. Em compensação a capacidade de atendimento de muitos sistemas educativos nacionais fica aquém da demanda real.

Por estes e outros fatores, o intercâmbio entre professores e alunos é estimulado, desde que permaneça restrito aos países do bloco (e nestes, os países com maiores ofertas educativas levam vantagens). Apesar dos avanços nos meios de comunicação e nas tecnologias de informação, o mundo se encolhe entre fronteiras bem delimitadas, e o livre trânsito para além das mesmas é dificultado por uma série de barreiras que tornam a saída dos estudantes muito custosa.

Mas mesmo no interior dos blocos nem tudo é homogêneo. As nações mais avançadas em termos de formatação de programas educacionais e de desenvolvimento de metodologias e tecnologias de ensino aprendizagem saem na frente e ‘ditam’ o padrão para as demais, o que lhes confere vantagens na definição das normas a serem implementadas e liderança na exportação de programas educativos.

A UNESCO desempenha papel relevante no fomento dos acordos regionais e na divulgação das melhores práticas ao redor do mundo, podendo ser solicitada a atuar diretamente na fiscalização e na acreditação de instituições em determinados blocos.

O financiamento dos sistemas é garantido pela criação de fundos regionais calculados com base em percentual definido sobre as trocas comerciais ocorridas no bloco, e os recursos obtidos são utilizados para a garantia da modernização das instituições, qualificação dos professores e crédito educativo para os alunos. Além deste mecanismo supra nacional cada país desenvolve práticas pontuais, com destaque para a securitização e o estabelecimento de contratos de gestão – entre Estado e instituições, pautados no atendimento de metas. Em alguns

Cenário 3 – Focalização – cont.

*Retomada do
crescimento da oferta
pública*

*Oferta geral abaixo da
demanda em alguns
países*

*Estímulo de
intercâmbios entre
alunos e professores no
interior dos blocos*

*Barreiras para a troca
entre-blocos*

*Heterogeneidade nos
sistemas, com
vantagens comparativas
para as nações com
melhor performance
educacional*

*Unesco atua como
fomentadora dos
acordos regionais e
fiscalização pontual*

*Criação de fundos
regionais para o
desenvolvimento do
ensino superior*

*Ampliação da
securitização*

*Alguns Estados
compram vagas em
instituições para atender
a alunos carentes*

*Transformação dos
campi e uso intensivo de
tecnologias de
informação e
comunicação*

*Práticas de avaliação
consideram a qualidade
do processo de ensino-
aprendizagem e a
capacidade de
empregabilidade dos
alunos*

países torna-se comum a prática de 'compra de vagas' pelo Estado junto às instituições privadas, tanto para atender a alunos carentes como também para estimular as melhores e fazer com que o setor privado ocupe nichos pouco atrativos.

No interior das instituições os campi se transformam para acomodar os cursos ofertados a distância – que prevêm momentos de encontro presenciais – e para comportar os diversos ambientes de aprendizagem. Simulações, jogos educativos, ambiente multimídia, pesquisa em grupo, debates e troca de experiências são atividades corriqueiras acadêmicas que compõe e estimula a freqüência aos campi algumas universidades transformam-se em pólos culturais prioritários das localidades onde encontram-se instaladas, e promovem exposições, eventos culturais, debates, shows, etc, ampliando suas atividades de extensão.

Sistemas de avaliação são desenvolvidos considerando não apenas a qualidade do ensino ofertado, mas, também e sobretudo o impacto dos conteúdos sobre a empregabilidade dos alunos, a atuação social das instituições e a relevância para o desenvolvimento local e para a resolução dos principais problemas que se colocam.

1.5.4 - Cenário 4 – Aumento do fosso entre Norte e Sul - Educação como Mercadoria em um Contexto de Internacionalização Limitada

Este é um cenário onde a hiperconcorrência se instala. Qualquer sinal de fortalecimento da globalização se esvai e o lema é cada um por si. O planeta torna-se um grande campo de batalha comercial e de produção, onde se enfrentam as divisas e se extirpam as partes do mercado. O contexto é dominado por um modelo único de desenvolvimento onde os países da Ásia desempenham o melhor papel de crescimento. O regionalismo é a regra, e impera o princípio da proximidade geográfica para as trocas. Deslocam-se e se recolocam as instalações e equipamentos em nome dos preços nas zonas de baixos salários, e da qualidade ou da alta escala nas regiões de alto salário.

Mas o comércio internacional é turbulento e instável. A OMC encontra dificuldades em elaborar uma jurisprudência mundial, uma vez que os Estados-Nação mais poderosos querem preservar suas prerrogativas e as pressões protecionistas estão sempre presentes.

Esse é um cenário em que o mundo fica à deriva, há falta de liderança e de uma visão de futuro que motive e impulsione o desenvolvimento das sociedades. Nessa hipótese, o peso do passado mostra-se mais forte do que qualquer perspectiva de futuro. Tanto no nível individual quanto no nível institucional, o mundo reage às crises ao invés de evitá-las. Uma nova geração percebe que não pode viver tão bem quanto seus pais... , e aceita esse fato.

O reduzido crescimento econômico, aliado ao elevado nível de atritos em todos os níveis sociais e econômicos, elimina quaisquer chances de estabelecimento de uma ordem mundial baseada na cooperação. A

Cenário 4 – Aumento do fosso entre Norte e Sul

Idéia força – hiperconcorrência mundial: cada um por si

Retrocesso do processo de globalização

Modelo único de desenvolvimento

Regionalismo radical com ênfase na proximidade geográfica para as trocas comerciais

Comercio internacional turbulento e instável

OMC é esvaziada

Manutenção do protecionismo nos países centrais

instabilidade generalizada muda as regras de uma forma tão rápida que a descoberta de um nicho, a ocupação (ainda que ilegal) de um porto seguro, constitui a única resposta possível. *O mundo vive a ética do salve-se quem puder.*

Há diversas crises de liquidez em escala mundial e os países menos desenvolvidos sentem seus efeitos a partir do momento em que não conseguem vender bem suas *commodities* no mercado internacional. Suas dívidas aumentam e contribuem para o aperto no crédito disponível.

Em todo o mundo, a sensação de insegurança leva à uma super-concentração de capital nas grandes indústrias. As pequenas empresas morrem rapidamente.

Quando a crise atinge o fundo do poço, as relações entre as grandes potências “azedam”. O comércio internacional permanece relativamente aberto, embora cerceado por barreiras não tarifárias.

Grande parte do mundo em desenvolvimento concentra-se em cidades com super-população. O enfraquecimento das autoridades centrais propicia o surgimento de caudilhos locais. A economia clandestina floresce. O crime organizado ganha força. O novo modelo de desenvolvimento baseia-se em uma combinação dos velhos sistemas centralizados, hierárquicos e corruptos, com a economia globalizada do livre-mercado, característica dos novos tempos.

Na Europa, a prometida paz, harmonia e integração não florescem. A explosão migratória torna-se uma fonte de aborrecimentos. Cada país tenta controlar a rápida expansão de sua população de imigrantes para os países vizinhos. A crescente desordem social e econômica nos países da Europa Oriental e nos novos estados independentes, originados pela dissolução da União Soviética, polariza as atenções européias. A UE é obrigada a mediar uma série de sangrentos conflitos de origem étnica e de disputa de fronteiras.

O desenvolvimento tecnológico mostra suas duas faces. Modernas e sofisticadas redes globais controlam as bolsas de valores, as contas bancárias, os sistemas de transporte (o tráfego aéreo, o sistema de reservas, a segurança dos aeroportos), as informações sensíveis das grandes corporações etc. Os assaltos dos *hackers* causam uma séria crise de confiança entre investidores e depositantes, contribuindo para intensificar o quadro de instabilidade econômica.

No nível individual, cada cidadão depara-se com um quadro econômico negro. Bons empregos são difíceis, exceto para os de melhor formação nas áreas mais estáveis. As empresas, para reduzir seus custos de salários e previdência social, usam trabalhadores *part-time* e contratados. Em um ambiente de oportunidades limitadas e grandes desafios, aqueles que estão na base da pirâmide tendem a continuar nesta posição. Aqueles que estão no topo usam todos os seus recursos para se segurar onde chegaram.

Cenário 4 – Aumento do fosso entre Norte e Sul – cont.

Visão de curto prazo e imediatista predomina na construção dos projetos de futuro

Reduzido crescimento econômico mundial e crises de liquidez

Fracasso no estabelecimento de uma nova ordem mundial

Instabilidade generalizada

Crescimento da violência e contravenção

Conflitos étnicos na União Européia

Pioram as condições de emprego

Pouca mobilidade social

Focalização no ensino superior

Para o ensino superior, este cenário é o primado da mercantilização desregulada. Todas as tentativas de conter o avanço da lógica mercantil sobre o ensino superior fracassam, e como os Estados perdem suas capacidades de investimento direto, a iniciativa privada dá as cartas.

Ao mesmo tempo, as tentativas de acordos multi-laterais fracassam e os países que possuem vantagens educacionais fazem de tudo para mantê-las. Dessa forma exportam apenas, para os demais países do bloco regional (que por sinal é debilitado) programas empacotados e previamente formatados.

Aumenta a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e estes ficam entregues à própria sorte. As matrículas no ensino superior nestes últimos continuam em crescimento, por força da continuidade da demanda e da inércia do sistema, no entanto há perdas crescentes de qualidade e da capacidade de inovação, especialmente do desenvolvimento de pesquisas. Os melhores profissionais (pesquisadores e professores) migram para os países centrais em busca de melhores condições de trabalho. Mas nem sempre são bem sucedidos, pois o próprio deslocamento, mesmo no interior dos blocos, enfrenta barreiras erigidas com base na discriminação de raça, de credo e de renda. Fora dos blocos então torna-se ainda mais restrito.

A redução dos fluxos de estudantes e das possibilidades de intercâmbio impõe aos sistemas educacionais locais a atualização apenas pautada pelos avanços do ensino a distância – o que não oferece bases sustentáveis para a cobertura das necessidades amplas de formação de professores, gestores e funcionários.

Há uma grande heterogeneidade entre as instituições, com algumas operando em padrões tecnológicos e de qualidade substancialmente elevados e outras funcionando em condições precárias, mas com preços acessíveis. O ensino superior reforça o apartheid de classe, agora em nível regional.

Como não há cooperação entre as nações, não há interesse em criar sistemas de reconhecimento das qualificações e competências, ou mesmo de acreditação e garantia de qualidade dos programas e cursos ofertados dentro de determinados padrões negociados. Com isso, cada país permanece fechado em suas fronteiras, restrito à implantação de seus próprios mecanismos de avaliação e de certificação, sem buscar uma integração ampla.

A UNESCO vê o seu papel sendo paulatinamente esvaziado em detrimento da prática de manter a bola girando a qualquer preço. Permanece realizando estudos e recomendações, mas os países se recusam a assinar acordos amplos.

Embora os diplomas e certificados não sejam reconhecidos internacionalmente, por força da incapacidade dos países em chegar em acordos recíprocos, não são erguidas barreiras à expansão das

Cenário 4 – Focalização

*Mercantilização
desregulada do ensino
superior*

*Predominância das
instituições privadas
com poucos marcos
regulatórios*

*Países desenvolvidos
exportam pacotes
didáticos*

*Países em
desenvolvimento
amargam perdas de
qualidade do processo
educativo*

*Migração de docentes e
pesquisadores para
países centrais*

*Redução dos fluxos de
estudantes e de
intercâmbios*

*Grande heterogeneidade
das instituições, com
algumas atuando na
ponta e outras em
condições precárias*

*Ensino reforça a
segmentação de classe*

*Inexistência de sistemas
globais de acreditação e
reconhecimento dos
certificados*

*Sistemas de avaliação
da qualidade restritos ao
âmbito nacional*

*Unesco sofre
esvaziamento*

*Inexistência de barreiras
para a expansão das
instituições além
fronteiras*

instituições além fronteiras. Mas como o poder aquisitivo dos países do terceiro e quarto mundo é baixo, o que se observa é o pouco interesse das instituições de peso internacionalmente em estenderem seu atendimento para estas regiões, até porque existe a barreira da língua o que tornaria os investimentos iniciais relativamente elevados. Instituições de grandes dimensões em quantidade de alunos mas de menor qualificação e capacitação ocupam estes segmentos, mas com programas padronizados e de qualidade no máximo regular. Mas nestes países o Estado permanece sendo um dos principais provedores de educação superior para as populações de menor renda, ainda que com gap tecnológico e metodológico crescente diante dos demais países.

O ambiente concorrencial que cerca o ensino superior é bastante acirrado, e os segmentos populacionais em situação de desvantagem não são focados nesta disputa, restando aos Estados a promoção de inserções remediais. Universidades públicas e privadas competem pelos mesmos recursos. A disputa gira em torno dos melhores alunos, dos fundos de pesquisa e também dos docentes e gestores, que encontram um mercado fértil mas muito exigente para a construção de suas carreiras.

O financiamento do acesso ao ensino superior é instável e permanece sendo uma questão local, a ser resolvida por cada país individualmente.

O sistema se expande, embora a taxas menores do que as necessárias, uma vez que as constantes crises no poder aquisitivo das populações não sustentam, com o fôlego necessário, a expansão privada. Muitas instituições centenárias entram em processo de falência por se recusarem ou terem dificuldades de se adaptar às novas regras. As que sobrevivem o fazem às custas de muitos cortes (incluindo em atividades finalísticas como pesquisas) e buscam se diferenciar pela oferta de serviços situados no entorno do processo ensino-aprendizagem.

Este também não é um ambiente muito propício à formação de parcerias ou de consórcios internacionais, à exceção de alguns que são criados para a oferta de ensino a distância.

As tecnologias disponíveis para o ensino – tanto a distância quanto presencial – ampliam-se mudando a forma de ensinar e de aprender. E a diferenciação neste quesito é relevante como instrumento mercadológico e de disputa entre as instituições. Nos grandes centros urbanos, campi 24 horas com serviços e comodidades que incluem muitas coisas além do necessário para a realização dos estudos tornam-se lugar comum. No entanto, em áreas mais despovoadas ou no interior há um certo abandono das populações, o que não ocorre de todo devido à expansão do ensino a distância.

É um contexto onde a disputa, além de acirrada, é predatória, deixando à deriva atores que no passado foram relevantes e abandonando à própria sorte países e grupos sociais em desvantagem.

Cenário 4 – Focalização – cont.

Países em desenvolvimento apresentam pouca atratividade para os investimentos privados de melhor qualidade

Estado é o grande provedor para populações de menor renda

Ambiente concorrencial bastante acirrado e concorrência é predatória

Financiamento instável e localmente situado

Expansão do sistema menor do que a demanda

Crise e falência atinge muitas instituições

Poucas parcerias e consórcios internacionais

Instituições alteram os modos de funcionamento dos campi

Grupos e populações em situação de desvantagem são pouco assistidos

Quadro Comparativo - Variáveis Gerais dos Cenários Mundiais

Variáveis	CENÁRIO A – Encontro entre os povos	CENÁRIO B – Homogeneização das culturas	CENÁRIO C – Manutenção das diferenças	CENÁRIO D Aumento do fosso entre Norte e Sul
Idéia-força	Cooperação entre as nações	Mundo é uma grande cadeia de produção onde cada um busca se integrar da melhor forma	Mundo é dividido em grandes impérios	Hiperconcorrência mundial: cada um por si
Globalização	Ampla	Ampla	Estagnada	Retrocesso
Protecionismo	Pontual	Eliminado	Mantido	ampliado
Ordem econômica e monetária mundial	Existente	Existente	Inexistente	Inexistente
Papel da OMC	Fortalecido	Muito Fortalecido	Enfraquecido	Esvaziado
Crescimento econômico	Presente nos diversos países	Presente com permanência de bolsões de pobreza	Difícil para os países emergentes	Reduzido com crises de liquidez
FOCALIZAÇÃO				
Conceito predominante	Educação valorizada por aspectos econômicos e culturais	Educação valorizada principalmente por aspectos econômicos	Educação é valorizada por aspectos econômicos e culturais	Mercantilização desregulada da educação superior
Integração e regulação	Ampla mas regulada para manter o respeito às culturas locais	Ampla com regulações voltadas à garantia da concorrência	Reduzida com práticas de protecionismo para preservar heranças e valores culturais	Reduzida e pouco regulada
Padrões internacionais de qualidade e equivalência	Presente	Presente	Presente entre alguns blocos regionais e negociações bi ou multi laterais	Ausente
Vetor de internacionalização	Parcerias com desenvolvimento de competências locais Abertura de campi avançados Intercâmbio de alunos e professores	EAD, franquias, campi avançado, estímulo ao intercâmbio de estudantes e professores	Parcerias com instituições locais para o desenvolvimento de competências, intercâmbio intra-blocos,	EAD, exportação de pacotes didáticos, migração de pesquisadores para países centrais, redução dos fluxos internacionais de estudantes
Patrimônio cultural	Preservado	Tendendo à homogeneização	Preservado	Preservado
Papel da Unesco	Fiscalização dos acordos	Recomendação e mediação	Fomentação de acordos regionais e fiscalização pontual	Amplamente esvaziamento
Financiamento	Fundo internacional	Captação de recursos no mercado	Fundos regionais	Instável e resolvido localmente

Capítulo 2

O Contexto Nacional

O campo do ensino superior brasileiro deverá se desenvolver tendo em conta a evolução do contexto internacional, especialmente as dimensões mapeadas nos cenários mundiais, em conjunção com o desenrolar das forças econômica, política e social nacionais. Ambientes de crescimento econômico ou de retração apontarão desafios distintos às instituições, que deverão por sua vez gerar respostas que tornarão o contexto mais ou menos aberto, com práticas de convivência e de concorrência diferenciadas.

Mais uma vez cabe lembrar que, assim como foi apontado para a análise do contexto internacional, o campo do ensino superior guarda uma autonomia frente à evolução das outras dimensões sociais, mas esta autonomia não é total, o que justifica o esforço de mapeamento do entorno de forma ampla.

2.1. O macro-ambiente: um balanço recente das transformações econômicas e políticas no Brasil⁵⁵

Sensível às transformações internacionais, o Brasil vem atravessando, nas últimas décadas, um processo combinado de modernização econômica e abertura externa com estabilidade econômica que, não obstante, tem provocado uma indesejável e persistente retração da economia nacional. A abertura econômica foi acompanhada de uma redefinição dos papéis do Estado, reduzindo drasticamente suas atividades diretamente produtivas, com a privatização das antigas empresas estatais, e criando agências independentes de regulação dos setores com predomínio oligopolístico. Por outro lado, com a excessiva exposição à concorrência externa, alguns setores produtivos entraram em crise, enquanto outros estão começando a recuperar mercados através de um grande esforço de modernização e elevação da produtividade.

A estabilidade econômica alcançada na última década criou as condições para uma nova fase da economia brasileira, mas provocou, por outro lado, grandes estrangulamentos internos e externos que ainda hoje constituem restrições importantes ao desenvolvimento brasileiro; entre estes estrangulamentos, destacam-se a vulnerabilidade externa da economia e a

A estabilidade econômica alcançada na última década criou as condições para uma nova fase da economia brasileira, mas provocou, por outro lado, grandes estrangulamentos internos e externos que ainda hoje constituem restrições importantes ao desenvolvimento brasileiro

⁵⁵ Este tópico foi elaborado com base no documento ELETRONORTE/ELETROBRÁS/CCPE - "Cenários do mercado de energia elétrica no Brasil – Parte I Condicionantes Exógenos: Cenários Mundiais e Nacionais 2003-2013" – Julho de 2003

elevada dívida pública e crescentes déficits fiscais que comprometem a capacidade de poupança pública. Os estrangulamentos estruturais tendem a comprometer a competitividade sistêmica do Brasil no contexto internacional em acelerada mudança; as restrições estruturais, portanto de lenta maturação, residem principalmente nos baixos níveis de escolaridade e de qualificação da mão-de-obra e nas limitações do sistema de inovação e desenvolvimento tecnológico, embora com a conquista de avanços setoriais muito importantes. Combinado com o processo de degradação da infra-estrutura econômica (especialmente transporte, mas também energia elétrica), com o complexo e inadequado sistema tributário brasileiro, e com rigorosa legislação trabalhista, forma-se o Custo Brasil, que inibe a sua capacidade de inserção competitiva no mercado mundial.

Em todo caso, o principal estrangulamento da economia brasileira ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, vale dizer, a vulnerabilidade externa, ficou bastante minimizada no final do ano passado, como consequência da forte desvalorização cambial de 2002, resultado não voluntário da instabilidade gerada pelo processo eleitoral do ano passado. Esse grande alívio gerado pelo ajuste cambial tem tido, contudo, um impacto preocupante no aumento das pressões inflacionárias com riscos de propagação da alteração no câmbio.

A velocidade das mudanças e o desemprego provocado pelo modesto crescimento da economia estão levando também a uma inquietação social e, principalmente, uma importante reorganização do jogo político no Brasil. Dentro das dificuldades internas e do quadro internacional dominado pela instabilidade política e econômica, o Brasil iniciou 2003 com uma nova configuração de forças políticas, resultante da posse de um governo com orientação de esquerda em uma ampla aliança e um forte apoio popular. O governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, surpreendeu todas as expectativas de mudança radical e riscos de desestabilização da vulnerável economia brasileira, e está implementando uma política macroeconômica austera, em grande medida mais restritiva que a do governo anterior.

Por outro lado, o novo governo está empenhado na aceleração das reformas não concluídas pelo governo passado, particularmente a reforma da Previdência – para reduzir o déficit fiscal e permitir uma recuperação da capacidade de poupança interna – a tributária – para moderar o Custo Brasil que decorre, dentre outros fatores, da elevada carga e, principalmente, dos impostos em cascata – e a trabalhista – para flexibilizar a legislação e reduzir a rigidez dos acordos de trabalho que inibem a formalização dos empregos. Esse conjunto de reformas parece ser o grande desafio de curto prazo do governo, indispensável para criar as condições para implementação de políticas mais ousadas e investimentos mais sólidos nas áreas prioritárias do desenvolvimento brasileiro.

A persistência da estagnação econômica com dificuldades das finanças públicas e retração dos gastos leva à manutenção, nas últimas décadas, de altas taxas de desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais que continuam tornando o Brasil um país extremamente contraditório e explosivo. Por conta disso, persistem as tensões sociais e o movimento social de protesto e reivindicações, com intensificação dos conflitos sociais, ao mesmo tempo em que cresce a violência urbana desordenada. O crime organizado aumenta na escala e na ousadia das suas operações, criando um clima geral de insegurança na sociedade e, portanto, elevando

A persistência da estagnação econômica com dificuldades das finanças públicas e retração dos gastos leva à manutenção, nas últimas décadas, de altas taxas de desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais que continuam tornando o Brasil um país extremamente contraditório e explosivo.

mais ainda o Custo Brasil. A violência constitui hoje um dos mais complicados e graves problemas da sociedade brasileira.

O crescimento da influência do narcotráfico, especialmente no Rio de Janeiro, e seu direto desafio aos poderes constituídos no Estado representa uma ameaça para a estabilidade e segurança públicas, além de comprometer a competitividade da economia brasileira, pelo que representa de custos adicionais para as empresas e para os governos. Embora os problemas sociais não sejam a causa do crime organizado, a deterioração da qualidade de vida nas cidades, forçando grande massa de jovens à ociosidade e promiscuidade, cria uma “ambiência criminosa” que amplia a influência e facilita a prática criminosa.

Na política externa o novo governo manteve a tendência de abertura mas está tomando iniciativas diplomáticas para assumir uma liderança no continente sul-americano e para promover um debate mundial em torno das desigualdades e da pobreza. Particularmente em relação à integração comercial, tem destacado a prioridade para o MERCOSUL, embora participando ativamente das negociações para a formação da ALCA - Área de Livre Comércio das Américas. As divergências, sobretudo entre Brasil e EUA, parecem distantes de uma solução até 2005, data de entrada em vigor do regime de tarifas únicas proposto no acordo. A pauta de pleitos do Brasil junto aos EUA é ampla, incluindo desde redução drástica nas tarifas impostas ao suco de laranja e ao aço, até redução dos subsídios à produção interna de álcool e açúcar, dentre outros. Essa situação de impasse tem levado ambos os países a adotarem estratégias de negociação objetivando minar a resistência do outro. Com efeito, os EUA tentam atrair parceiros para a ALCA por meio da formalização de acordos bilaterais, como fez com o Chile e México; já o Brasil avança nas negociações com a União Européia e bilateralmente com Rússia e China, principalmente.

Por se tratar de um governo com uma proposta de mudança mais profunda do modelo econômico e com uma aliança minoritária no Congresso Nacional, ainda está sendo construída a base política de sustentação que assegure governabilidade. Embora conte com o apoio das forças políticas que estavam antes no governo para aprovação das reformas, grande parte das quais se situa na oposição (particularmente o PSDB), o governo Lula está ainda procurando formar uma base de apoio para a condução política das mudanças propostas no processo eleitoral; e terá que administrar divergências internas no partido do governo, com alguns setores incomodados com alguns componentes de continuidade da política macroeconômica e com a orientação das reformas propostas. No que se refere à gestão macroeconômica e às chamadas reformas estruturais, o governo está mostrando grande objetividade e, principalmente, capacidade política de negociação e construção de base política para aprovação das propostas no Congresso.

Nos aspectos mais estruturais e de médio prazo, o governo está em fase de formulação do modelo de regulação e dos marcos regulatórios, permanecendo ainda indefinidos alguns aspectos das políticas governamentais. No terreno social, parece existir um consenso na sociedade da necessidade de iniciativas e medidas estruturadoras capazes de alterar a base das desigualdades e as causas centrais da pobreza.

O mesmo vale para a questão regional; o modelo utilizado no governo passado, centrado nos Eixos de Integração e Desenvolvimento, deve continuar servindo de orientação para a ação, mas o novo governo pretende combinar esta abordagem, que cria sinergias voltadas para a competitividade e o esforço de exportação, com ações

macrorregionais abrangentes, embora inclinados a uma revisão profunda dos mecanismos tradicionais de incentivos fiscais e financeiros regionais. A própria proposta de reforma tributária, que procura unificar o ICMS para impedir a guerra fiscal entre Estados brasileiros, expressa um sentimento da sociedade contra a renúncia fiscal.

No âmbito da educação, os indicadores quantitativos de acesso aos diversos níveis de ensino continuam em evolução, porém com evidências de perda de qualidade dos processos educativos. Pesquisas realizadas com os alunos do ciclo fundamental e médio colocam o Brasil em situação bastante delicada no que se refere à capacidade dos alunos em realizar operações lógico-matemáticas básicas e leitura e interpretação de textos, habilidades fundamentais para qualquer tipo de salto qualitativo rumo à sociedade do conhecimento. Se a pressão pela ampliação no acesso continua forte, a tônica da qualidade passa a ser a nova bandeira empunhada, isso com ampla participação da mídia. Porém as limitações de verbas do orçamento destinadas à educação não vem permitindo, até o momento, a produção de resultados visíveis e relevantes. No campo da educação superior a principal novidade anunciada é a disposição de rever o atual sistema nacional de avaliação, o que tem provocado acalorados debates e divergências entre os diversos atores participantes do contexto. Apesar das divergências, o MEC elaborou uma agenda de metas para o curto, médio e longo prazos (formada por 31 grandes desafios), com destaque para⁵⁶:

Os indicadores quantitativos de acesso aos diversos níveis de ensino continuam em evolução, porém com evidências de perda de qualidade dos processos educativos

- 100% das crianças até 14 anos na escola (até 2006)
- 100% das crianças até 17 anos na escola (até 2010)
- 95% das crianças terminando a 4ª. Série (até 2010)
- 80% das crianças terminando a 8ª. Série (até 2010)
- 80% dos jovens até 17 anos concluindo o ensino médio (até 2015)
- novo ensino profissionalizante implantado (em 2004)
- implantação do Sistema Brasileiro de Formação do Professor (em 2004)
- definição de um novo projeto para a universidade brasileira (em 2003)
- ampliação da autonomia das universidades federais (a partir de 2003)
- criação do PAE, o novo FIES (em 2003)
- recuperação do sistema de hospitais universitários (até 2005)
- preenchimento das vagas ociosas e aumento do número de vagas nas universidades (a partir de 2003)
- implantação da Universidade Aberta do Brasil (em 2003)

O desenvolvimento recente do contexto específico do ensino superior, incluindo o comportamento dos principais indicadores é apresentado no próximo tópico.

⁵⁶ Obtido em: <http://www.mec.gov.br/acs/pdf/metas.pdf>

2.2. Panorama geral do Ensino Superior no Brasil

O Brasil ainda apresenta um grande desequilíbrio no acesso dos jovens ao ensino superior quando comparado com o quadro internacional ou mesmo latino-americano. Apenas cerca de 11 da população brasileira entre 18 e 24 anos está matriculada no ensino superior, índice inferior à Bolívia (22%) Colômbia (23%) e Chile (24%)⁵⁷.

Apesar do crescimento das matrículas no ensino superior verificado ao longo da década de 1990, ainda há um grande desequilíbrio na sua distribuição por faixa etária. Em 2002, apenas 60% das matrículas eram de alunos entre os 18 e 24 anos – reflexo de distorções idade-série que são herdadas do ensino fundamental e médio. A persistência deste quadro pode vir a dificultar o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, de chegar ao ano de 2010 com 30% da população entre 18 e 24 anos cursando o ensino superior.

No entanto, a expansão das matrículas atinge taxas crescentes. Em 2001, o total de alunos nos cursos presenciais chegou a 3,03 milhões, ultrapassando, antes do prazo, a meta estabelecida no Programa Avança Brasil: os novos desafios do ensino superior (de 1998), que pretendia chegar a 2,7 milhões de alunos em 2002⁵⁸, apontando para um cenário fortemente otimista. Um ano depois (2002), as matrículas atingiram quase 3,5 milhões de alunos nos cursos de graduação presenciais⁵⁹.

Mais que isso, um forte crescimento vem se verificando nas matrículas dos cursos noturnos, indicando que uma população trabalhadora, mais velha e com perfil diferente do aluno tradicional de graduação está ingressando no ensino superior.

Mas esta expansão vem sendo acompanhada de um conjunto de conseqüências, tais como o aumento no número de vagas ociosas, especialmente entre as instituições privadas⁶⁰ e a persistente evasão (gerando, entre as instituições públicas, um recente debate sobre as melhores formas de enfrentar esta questão⁶¹), altas taxas

O número de alunos que cursam universidades e faculdades à noite praticamente dobrou entre 1995 e 2001. As matrículas nos cursos noturnos na rede privada passaram de 711 mil para 1,39 milhão no período. Um crescimento de 96%.

(In: Folha de São Paulo, 21/11/2002. São Paulo, SP. Cursos Noturnos Crescem 96%. Leila Suwwan)

Segundo o Censo do Ensino Superior, em 2001 a diferença entre o número de vagas existente no conjunto de instituições de ensino superior e o ingresso de alunos foi de 371.802, ficando o segmento público com 11.877 vagas não preenchidas e as instituições privadas com 359.925.

⁵⁷ O Estado de São Paulo 18/10/2003 – Percentual de universitários ainda é baixo.

⁵⁸ Fonte: INEP/MEC. Educação Superior ultrapassa meta e chega a três milhões de matrículas. Sala de Imprensa, 20 de novembro de 2002. (www.mec.gov.br)

⁵⁹ Número exato = 3.479.913 matrículas. Representando de um crescimento, em cinco anos, de 84% na rede privada e 31% na rede pública.

⁶⁰ O que por sua vez remete à questão do financiamento do ensino superior: expansão sem recursos pode aumentar ainda mais a ociosidade, criando expectativas, frustração e insatisfação social.

⁶¹ Além da questão do não preenchimento das vagas, existe o problema da evasão via trancamento de matrículas ou desistência. Estima-se que em torno de 230 mil acadêmicos abandonem seus estudos durante o curso. Nas universidades públicas, para cada 100 alunos que ingressam, apenas 64 chegam ao final do curso, segundo o INEP. (In: Correio do Povo, 26 de janeiro de 2003. Porto Alegre / RS. Universidades têm vagas ociosas. Carine Simas e Portal Aprendiz, 26 de fevereiro de 2003. As Vagas ociosas nas universidades públicas. Carlos Moreira Junior.) A constatação deste fato tem levado os reitores das universidades e o Ministro da Educação a iniciarem um processo de saneamento do problema. Entre as propostas que estão sendo levantadas incluem-se o aumento do número de bolsas, o aumento

de inadimplência nas instituições privadas e redução da relação candidatos / vaga nos vestibulares para o segmento privado e aumento dessa relação para o segmento público.

Porém, uma rápida análise retrospectiva indica que, ainda que persistam dificuldades e estrangulamentos no âmbito do sistema brasileiro do ensino superior – como a questão cada vez mais pendente da qualidade do ensino ministrado, da contínua crise nas instituições públicas e da ineficiência e/ou descontinuidades dos esquemas de financiamento - a década de 1990 está longe de ser uma década perdida para o Brasil neste campo.

Se o País não logrou implantar todas as reformas previstas, caindo paralisadas algumas medidas importantes como a questão da autonomia das universidades públicas, não se pode negligenciar aos avanços que foram feitos. Dentre eles destacam-se o desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação, os incentivos para o desenvolvimento do ensino a distância, em particular com a criação da Unirede, a liberação para os cursos seqüenciais, apenas para citar os mais relevantes.

Mas o fator mais importante e que merece ser registrado refere-se à uma profunda mudança do Sistema – mudança esta que alguns especialistas denominam de **'revolução silenciosa'**, não planejada e que estaria ocorrendo nos interstícios do sistema burocrático de gestão e controle das instituições⁶². Esta 'revolução' é imediatamente **associada à diversificação de modalidades de cursos**, que corresponderia à abertura de novas oportunidades de acesso ao ensino superior a uma população que tradicionalmente permaneceu alijada do mesmo. Em um primeiro momento, o crescimento se dá nas margens, ou seja, nas modalidades menos reguladas, seja pelo Estado e seus procedimentos burocráticos, seja pelas corporações profissionais. No entanto, o próprio ritmo e natureza da expansão (por alguns tida como 'desregulada'), cria situações tais que forçam as instâncias normativas a uma tomada de posição, criando e recriando as 'regras para o jogo', ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de revisão de estruturas consagradas, como por exemplo a questão da proteção do mercado de trabalho que tem por base o credencialismo.

O sistema de ensino superior brasileiro está passando por profundas transformações

E assim o sistema se move evidenciando tendências de rompimento com padrões estabelecidos e consagrados, porém não mais eficientes tanto na perspectiva dos sistemas produtivos quanto na perspectiva as aspirações culturais ou geracionais – as duas principais forças propulsoras da expansão do ensino superior. Do lado do mercado de trabalho, há as novas exigências de qualificação profissional (novos conteúdos, novas profissões, etc.), do lado das aspirações culturais há o fator do acesso ao ensino superior como elemento novo na cultura juvenil (primeiro nas classes médias mas que também opera em mimetismo sobre as camadas menos favorecidas) – **o ensino superior passa a ser objeto de desejo.**

A 'mudança de face' no formato do ensino superior brasileiro é recebida com otimismo por alguns especialistas como Simon Schwartzman e analistas como Claudio de Moura Castro, que entendem que o novo momento traz o germe da efetiva transformação, podendo tornar o sistema *"muito mais adequado e justo do ponto de*

da oferta de cursos no período noturno, a atualização da grade curricular, a ampliação da assistência estudantil, entre outras.

⁶² Schwartzmann, Simon & Durham, Eunice Ribeiro. *O Ensino Superior em Transformação*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior / USP. 2001. Pág. 10.

vista social”.⁶³ O que não quer dizer livre de riscos e de retrocessos, dependendo do caminho que venha a ser trilhado no futuro.

Outras características que emergem desse quadro e que também estão contribuindo para a mudança do contexto podem ser sumariamente descritas como:

- **Diversificação ampla dos tipos e modalidades de cursos oferecidos** – nos cursos tradicionais de graduação, a eliminação da rigidez dos currículos mínimos, a implantação de novas diretrizes curriculares e a redução do tempo mínimo de integralização para três anos respondem pela diversificação. A isso acresce as modalidades não convencionais de oferta, tais como: cursos técnicos, tecnólogos, seqüenciais, educação continuada, cursos de especialização, pós-graduação lato e stricto sensu - cada qual voltada para um tipo específico de clientela com necessidades diferenciadas;
- **Profissionalização da gestão das instituições de ensino superior** – as instituições de ensino brasileiras, premidas pela abertura de novas janelas de oportunidade de um lado e pelo aumento da concorrência de outro, estão começando a adotar modelos de gestão que focalizam controle de custos, diferenciação e a atuação profissional – se antes os quadros eram ocupados exclusivamente por professores com capacidade de docência mas sem experiência administrativa, o foco começa a mudar: *“as instituições de ensino no país sempre foram operadas mais por educadores-empresários do que por empresários-educadores. Hoje profissionalização é fundamental. Simplesmente não vai dar para atender a demanda que vem por aí com o modelo antigo.”*⁶⁴
- **Difusão da cultura da avaliação** – antes restritos à pós-graduação, os processos avaliativos regulados ou a cargo do governo federal se ampliaram, como pode ser demonstrado pela implantação do Exame Nacional de Cursos (o Provão), pelo Exame das Condições de Oferta e pelos procedimentos para o *“reconhecimento de cursos de graduação já autorizados, para a transformação de faculdades integradas em Centros Universitários ou Universidades e para o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários”*⁶⁵. Mas além destes, a prática da avaliação pode ser também percebida pelo desenvolvimento de novos instrumentos e procedimentos que operam em paralelo, contemplando critérios e fórmulas de cálculo distintos dos utilizados pelo MEC mas que servem de referência para as instituições– como o sistema de avaliação proposto pelo CRUB no qual as instituições aderem de forma voluntária – fortalecendo as bases de uma ‘cultura da avaliação’ que em tese estaria defendendo a manutenção da qualidade dos cursos.

Fazem parte da transformação do contexto:
- diversificação dos tipos e modalidades de cursos oferecidos
- profissionalização da gestão das instituições de ensino
- difusão da cultura da avaliação
- atração de novos investimentos

⁶³ Schwartzman, Simon. *A Revolução Silenciosa do Ensino Superior*. In: O Ensino Superior em Transformação – Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior / USP. 2001. Pág. 20

⁶⁴ Depoimento de Claudio Haddad, sócio do Ibmecc. Revista Exame. O Meganegócio da Educação. Ano 36, n. 7 – 3/abril/2002. Pág. 39

⁶⁵ Schwartzman, Simon & Schwartzman, Jacques. *O Ensino Superior Privado como Setor Econômico*. Agosto, 2002. Pág. 7. Os autores alertam ainda para o fato de que, embora este conjunto de processos de avaliação possa se mostrar exagerado, a sua implantação poderá ir sofrendo ajustes e colaborar efetivamente para a melhoria da qualidade do ensino.

- **Atração de novos investimentos para a educação superior – frente às estimativas de expansão do sistema** – tanto nas atividades finalísticas como nas atividades meio⁶⁶, o setor vem atraindo investimentos de capital oriundos de outras frentes que não do campo educacional. Esta ampliação de atuação e sua expectativa de crescimento continuado é o que permite provisões como as veiculadas por Peter Drucker: “A educação será a indústria de maior crescimento nos próximos 20 anos, acompanhada pela saúde”.

Um dos elementos mais importantes a ser destacado é o papel essencial que as instituições privadas estão adquirindo. A expansão do sistema necessariamente precisa apoiar-se (como é reconhecido e incentivado pelo MEC) neste tipo de ator – que atualmente já participa com 69,7% (dados de 2002) das matrículas em um movimento de crescimento acelerado⁶⁷. No entanto o setor privado não é homogêneo, e cada vez diferencia-se mais entre si, assumindo características bastante distintas, e por vezes opostas em termos de orientação dos interesses, da qualidade dos produtos e serviços prestados, da natureza da gestão, etc.

As instituições privadas configuram-se como um ator cada vez mais relevante

Outras tendências além da expansão acelerada da graduação que se consolidam na transformação do setor do ensino superior brasileiro – evidenciadas pelos dados fornecidos pelo INEP/MEC a partir dos censos do ensino superior – são as seguintes⁶⁸:

- Interiorização do ensino
- Consolidação da pós-graduação
- Melhoria na qualificação do corpo docente⁶⁹
- Aumento da produtividade do sistema

Embora não sujeitas a quantificações tão claras como as anteriores, *a flexibilidade e a diversidade da oferta dos serviços* de educação superior é uma outra tendência apontada e que avança e se consolida.⁷⁰

Cada uma destas tendências será analisada em detalhes nos tópicos a seguir.

⁶⁶ A diversificação das atividades meio nas IES's pode ser vista pela expansão de atividades que antes centravam-se na provisão de infra-estrutura física e equipamentos, capacitação de professores e material didático para outras que envolvem serviços de atendimento ao aluno (transportes, saúde, créditos educativos, serviços culturais, etc.) ou a família (seguro educação por exemplo).

⁶⁷ Enquanto nos níveis de ensino fundamental e médio a participação da iniciativa privada vem se reduzindo ao longo dos últimos anos, o inverso ocorre no ensino superior, respondendo também às escolhas elaboradas pelo governo federal que optou por priorizar os investimentos públicos nos dois primeiros níveis de ensino.

⁶⁸ Apontado em: MEC (1999) Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil.

⁶⁹ Cabe lembrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 explicitamente exige que as Universidades mantenham, em seu corpo docente, pelo menos um terço dos docentes com títulos de mestre ou doutor.

⁷⁰ A flexibilidade na oferta pode ser exemplificada por meio da criação de turnos diferenciados visando atender ao aluno trabalhador, concentração dos cursos em dias específicos, desenvolvimento de programas de extensão 'sob encomenda' para o setor produtivo e grupos sociais, entre outros, unidades funcionando 24 horas, etc. A diversificação dos serviços (tanto acadêmicos quanto de suporte) pode ser exemplificada por meio da criação de cursos de educação continuada, cursos a distância, de programas voltados ao estímulo do empreendedorismo (empresas júnior, incubadora), serviços culturais (convênios com instituições culturais), serviços de transporte, de saúde, etc.

2.3. Situação atual e evolução recente do ensino superior no Brasil⁷¹

2.3.1. A oferta e a demanda da graduação no Brasil – movimentos em uma mesma direção, mas em ritmos diferentes

2.3.1.1. A dimensão da oferta

No Brasil, em que pese estar havendo uma expansão no atendimento aos alunos no ensino superior de forma bastante acentuada, este crescimento ainda não foi suficiente para reverter algumas taxas bastante desfavoráveis, especialmente quando comparadas com outros países: apenas cerca de 13% dos jovens brasileiros entre 20 e 24 anos encontra-se matriculado em estabelecimentos de ensino superior⁷² - proporção muito menor que a alcançada por países como Estados Unidos (81%), França (51%), Argentina (36%), Uruguai (29%), Chile (28%) e Colômbia (17%).

Mas não se pode ignorar que o crescimento no acesso ao ensino superior vem se dando de forma constante e, nos últimos anos, de modo acelerado (sugerindo a absorção, ainda que muito parcial, uma parte da população que historicamente permaneceu alijada do mesmo). Em 1980 registrou-se o ingresso de 356.667 novos alunos no Sistema; já em 2001 este número saltou para 1.206.273⁷³ - representando um aumento de 238%⁷⁴. Quando se considera o período mais recente (últimos 8 anos), observa-se um crescimento ainda mais vertiginoso no número de matrículas, conforme gráfico a seguir:

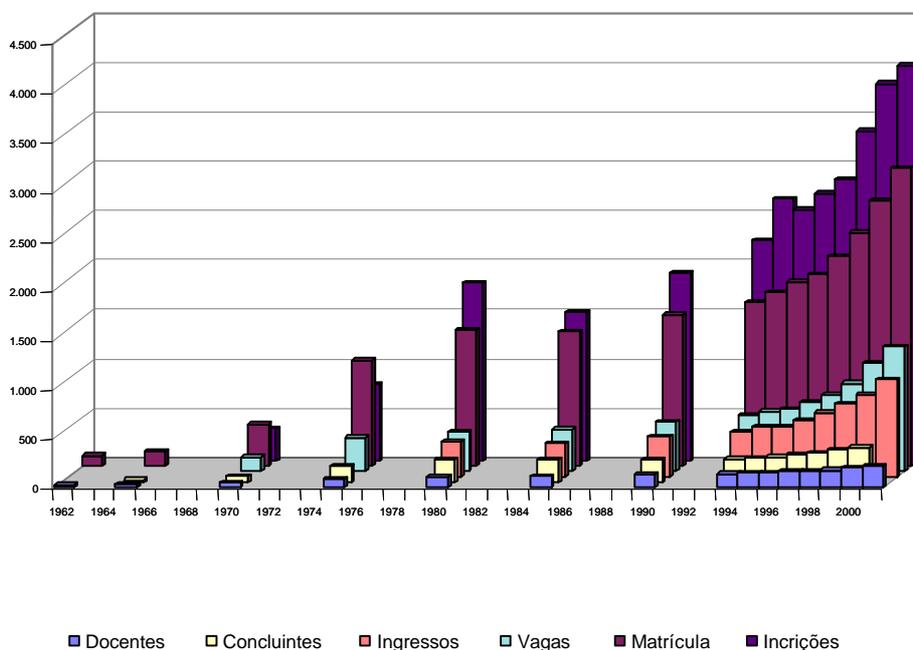
⁷¹ A maior parte dos dados apresentados neste item tem base nos documentos do MEC e nas Sinapses dos Censos do Ensino Superior atualizados até o ano de 2001. A versão final deste documento contemplará a atualização de todo o material, com a inserção dos resultados do Censo de 2002, disponibilizado em outubro de 2003.

⁷² Pochmann, Marcio. *A Batalha pelo Primeiro Emprego*. São Paulo: Publischer Brasil, 2000. Pág. 27. Quando se amplia a faixa para 18 a 24 anos, a proporção reduz ainda mais, atingindo 7,7% da população. Normalmente os dados divulgados referem-se a taxas brutas da educação, que comparam o número de estudantes inscritos no ensino superior com o total da população em idade escolar, de 18 a 24 anos de idade. Neste caso, o Brasil atinge cerca de 13 a 14%. Mas a taxa líquida da matrícula, como visto acima, é menor, uma vez que 43% dos estudantes de nível superior tem mais de 24 anos de idade. A meta do MEC para o ensino superior é atingir a 30% dos estudantes de 18 a 24 anos até o fim da presente década (ver Plano Nacional de Educação).

⁷³ Considerando todas as formas de ingresso: vestibular, ENEM e outras (como transferências, etc.). Dados do MEC/INEP – Evolução do Ensino Superior 1980-1998, complementados com Censo do Ensino Superior 2001. Se considerarmos apenas os ingressos por vestibular este número decresce para 994.157.

⁷⁴ O número de alunos matriculados nos cursos de graduação presenciais passou de 1.377.286 em 1980 para 3.030.754 em 2001, mais que dobrando em um período de 21 anos.

Gráfico 1 – Evolução Estatística do Ensino Superior no Brasil – 1962-2001



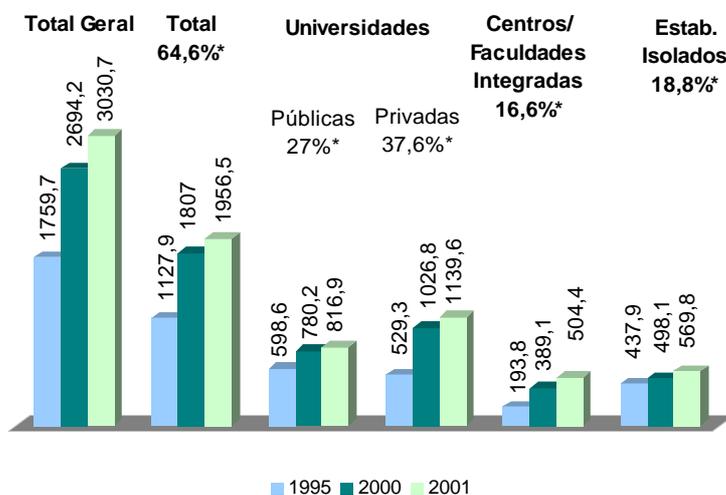
Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado pelos autores com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999/2000 e 2001 (MEC/INEP)

Sem dúvida os números permitem afirmar que após um longo período de estagnação, que perdurou ao longo dos anos 1980, o sistema brasileiro de educação superior ingressou em um novo ciclo de expansão acelerada do ensino de graduação: no período 1994/2001, o número de alunos matriculados aumentou 82,5%, muito acima do alcançado no período 1981/94, quando o crescimento foi de 20,6%. Esta tendência de expansão tem se acentuado ainda mais nos últimos anos, bastando observar que, no período 1994/2001, a taxa média anual de crescimento foi de 12,8% (contra 1,4% em 1981/94). Para os anos de 2000 e 2001, a taxa média foi de 19,09%.

Este movimento de expansão tem sido suportado principalmente pelas instituições privadas, onde o número de alunos cresceu em 115,5% no período 1994/2001, bem acima do observado nas instituições públicas federais (38,4%), estaduais (53,9%) ou municipais (-16,6%)⁷⁵.

⁷⁵ Fonte: INEP/MEC – Censos do Ensino Superior

Gráfico 2 - Evolução do Número de Matrículas por Tipo de Instituição - 1995/2000/2001(x1.000)

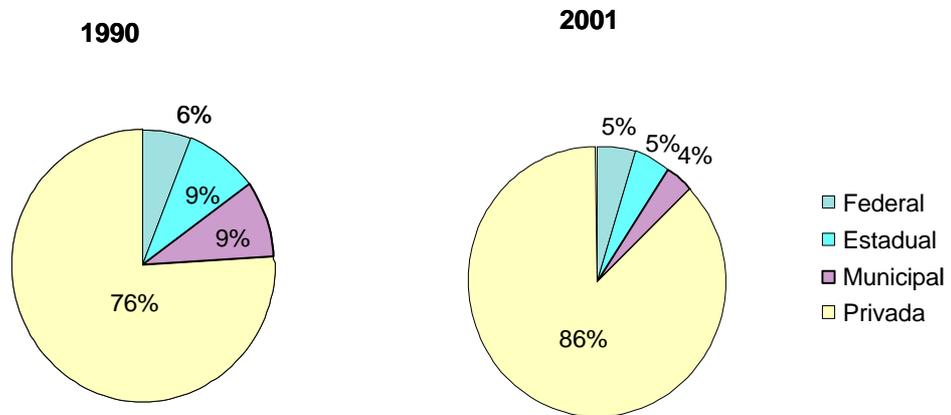


Fonte: Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior INEP/MEC. Elaboração dos autores.

Mas a real compreensão do crescimento da oferta deve levar em conta, também, o número de instituições presentes no contexto. Neste particular observa-se, no período de 1990 a 2001, um crescimento de 51,5% no total de instituições (somando universidades, centros universitários, faculdades integradas, centros de educação tecnológica e faculdades, escolas e institutos). Porém este crescimento não foi homogêneo; ao contrário, os segmentos estadual e municipal apresentaram retração de 24,1% e 36,9% respectivamente. Já o segmento federal teve um acréscimo de 21,8% e o segmento privado de 73,6%. Portanto, o que hoje se observa é a presença marcante das instituições privadas no contexto; especialmente das instituições privadas particulares que, em 2001, respondiam por 903 do total de 1208 IES privadas, restando às comunitárias, confessionais e filantrópicas o espaço de 305 instituições (ver Gráfico 3).

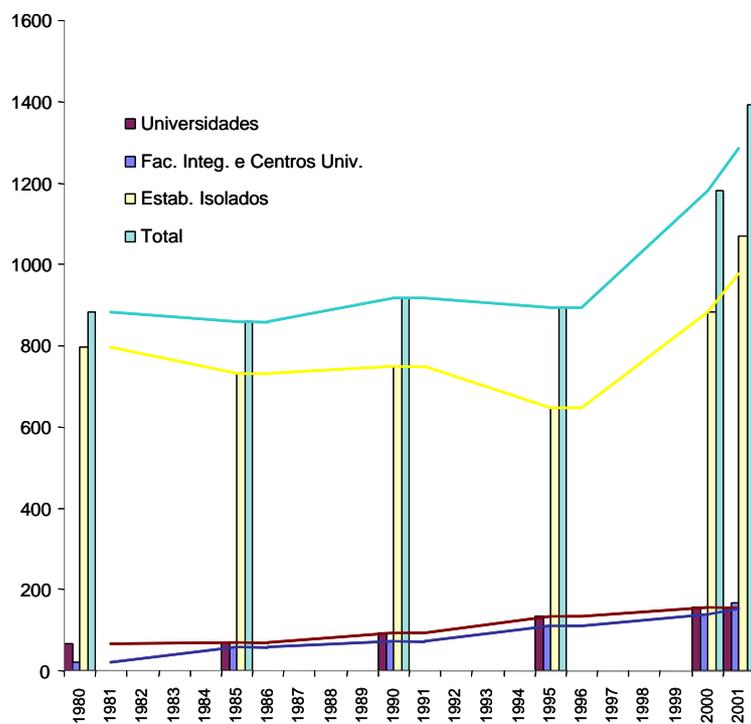
Além disso, cabe destacar o espaço que os estabelecimentos isolados continuam ocupando no contexto (representam 1070 instituições do total de 1391 em 2001 – Gráfico 4) mas também, e sobretudo chama a atenção o crescimento dos centros universitários e faculdades integradas. Em 1980 eles respondiam por apenas 19 estabelecimentos, em 2001 atingem a marca dos 161, representando um crescimento de 123% (o dobro do crescimento experimentado, no mesmo período, por universidades – 64,2% e estabelecimentos isolados – 42,9%). Mais uma vez a presença da iniciativa privada é preponderante, respondendo por 55% do total de universidades, 98% dos centros universitários e faculdades integradas e 90% dos estabelecimentos isolados.

Gráfico 3 – Distribuição Percentual do Número de Instituições por Dep. Administrativa – Brasil 1990 e 2001



Fontes: Ensino Superior – Evolução 1980-1998 (MEC / INEP / SEEC) e Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior 1999; 2000 e 2001 (MEC / INEP). Atualização dos autores.

Gráfico 4 - Evolução do Número de Instituições por Natureza - Brasil 1980-2001



Fontes: Ensino Superior – Evolução 1980-1998 (MEC / INEP / SEEC) e Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior 1999; 2000 e 2001 (MEC / INEP). Atualização dos autores.

A especificidade da oferta no segmento privado

Quando se considera as instituições de ensino superior privadas, a oferta (em correspondência com a demanda) assume traços ainda mais específicos. Estudo elaborado por Simon Schwartzman e Jacques Schwartzman focando o ensino superior privado (intitulado ‘O Ensino Superior Privado como Setor Econômico’) aborda, para além dos aspectos já apresentados nos itens anteriores, algumas informações complementares que são destacadas, em linhas gerais, a seguir:

- Forte concentração das matrículas em poucas instituições - um número relativamente pequeno de instituições (5%) concentra quase a metade das matrículas, enquanto que, no outro extremo, 50% das instituições absorvem somente 5% das matrículas.
- Especialização em determinadas áreas de formação – mais da metade dos alunos estão nas chamadas profissões sociais (que incluem o Direito, a Administração, a Economia e as Ciências Sociais)⁷⁶.
- Concentração dos cursos nas especialidades mais técnicas e com maior relação com o mercado de trabalho, contra as especialidades mais científicas – um terço das matrículas na área de saúde são em ‘terapia e reabilitação’, 70% das matrículas em ciências é em ‘computação e processamento de dados’ e 44% das matrículas nas engenharias são em ‘arquitetura’, ‘urbanismo’ e cursos gerais.
- A grande maioria dos estudantes estuda à noite e a proporção de mulheres e de alunos mais velhos é maior (quando comparado com o setor público).
- As instituições de grande porte possuem economias de escala expressas pelo maior número de estudantes por função docente e por funcionário, além de empregarem uma proporção maior de funcionários sem nível superior.
- As instituições de grande porte concentram suas matrículas nas regiões Sul e Sudeste, e as de pequeno porte nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- Apenas um terço das instituições privadas são filantrópicas e/ou sem fins lucrativos, sendo que as instituições de grande porte têm maior probabilidade de se classificarem como tal do que as de pequeno porte (2/3 das universidades privadas tem a classificação de filantrópica / comunitária ou confessional, e agregam 52% de todos os alunos do setor).

“Com poucas exceções, o setor privado concentra suas atividades e cursos no turno da noite, nas áreas de ciências sociais aplicadas e para alunos mais velhos, que presumivelmente trabalham durante o dia”.
(Schwartzman & Schwartzman; 2002)

“O setor privado é responsável pela maior parte da educação brasileira, com cerca de 1.800 mil estudantes matriculados em quase mil instituições espalhadas por todo o País. O preço dos estudos varia entre quatro e nove mil reais anuais, dependendo da área. O preço médio da área de ciências sociais aplicadas, que cobre a metade dos alunos do setor é de 5.300 reais anuais. Usando este valor como referência, podemos estimar que o ensino superior privado brasileiro representa uma indústria de aproximadamente dez bilhões de reais anuais, ocupando cerca de 200 mil pessoas, das quais 115 mil professores e 85 mil funcionários administrativos.”
(Schwartzman & Schwartzman; 2002)

⁷⁶ A segunda área de importância é a Educação e a terceira das profissões associadas à saúde.

2.3.1.2. A dimensão da demanda

Quando se analisa especialmente a composição da demanda e suas pressões sobre o Sistema como um todo, torna-se importante considerar o aumento no número de candidatos que estariam teoricamente em condições ou 'aptos' a ingressarem nas instituições de ensino superior; quais sejam, tanto os jovens concluintes do ensino médio quanto os adultos que, por motivos diversos, retornam ao Sistema disputando uma vaga. Dessa forma, ao observarmos os últimos 21 anos, nota-se que o número de pessoas inscritas no vestibular⁷⁷ saltou de 1.803.567, em 1980, para 4.009.075, em 2001 – um crescimento de 122% que, embora elevado, situa-se abaixo do crescimento no número de ingressos e matrículas (em termos relativos).

Segundo o Censo do Ensino Superior, em 2001 a diferença entre o número de vagas existente no conjunto de instituições de ensino superior e o ingresso de alunos foi de 371.802, ficando o segmento público com 11.877 vagas não preenchidas e as instituições privadas com 359.925.

Portanto, apesar de haver um aumento da demanda em termos absolutos, como a oferta também se encontra em expansão, especialmente a oferta privada, a demanda em termos relativos para as instituições privadas encontra-se em retração – o que pode ser comprovado pela redução na relação candidatos-vaga neste segmento. Por outro lado, a relação candidatos/vaga das instituições de ensino públicas (somando as federais, estaduais e municipais) apresenta movimento oposto (ver Tabela 3).

Além do aspecto relativo ao crescimento do segmento privado (instituições, vagas ofertadas, número de cursos, etc.) *versus* o crescimento muito mais lento do segmento público (e em alguns casos decréscimo – como foi visto para instituições municipais e estaduais), outro fator que pode explicar esta maior concentração da demanda em torno das IES públicas é a perda de poder aquisitivo da população-alvo, ou ainda a expansão do ensino superior para fronteiras onde o poder aquisitivo é mais reduzido (alunos de menor renda).

Não só o número relativo de candidatos ao ensino privado está reduzindo como também o número de ingressantes (relação ingresso / vaga), o que contribui para o aumento da ociosidade do sistema.

⁷⁷ Estamos considerando apenas os inscritos no vestibular para manter a compatibilidade da série histórica.

Tabela 3 – Evolução da oferta e da demanda por ensino superior – Brasil – 1980-2001

Ano	Vagas			Inscrições no vestibular			Ingressos (via vestibular)			Relação candidatos/vaga			Relação ingresso/vaga (*)		
	Total	Privadas	Públicas	Total	Privadas	Públicas	Total	Privadas	Públicas	Total	Privada	Públicas	Total	Privada	Pública
1980	404.814	277874	126.940	1803567	951853	851714	356667	239253	117414	4,46	3,43	6,71	0,88	0,86	0,92
1981	417.348	278050	139.298	1735457	803371	932086	357043	229780	127263	4,16	2,89	6,69	0,86	0,83	0,91
1982	421.231	280098	141.133	1689249	753853	935396	361558	231578	129980	4,01	2,69	6,63	0,86	0,83	0,92
1985	430.482	289208	141.274	1514341	734454	779887	346380	222636	123744	3,52	2,54	5,52	0,80	0,77	0,88
1986	442.314	292055	150.259	1737794	908572	829222	378828	242202	136626	3,93	3,11	5,52	0,86	0,83	0,91
1987	447.345	299578	147.767	2193861	1199480	994381	395418	261381	134037	4,90	4,00	6,73	0,88	0,87	0,91
1988	463.739	313946	149.793	1921878	990742	931136	395189	264014	131175	4,14	3,16	6,22	0,85	0,84	0,88
1989	466.794	318164	148.630	1818033	908078	909955	382221	257218	125003	3,89	2,85	6,12	0,82	0,81	0,84
1990	502.784	347775	155.009	1905498	1023937	881561	407148	281009	126139	3,79	2,94	5,69	0,81	0,81	0,81
1991	516.663	354157	162.506	1985825	970578	1015247	426558	283701	142857	3,84	2,74	6,25	0,83	0,80	0,88
1992	534.847	363799	171.048	1836859	791998	1044861	410910	261184	149726	3,43	2,18	6,11	0,77	0,72	0,88
1993	548.678	377051	171.627	2029523	894624	1134899	439801	286112	153689	3,70	2,37	6,61	0,80	0,76	0,90
1994	574.135	396682	177.453	2237023	944654	1292369	463240	303454	159786	3,90	2,38	7,28	0,81	0,76	0,90
1995	610.355	432210	178.145	2653853	1254761	1399092	510377	352365	158012	4,35	2,90	7,85	0,84	0,82	0,89
1996	634.236	450723	183.513	2548077	1163434	1384643	513842	347348	166494	4,02	2,58	7,55	0,81	0,77	0,91
1997	699.198	505377	193.821	2711776	1285994	1425782	573900	392041	181859	3,88	2,54	7,36	0,82	0,78	0,94
1998	776.031	570306	205.725	2653853	1254761	1399092	510377	352365	158012	3,42	2,20	6,80	0,66	0,62	0,77
1999	894.390	675801	218.589	3344273	1538065	1806208	744024	533551	210473	3,74	2,28	8,26	0,83	0,79	0,96
2000	1.100.224	862242	237.982	3826293	1685906	2140387	829706	602549	227157	3,48	1,96	8,99	0,75	0,70	0,95
2001	1.265.175	1034679	230.496	4009075	1868749	2140326	944157	723140	221017	3,17	1,81	9,29	0,75	0,70	0,96
90/01 (%)	151,6	197,5139	48,70	110,3951	82,50625	142,79	131,8953	157,337	75,22						

Fonte: Elaboração Dos autores a partir dos documentos: Ensino Superior – Evolução 1980-1998 (MEC / INEP / SEEC) e Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior 1999; 2000 e 2001 (MEC / INEP)

(*) Cabe notar que, embora a relação ingresso / vaga esteja caindo para os alunos inscritos no vestibular, com a implantação de outras formas de ingresso tem-se que, no período de 1998 a 2001, a taxa ingressos/vaga permaneceu em torno de 0,86 se considerarmos todas as formas de ingresso no Ensino Superior, que é composta de: ingresso por Vestibular, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Avaliação Seriada no Ensino Médio, Vestibular + ENEM, Outros Tipos de Seleção, Mudança de curso dentro da IES, Transferência (vindo de outras IES, excluído ex-offício), Transferência ex-offício, Acordos internacionais, Admissão de diplomados em curso superior, Reabertura de matrícula e Outros tipos de ingresso.

Vários são os fatores que explicam o crescimento da demanda, em termos absolutos, por cursos de graduação presenciais. Em primeiro lugar temos a forte expansão do ensino médio observada na década de 90, que acabou pressionando o processo de ampliação das vagas no ensino superior. De fato, observando os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica - INEP/MEC, enquanto no período 1996/1999 a taxa de crescimento do número de matrículas no ensino médio foi de 35,5%, a do ensino superior ficou nos 26,8%. Todavia, merece destaque que no período de 1999/2001 as taxas foram de 8,1% e 27,9% respectivamente, o que pode significar, também aqui, a diminuição da pressão ou da influência do ensino médio sobre a graduação⁷⁸.

Tabela 4

Número de Concluintes do Ensino Médio Regular, Número de Vagas Oferecidas e Ingressos, por Vestibular⁷⁹ – Brasil: 1994/2001

Ano	Ensino Médio	Ensino Superior				
	Concluintes	Inscritos no Vestibular	Vagas Oferecidas	Ingressos	Inscritos /vaga	Ingressos/vaga
1994	917.298	2.237.023	575.135	463.240	3,9	0,81
1995	959.545	2.653.853	610.355	463.240	4,3	0,76
1996	1.163.788	2.548.077	634.236	539.975	4,0	0,85
1997	1.330.150	2.711.776	699.198	573.900	3,9	0,82
1998	1.525.943	2.858.016	776.031	651.353	3,7	0,84
1999	1.786.827	3.344.273	894.290	744.024	3,7	0,83
2000	1.836.130	3.826.293	1.100.224	829.706	3,5	0,75
2001	1.855.419	4.009.075	1.265.175	944.157	3,2	0,75
Evolução 1994-2001	102,3%	79,2%	120,0%	103,8%		

Fonte: MEC / INEP

Mas tão ou mais importante do que isso, e o que em última instância justifica o incremento da demanda em termos absolutos são os fatores relativos aos processos de mudança cultural somados às transformações nos sistemas produtivos e no mundo do trabalho.

No primeiro caso, temos o valor que a educação em geral (e em níveis cada vez mais elevados) passou a ocupar no jogo de inserção no sistema global de trocas e, derivadamente, a expectativa dos indivíduos e das famílias de que melhores patamares educativos correspondam a melhor padrão de vida e maior mobilidade social ascendente (o que, em países em desenvolvimento como o Brasil, corresponde

⁷⁸ Cabe lembrar que o ensino médio ainda está longe de ser universalizado. Porém, e este é um ponto importante para as IES privadas, a sua expansão vem se dando entre as camadas da população com menor poder aquisitivo e que, normalmente, concluem seus estudos em cursos noturnos, indicando que são pessoas que trabalham para sobreviver, fugindo ao modelo de jovem de classe média que reside com os pais e que não precisa trabalhar para o seu sustento.

⁷⁹ No período de 1998 a 2001, a taxa ingressos/vaga permaneceu em torno de 0,86 se considerarmos todas as formas de ingresso no Ensino Superior, que é composta de: ingresso por Vestibular, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Avaliação Seriada no Ensino Médio, Vestibular + ENEM, Outros Tipos de Seleção, Mudança de curso dentro da IES, Transferência (vindo de outras IES, excluído ex-offício), Transferência ex-offício, Acordos internacionais, Admissão de diplomados em curso superior, Reabertura de matrícula e Outros tipos de ingresso.

a uma real elevação no nível de renda em função do aumento no número de anos de estudo).

2.3.2. A Interiorização do atendimento

De forma lenta o perfil da concentração espacial das matrículas no sistema de ensino superior brasileiro começa a dar sinais de transformação, invertendo a posição prevalecente até 1990, quanto a maior parte dos alunos (50,4% do total de matrículas) estava concentrada nas capitais. Após 11 anos, este percentual decresceu para 46,6%. A taxa de crescimento no período 1990/2001 foi de 82% para as matrículas nas capitais e de 112% para as no interior.

Em 2001, 53,4% dos alunos estavam em cursos de graduação no interior, indicando estar em andamento uma maior distribuição espacial da oferta no ensino superior. Mas, se por um lado essa tendência de interiorização se mantém, por outro lado os dois penúltimos Censos (2000 e 2001) indicam que houve uma retomada da maior da taxa de crescimento nas capitais em detrimento do interior alcançando percentuais de 13% e 12% respectivamente⁸⁰.

Ressalta-se que a região Norte foi o local onde o processo de interiorização deu-se com mais força (crescendo em 14 pontos percentuais as matrículas no interior), mas, apesar disso, permanece sendo a região com a maior desigualdade entre as taxas. O Nordeste, em compensação, manteve suas relações praticamente inalteradas: as matrículas nas capitais e no interior cresceram mantendo o mesmo padrão de desigualdade.

Apenas nas regiões Sudeste (com menor intensidade) e Sul (com forte intensidade), as matrículas no interior são mais elevadas do que nas capitais (ver gráficos 6 e 7).

Gráfico 5

Distribuição Percentual da Matrícula por Localização - Capital/ Interior - segundo as Regiões - 1990

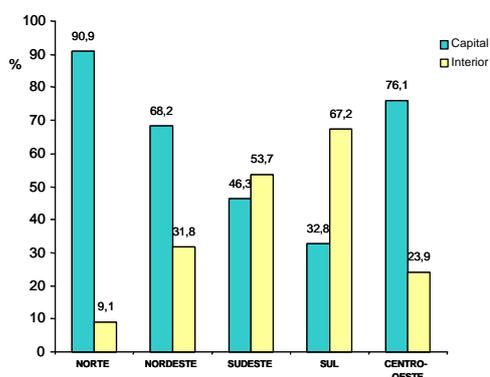
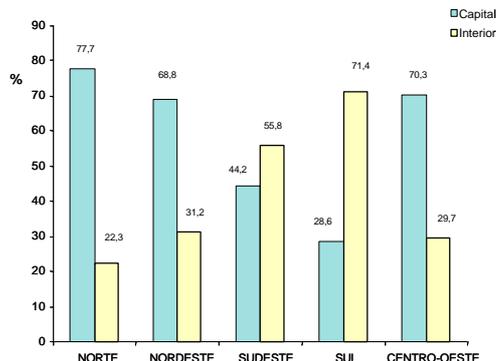


Gráfico 6

Distribuição Percentual da Matrícula por Localização - Capital/ Interior - segundo as Regiões - 2001



Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado pelos autores com base nos dados das Sinopse Estatística do Censo do Ensino Superior de 2001 (MEC/INEP)

⁸⁰ Fonte: site do INEP/MEC - **Notícias do Censo da Educação Superior** - Sala de Imprensa 20-11-2002

2.3.3. Expansão da pós-graduação stricto sensu

A pós-graduação também está passando por uma fase de expansão muito expressiva. De fato, no período de 1994 a 2001 houve um crescimento do número de alunos nos programas de mestrado de 31%, atingindo um total de 60,3 mil estudantes nesse último ano. No caso do doutorado, o número de alunos cresceu em 73% no período, atingindo 32,7 mil estudantes em 2001. É importante destacar que em 2001 a matrícula total na pós-graduação, como um todo, cresceu 6,5 pontos percentuais.

O forte crescimento da pós-graduação foi mais acentuado nas instituições federais e estaduais no período de 1994-1998. Todavia, é importante salientar a recente expansão das matrículas de mestrado nas instituições privadas, que cresceram 26,4% em 1999 e 13,4% em 2001. O segmento privado também registrou, em 2001, significativo aumento nos programas de doutorado, da ordem de 8,9%. Trata-se, portanto, de um processo de crescimento mais equilibrado, diferente do que acontecia até recentemente, quando a ênfase cabia às instituições públicas.

**Tabela 5 – Evolução da pós-graduação stricto sensu
Matrículas em Cursos de Mestrado- 1994 2001**

Ano	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
1994	46.086	23.298	15.926	—	6.862
1996	45.622	23.725	15.918	—	5.979
1998	50.931	26.681	17.312	—	6.938
1999	56.911	29.337	18.802	—	8.772
2000	57.059	28.947	18.763	91	9.258
2001	60.304	30.129	19.545	129	10.501

Fonte: INEP – Resultados e Tendências da Educação no Brasil e Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999, 2000 e 2001. INEP/MEC. Elaboração Dos autores.

Matrículas em Cursos de Doutorado - 1994 2001

Ano	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
1994	18.907	6.941	10.470	—	1.496
1996	22.198	8.658	11.559	—	1.981
1998	26.810	11.241	13.097	—	2.472
1999	29.940	13.027	14.176	—	2.737
2000	30.272	12.989	14.488	—	2.795
2001	32.731	14.071	15.599	17	3.044

Fonte: INEP – Resultados e Tendências da Educação no Brasil e Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999, 2000 e 2001. INEP/MEC. Elaboração Dos autores.

2.3.4. Diversificação – novas modalidades de cursos

A eliminação da rigidez dos currículos mínimos, a implantação de novas diretrizes curriculares e a redução do tempo mínimo de integralização para três anos vêm favorecendo a maior diversificação dos cursos que estão sendo ofertados pelas instituições de ensino superior. Assim, modalidades não convencionais, tais como cursos técnicos, tecnólogos, seqüenciais, educação continuada, cursos de especialização e de pós-graduação lato sensu somam-se aos já conhecidos cursos de graduação e de pós-graduação stricto sensu.

2.3.4.1. Cursos superiores de curta duração

Reforçando a tendência de fortalecimento dos cursos de curta duração, encontra-se como justificativas para a sua expansão as transformações que se verificam nos sistemas produtivos, a velocidade das transformações tecnológicas e a necessidade de dispor de um profissional com conhecimentos básicos que possam ser constantemente reciclados. Assim, os cursos superiores flexíveis e fortemente conectados com o mercado de trabalho ganham crescentes vozes de defesa. São cursos mais curtos e dirigidos para o exercício de uma função específica, mas que não geram direitos (em termos de reconhecimento corporativo no campo profissional – concedem certificados e não diplomas - ou de entrada na pós-graduação). Dentre estes cursos destacam-se os de graduação acadêmica profissional (tecnológicos), e os cursos seqüenciais de destinação coletiva (ao que alguns ainda acrescentam os cursos técnicos, embora no Brasil estes sejam considerados no nível médio). Especialmente os seqüenciais vêm experimentando grande expansão (notadamente entre algumas IES privadas) com a ressalva de que, por vezes, provocam insatisfações ou dúvidas entre os alunos potenciais ‘clientes’ que, desconhecendo a legislação e não sendo informados das limitações de credenciamento, criam expectativas que não se confirmam na realidade. As fronteiras exatas entre os cursos técnicos, tecnólogos, seqüenciais e graduação, no entanto, encontram-se mescladas, configurando um ‘nó’ a ser desatado pelos órgãos competentes.

De qualquer modo, não há indícios de reversão na tendência de aproximação entre as instituições de ensino e o mercado de trabalho, seja na área acadêmica ou ainda, especialmente, no campo da pesquisa. Na área acadêmica, nos EUA e na Europa, os cursos de curta duração – de 1 a 3 anos – já representam mais da metade das pessoas formadas no ensino superior ou pós-médio. Dentre os tecnólogos, as áreas mais em evidência são respectivamente a área de Gestão e a área de Serviços.

Mas quando se consideram as estatísticas recentes do Brasil, nota-se que esta tendência ainda não se consolidou, indicando que as instituições (assim como o MEC em relação às regulamentações) estão ‘experimentando’ as novas modalidades.

Sobre os cursos seqüenciais

Cursos Seqüenciais de Complementação de Estudos – podem ser oferecidos pelas instituições de ensino superior. Têm duração livre, não precisam de autorização do MEC e dão direito a certificado. O requisito para cursar é o ensino médio completo. Cursos Seqüenciais de Formação Específica – são mais importantes do que os de Complementação de Estudos. É necessário ter o ensino médio completo, cumprir as 1,6 mil horas mínimas (cerca de dois anos) e precisam da autorização do MEC para ser ofertados. Dão direito a diploma de nível superior.

Fonte: MEC – Departamento de Políticas do Ensino Superior

Por exemplo, os cursos seqüenciais de formação específica⁸¹, que passaram a ser contabilizados nos Censos do Ensino Superior a partir de 2000, experimentaram entre os anos de 2000 e 2001 um crescimento de 84% no número total de cursos ofertados; 76% no número de vagas; 62% no número de candidatos inscritos; 35% no número de ingressos e 79% no número de matrículas. Este crescimento deu-se de forma diferenciada entre instituições públicas e privadas, com preponderância das segundas.

Porém, a relação candidatos/vaga caiu de 1,2 para 1,1 e a relação inscritos/vaga caiu de 0,67 para 0,52. Tais números ainda são pouco críveis devido à recente implantação de tal modalidade e ao processo de experimentação em que se encontram muitas instituições no tocante à implantação destes cursos. No entanto, servem de alerta para o que pode representar um baixo interesse da sociedade quanto a este tipo de ensino no Brasil pelos problemas acima levantados, em movimento oposto ao que se percebe em vários outros países como por exemplo os EUA (como visto anteriormente).

Tabela 6 – Evolução dos Cursos seqüenciais de Formação Específica (presenciais)⁸²

Anos	Número de Cursos		Vagas Oferecidas		Candidatos Inscritos		Ingressos		Matrículas em 30/06		Concluintes	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000 (em 30/04)	2001 (em 30/06)	2000	2001
Total Geral	178	328	19.987	35.230	24.467	39.627	13.585	18.332	13.430	23.987	863	3.941
Pública	52	91	3.052	3.434	5.218	4.204	2.723	2.835	2.850	4.489	118	393
Federal	12	7	249	-	1.793	-	249	-	377	157	116	-
Estadual	40	84	2.803	3.434	3.425	4.204	2.474	2.835	2.473	4.332	2	393
Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Privada	126	237	16.935	31.796	19.249	35.423	10.862	15.497	10.580	19.498	745	3.548
Particular	41	97	3.810	10.881	7.557	17.056	2.848	8.228	2.848	6.323	-	1.404
Comun/Confes/Filant	85	140	13.125	20.915	11.692	18.367	8.014		8.014	13.175	745	2.144
Evolução Total (2000/2001)	84,3%		76,3%		62,0%		34,9%		78,6%		356,7%	
Instituições Públicas	75,0%		12,5%		-19,4%		4,1%		57,5%		233,1%	
Instituições Privadas	88,1%		87,8%		84,0%		42,7%		84,3%		376,2%	

Fonte: Sinopses dos Censos do Ensino Superior 2000 e 2001. Elaboração Dos autores

⁸¹ O Censo do Ensino Superior de 2000 não registrou nenhum ingresso nos cursos seqüenciais de complementação de estudos (os registros foram relativos apenas ao número de cursos e concluintes de 1999). Já o Censo de 2001 apresenta um total de 239 cursos; 3669 ingressos (sendo que a grande maioria em instituições privadas – 3.282); 2.484 matrículas (também a grande maioria – 2.093 – em instituições privadas) e 1.569 concluintes.

⁸² Apenas a PUC de Campinas oferecia, em 2000, dois cursos seqüenciais de formação específica a distância – totalizando 105 ingressos, 48 matrículas (em 30/04/2000) e 48 concluintes. Em 2001 a Universidade Regional do Estado do Noroeste do Rio Grande do Sul também passou a ofertar um curso a distância, e ambas totalizaram 111 ingressos, 121 matrículas e 90 concluintes (apenas relativos à PUC Campinas). (Fonte: MEC – Sinopse Estatística dos Censos do Ensino Superior)

2.3.4.2.O ensino a distância

O ensino a distância precisa ser considerado sob duas óticas distintas: a oferta de cursos que são regulamentados pelo MEC (como a oferta de cursos de graduação; pós-graduação stricto sensu; seqüenciais) e a oferta de cursos livres para pessoas físicas ou 'pacotes por encomenda' para empresas e organizações.

Estas duas vertentes além de estarem sujeitas a regras (regulamentações) diferentes, ou até por isso, crescem em ritmos diferenciados e respondem a expectativas distintas das populações alvo.

No caso do primeiro bloco, especialmente em torno dos cursos de graduação voltados à formação de professores para o ensino fundamental (licenciaturas), reside uma das maiores apostas de Cristóvam Buarque, Ministro da Educação.

Ainda que nos dias atuais, a oferta de graduação a distância ainda seja pequena – devido ao pouco número de instituições credenciadas – já se observa que o Brasil entrou em um processo de expansão neste particular: em março de 2002 havia 16 instituições credenciadas; um ano depois, este número chegou a 24, isso sem contar as instituições e cursos autorizados a funcionar em caráter experimental.

Os indicadores de candidatos/vaga e de ingressos/vaga também apresentam melhorias, passando de 1,2 em 2000 para 2,0 em 2001 (candidatos/vaga) e de 0,8 em 2000 para 1,0 em 2001 (ingressos/vaga).

*Um grande desafio para a expansão do EAD é o aumento do número de computadores nas escolas. Na rede pública de ensino fundamental e médio, a relação é de um computador para 120 alunos, enquanto o necessário seria um computador para 50 alunos.
(In: O Globo, 24/10/2003. Mec quer 400 mil universitários no ensino a distância)*

Tabela 7 – Evolução da graduação a distância no Brasil

Graduação a Distância	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Matrículas em 30/06	Concluintes
Brasil 2000	6.430	8.002	5.287	1.682	460
Brasil 2001	6.856	13.967	6.618	4.057	131
Evolução (2001/2000)	106,6	174,5	125,2	241,2	28,5

Fonte: Sinopses dos Censos do Ensino Superior 2000 e 2001. Elaboração Dos autores

Além das questões legais, estrangulamentos de infra-estrutura (cada vez menores pela disseminação do computador e do acesso à Internet) e resistências culturais ainda freiam o incremento do ensino a distância. Mas experiências as mais diversas vem sendo feitas nas modalidades de cursos livres, na extensão, na educação continuada e em algumas pós-graduações lato sensu. Muitas instituições aproveitam estes espaços para ganharem proficiência e acumularem experiência para que, posteriormente, passem a atuar na graduação e na pós stricto.

2.3.5. Melhoria da qualidade e produtividade – indicadores novos ao campo educacional

As principais críticas ao crescimento acelerado do sistema brasileiro de ensino superior dirigem-se à sua possível perda de qualidade. Assume-se a premissa de que quantidade não combina com qualidade, ou ainda que se ‘abrir’ demais a entrada, não se tem como garantir o resultado final. Esta crítica é dirigida principalmente ao crescimento do número de novas instituições (e de estudantes por elas atendidos) que, em tese, teriam menor qualidade do que as demais já estabelecidas no contexto além de receberem como alunos os egressos do ensino médio com menor qualificação. O debate que estes entendimentos suscitam está longe de apresentar um consenso. A própria definição de qualidade é sujeita a múltiplas interpretações que envolvem graus elevados de subjetividade: a qualidade precisa sempre ser qualificada – qualidade de que?

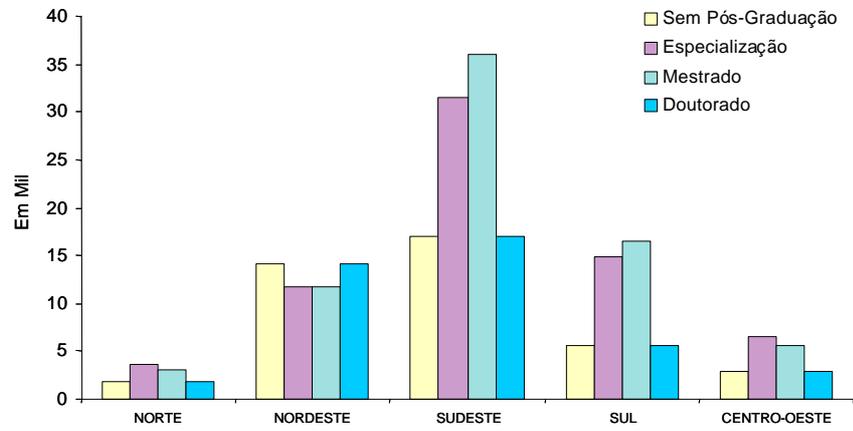
De qualquer modo, a análise da evolução do sistema permite, com base nos dados disponíveis, levantar alguns indicadores indiretos (*proxis*) da busca pela melhoria ampla do sistema. Um destes indicadores refere-se à qualificação docente.

De fato, por força da nova LDB, as instituições de ensino superior brasileiras, especialmente as universidades, passaram a realizar investimentos no processo de melhoria de seus quadros. Isso não só estimulou o crescimento no número de matrículas nos cursos de pós-graduação (como já foi visto anteriormente), mas também refletiu na elevação da titulação dos professores na ativa. De fato, enquanto o crescimento no número total de docentes no período de 1990 a 2001 foi de 67%, o incremento no número docentes com o título de mestre foi de 163% e com o título de doutor de 172%. Inversamente, caiu o número de pessoas sem curso superior ou apenas com o curso de graduação (redução de 28%). Inclusive, nas regiões Norte, Nordeste e Sul o crescimento no número de doutores chegou a superar o crescimento no número de mestres (ver Tabela 8).

É importante salientar que esta evolução não se limitou às instituições públicas, embora a participação do número de docentes com pelo menos o curso de mestrado seja mais acentuada nas federais (68,4%) e estaduais (61%) – dados de 2001. De fato, no segmento privado, o número de professores titulados já é bastante significativo: 47,1% têm pelo menos título de mestre e 11,8% de doutor.

Atualmente 54% do corpo docente no ensino superior brasileiro possui pós-graduação *stricto sensu* (mestrado – 33% - ou doutorado – 21%), sendo que nas regiões Sul e Sudeste este percentual é ainda mais elevado: 55% e 57% respectivamente (no Sudeste os indicadores paulistas se destacam: praticamente 60% dos docentes tem mestrado (30,2%) ou doutorado (29,3%)).

Gráfico 8 - Distribuição do Nº de Funções Docentes por Grau de Formação, segundo as Regiões - (2001)



Fonte: Sinopse Estatística do Censo do Ensino Superior de 2001 (MEC/INEP) – Elaboração dos autores

Tabela 8 - Distribuição das Funções Docentes em Exercício, por Grau de Formação e Taxa de Crescimento, segundo Regiões - 1990 e 2001

Região/ Grau de Formação	1990		2001		Evolução 90/01 %
	Total	%	Total	%	
Brasil	131.641	100,0	219.947	100,0	67,1
Sem Pós-Graduação	45.352	34,5	32.681	14,9	-27,9
Especialização	41.597	31,6	68.155	31,0	63,8
Mestrado	27.753	21,1	72.978	33,2	163,0
Doutorado	16.939	12,9	46.133	21,0	172,3
Norte	4.151	100,0	9.341	100,0	125,0
Sem Pós-Graduação	1.629	39,2	1.858	19,9	14,1
Especialização	1.395	33,6	3.582	38,3	156,8
Mestrado	885	21,3	2.989	32,0	237,7
Doutorado	242	5,8	912	9,8	276,9
Nordeste	22.293	100,0	43.006	100,0	92,9
Sem Pós-Graduação	8.771	39,3	14.193	33,0	61,8
Especialização	6.305	28,3	11.682	27,2	85,3
Mestrado	5.422	24,3	11.748	27,3	116,7
Doutorado	1.795	8,1	5.383	12,5	199,9
Sudeste	73.021	100,0	113.647	100,0	55,6
Sem Pós-Graduação	24.396	33,4	17.014	15,0	-30,3
Especialização	21.363	29,3	31.527	27,7	47,6
Mestrado	14.997	20,5	36.100	31,8	140,7
Doutorado	12.265	16,8	29.006	25,5	136,5
Sul	24.567	100,0	45.287	100,0	84,3
Sem Pós-Graduação	7.808	31,8	5.644	12,5	-27,7
Especialização	9.797	39,9	14.827	32,7	51,3
Mestrado	4.991	20,3	16.487	36,4	230,3
Doutorado	1.971	8,0	8.329	18,4	322,6
Centro-Oeste	7.609	100,0	17.666	100,0	132,2
Sem Pós-Graduação	2.748	36,1	2.969	16,8	8,0
Especialização	2.737	36,0	6.537	37,0	138,8
Mestrado	1.458	19,2	5.654	32,0	287,8
Doutorado	666	8,8	2.506	14,2	276,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado pelos autores com base nos dados da Sinopse Estatística do Censo do Ensino Superior de 2001 (MEC/INEP)

Entre o pessoal técnico-administrativo, embora ainda seja majoritária a presença de pessoas sem graduação (68,4% do total - Brasil), verifica-se que o nível educacional também vem aumentando, com um crescimento expressivo no número de portadores de títulos de mestrado e doutorado no período 1999-2001 (aumento de 50% e 51% respectivamente – ver Tabela 9). Cabe ressaltar que este crescimento foi mais intenso

entre as instituições privadas (crescimento de 123% no número de mestres e 40% no número de doutores) do que nas públicas (crescimento de 10% no número de mestres e 62% no número de doutores). Mas este acréscimo ainda está longe de ganhar visibilidade no conjunto: apenas 25,5% dos funcionários tem diploma de graduação, 1,4% são mestres e 0,4% dos funcionários são doutores.

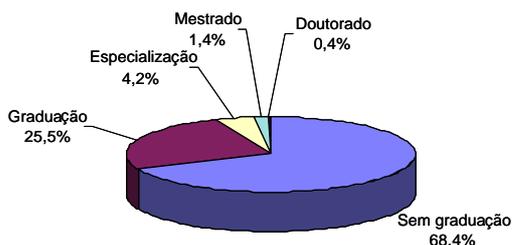
Tabela 9 - Evolução do Grau de Formação do pessoal técnico-administrativo – Brasil 1999-2001

Anos	Sem graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
1999	135820	47510	7513	1978	566	193387
2000	139156	51087	8901	2834	910	202888
2001	140882	52624	8718	2962	854	206040
Evolução 99/01	3,73	10,76	16,04	49,75	50,88	6,54

Fonte: Sinopses estatísticas dos Censos do Ensino Superior 1999; 2000 e 2001 (MEC / INEP) – Elaboração Dos autores. Nota: antes do ano de 1999 os Censos não computavam a escolaridade do pessoal técnico-administrativo para o conjunto do sistema.

Gráfico 9

Distribuição do pessoal técnico-administrativo por escolaridade - Brasil 2001



Fonte: Sinopse estatística do Censo do Ensino Superior 2001 (MEC / INEP) – Elaboração dos autores

Mas com certeza a produtividade do sistema, especialmente no que diz respeito à relação aluno/funcionário foi o indicador que mais evoluiu nos últimos dez anos. Em 1991 o índice era de 8,5 alunos para cada funcionário (dados Brasil), e chega em 2001 quase que dobrando: 14,7 alunos por funcionário (ver gráfico 11). A diferença entre as instituições privadas e públicas neste particular é bastante marcante: enquanto nas primeiras a relação fica em torno de 8 (exceção para as municipais), nas privadas chega ultrapassa 21 matrículas para cada funcionário.

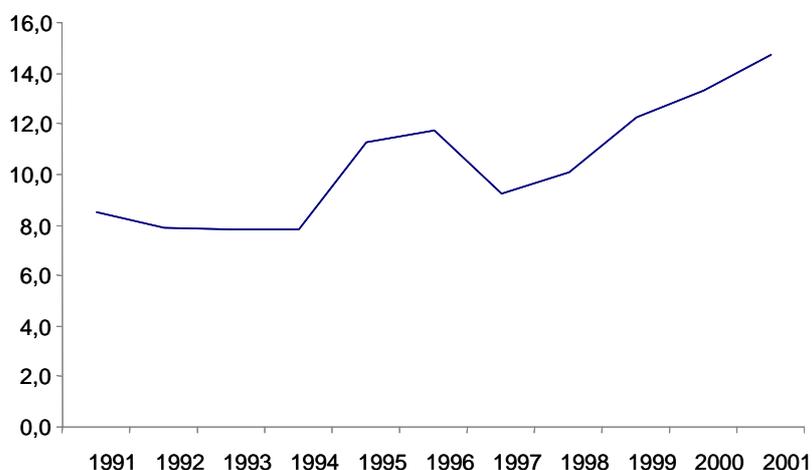
Cabe lembrar ainda que, no período considerado, o crescimento no número de matrículas foi de 94% (62,3% nas instituições privadas e 117,5% nas públicas) enquanto o número de funcionários cresceu apenas 11,4% e o de docentes 67,1% (26,5% nas privadas e 115,9% nas públicas).

Portanto, a relação matrículas/docente, embora tenha subido no decorrer do tempo (em 1980 era 12,54, regrediu para 11,70 em 1990 e cresceu para 13,78 em 2001) está longe de ter crescido na mesma proporção que a relação matrículas / funcionário. Inclusive a relação aumenta entre as instituições públicas (em 1980 era de 8,2, em 1990 cai para 8,1 e chega em 2001 com 10,3) e praticamente permanece a mesma,

apresentando uma leve queda, entre as instituições privadas (em 1980 era de 17,9, em 1990 foi para 16,1 e chega em 2001 com 16,2), o que indica que o sistema como um todo tem priorizado o crescimento de sua produtividade com base na otimização do corpo técnico/administrativo e das atividades-meio.

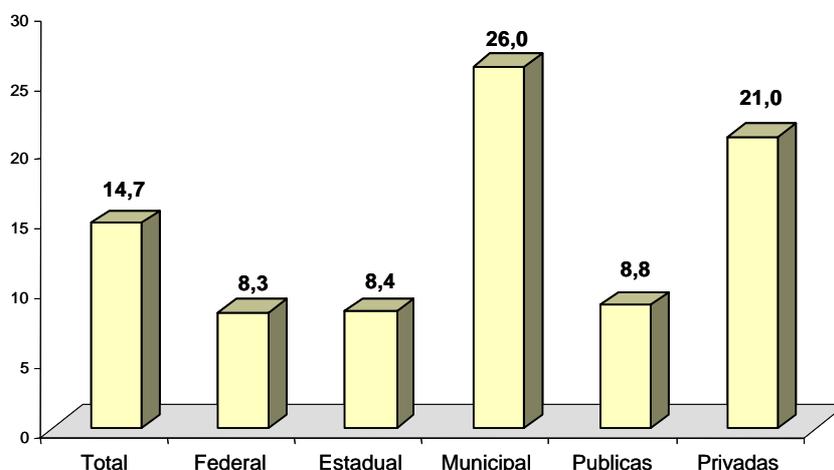
E que as instituições privadas, embora quando comparadas com as públicas ainda tenham seus indicadores de matrícula/docentes mais elevados, não indicam estarem se movimentando no sentido de aumentar essa diferença. Ao contrário, ambas podem estar em processo de aproximação neste quesito: em 1980 a diferença era de 9,7 pontos, em 2001 é de 5,9.

Gráfico 10 - Evolução da relação matrícula-pessoal técnico/administrativo - Brasil 1991-2001



Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999; 200 e 2001 (MEC/INEP) Elaboração dos autores.

Gráfico 11 - Relação matrícula/funcionário por dependência administrativa e Total - 2001



Fonte: Sinopse Estatística do Censo do Ensino Superior de 2001 (MEC/INEP) Elaboração dos autores.

Tabela 10 - Evolução da relação matrícula / docente - Brasil e Dependência Administrativa - 1980-2001

Anos	Total Brasil	Públicas	Privadas
1980	12,54	8,16	17,90
1981	12,18	8,25	17,37
1982	12,13	8,25	17,31
1983	12,65	8,90	17,61
1984	12,29	8,90	16,69
1985	12,05	8,64	16,55
1986	12,10	8,59	16,82
1987	12,13	8,43	17,07
1988	11,99	8,32	16,69
1989	11,86	8,34	16,13
1990	11,70	8,05	16,09
1991	11,76	8,40	15,72
1992	11,43	8,72	14,58
1993	11,63	9,00	14,58
1994	11,74	9,17	14,66
1995	16,93	9,19	15,35
1996	17,56	9,85	15,38
1997	11,72	8,97	14,58
1998	12,88	9,61	16,23
1999	13,63	10,29	16,55
2000	13,63	10,06	17,28
2001	13,78	10,33	16,21

Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999; 200 e 2001 (MEC/INEP) Elaboração dos autores.

Finalmente, cabe analisar a evolução da efetividade do sistema, que pode ser mensurada, de forma aproximada, pelo crescimento no número de concluintes e pelo aumento da relação número de concluintes / ingressantes.

Em se tratando do número de concluintes, tomando-se os anos 1990-2000⁸³ houve um crescimento de 53% para o conjunto do sistema, sendo bem mais equilibrado com a taxa de crescimento da matrícula das instituições públicas (no caso das instituições estaduais chega mesmo a ultrapassar em 3,2%) do que com as privadas, onde a diferença entre o crescimento da matrícula e o crescimento dos concluintes no período chega a quase 34 pontos percentuais.

Ou seja, quando se considera a expansão em termos de sua eficácia (assegurar que quem entra no sistema consiga sair) as instituições públicas apresentam tem melhor desempenho.

⁸³ Os concluintes de 1990 foram computados em 1991, e os de 2000 foram computados no Censo de 2001

Tabela 11 – Evolução das matrículas e dos concluintes por dependência administrativa –

Evolução 1990/2000 em (%)	Brasil	Federal	Estadual	Municipal	Públicas	Privada
matrícula	74,9	56,3	70,8	-4,2	53,3	88,0
concluintes	53,0	52,2	74,0	-9,2	49,8	54,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999; 200 e 2001 (MEC/INEP) Elaboração dos autores.

Quando se trata da relação entre o número de concluintes e o de ingressantes no sistema, levando-se em conta um prazo estimado de cinco anos para a conclusão do curso, verifica-se que praticamente não há alteração no período entre 1985 e 2000: em 1985 a relação era de 63,88; cresce atingindo a casa dos 67,06 em 1990, e depois apresenta uma queda brusca no ano de 1991, retornando para 60,77. A partir de então as oscilações situam-se em torno de quatro pontos (entre 59,6 e 64,9) chegando em 2000 com 63,63 - praticamente o mesmo índice de 1985. Em síntese, em princípio as taxas de evasão do sistema estão se mantendo no período considerado e a proporção de concluintes frente ao de ingressantes não está crescendo para o conjunto das instituições de ensino superior.

Porém, quando se compara o desempenho das instituições públicas versus as instituições privadas, observa-se uma diferença considerável: enquanto entre as primeiras a relação está aumentando, comprovada pela melhoria no indicador que passou de 65,71 em 1985 para 71,17 em 2000, entre as instituições privadas o comportamento é inverso, com uma queda de 62,98 para 60,25 no mesmo período (Tabela 12).

Tabela 12 – Número total de Ingressantes, concluintes e relação concluintes/ingressantes 1985-2000 - Brasil

Anos	Ingressantes	Anos	Concluintes	Relação concluintes / ingressantes – Total das IES	Relação concluintes / ingressantes – IES Públicas	Relação concluintes / ingressantes – IES Privadas
1980	356667	1985	234173	63,88	65,71	62,98
1981	357043	1986	228074	65,59	64,78	66,03
1982	361558	1987	224809	63,08	62,10	63,63
1985	346380	1990	230206	67,06	62,10	69,81
1986	378828	1991	236377	60,77	56,98	62,90
1987	395418	1992	234267	59,78	60,63	59,34
1988	395189	1993	240269	59,28	61,13	58,36
1989	382221	1994	245887	62,86	67,90	60,41
1990	407148	1995	254401	60,39	69,65	56,23
1991	426558	1996	260224	59,64	66,47	56,20
1992	410910	1997	274384	63,33	66,67	61,41
1993	439801	1998	300761	62,39	69,02	58,82
1994	463240	1999	324734	64,93	65,94	64,39
1995	510377	2000	352305	63,63	71,17	60,25

Fonte: MEC/INEP/SEEC (Evolução do ensino superior 1980-1998) atualizado com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999; 200 e 2001 (MEC/INEP) Elaboração dos autores.

Para concluir as tendências quanto à estrutura do sistema e desempenho em indicadores-chave, cabe assinalar que muitas das mudanças percebidas, especialmente no sentido de melhoria da qualidade e da produtividade do sistema decorrem, entre outras coisas, do **maior grau de exigência da sociedade e do poder público sobre as instituições** por um lado e, por outro, do **incremento da concorrência** devido ao crescimento no número de atores no campo.

Neste contexto, há uma crescente pressão ou **cobrança por resultados, qualidade e flexibilidade** sobre as instituições de ensino superior, públicas ou privadas. Possivelmente, no futuro, a atuação dar-se-á em ambientes onde a transparência e o bom desempenho serão valores relevantes, e com isso as IES serão cada vez mais pressionadas a prestarem contas à sociedade sobre os impactos / resultados / conseqüências de suas ações, especialmente daquelas que são levadas a cabo com verbas públicas. Formuladores de políticas, mídia, pais de alunos e os próprios alunos estarão cada vez mais atentos aos resultados das ações tradicionais das instituições mas também às suas diversas externalidades, incluindo o exercício da responsabilidade social, ambiental, entre outras. Associa-se a isso a massificação dos conceitos da qualidade⁸⁴ e dos direitos do consumidor (neste caso a qualidade tende a ser cada vez mais incorporada como um valor social e também como um direito do cidadão e do consumidor) que mobilizam os alunos e o setor produtivo a aumentarem o grau de exigência sobre as instituições, especialmente no segmento privado.

Como resultante direta de tais transformações, bem como do incremento da competição no setor de ensino superior, fortalece a tendência de aumento do movimento de **profissionalização da gestão** das IES, a exemplo do que já vem sendo praticado em muitas outras instituições – privadas e públicas. Desta forma, a experimentação / utilização de métodos e ferramentas de gestão consagrados em outras esferas deverá ser, cada vez mais, voz corrente também entre as IES. Além disso, deverá se tornar comum a ocupação de cargos administrativos/financeiros por profissionais das áreas (muitas vezes com experiência em outras instituições no campo da gestão, do marketing ou do business) e não por professores que são ‘promovidos’ a funções administrativas sem o domínio dos conhecimentos técnicos específicos.

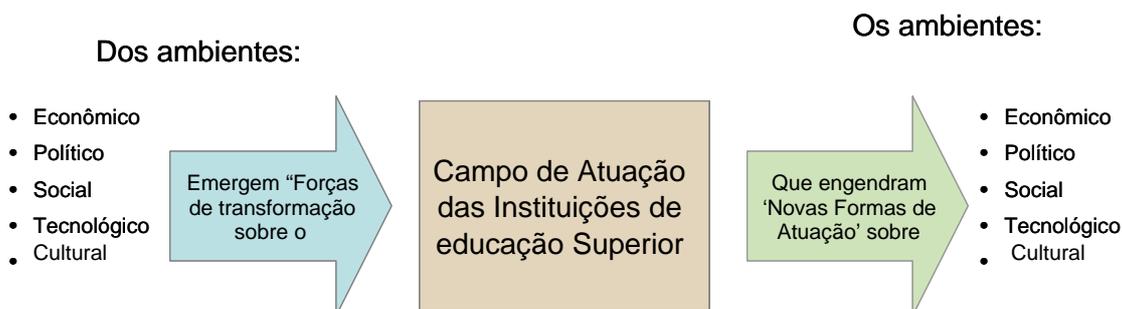
2.4. Fundamentos dos cenários: os condicionantes do futuro

Tendo por base todos os fatos, tendências e mudanças expostos até aqui, fica evidente que o ambiente de atuação do ensino superior e o próprio modo de conceituar este nível de educação estão passando por transformações de natureza e grau tão profundos que apontam para uma quebra de paradigmas com conseqüências ainda não de todo vislumbradas.

Porém, o perfil ou o contorno do que virá a ser o universo do ensino superior brasileiro no futuro será definido, essencialmente, pela evolução dos seguintes aspectos: (1) a natureza das forças externas de transformação que incidem sobre seu campo de

⁸⁴ Apenas como exemplo, observe-se a substancial expansão dos “Programas da Qualidade” nas instituições de ensino.

atuação (macro-ambiente e suas forças econômicas, sociais, demográficas, tecnológicas, políticas); (2) as mudanças internas no campo (incluindo o jogo de forças entre os atores e suas disputas de poder e conquista de espaço); e (3) os resultados que estas transformações produzem como externalidades (novos serviços, formas de ação, etc.) que por sua vez incidem sobre o ambiente econômico, social, político, etc.; realimentando o ciclo. A figura a seguir ilustra este processo:



Assim, o que irá definir a configuração que o ambiente do ensino superior terá no futuro serão as escolhas que os diversos agentes que compartilham o campo vierem a tomar em relação às restrições externas e da sua capacidade de levar adiante projetos próprios. Além dos invariantes nacionais e do ensino superior, que deverão estar presentes em qualquer contexto ou cenário que se imagine, o desenho do futuro para o setor irá depender da evolução de um conjunto de condicionantes que podem ser analiticamente classificados como mudanças em andamento e fatos portadores de futuro. Estes referem-se tanto ao macro ambiente (como transformações na pirâmide etária), ao comportamento da demanda e ao modo de funcionamento e regulação do setor.

2.4.1. Invariantes

Qualquer que seja o perfil que educação superior ou pós-média vier a assumir no futuro terá que lidar com um conjunto de tendências e processos do macro contexto e do contexto específico que são de difícil reversão, e por isso chamados de invariantes.

No âmbito do macro ambiente, os invariantes identificados são os seguintes:

1. Envelhecimento da população e mudanças no perfil demográfico
2. Reestruturação produtiva e interiorização do desenvolvimento da economia
3. Mudança nas relações de trabalho
4. Modernização da infra-estrutura econômica
5. Redefinição do papel do Estado

Focalizando o ambiente específico do ensino superior, os invariantes que emergem como relevantes são:

1. Forte expansão e diversificação da demanda de ensino superior
2. Valorização da educação como instrumento de mobilidade social
3. Deselitização do ensino superior: o crescimento no número de estudantes economicamente menos favorecidos
4. Maior presença de “alunos não tradicionais” (ou adultos profissionais) no ensino superior
5. Diversificação do sistema de ensino superior
6. Especialização das Instituições
7. Crescimento da Educação executiva ou de gestão
8. Expansão da oferta de produtos ‘in company’
9. Multiplicação de novos produtos e serviços associados ao ensino
10. Presença de novos atores no contexto da instituições de ensino superior
11. Acirramento da concorrência
12. Crescimento das Universidades Corporativas
13. Aumento das ações no campo da defesa do consumidor aplicadas às instituições de ensino
14. Valorização social da interdisciplinaridade e do “espírito empreendedor” como atributos da formação universitária
15. Maior controle do Estado sobre as instituições filantrópicas com impacto nas instituições de ensino superior
16. Consolidação da cultura da avaliação

A seguir, cada um destes tópicos é analisado de forma detalhada.

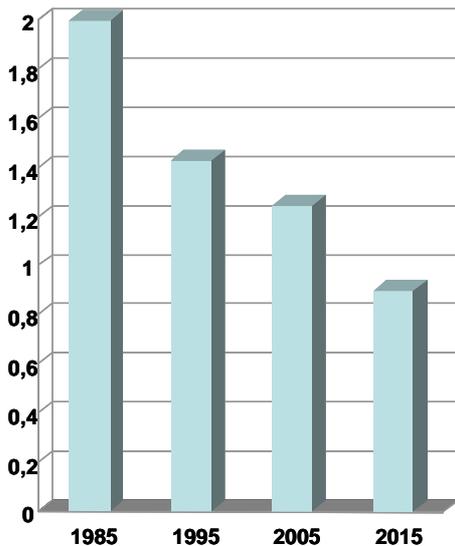
Invariantes Nacionais

I- Mudança no perfil demográfico

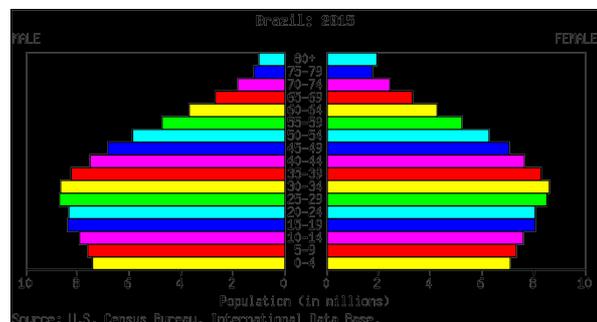
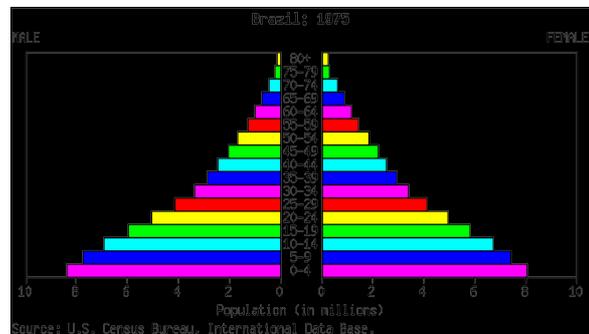
O declínio relativamente rápido da taxa de crescimento demográfico do Brasil evidencia uma tendência consolidada de lenta evolução da população e, principalmente, mudança da pirâmide etária brasileira. Como mostram os gráficos abaixo, a população brasileira vem declinando rapidamente o ritmo de expansão, devendo diminuir mais ainda no futuro, de acordo com as projeções do IBGE (chegando a menos de 1% ao ano em 2015); este movimento, associado à ampliação da longevidade, deve provocar uma mudança profunda na estrutura etária, com um envelhecimento significativo da população brasileira (ver gráficos com projeção da US Census Bureau. Esta mudança do perfil da população deve ter grande influência sobre as estruturas de mercado e de consumo de energia no Brasil, pela menor expansão do total de habitantes e pela alteração dos pesos relativos das diversas faixas etárias, ampliando a idade média dos brasileiros. Este desempenho demográfica também tende a ter influência na economia e nas demandas sociais, na medida em que o

envelhecimento aumenta as necessidades de gastos em saúde e previdência e, portanto, nos gastos e poupança pública.

Taxa de crescimento anual da População do Brasil



Fonte: IBGE



Estima-se que o país deverá chegar ao ano de 2020 com cerca de 45% da sua população nas áreas urbanas tendo mais de 40 anos⁸⁵.

II - Reestruturação produtiva da economia brasileira

Como resultado do efeito combinado da abertura externa e da modernização tecnológica, a economia brasileira ainda está passando por uma intensa reestruturação da base produtiva com aumento da competitividade, surgindo de novos segmentos dinâmicos, mudando, portanto, a estrutura produtiva nacional empresas. A incerteza reside no ritmo e na orientação a ser dada, por exemplo: ênfase nos segmentos industriais mais integrados ao mercado externo e/ou nos segmentos mais orientados para o mercado interno, inclusive com vistas à substituição de importações.

III - Mudança nas relações de trabalho

As inovações tecnológicas e alterações na estrutura produtiva do país estão levando a uma mudança nas relações de trabalho no Brasil, reduzindo o emprego formal e estável que caracterizou o ciclo anterior, levando ao aumento de trabalhadores informais e a novas formas de contrato, tais como sistemas

⁸⁵ IPEA. O Brasil na Virada do Milênio – Trajetória do Crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília, 1997.

cooperativos de produção e trabalho autônomo ou por conta própria integrado a redes de produção complexas.

Como componente das reformas estruturais propostas pelo governo (e já iniciada no anterior), merece destaque à flexibilização da legislação trabalhista, podendo introduzir mecanismos mais flexíveis de relações de trabalho que aumentem os empregos e diminua o Custo Brasil associado aos elevados encargos sociais; embora as mudanças nas relações de trabalho possam ser consideradas um condicionante de baixa incerteza; a natureza e profundidade das reformas da legislação constituem ainda uma grande incerteza.

IV - Modernização da infra-estrutura econômica

O Brasil registrou avanços importantes nas últimas décadas em alguns segmentos da infra-estrutura econômica, com destaque para a ampliação e modernização do sistema de telecomunicações e da tecnologia da informação, base importante para a competitividade da economia brasileira; embora existam ainda fortes estrangulamentos no sistema de transportes, incluindo portos e aeroportos, e problemas graves no setor elétrico, gerando delicados estrangulamentos, o Brasil apresenta um importante movimento de modernização de suas infra-estruturas, base para o aumento da competitividade da economia brasileira. Vale mencionar que parte considerável do Custo Brasil reside nesta questão, ora pela falta, ora pelas péssimas condições operacionais, especialmente em se tratando de rodovias e portos.

V - Redefinição do papel do Estado

Como resposta à crise fiscal das últimas décadas e ao esgotamento do Estado empresário, refletindo também uma tendência mundial, o Estado brasileiro vem passando por um processo de reestruturação e redefinição de papéis, diminuindo sua presença como produtor e gestor direto de atividades econômicas e de serviços; mesmo considerando a controvérsia em torno das agências reguladoras (e suas efetivas limitações), muito criticadas pelo governo atual, o Estado brasileiro deve consolidar sua posição como regulador e promotor do desenvolvimento, abandonando definitivamente seu antigo papel de grande investidor, mesmo que ainda tenha uma presença em algumas áreas, como energia. Existe uma tendência de revisão dos espaços e responsabilidades das agências reguladoras e das áreas de intervenção pública mas não parece razoável considerar uma reversão na tendência recente de concentração das funções do Estado na regulação e na promoção do desenvolvimento.

Invariantes do ensino superior no Brasil

I - Forte expansão e diversificação da demanda de ensino superior

Admite-se que, qualquer que seja o cenário, nos próximos anos a demanda de ensino superior continuará exibindo um crescimento expressivo em todas as regiões do país e em relação a todas as modalidades de oferta. Isso decorre tanto pelo aumento no número de concluintes do ensino médio (que pode variar

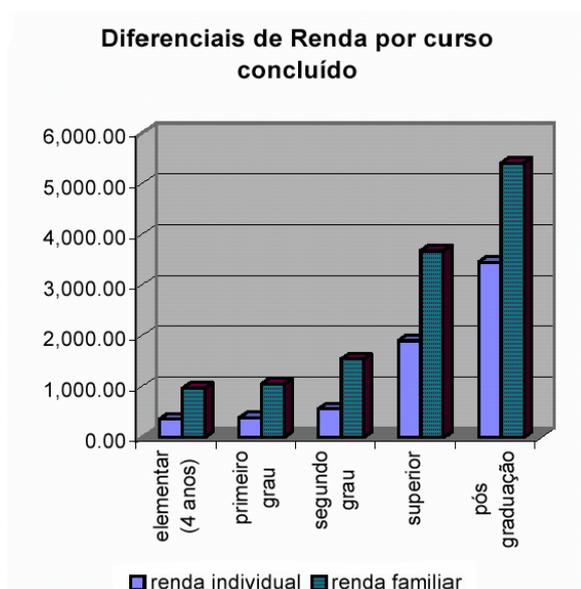
no seu ritmo de crescimento, mas que tende a continuar aumentado) quanto pelo retorno de profissionais aos bancos escolares para se atualizarem e reciclarem, como também pela busca de novos conhecimentos (e de novos significados para a vida) por parte da população que se enquadra na terceira idade.

II – Valorização da educação como instrumento de mobilidade social

Na sociedade do conhecimento, as credenciais educativas jogam um papel cada vez mais relevante na obtenção dos melhores lugares na estrutura social. Além de prestígio e status associado, níveis educacionais mais elevados também são associados à maior renda e melhor posicionamento no mercado de trabalho. É o que pode ser depreendido da seguinte afirmativa:

“há a percepção crescente das famílias, principalmente as de classe média, do valor inestimável de uma boa formação. A educação é um fator determinante de mobilidade e ascensão social. Você vê pessoas que topam pagar 3.000 reais ao ano por um curso não porque sejam ricas, mas porque acreditam em melhores oportunidades.”⁸⁶

Acresce ainda que nos países em desenvolvimento, diferentemente dos países já desenvolvidos, os investimentos em educação, especialmente na educação superior, tendem a, de fato, produzir níveis mais elevados de rendimentos e de mobilidade para aqueles que detêm um diploma como pode ser observado no gráfico a seguir⁸⁷.

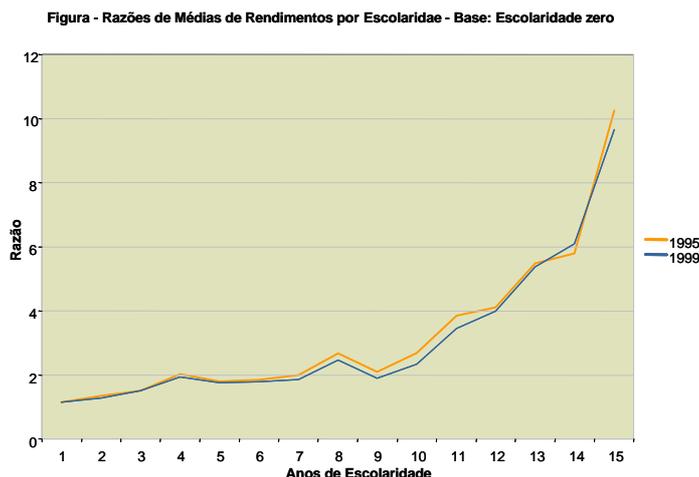


Fonte: IBGE, PNAD, 1998 (Apud Schwarzman, 2001; pág. 14)

⁸⁶ Revista Exame. O Meganegócio da Educação. Ano 36, n. 7 – 3/abril/2002. Pág. 37

⁸⁷ Extraído de: Schwarzman, Simon. A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. 2001. Pág. 14

Na mesma linha, estudos de Silva, com base em dados do IBGE, demonstram que um indivíduo com 15 anos de estudo (em tese o tempo que uma pessoa levaria para completar o ciclo de estudos incluindo o ensino superior) chega a ganhar quase 4 vezes mais do que o indivíduo que tem apenas o ensino fundamental (8 anos de estudos) e mais que o dobro do que tem o ensino médio (12 anos de estudo).



Fonte: Silva,, Nelson Do Valle. Gráfico elaborado com base nos dados dos Censos do IBGE e apresentados em palestra sobre desigualdade social no IFCS/UFRJ em dezembro de 2002

Além disso, cabe assinalar que este diferencial, para os brasileiros, é ainda mais significativo devido à nossa situação de extrema desigualdade social, porque a conclusão dos estudos superiores está normalmente associada a uma grande mobilidade ascendente para as populações de baixa renda, o que faz com que, entre outras coisas, a contribuição proporcional destas pessoas para a formação da renda familiar cresça com o acesso a níveis mais elevados de educação, indo de 36% para os que têm apenas a educação básica e média para 52% dos que tem educação superior.⁸⁸

Finalmente, ainda em se tratando da relação entre educação e desigualdade, estudos realizados por Barros e Mendonça indicam que a educação é o principal determinante da desigualdade de renda no Brasil, mais do que as diferenças de raça, de região, de setor, de gênero ou de experiência acumulada. Ou seja, se pegarmos a sociedade e a dividirmos em grupos de pessoas com níveis distintos de escolaridade, esta divisão responderia por *“entre um terço e metade da desigualdade total, mesmo levando em conta o efeito de essas pessoas terem raças e/ou gêneros diferentes, trabalharem em setores ou regiões distintas e com níveis de experiências particulares. A parcela que cabe a educação continua sendo a maior atribuível confirmando a proeminência da educação como determinante da renda familiar per capita do brasileiro.”*⁸⁹

⁸⁸ In: Schwartzman, Simon. A Revolução Silenciosa no Ensino Superior. O Ensino Superior em Transformação. Org. Eunice Ribeiro Durhan e Helena Sampaio. São Paulo: NUPES, 2001. pág. 14

⁸⁹ Ferreira, Francisco. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: Desigualdade e Pobreza no Brasil. Org. Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA; 2000 – pág. 141

III - Deselitização do ensino superior: o crescimento no número de estudantes economicamente menos favorecidos

Diretamente associada à tendência anterior e devido à tendência de aumento da cobertura do ensino médio, pode-se estimar que haverá uma maior pressão sobre o ensino superior proveniente de alunos menos favorecidos economicamente que, para serem absorvidos organicamente pelo sistema necessitam da ampliação das atuais fontes de financiamento (créditos educativos e outros), sem o que se corre o risco de ter uma forte elevação das taxas de evasão, além do crescimento da inadimplência e da ociosidade no setor privado (ainda maiores do que as que estão em vigência).

Mas esta tendência traz ainda outras conseqüências, uma vez que representa a entrada no sistema de uma população que tradicionalmente esteve alijada do mesmo: *“do alto clero, as universidades passaram a servir à nobreza, daí para a alta burguesia, e então para as classes profissionais. A sua expansão continua e passa a absorver os funcionários de todos os matizes. Finalmente, começa a entrar o povo, os filhos de operários”*⁹⁰. Esta população, por seu turno, chega às instituições portando menos credenciais e conhecimento prévio do que as gerações anteriores.⁹¹ Este movimento, a princípio difícil de reverter (e socialmente injusto de ser revertido) apresenta um novo desafio para as instituições – qual seja, elevar o nível de conhecimento e de capacidade de aprendizado deste contingente populacional dentro das suas possibilidades (ou levá-los até onde consigam chegar, sem excluí-los pela sua performance diferenciada de entrada).

Esta tendência desdobra-se em necessidades correlacionadas, tais como **a busca de metodologias adequadas e que dêem suporte a este resultado** – levando em conta que o nível de conhecimento e sua capacidade de articulação são diferenciadas da clientela que traz na sua bagagem o privilégio de ter feito sua educação anterior em escolas de primeira linha; e **a inclusão de disciplinas gerais ou ‘instrumentais’ em complementação à formação específica** – tais como português, matemática, inglês e outras, ofertadas como reforço da aprendizagem visando melhorar o perfil dos alunos e assim possibilitar sua melhor formação.

IV - Maior presença de “alunos não tradicionais” (ou adultos profissionais) no ensino superior

As constantes transformações nos conteúdos das profissões estimulam a volta aos “bancos escolares” de um público já formado, adulto e com uma trajetória profissional em curso. Este público possui necessidades bem específicas, dispõe de pouco tempo e precisa de conteúdos que os mantenham “coligados” com as grandes transformações que ocorrem em suas áreas de atuação. Uma boa parte também aprecia a cultura do auto-atendimento - forçando aos “fornecedores de educação” a adotarem práticas semelhantes às vigentes nos serviços modernos: conveniência e produtos de qualidade, representados por educação em “tempo real”, com conteúdos que possam ser imediatamente aplicados no trabalho.

⁹⁰ Castro, Cláudio de Moura. *Ensino Superior: o desafio de andar para frente*. In: O Ensino Superior em Transformação. Pág. 52.

⁹¹ Incitando a diagnósticos do tipo: “o ensino superior está em queda”, ou há uma ‘perda de qualidade crescente na matéria-prima’.

Acresce que esta tendência ganha ainda mais força quando se observa a mudança na composição da pirâmide etária brasileira.

Transformação no perfil do aluno alvo das instituições de ensino superior

Se de um lado, para o exercício pleno da cidadania, os indivíduos estão investindo na continuidade de seus estudos e os governos se preocupam com a elevação da escolaridade média da população, levando um número crescente de pessoas para o ensino pós-secundário, de outro lado as transformações no mercado de trabalho estão trazendo de volta aos bancos escolares um conjunto da população que há muito estava afastada do mesmo.

E somente muito recentemente alguns dos principais gestores das instituições de ensino superior estão se dando conta de que no futuro o aluno hoje tido como 'tradicional' ou desejável (recém saído do ensino médio, dependente dos pais, com tempo para dedicar-se aos estudos, que ingressa na instituição em torno dos 18 anos e não trabalha) será minoria dentre os estudantes matriculados no ensino superior⁹².

No Brasil, segundo os dados do último Censo da Educação Superior (disponibilizado em 2002 com dados relativos a 2001), a situação não é diferente, como pode ser observado a seguir na declaração do MEC:

“Os dados do Censo da Educação Superior mostram que o maior índice de crescimento do número de ingressantes na graduação foi entre os estudantes com 50 anos de idade ou mais. Em 2001, entraram 23% a mais de alunos nessa faixa etária do no ano anterior, totalizando quase 11 mil novos matriculados. No conjunto de todas as faixas etárias, o aumento foi de 16%. Entre os alunos de 24 anos ou menos, a elevação do número de ingressantes foi de 15%”.

A entrada de pessoas com mais de 50 anos na Educação Superior evidencia a importância que a sociedade tem demonstrado em relação à formação continuada. Dados do questionário-pesquisa respondido pelos alunos participantes do Provão detectam a pretensão da maior parte dos estudantes em prosseguir os estudos.” (In: MEC / INEP – Sala de Imprensa: Notícias do Censo da Educação Superior. Educação Superior ultrapassa meta e chega a três milhões de matrículas. 20 de novembro de 2002)

V – Diversificação do sistema de ensino superior

Uma das principais conseqüências do crescimento no número de instituições de ensino superior e na sua cobertura em termos da ampliação do atendimento é colocar sob juízo a viabilidade da adoção de um único modelo institucional como paradigmático ou exemplar para o conjunto do sistema.

A diversificação das necessidades, a transformação no mercado de trabalho, a massificação do ensino e os altos custos que o desenvolvimento de pesquisas envolve levam ao surgimento de tipos distintos de instituições. Destas, algumas (poucas) conseguem manter o desenvolvimento da pesquisa

A partir de 1997, quando foram criados os Centros Universitários, apenas 2 novas universidades particulares solicitaram ao MEC autorização para funcionamento. Por outro lado, em cinco anos foram abertos 70 Centros Universitários, dos quais 10 no RJ e 16 em SP.

⁹² Para se ter uma idéia, segundo o Departamento de Educação americano, o número de estudantes matriculados no ensino superior e que tem mais idade está crescendo mais rapidamente do que o número de estudantes jovens. Na década situada entre 1985-1995, a matrícula de estudantes com mais de 25 anos cresceu 20%, ficando acima do crescimento dos alunos com menos idade, que foi de 13%. (In: The Futures Project. Position Paper – Policies for Higher Education in the Competitive World. June 2000. Pág. 3)

e sua relação com o ensino, mas a grande maioria não dispõe de condições (financeiras, de recursos humanos, etc.) ou mesmo interesse para tanto.

Ou seja, necessidades diferenciadas remetem à respostas também distintas não só em termos dos produtos e serviços, mas também dos arranjos institucionais ou modelos capazes de promover tais ofertas. Dessa forma, o modelo único de universidade que reúne a pesquisa, o ensino e a extensão (modelo 'humboldtiano'), que se mostrou bastante adequado às sociedades durante um determinado momento histórico, tornou-se inviável para o conjunto das instituições.

Um sistema de ensino superior que tem como meta atingir cerca de 6 milhões de alunos nos próximos 8 anos não pode conceber que todas as IES estarão envolvidas em atividades de pesquisa ou de produção original de conhecimento nos moldes das grandes universidades como USP, Unicamp e UFRJ. Além disso, as necessidades do país não se limitam à formação da elite, mas também apontam para a importância da formação profissional, para a educação geral, para profissionais capazes de desempenhar bem a sua profissão sem necessariamente envolver atividades de pesquisa. A realidade deverá pressionar para que a oferta de ensino foque a qualidade mas, em se tratando da sua concretização, esta provavelmente dar-se-á em instituições diferenciadas quanto à sua missão e propósitos (isso mesmo que se assuma como modelo teórico a indissociabilidade entre ensino-pesquisa e extensão).

Um indício deste movimento é o próprio sistema utilizado para a classificação das instituições: atualmente, para efeitos de registro estatístico, o Ministério da Educação reconhece que as instituições de ensino superior dividem-se em: públicas (federais, estaduais, municipais) e privadas (comunitárias / confessionais / filantrópicas e particulares). Além disso elas podem ser universidades, centros universitários, faculdades integradas, centros de educação tecnológica e faculdades, escolas e institutos. Cada um destes, por sua vez, pode ter uma missão e propósitos específicos.

O marco legal de classificação das instituições de ensino superior no Brasil – autonomia para a abertura de cursos

- As universidades e centros universitários estão dispensados de solicitar ao poder público autorização para abrir novos cursos superiores. Entretanto esta autonomia não se estende aos cursos e campus fora da sede das universidades e nem aos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito (nestes, as corporações profissionais – Conselho Nacional de Saúde e Ordem dos Advogados do Brasil – tem que opinar, e a autorização é dada pelo Ministério da Educação em cada caso. Os centros universitários tem autonomia semelhante à das universidades, mas estão dispensados da obrigação de realizar pesquisa.
- As demais instituições – Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Escolas Superiores, Institutos Superiores – não gozam de autonomia, e devem ter seus cursos autorizados um a um pelo MEC.

(elaborado a partir de: Schwartzman, Simon & Schwartzman, Jacques. *O Ensino Superior Privado como Setor Econômico*. Agosto, 2002. Págs. 7 e 8)

A questão essencial por trás da diversificação é a definição dos graus de autonomia e de responsabilidade de cada modelo institucional – o que atualmente movimenta o debate em torno dos centros universitários, que dispõem de graus de liberdade para a abertura de cursos sem a contraparte de investimentos em pesquisas ou em capacitação docente que pesa sobre as universidades.

VI – Especialização das Instituições

Em paralelo à discussão sobre a diversificação do sistema, caminha o movimento de especialização das IES, uma vez que se constata que, nos tempos atuais, é cada vez mais difícil (em termos econômico-financeiros, gerenciais e de logística) para as universidades ofertarem uma gama de atividades de ensino ou pesquisa com variedade semelhante à das áreas de conhecimento hoje existentes e que se multiplicam em velocidade acelerada.

A importação pelas instituições de ensino superior de formas de gestão presentes nas atividades ‘de mercado’ estimula a busca de um “centro de gravidade”, “core business” ou “âncora”, uma vez que a prática recente tem demonstrado que quanto mais as organizações diversificam suas atividades-fim menos ágeis e governáveis elas se tornam. A concentração e aprofundamento em alguns negócios, competências ou atividades essenciais é a tendência dominante nos dias de hoje.

VII – Crescimento da Educação executiva ou de gestão

A tendência de profissionalização da gestão no mundo empresarial e também no setor público, acrescido da maior demanda por competitividade, incremento da concorrência nos setores produtivos, a redução das fontes de financiamento dos Estados e as correspondentes pressões por avaliação de resultados e focalização dos gastos públicos, abrem espaço para um tipo de atuação voltada à formação, capacitação e especialização dos gestores onde a questão da busca por eficiência, eficácia e efetividade vem sendo a tônica.

Em decorrência, no campo específico das instituições de ensino superior, novos contornos de oferta vão sendo definidos em torno de cursos como os MBA's oferecidos por IES nacionais e estrangeiras (em parcerias – tendo em conta o reconhecimento pelo MEC - ou não, voltados para demandas específicas de empresas).

Além da formação acadêmica propriamente dita, existe um campo em aberto dirigido para o suprimento de informação e a formação de executivos de primeiro ou segundo escalão. Seminários, cursos curtos, vídeos e periódicos voltados para disseminar conceitos e conhecimentos em gestão passam a dividir espaço junto aos MBA's nas mais diversas áreas (gestão hospitalar, de escolas, de energia, de pessoas, etc.).

Em torno desta oportunidade, empresas de consultoria, editoras, instituições de ensino tradicionais ou não e outros atores concorrem pelo mercado voltado aos executivos ‘top’,

Para Peter Drucker, a vida útil dos executivos está aumentando. Isso se desdobra em duas conseqüências. A primeira é de que, mesmo que estes se aposentem ‘oficialmente’, eles continuarão trabalhando mais ou menos em tempo integral até quase os 80 anos. A segunda é de que, provavelmente, eles “retornarão aos bancos escolares de uma forma ou de outra pelo menos a cada três anos.”
In: HSM Management. Encontro de mentes brilhantes - pag. 17

inovando com produtos destinados a este segmento na linha de disseminação (e não geração) de conhecimentos (como por exemplo, palestras, seminários, periódicos dirigidos) - o que começa a ser conhecido como educação executiva.

O MEC e a Regulamentação dos MBA's

Com o intuito de conter a 'febre' dos MBA's e zelar minimamente pela qualidade dos mesmos, em 3 de abril de 2001 o MEC estabeleceu portaria visando a sua regulamentação. Estabeleceu que os MBA's seriam classificados como Cursos de Especialização e o seu funcionamento depende do cumprimento de critérios mínimos de carga horária (pelo menos 360 horas), constituição do corpo docente (pelo menos 50% de professores portadores de títulos de mestres e doutores obtidos em programas de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos), e existência de trabalho de fim de curso (monografia ou dissertação). Para serem ofertados a distância, os MBA's precisam ser oferecidos por instituições credenciadas pela União e conter provas presenciais e defesa presencial da monografia ou do trabalho de conclusão de curso.

VIII – Expansão da oferta de produtos 'in company'

O crescimento da demanda por educação de executivos aliado à necessidade de busca de novas fontes de financiamento tem levado muitas instituições de ensino superior a desenvolverem programas de capacitação sob medida para empresas e demais instituições (órgãos públicos, ONG's, etc.). Este é um espaço que no Brasil vem sendo aproveitado por instituições privadas e também pelas públicas. Como exemplo, a Copead (escola de administração da UFRJ) recebe, pela venda de MBA's, programas de extensão e cursos para companhias entre 30 a 40% do seu orçamento. A Fundação Dom Cabral de MG, com os seus projetos 'in company', teve um crescimento de 40% entre 2000/2001 e recursos da ordem de R\$ 14 milhões. Situação semelhante é vivida pela FGV de SP, que com o pacote de programa e cursos de educação continuada (programas livres de curta duração), somado aos programas 'in company' obtém entre 25 e 30% de sua contribuição total (receitas menos despesas diretas) ou cerca de R\$ 30 milhões⁹³.

IX – Multiplicação de novos produtos e serviços associados ao ensino

Vinculado e derivado do crescimento e da diversificação das atividades educacionais voltadas ao ensino superior e acrescido da diferenciação na composição da demanda, emerge um amplo espectro de serviços relacionados (ou no entorno) voltados para o atendimento a necessidades específicas tanto de alunos quanto de instituições. Muitos destes serviços anteriormente eram fornecidos pelas próprias IES, mas estas, acompanhando a onda das terceirizações e da busca de foco no negócio principal, passaram a externalizá-los. Outros, no entanto, são inteiramente inéditos e correspondem à mudança de perspectiva e transformação no paradigma de funcionamento do setor. Podem

⁹³ In: O Estado de São Paulo, 10 de março de 2003. São Paulo / SP. Fundações ajudam a manter despesas de instituições públicas; e Escolas de Administração crescem com a alta do dólar.

ser analisados como novos 'players' que passam a compor também (como novos elos), de agora em diante, a 'cadeia produtiva' do ensino superior.

Em países como os EUA muitos destes serviços estão avançados, empregam milhares de pessoas e movimentam grandes somas de recursos. No Brasil o espaço já começou a ser ocupado e, dependendo do enfoque ou alvo, é possível encontrar um número razoável de 'fornecedores' no contexto. Dentre tais serviços destacam-se:

- serviços de consultoria e assessoria para instituições (universidades, faculdades, centros, etc.) para: (a) implantação de instituições ou unidades; (b) criação / aprovação de novos cursos
- serviços de realização de processos seletivos: (a) seleção de alunos (vestibular e outras formas de ingresso); (b) seleção de professores; (c) seleção de funcionários
- serviços de treinamento: (a) cursos de atualização em conteúdos específicos para docentes; (b) treinamentos / atualização em tecnologias educacionais para docentes; (c) cursos / oficinas para formação de docentes e processos de gestão escolar
- serviços de biblioteca: (a) catalogação (controle, classificação e preservação); (b) consulta; (c) empréstimo
- serviços associados ao e-learning: (a) soluções de hardware (venda ou aluguel de computadores e plataformas multi-mídia); (b) desenvolvimento / adaptação de metodologias; (c) desenvolvimento de sistemas de autoria; (d) suporte de conteúdo; (e) hospedagem de sites
- serviços administrativos / financeiros: (a) cobrança de mensalidades / taxas / inadimplentes; (b) seguro educação (para instituições ou para pessoas físicas); (c) desenvolvimento e implantação de sistemas de gestão e controle administrativo; (d) serviços terceirizados de: transporte, alimentação, gestão de estacionamento, vigilância e segurança
- serviços acadêmicos: (a) desenvolvimento e implantação de sistemas de controle acadêmico; (b) elaboração de material didático
- serviços educacionais complementares: (a) cursos de idiomas; (b) cursos de esportes e artes; (c) professores virtuais / tira dúvidas; (d) editoras e Museus
- outros serviços: (a) colocação de estagiários; (b) serviços de organização de formaturas; (c) empresas de intermediação diversas: fazem a ponte entre os provedores de educação superior e os "consumidores". Algumas estão voltadas a apoiar financeiramente os futuros alunos, outras a fornecer-lhes orientação e informações relevantes (a futuros, atuais e ex-alunos) e certificar o conhecimento por eles adquiridos. Podem ainda atuar na defesa dos interesses dos alunos, mobilizando estudantes e negociando cursos específicos e descontos junto às instituições de ensino, além de promover a busca de emprego e trabalho para os concluintes.

Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que instituições de ensino superior não são apenas 'consumidoras' destes serviços ou agentes passivos, ao contrário, muitas optam por ampliar sua atuação, fornecendo soluções aos pares e

abrindo-se à sociedade e ao sistema produtivo por meio do desenvolvimento de projetos específicos, prestação de consultorias e realização de pesquisas. E isso não é um processo reservado às instituições privadas – ele também se estende às públicas. É o caso, por exemplo, da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP, onde, embora a maior parte de suas despesas permaneçam sendo custeadas com verbas do governo estadual, a venda de pesquisas e consultorias para empresas (realizada via uma de suas três fundações) permitem à faculdade um adicional que é investido em cursos para professores e funcionários⁹⁴.

X – Presença de novos atores no contexto da instituições de ensino superior

Ao mesmo tempo em que a oferta de educação superior cresce, e como movimento natural da atratividade do campo, surgem novos atores no contexto. Além da presença de atores sem experiência ou tradição no campo educacional e que começam a atuar, principalmente, por meio da abertura de faculdades isoladas⁹⁵, o ambiente também tem registrado a presença de instituições ou atores com experiência educacional mas que tradicionalmente atuavam em outras modalidades ou níveis de ensino. É o caso, por exemplo, dos Serviços Nacionais de Aprendizagem⁹⁶ (os chamados “S’s” – SENAI; SENAC; SENAR; SENAT; e SEBRAE⁹⁷) que passam a ofertar cursos de tecnólogos, de graduação e de pós-graduação, ou instituições do ensino médio que optam por estratégias de expansão a jusante como o Grupo Pitágoras em MG ou o Objetivo em SP.⁹⁸

Cabe lembrar também o crescimento dos atores no ‘entorno’ do sistema, como os provedores de materiais instrucionais, editoras, museus e, os mais relevantes, as empresas de tecnologia que fornecem cursos de qualificação (e atuam como certificadoras, fornecendo diplomas que em determinadas áreas como telecomunicações e informática são exigidos pelo mercado de trabalho) e as universidades corporativas.

XI - Acirramento da concorrência

Este fenômeno, já bastante visível nos dias de hoje, é uma decorrência direta do anterior. Abstraindo juízos de valor a respeito, para muitos o ensino superior constitui hoje em dia um “negócio de alta atratividade” em virtude da grande expansão deste “mercado” o que explica a multiplicação e proliferação de novas

⁹⁴ In: O Estado de São Paulo, 10 de março de 2003. São Paulo / SP. Fundações ajudam a manter despesas de instituições públicas; e Escolas de Administração crescem com a alta do dólar.

⁹⁵ Este caso pode ser exemplificado por trajetórias como a de Claudio Haddad, ex-sócio do Banco Garantia e atual sócio do Ibmec, uma das mais conceituadas escolas de negócios brasileiras.

⁹⁶ Instituições para-fiscais financiadas com base em imposto compulsório sobre a folha de pagamento das empresas.

⁹⁷ Recentemente, estas instituições ampliaram suas ofertas, especialmente nas áreas que lhe são mais afins, como por exemplo Engenharia Têxtil no SENAI e Turismo e Hotelaria; Moda e Beleza; Artes e Comunicação Visual no SENAC. Este último, há pouco, inaugurou um grande campus, em São Paulo - capital, onde pretende ofertar cursos de graduação, pós-graduação e educação continuada.

⁹⁸ O grupo Objetivo atuava no ensino médio e pré-vestibular e criou a maior rede de ensino superior privado do país – a UNIP, que conta com 88 mil alunos (em 2002) e obteve um faturamento de 472 milhões de reais em 2001. Segundo o MEC, a UNIP é, atualmente, a maior instituição de ensino superior do Brasil, seguida de perto pela Universidade Estácio de Sá, com 60 mil alunos. Esta experimentou um crescimento de 76,6% entre 2000/2001. Em 1991 nenhuma das duas instituições aparecia no ranking das 20 maiores brasileiras instituições brasileiras. (In: Folha de São Paulo, 27 de janeiro de 2003. São Paulo / SP. Lucros na Educação)

unidades (universidades ou faculdades isoladas) em todas as regiões do país, especialmente as vinculadas a colégios de 2º. grau e/ou a cursinhos, que estão claramente pondo em prática uma estratégia de expansão pela verticalização “para frente” visando ocupar espaços no segmento de demanda mais dinâmica. Este tipo de expansão também significa uma estratégia de sobrevivência em longo prazo na medida em que, enquanto os níveis de ensino de 1º. e 2º. graus possuem “mercados” bem delimitados - dos 7 aos 17/20 anos e com a população crescendo a taxas decrescentes - o ensino superior tende a ser “permanente” alcançando um mercado que, em média, inclui todas as pessoas dos 17 aos 65 anos (ou mais), muito maior, portanto, que os dos outros níveis de ensino.

XII - Crescimento das Universidades Corporativas

Atuando de forma isolada ou em parceria com instituições de ensino superior nacionais e/ou estrangeiras, as universidades corporativas começam a ganhar maior peso no Brasil. Uma característica bastante marcante nestas iniciativas refere-se ao uso intensivo de recursos de ensino à distância, recursos estes “up-to-date” com a evolução tecnológica: videoconferências, CD-ROM, Internet, etc. Estudos realizados pela Faculdade de Economia e Administração da USP apontam um crescimento em torno de 275% no número de universidades corporativas no período de 2 anos: em 2000 havia cerca de 20 universidades de empresas em operação no Brasil, em 2002 este número estava próximo de 75. Entre os exemplos de empresas que mantêm, já há algum tempo instituições próprias de ensino encontram-se instituições privadas, como o Bank Boston, o Citibank, o MacDonald's, a Honda, mas também algumas grandes companhias públicas, como a Petrobrás e a Caixa Econômica Federal. Estas podem administrar orçamentos ainda maiores do que os da iniciativa privada e também atender a um número de alunos substancialmente mais elevado⁹⁹.

Esta prática, gerada no setor produtivo, espalha-se para outras instituições ou corporações que, em atitude similar, elaboram currículos e programas adequados às suas necessidades de capacitação dos profissionais (um bom exemplo é a criação da UNILEGIS – Universidade do Legislativo Brasileiro).

Algumas destas “universidades” atuam em parceria com instituições de ensino superior tradicionais¹⁰⁰ e seus cursos, não raro, podem habilitar os indivíduos à obtenção de créditos e diplomas nestas últimas¹⁰¹. Mas também contam com o apoio de consultorias privadas e outros atores sociais.

⁹⁹ A universidade da CEF, por exemplo, “serve a 55 mil funcionários, ministrando cursos que vão desde aulas de idiomas a pós-graduação lato e stricto sensu. O orçamento do projeto da CEF é de R\$ 35 milhões anuais. (...) A Petrobrás é outro exemplo de estatal com grande presença no mercado que apostou nos resultados da universidade corporativa. Oferece 900 cursos que, segundo a sua coordenação, atingem um terço dos seus 36 mil empregados em todo o país.” (In: Folha de São Paulo, 2 de março de 2003. São Paulo / SP. Estatais também tem “corporativas” e Escolas dentro de empresas crescem 275%)

¹⁰⁰ Como por exemplo, a parceria Sesi / UFRJ – COPEAD para o curso de formação de Gestores de Iniciativas Sociais; a parceria SENAI / UFSC para a pós-graduação lato sensu em formação de gestores, etc.,

¹⁰¹ No caso brasileiro, as universidades corporativas não são reconhecidas pelo MEC e portanto não podem certificar seus alunos, a não ser que estabeleçam parcerias com instituições de ensino reconhecidas. No caso da universidade corporativa da Petrobrás, todos os certificados que são concedidos são oferecidos por meio das parcerias firmadas com universidades federais de alguns estados, como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Já o BankBoston tem parceria com a Universidade Colômbia, nos EUA, garantindo que seus alunos, após cursarem o MBA na instituição, recebam certificado. O Citibank optou por fazer parceria com a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV), com o Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais

XIII - Aumento das ações no campo da defesa do consumidor aplicadas às instituições de ensino

A consciência do consumidor é um dos traços mais evidentes de transformação cultural na sociedade brasileira. O direito à obtenção de serviços compatíveis com os contratos firmados entre as partes começa a ser um valor social. A tendência é de que as IES comecem a serem cobradas pela sociedade com base no que 'prometem', ou seja, se garantem um número determinado de professores, de salas de aula, de computadores, de serviços de assistência, de estágios, entre outros, terão que cumprir com isso, sob o risco de serem contestadas judicialmente.

XIV - Valorização social da interdisciplinaridade e do "espírito empreendedor" como atributos da formação universitária

Esta é uma consequência direta do novo paradigma técnico-econômico, em grande parte baseado na produção flexível, na utilização simultânea e integrada de conhecimentos de várias áreas ou disciplinas, na exigência de tempos de resposta cada vez mais curtos e na tendência à extinção do vínculo de emprego formal assalariado. No mercado de trabalho, a capacidade de resolver problemas - ou, melhor ainda, de evitar que eles surjam - já aparenta estar sendo mais valorizada do que especializações específicas. Os generalistas, com sólida formação básica; e os profissionais "híbridos"¹⁰² estão ocupando fatias crescentes do mercado de trabalho. E, mais ainda, têm vantagem aqueles que, ao invés de um vínculo empregatício, têm capacidade para montar e operar o seu próprio negócio, mesmo que este seja uma empresa individual. O desenvolvimento destas competências está sendo cada vez mais exigido das universidades. Em paralelo, o crescimento das incubadoras de empresa e empresas Junior contribuem para o fortalecimento desta tendência.

XV - Maior controle do Estado sobre as instituições filantrópicas com impacto nas instituições de ensino superior

A necessidade dos Estados em melhorar sua arrecadação e a qualidade ou efetividade de seus gastos ou renúncias fiscais, vem conduzindo a uma maior pressão sobre as entidades filantrópicas no sentido de tornarem transparentes suas ações e a efetividade das mesmas. O percentual de recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção previdenciária da qual se beneficiam as entidades filantrópicas brasileiras é estimado em R\$ 2,18 bilhões em 2003, o que estimula o 'aperto' na fiscalização. Em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi feita uma operação 'pente fino' nas 200 maiores entidades e descobriu-se que 20 delas não seguiam as regras da filantropia,¹⁰³ que no caso das universidades e demais instituições de ensino superior consiste na aplicação

(Ibmec) e com a Fundação Dom Cabral. (In: Folha de São Paulo, 2 de março de 2003. São Paulo / SP. Cursos não têm reconhecimento do MEC.)

¹⁰² Engenheiros especializados em próteses e órgãos artificiais; advogados que "operam" comércio exterior; biólogos que manejam florestas renováveis; contadores com profundo conhecimento jurídico etc.

¹⁰³ Folha de São Paulo, 21 de fevereiro de 2003. São Paulo / SP. Entidades filantrópicas sofrerão devassa. Julianna Sofia

de 20% do faturamento em atividades sociais ou em bolsas de graduação.¹⁰⁴ Recentemente, o Conselho Nacional de Assistência Social cassou, de forma definitiva, o certificado de filantropia de quatro instituições de ensino superior que não comprovaram o cumprimento dos requisitos presentes na lei de assistência social¹⁰⁵.

XVI - Consolidação da cultura da avaliação

A disseminação dos conceitos e valores associados à qualidade caminham em paralelo com a consolidação de práticas de avaliação: o que não se mede dificilmente se consegue gerir. A tendência é de que os processos atuais de avaliação do ensino superior a cargo do governo federal sejam revistos e/ou aprimorados e que comecem a conviver com outros processos conduzidos por organizações internacionais, não governamentais, entre outras, possibilitando aos futuros alunos elaborar suas escolhas com base em uma multiplicidade de fontes de informação e de abordagens.

2.4.2. Mudanças em Andamento e Fatos Portadores de Futuro

Além dos invariantes, é importante, na concepção dos cenários, levar em conta os eventos e processos já em curso e que permitem inferir na direção de sua continuidade (mudanças em andamento) e aqueles que são muito incipientes ou emergentes (fatos portadores de futuro). Isso tanto no que se refere ao macro contexto (plano nacional) quanto no ambiente específico do ensino superior.

As mudanças em andamento e fatos portadores de futuro identificados referentes ao macro contexto são:

1. Institucionalização da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal
2. Alta relevância do esforço exportador brasileiro
3. Interiorização do desenvolvimento
4. Ampliação dos mecanismos de regulação nas relações entre os agentes econômicos
5. Crescentes demandas para resolução e prevenção de impactos ambientais
6. Crescente judicialização da cultura brasileira
7. Aumento da importância do cliente-consumidor e reconhecimento do valor do mercado

Complementarmente, as mudanças em andamento e fatos portadores de futuro focalizados no ensino superior são:

¹⁰⁴ Os certificados as entidades filantrópicas precisam ser renovados a cada três anos. Em 2002 foram negados 112 pedidos, de renovação. (In: Correio Brasiliense, 23 de fevereiro de 2003. Brasília / DF. Filantropia)

¹⁰⁵ As instituições que perderam o certificado de filantrópicas são: Fundação Educacional Lucas Machado, de Belo Horizonte (MG); a Severino Sombra, de Vassouras (RJ); o Instituto Presbiteriano Mackenzie, de São Paulo e a Universidade Gama Filho do Rio de Janeiro. (In: Jornal O Globo, 10 de junho de 2003. Rio de Janeiro / RJ. "Gama Filho e mais 3 universidades perdem o título de filantrópicas")

1. Incremento da cobrança por resultados das instituições de ensino superior
2. Profissionalização da gestão das universidades brasileiras
3. Crescimento no número de instituições privadas particulares de ensino superior e na sua participação no sistema
4. Crescimento da inadimplência
5. Pressão e exigências crescentes de qualidade e flexibilidade sobre o ensino superior privado
6. Adoção de formas alternativas ao vestibular para o ingresso no ensino superior
7. Expansão do ensino a distância
8. Novos arranjos institucionais
9. Novas formas de financiamento do ensino superior
10. Abertura das Instituições de Ensino superior para o capital financeiro
11. Revisão do sistema de avaliação
12. Surgimento de novas instâncias ou atores atuando na avaliação do ensino superior
13. Estabelecimento de contratos de gestão entre o Estado e as IES's
14. Aproximação das instituições de ensino superior com o setor produtivo
15. Adoção de ações afirmativas nas instituições de ensino superior
16. Criação de uma "Agencia Nacional da Educação"
17. Certificação profissional periódica
18. Eliminação do credencialismo para as profissões que não impliquem em risco à vida
19. Erosão dos privilégios concedidos aos portadores de diplomas de ensino superior

A seguir é feito um breve detalhamento de cada um destes tópicos.

Mudanças em Andamento e Fatos portadores de Futuro relativos ao Brasil

I - Institucionalização da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal

Parece dominante em todas as forças políticas do Brasil a preocupação e a defesa da estabilidade macro-econômica como condição para o desenvolvimento nacional; desta forma, a austeridade na gestão macro-econômica e a responsabilidade fiscal deixam de ser espaços de conflitos políticos e ideológicos, incorporando-se nas propostas políticas de todos os segmentos; isto parece confirmado e reforçado pela manutenção da política macro-econômica do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, consolidando a tendência.

II - Alta relevância do esforço exportador brasileiro

A vulnerabilidade externa da economia brasileira e as vantagens competitivas em alguns setores produtivos, como o agro-negócio, deve consolidar, nas próximas décadas, a prioridade dos governos para a exportação e ampliação da participação do Brasil no comércio mundial, explorando novas oportunidades comerciais.

III – Interiorização do Desenvolvimento

A reestruturação da economia das últimas décadas, combinada com investimentos dos eixos de desenvolvimento tem promovido um processo de reorganização do território brasileiro, destacando a interiorização da economia e a ocupação de novas fronteiras agrícolas no Brasil; esta tendência deve persistir nas próximas décadas, com a consolidação da expansão do agro-negócio no Centro-oeste e parte da região Norte.

IV - Ampliação dos mecanismos de regulação nas relações entre os agentes econômicos

Independente de eventuais reformulações no papel do Estado e de definições quanto ao marco regulatório, existe uma forte tendência de criação de regras estáveis de regulação das relações econômicas e comerciais assegurando maior confiabilidade aos agentes econômicos e garantia dos seus investimentos (embora haja incerteza com relação à natureza e orientação dos mecanismos de regulação).

VI Crescentes demandas para resolução e prevenção de impactos ambientais

O crescimento da consciência ambiental e sua manifestação nas políticas públicas deve se consolidar nos próximos anos, levando à ampliação e melhoria dos mecanismos de gestão do meio ambiente.

VI - Crescente judicialização da cultura brasileira

Há duas décadas, o Poder Judiciário era algo estranho à maioria do povo brasileiro. Hoje já se verifica uma clara tendência de recorrer cada vez mais ao Judiciário para a resolução de conflitos; tanto aqueles referentes aos interesses contrariados entre indivíduos, como também entre interesses individuais ou coletivos contrariados pelo Estado.

VII - Aumento da importância do cliente-consumidor e reconhecimento do valor do mercado

Os critérios de eficiência e efetividade encontram-se cada vez mais disseminados pelas instituições privadas e também nas públicas. Os produtos e serviços são medidos pela sua capacidade de atender a demandas específicas dos clientes-consumidores e agregar valor aos mesmos. Esta nova forma de ver o mercado que individualiza as relações e valoriza a concorrência atingiu também as instituições educacionais, que passam a ser cobradas pela sua capacidade de apresentar respostas aos problemas concretos que se colocam pela sociedade e sistemas produtivos.

Mudanças Em Andamento e Fatos Portadores de Futuro Focalizados No Ambiente do Ensino Superior Brasileiro

I - Incremento da cobrança por resultados das instituições de ensino superior

As instituições de ensino superior, públicas ou privadas, provavelmente irão atuar, no futuro, em um contexto onde a transparência e o bom desempenho serão valores relevantes, e com isso estas instituições serão pressionadas a prestar contas à sociedade sobre os impactos / resultados / conseqüências de suas ações, especialmente daquelas que são levadas a cabo com verbas públicas – o que coloca em pauta a definição de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Formuladores de políticas, mídia, pais de alunos e os próprios alunos estarão cada vez mais atentos aos resultados das ações tradicionais das instituições mas também às suas diversas externalidades, incluindo o exercício da responsabilidade social, ambiental, entre outras.

II - Profissionalização da gestão das universidades brasileiras

As mudanças no contexto político e econômico do país, o acirramento da concorrência e a popularização de novos métodos de organização e gestão parecem estar dando origem a uma tendência que já começa a dar os primeiros sinais de visibilidade: trata-se do adensamento da presença de profissionais (com experiência em gestão ou em business) na administração das instituições de ensino, em geral, e do ensino superior, em particular. Esta presença, que hoje é mais evidente na área econômico-financeira, poderá ampliar-se para outros segmentos da prestação de serviços (extensão, hospitais, serviços técnicos, logística) podendo alcançar, mais adiante, postos e posições até então ocupados por profissionais de ensino. Além disso, foco em resultados e a utilização de instrumentos diversos de gestão e controle começam a fazer parte da realidade de muitas instituições. No entendimento de Paulo Renato, ex-ministro da educação, as empresas que atuam na área de educação deverão “*passar por um*

rigoroso processo de profissionalização da gestão, o que pode levar a um movimento de fusões e aquisições”¹⁰⁶.

III – Crescimento no número de instituições privadas particulares de ensino superior e na sua participação no sistema

Nos últimos anos tem-se registrado um grande incremento no número de instituições juridicamente classificadas como particulares: tomando-se o triênio de 1999-2001¹⁰⁷ enquanto o número total de instituições comunitárias/confessionais ou filantrópicas reduziu em 20%¹⁰⁸, as instituições particulares cresceram em 72%.

Tabela 7- Número total de instituições privadas

Ano	Total de Instituições Privadas	Instituições privadas particulares	Instituições privadas comunitárias / confessionais ou filantrópicas
1999	905	526	379
2000	1004	698	306
2001	1208	903	305
Crescimento 1999/2001	34%	72%	-20%

Fonte: Sinopses estatísticas dos Censos do Ensino Superior de 1999, 2000 e 2001. Mec/Inep. Elaboração: Dos autores.

Muitas das instituições particulares são fundadas por proprietários ou mantenedores que não são oriundos do meio educacional, ao contrário, tem suas origens e formação no campo político ou empresarial¹⁰⁹, e ‘trazem’ para o ambiente de atuação práticas e valores que são ‘legitimados’ nestas esferas. Daí alguns afirmarem que no Brasil também a educação está se tornando um

¹⁰⁶ Segundo sua percepção, as “empresas do ensino privado têm de enfrentar hoje a difícil equação de acentuado aumento de custos e redução da receita. Para melhorar a qualidade e ganhar mercado, estão sendo canalizados mais recursos no aprimoramento do serviço educacional e na divulgação e propaganda para o mercado. Por outro lado, há uma forte tendência de queda no preço das mensalidades, não só pelo aumento da competição e pelo crescimento da inadimplência e evasão, mas também porque os alunos que estão chegando às faculdades são da classe C, com renda familiar mensal de apenas R\$1 mil.” (In: Gazeta Mercantil, 26 de junho de 2003. Conhecimento é um bom Negócio. Pág. A-16 e capa.)

¹⁰⁷ Antes de 1999 os Censos do Ensino Superior não faziam distinção entre as instituições particulares e as comunitárias/confessionais/filantrópicas. Todas eram classificadas como privadas.

¹⁰⁸ Cabe lembrar que algumas destas instituições perderam a filantropia.

¹⁰⁹ Este último caso pode ser exemplificado por trajetórias como a de Claudio Haddad, ex-sócio do Banco Garantia e atual sócio do Ibmec, uma das mais conceituadas escolas de negócios brasileiras. Mas vale lembrar que esta ‘contaminação’ do campo educacional não se fez impunemente. Há dois anos atrás (2001) a mídia (jornais e revistas) fez uma ampla cobertura denunciando as irregularidades que estariam ocorrendo na concessão de alvarás para a abertura de novas instituições. Afirmava-se que tais alvarás assim como a liberação de cursos estaria sendo utilizada como ‘moeda de troca’ entre o MEC e seus beneficiários, numa relação em que os critérios de meritocracia estariam sendo suplantados por práticas de favoritismo (ver, por exemplo: Jornal do Brasil, 20 de maio de 2001. Pág. 4 – Governo abençoa políticos com alvarás de faculdades.). Em março deste ano (2003), as irregularidades cometidas neste aspecto voltaram a ser denunciadas, envolvendo supostas fraudes ocorridas na aprovação de 37 cursos. Todos os suspeitos de cometer as ‘fraudes’ ou ‘irregularidades’ ocupam ou já ocuparam cargos de confiança no MEC. Estas irregularidades comprometem 27 instituições, sendo 3 delas controladas pelo grupo Objetivo (Folha de São Paulo, 26 de fevereiro de 2003. São Paulo / SP. Governo Investiga Fraude em Novos Cursos. Gabriela Athias)

'negócio' lucrativo ou um mercado em expansão. A maior possibilidade de atendimento às demandas da sociedade por ensino superior é o lado positivo deste movimento. Sua contrapartida é o risco da perda de qualidade e da concorrência predatória.

IV - Crescimento da inadimplência

Segundo pesquisa divulgada pelo jornal Folha de São Paulo,¹¹⁰ nos últimos seis anos, os 7,9 milhões de famílias que são consideradas de classe média no Brasil - os principais consumidores de educação superior - perderam mais de 30% da sua renda em valores reais (descontada a inflação do período), sendo ainda que metade desta perda ocorreu no ano passado (2002).

O aumento das taxas de desemprego acrescida da onda de terceirizações e a deterioração dos salários vêm conduzindo a um '*processo estrutural de empobrecimento da classe média*' como afirmam alguns analistas.¹¹¹ Ou seja, mais do que uma questão meramente conjuntural, o que está em curso é uma transformação na estrutura social, com uma mobilidade social descendente. Esta perda do poder aquisitivo incide sobre várias dimensões do consumo de bens e serviços (símbolos de status que até então eram assegurados) como, por exemplo, a redução das atividades de lazer (viagens, clubes, academias de ginástica, teatros, etc.), a substituição de produtos no cesto de compras (bebidas, alimentos importados, etc.), e o corte nos planos de saúde e, também, na educação. Neste último caso, dois movimentos já são perceptíveis: (a) a transferência dos filhos de pais da classe média de instituições privadas para públicas¹¹² (podendo contribuir para incrementar a demanda sobre estas últimas, subindo a relação candidatos/vaga) e (b) o aumento da inadimplência.

Estima-se que, entre as universidades, apenas 40% dos alunos conseguem manter seus pagamentos em dia. O crescimento da inadimplência é acentuado: há 10 anos atrás, apenas 1,5% dos alunos das instituições de ensino superior encontrava-se nesta situação; hoje em dia os inadimplentes (mesmo após o período de renovação da matrícula) chegam a somar 7% (no Estado de São Paulo, apenas no primeiro semestre de 2003 o índice aumentou para 10,8%¹¹³).

Entidades como o Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino do Estado de São Paulo (SIEEESP) avaliam que contribui, para a piora do quadro geral das instituições, a vigência de medida provisória n. 1.930, editada em 1999,¹¹⁴ que

¹¹⁰ Pesquisa encomendada à empresa Ipson-Marplan e realizada em nove das principais capitais brasileiras (Grande São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Brasília e Fortaleza), divulgada em 15 de junho de 2003 – Folha de São Paulo (15/06/2003) – Pág. B1 – Crise afasta classe média do paraíso.

¹¹¹ Afirmativa de Waldir Quadros, professor da Unicamp e veiculada no Jornal Folha de São Paulo (op. Cit.)

¹¹² A pesquisa revelou que no ano passado (2002) caiu 2,1% o percentual de filhos da classe média alta em escolas particulares, ao mesmo tempo em que aumentou em 3,7% o percentual destes estudantes na rede pública: "*Na classe A já chega a 18,3% o percentual de estudantes entre 10 e 19 anos de idade que freqüentam escolas do governo. Na classe B este percentual sobre para 54,8%.*" Folha de São Paulo (15/06/2003) – Pág. B4 – Aperto faz classe média baratear hábitos.

¹¹³ Inadimplência – um novo sinônimo de crise. Folha Dirigida. 12/06/2003 – Alessandra Moura Bizoni.

¹¹⁴ Conhecida entre os dirigentes dos estabelecimentos de ensino superior como MP do Calote, impede que os alunos inadimplentes sofram punições pedagógicas ou administrativas ao longo do período letivo: "*os devedores não podem ser impedidos de freqüentar atividades dentro ou fora das salas de aula. As avaliações devem ser feitas normalmente e as escolas não podem negar o fornecimento de documentos como histórico escolar e pedido de transferência. Além disso, a lei protege alunos contra qualquer tipo de constrangimento, coação ou tratamento diferente em sala de aula.*" (In: Inadimplência – um novo sinônimo de crise. Folha Dirigida. 12/06/2003 – Alessandra Moura Bizoni.)

garante aos alunos inadimplentes o direito de continuarem estudando até o fim do ano letivo.

Para fazer frente a este crescimento, as instituições de ensino vem buscando alternativas e debatendo sobre medidas que variam desde o impedimento da reedição da medida provisória e chegam até a cogitar a existência de 'fiador' para a matrícula dos alunos.

V - Pressão e exigências crescentes de qualidade e flexibilidade sobre o ensino superior privado

Decorre de duas fontes distintas. De um lado, dos próprios alunos e do setor produtivo, motivados (ou premidos) pela massificação dos conceitos da qualidade¹¹⁵ e dos direitos do consumidor (neste caso a qualidade tende a ser cada vez mais incorporada como um valor social e também como um direito do cidadão e do consumidor). De outro lado, do Estado enquanto ente regulador buscará zelar pela ampliação e melhoria da qualidade dos processos de ensino por meio da implantação de diversos mecanismos de avaliação. A conjugação destas duas "forças" indica claramente que maiores pressões pela qualidade se farão sobre as instituições particulares de ensino superior.

VI - Adoção de formas alternativas ao vestibular para o ingresso no ensino superior

O sistema tradicional de seleção para o ingresso no ensino superior, o famoso vestibular, objeto de críticas que remontam a longas datas, vem sendo cada vez mais substituído ou complementado por outras formas de seleção. Além do ENEM também vem sendo utilizada a avaliação seriada onde os estudantes do ensino médio são avaliados ao final de cada série, transferências internas e externas e o retorno dos alunos já graduados. Há cinco anos, 1 em cada 16 alunos entrava nos cursos superiores por meio do vestibular, hoje a proporção é de 1 para cada 10 estudantes¹¹⁶.

VII - Expansão do ensino a distância

A oferta de cursos a distância no Brasil já são expressivas, embora muito abaixo da capacidade de expansão. Para isso contribuem restrições de natureza legal, cultural e de infra-estrutura. Mas sua presença é sentida, sobretudo, nos cursos livres, na extensão, na educação continuada e em algumas pós-graduações lato-sensu. A expansão na graduação tende a ser mais lenta, especialmente pelas restrições legais. Porém algumas medidas de fomento já estão sendo tomadas no sentido de reverter este quadro, dentre estas destacam-se além da reestruturação do consórcio de instituições de ensino superior das universidades públicas (Unirede) visando a capacitação de um número maior de professores, a publicação da Resolução 2.253 que faculta às instituições de ensino superior a realização de até 20% de sua grade curricular de disciplinas a distância – adoção

¹¹⁵ Apenas como exemplo, observe-se a substancial expansão dos "Programas da Qualidade" nas instituições de ensino.

¹¹⁶ Folha de São Paulo, 18/10/2003. Seleção paralela concorre com o vestibular.

de modelos mix. Além destes, o edital da FINEP para a criação de pólos de educação a distância deverá estimular ainda mais este crescimento. É neste contexto que um grande número de empresas nacionais e internacionais fornecedoras de insumos e de e-learning para empresas, instituições de ensino e alunos individuais têm se posicionado. *“Fornecedores de tecnologia pura ou de aplicativos especializados têm convivido com empresas fornecedoras de conteúdos, portais, integradores de soluções, etc. Empresas de consultoria e de serviços têm ofertado soluções completas e integradas de e-learning, cobrindo uma larga faixa de aplicações: da implementação de portais universitários até a construção de universidades corporativas.”*¹¹⁷ Por fim cabe lembrar a meta anunciada pelo Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, de ampliar o atendimento das universidades públicas por meio do ensino a distância, chegando em 2007 com 400 mil alunos matriculados na rede pública de ensino superior a distância¹¹⁸.

VIII - Novos arranjos institucionais

Em relação especialmente aos arranjos institucionais, a criação de universidades virtuais para a oferta do ensino a distância e de consórcios para a atuação tanto no EAD, quanto no ensino presencial e na oferta de serviços ligados ao ensino superior (consultorias, desenvolvimento de pesquisas, etc.) é uma tendência relevante mas ainda incipiente no Brasil. Cabe ainda lembrar que o modelo brasileiro de certificação é uni-institucional e a formação de consórcios levanta a questão da multi-institucionalidade, colocando a dúvida sobre como será feito o processo de credenciamento dos alunos.

Devido a essas limitações, as experiências em curso não são muito abrangentes para o ensino formal, porém já se verifica com maior nitidez a presença de algumas universidades em consórcios internacionais para o desenvolvimento de pesquisas de porte, como o projeto Genoma por exemplo. Parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras também estão sendo buscadas, especialmente na oferta de cursos de pós-graduação e MBA's, estimulando o intercâmbio de alunos, a realização de partes de cursos em outros países, entre outros¹¹⁹. Além destas, procura-se solução para questões nacionais ou para o melhor aproveitamento dos recursos naturais. É o caso, por exemplo, de duas parcerias recentes: a primeira firmada entre a Universidade das Nações Unidas e a Universidade Federal do Mato Grosso e outras instituições nacionais e regionais para a criação de um programa de pesquisa e de formação de profissionais em temas relacionados ao Pantanal Mato-grossense; a segunda é o programa firmado pelo Governo de Minas Gerais, visando a formação de 15 mil professores do ensino fundamental, que estabelece a colaboração entre a Universidade de Las Palmas, na Espanha, e uma rede de 18 instituições públicas e privadas brasileiras.¹²⁰

¹¹⁷ In: O Valor da Indústria de e-learning. Birochi, René. Revista Ensino Superior, edição 62. 2003.

¹¹⁸ Jornal O Globo 24/10/2003. MEC quer 400 mil universitários no ensino a distância.

¹¹⁹ Cabe lembrar que a legislação brasileira não permite que instituições estrangeiras instalem campus em território nacional individualmente, ou seja, a sua entrada só é possível por meio de convênio com instituição nacional, e esta é a responsável pelo credenciamento junto ao MEC.

¹²⁰ In: Comunicação UNIFESP. Entrevista com Marco Antônio Rodrigues Dias – Assessor das Nações Unidas contesta regras da OMC. In: www.unifesp.br/comunicacao/jpta/ed172/entrev.htm obtido em março de 2003.

A Formação de Consórcios para o desenvolvimento do EAD no Brasil

No ensino a distância, a partir do ano 2000, a formação de consórcios para o desenvolvimento de programas ganhou impulso com a criação de três grandes redes: (1) a Universidade Virtual Brasileira – um pool de oito instituições privadas e comunitárias que cobre todas as regiões do país; (2) a Universidade Virtual do Rio Grande do Sul – congregando quase todas as universidades comunitárias do Estado; e (3) a Unirede – um consórcio formado por 70 instituições públicas de ensino superior. De acordo com João Vianney, um dos estudiosos desta questão, os consórcios representam, para o ensino a distância uma possibilidade de expansão segundo uma nova geração ou paradigma de trabalho:

“o modelo anterior de universidade a distância era o de uma unidade produtora e controladora central, que apenas redistribuía para centros de apoio distantes os materiais instrucionais, testes de avaliação e tutores para orientar os alunos. O novo modelo, na verdade emergente também na Europa e na América do Norte, atua descentralizado, onde cada instituição agrega competências acadêmicas e tecnológicas para formar universidades virtuais no ciberespaço. Ao invés de edificações, constroem-se conceitos e marcas.”¹²¹

Por outro lado, os consórcios apresentam novos problemas e dificuldades uma vez que rompem com o padrão da uni-institucionalidade. É o caso, por exemplo, de redefinir os critérios de matrícula e de certificação tradicionais: *“matriculado numa universidade virtual constituída pela cooperação entre inúmeras instituições universitárias, o aluno poderá contar com professores de diversas instituições em um programa comum. Por quem ele será certificado?”¹²²* Há quem aposte que a solução será o desenvolvimento de processos de credenciamento gerais, via exame nacionais para que se possa fazer a habilitação dos diplomas¹²³. Mas esta é apenas uma das várias perguntas que permanecem em aberto.

Um pouco mais sobre a UNIREDE

A proposta da Unirede abrange os níveis de graduação, pós-graduação, extensão e educação continuada. O consórcio possibilitou a cooperação entre universidades e escolas técnicas, evitando o isolamento e duplicidade entre suas iniciativas. Entre outros avanços, também desobrigou o pagamento de direitos autorais pela disseminação de metodologias, tecnologias e conteúdos elaborados nas instituições.

Todas as consorciadas têm experiência na área de educação a distância, motivo pelo qual a universidade virtual recebe o apoio dos ministérios da Educação (MEC), da Ciência e Tecnologia (MCT) e outros parceiros.

A parceria com o MEC, por exemplo, possibilitou a estruturação de um ambicioso programa de educação à distância, o **“TV na Escola e os Desafios de Hoje”**, para habilitar professores da rede pública do ensino fundamental e médio ao uso de TV e vídeo nas atividades pedagógicas. Outro curso em andamento é o **“Formação em Educação a Distância”**, cujo objetivo é capacitar educadores de nível superior para a estruturação de cursos a distância.

Retirado de: <http://www.unirede.br/quemsomos/index>

¹²¹ Vianney, João. Universidade Virtual: a virtualização dos serviços acadêmicos no ensino presencial e a criação de um novo conceito para o ensino superior a distância. In: O ensino superior em transformação. Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) / USP, 2001. Pág. 93

¹²² Vianney, João. Op. Cit.

¹²³ Tramontin, Raulino. O que esperar da educação no novo século. Revista Ensino Superior, n. 51.

IX - Novas formas de financiamento do ensino superior

A possibilidade de expansão do sistema de educação superior brasileiro passa, necessariamente, pela descoberta de novas fontes estáveis de financiamento para além das que existem atualmente (verbas públicas e cobrança de mensalidades). Empresas privadas de securitização¹²⁴ já estão desenvolvendo produtos nesta linha, mas estes deixariam de fora uma grande parcela da população. Outras propostas envolvem o uso do FGTS pelos pais de alunos ou pelos próprios alunos e a utilização do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – em linha parecida. Outras possibilidades de financiamento, na linha do crédito educativo, envolvem a distribuição de ‘vouchers’ para que os alunos decidam onde querem estudar (o Estado fornece um crédito ao aluno e ele decide em que instituição irá gastá-lo).

Algumas experiências inovadoras vêm sendo realizadas pontualmente, como por exemplo o Cebrade¹²⁵, que entrará em funcionamento no próximo ano, com a proposta de financiar, para os estudantes da rede privada de ensino superior do Estado de São Paulo, até 70% das mensalidades que serão pagas pelos estudantes após o término do curso e sem a cobrança de juros.

A solução para esta questão é urgente para instituições públicas e também para as privadas, que vêm crescer a inadimplência (chegando a 30% dos estudantes).

Para as instituições públicas, não está descartada a possibilidade a cobrança de mensalidades escalonadas por tipo de curso ou pelo perfil sócio-econômico do aluno. Cabe lembrar que algumas são propostas arrojadas e inovadoras, que precisam de maiores estudos tendo em conta avaliar sua viabilidade. No entanto abrem espaço para o debate e para o enfrentamento da questão indo além da dependência dos recursos públicos.

¹²⁴ Como exemplos, a Ideal Invest já possui uma carteira de crédito educativo de 7.000 estudantes e pretende expandir em mais 5.000 vagas no início de 2004. O aluno pode financiar 35% da mensalidade em até 12 anos. A Fininvest é outra financeira que também lançou programa de crédito educativo com plano que tem por objetivo oferecer empréstimos para pagamento das mensalidades a taxas de 3,9% ao mês. A Finasa, por sua vez, entrou em acordo com a Ulbra para financiar as mensalidades atrasadas dos alunos. (In: Folha de São Paulo, 30/10/2003 – Empresas financeiras ampliam oferta de crédito estudantil.

¹²⁵ Cetro Brasileiro de Desenvolvimento do Ensino Superior, lançado pelo Semesp – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo, que já possui 54 instituições associadas. In: Folha de São Paulo, 30/10/2003. Sindicato lança crédito educativo sem cobrar juros.

Captação de recursos junto a ex-alunos

No Brasil a prática de captar fundos para as instituições de ensino superior junto a ex-alunos é praticamente inexistente. Enquanto universidades da Europa e dos EUA recebem habitualmente doações de sus ex-alunos, por aqui isso é uma raridade, até mesmo porque a legislação brasileira não prevê deduções no Imposto de Renda para pessoas físicas que doem recursos para universidades, o que estimula um doador em potencial a preferir, investir em projetos culturais que são abatidos no IR do que apoiar pesquisas científicas. Daí a surpresa que gerou a recente iniciativa de doação de US\$ 85 mil à USP por um ex-aluno, médico formado por esta universidade e que construiu uma carreira bem sucedida nos EUA.

Por lá esta prática é comum. Estima-se que as 100 maiores universidades americanas recebem cerca de US\$ 15 bilhões/ano, proveniente de doações, e em alguns casos o valor recebido pode representar um quinto do orçamento da instituição. Mas para que se consiga isso, as instituições enviam, todo ano, um 'lembrete' aos ex-alunos lembrando-os do quanto a sua contribuição é relevante.

A UFMG, estimulada por exemplos de sucesso, começou uma campanha de arrecadação de fundos e foi agraciada com uma doação feita por um ex-aluno e ex-banqueiro capaz de garantir em 16% o orçamento anual da manutenção do campi.

(Folha de São Paulo, 6 de março de 2003. Incentivo à Ciência e Correio Brasiliense, 28 de fevereiro de 2003. Brasília / DF. Parabéns para ele. Renato Ferraz)

Mas há também a questão do financiamento das pesquisas e da expansão, melhoria e modernização / informatização das instituições. Para tanto, algumas formas de captação de recursos atualmente disponíveis podem tornar-se mais efetivas e substanciais. É o caso das fontes de financiamento institucionais – tanto nacionais, como BNDE's e FINEP, quanto internacionais. Mas também existem as fontes de financiamento privadas, que podem atender às necessidades de algumas IES's. O quadro a seguir visa apresentar, sucintamente, cada uma destas fontes.

Institucionais – Nacionais e Internacionais	
BNDES	Por meio do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, o BNDES oferece linhas de empréstimos para as instituições que se enquadrarem em suas políticas e procedimentos. As IES's interessadas podem obter financiamento para projetos de investimento que visem à ampliação e modernização de instalações (obras civis) e equipamentos das universidades.
FINEP	A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia voltada à promoção do desenvolvimento tecnológico e à promoção da inovação no país. O atendimento às IES's pode ser feito por suas linhas de financiamento tradicionais ou pelos fundos setoriais. No caso das linhas tradicionais, a ênfase é dada aos projetos de inovação tecnológica capazes de conferir maior competitividade aos diversos setores econômicos. Já os fundos setoriais representam a grande alternativa para a obtenção de recursos para projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. A forma de obtenção de recursos dos fundos é por meio de projetos / propostas individuais e pela constituição de redes de organizações que possibilitem a otimização dos recursos disponíveis em cada instituição. Dentre os diversos fundos merece destaque o fundo Verde-Amarelo: Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, que tem por objetivo estimular o desenvolvimento tecnológico, mediante programas que intensifiquem a cooperação entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo, contribuindo para assegurar o processo de inovação tecnológica do país.
IFC – International Finance Corporation	É uma instituição financeira internacional vinculada ao Banco Mundial e que tem o objetivo de fomentar investimentos para o setor privado nos países em desenvolvimento. Criada em 1956, e com sede em Washington, a IFC é a principal fonte de financiamento multilateral, em termos de empréstimos e participações de capital, para projetos do setor privado. Colabora com as empresas privadas na captação de recursos nos mercados financeiros internacionais, por meio da assessoria e de assistência técnica.
IIC – Inter-American Investment Corporation	É um organismo financiador que visa a promoção do desenvolvimento econômico em países em desenvolvimento mediante o estímulo ao estabelecimento, expansão e modernização de empresas privadas, prioritariamente médias e pequenas, de modo a complementar as atividades do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.
Privadas	
Fundos de Pensão e de Investimento	Tem como objetivo a remuneração de seus capitais, e tem apresentado soluções diversas para a implementação de estratégias adequadas ao perfil e às necessidades de cada instituição, com destaque para: <ul style="list-style-type: none"> a) Fundos imobiliários: oferecem condições semelhantes às alternativas que os bancos têm adotado para se 'desimobilizarem' sem interromper suas operações. Aqui, os ativos imobilizados, como os prédios da instituição, são vendidos a um fundo de investimento que os re-aluga à IES. b) Securitização de recebíveis: é uma alternativa que consiste basicamente na compra, à vista, mediante um desconto, dos fluxos futuros de receitas da instituição, das mensalidades a serem pagas pelos alunos. Ou seja, a instituição antecipa, à IES, valores que depois essa irá repassar.

¹²⁶ Elaborado com base em: Sabbag, Zake. Captação de Recursos. Revista Ensino Superior. N. 48.

X – Abertura das Instituições de Ensino superior para o capital financeiro

Esta é uma tendência ainda reduzida mas que agrega uma grande expectativa de expansão. A atração de capital estrangeiro para investimento na educação superior brasileira poderá ocorrer tanto por meio da presença de novos atores atuando em parceria com instituições nacionais (devido às restrições da legislação nacional que impedem a entrada de instituições estrangeiras de forma autônoma) ou por meio de investimentos em instituições já consagradas que abrem seu capital (para acionistas externos). Um exemplo recente de parceria entre uma IES nacional e investimentos estrangeiros é o caso do Grupo Pitágoras em MG que firmou parceria com a Apollo International¹²⁷ - uma parceria que vai além da questão educacional propriamente dita, estendendo-se também para o campo da estratégia de negócios.

Em trajetória semelhante, três fundos de investimento privados – o Pátria Banco de Negócios, o JP Morgan Partners e o Advent International Global Private Equity - demonstram sua disposição de investir seus recursos na educação. Para tanto, associaram-se a uma consultoria com o objetivo de encontrar as “boas” instituições para realizarem os investimentos e, uma vez realizado o negócio, supervisionar a sua gestão.¹²⁸

Em estratégia inédita no Brasil, a Ulbra (Universidade Luterana do Brasil), localizada em Canoas e a quarta maior universidade brasileira em número de alunos abriu seu capital lançando R\$ 205 milhões em debêntures (ou títulos de investimento) no mercado, visando a atração de investidores tanto nacionais como internacionais. Esta foi a primeira operação desta natureza a ocorrer no país¹²⁹.

XI - Revisão do sistema nacional de avaliação do ensino superior

Já se encontra em curso uma proposta para a revisão do atual sistema nacional de avaliação do ensino superior, transformando a base da avaliação calcada nos cursos (Provão) para a avaliação ampla do desempenho da instituição (Sinaes¹³⁰). Mas devido a pressões da mídia e da sociedade, é possível que ambos os sistemas convivam de alguma forma, facultando aos indivíduos o estabelecimento de escalas comparativas entre os cursos nacionalmente ofertados. Várias são as críticas reservadas ao atual sistema de avaliação,

¹²⁷ “A Apollo International é a empresa parceira para investimentos estrangeiros do Apollo Group, maior grupo empresarial de ensino dos Estados Unidos. Com 150.000 alunos e 160 campi, o Apollo Group é uma potência que faturou 770 milhões de dólares no ano passado e tem um valor de mercado de 7,2 bilhões na Nasdaq.” (Revista Exame, Edição 763. Ano 36, n. 7 – 3 de abril de 2002 - pág. 35).

¹²⁸ A consultoria conta com o ex-ministro Paulo Renato entre seus sócios e já tem como seus clientes no ensino privado o Grupo Positivo (originado em Curitiba há 30 anos e que hoje atende a 500 mil alunos); a Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV); a escola de negócios Ibmecc (com unidades em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) e a Fecap (Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – com cursos no ensino médio, ensino técnico, ensino superior e mestrado). In: Gazeta Mercantil, 26 de junho de 2003. Conhecimento é um bom Negócio. Pág. A-16 e capa.

¹²⁹ “A Ulbra promete que os investidores que comprarem os seus títulos terão um rendimento anual de 12,68% (mais inflação) ao longo dos próximos nove anos. Títulos do governo, por exemplo os mais seguros e donos de maior liquidez na praça, rendem 9,5% aproximadamente. Os papéis da universidade são voltados para fundos de pensão, com o dinheiro investido por um longo prazo.” In: Jornal da Tarde, 05/11/2003. Universidade lança títulos no mercado financeiro.

¹³⁰ A proposta do Sinaes é de oferecer à sociedade um panorama amplo da atuação da instituição, com uma classificação que leve em conta o resultado da avaliação do corpo docente, do corpo técnico-administrativo, dos currículos, da produção acadêmico-científica e da infra-estrutura oferecida, entre outros quesitos.

especialmente ao exame nacional de cursos. Em primeiro lugar existem problemas relativos à sua operacionalização, uma vez que por estar focado nos cursos de graduação, não conseguiria cobrir todos os cursos existentes e que surgem a cada dia devido à evolução do conhecimento. Em segundo lugar, a escala de atribuição de notas é relativa ao desempenho do conjunto dos cursos e não a uma escala absoluta onde todos podem vir a ser mal avaliados se a performance for baixa. Na seqüência é contestado o seu foco nos produtos do processo educacional (o aluno), tratando igualmente sujeitos desiguais do ponto de vista do seu perfil de ingresso. A inexistência de mecanismos de avaliação que meçam o 'antes' e o 'depois', e que, portanto possam aferir o quanto cada aluno caminhou na construção do conhecimento durante o seu período de curso, estaria comprometendo o desempenho de muitas instituições, que não teriam o seu 'valor agregado' reconhecido. O crescimento do ENEM como alternativa de ingresso na educação superior pode contribuir para o desenvolvimento de nuances novas no sistema de avaliação. Da mesma forma são crescentes as pressões para que as notas obtidas pelos alunos tornem-se públicas e, além disso, para que outras dimensões da atuação institucional sejam avaliadas, como por exemplo, a sua atuação social e relevância para a comunidade, etc.

XII - Surgimento de novas instâncias ou atores atuando na avaliação do ensino superior

A disseminação dos conceitos e valores associados à qualidade ("cultura da qualidade") caminha em paralelo com a consolidação de práticas de avaliação: a máxima 'o que não se mede dificilmente se consegue gerir' encontra um número crescente de adeptos. Além da tendência já em curso de revisão dos processos de avaliação que estão a cargo do governo federal tendo em vista o seu aprimoramento e a melhor regulação do sistema, existe a possibilidade de que estes venham a conviver com outros processos conduzidos por organizações internacionais, não governamentais, sindicais, entre outras, possibilitando aos futuros alunos elaborarem suas escolhas com base em uma multiplicidade de fontes de informação e de abordagens.

XIII - Estabelecimento de contratos de gestão entre o Estado e as IES's

Significa o estabelecimento de acordos entre as instituições e os Estados envolvendo o recebimento de verbas e fundos em troca do alcance a determinadas metas de desempenho (conclusão do curso, nível de aprendizagem, etc.) que são negociadas. A forma como os contratos de gestão estão sendo desenvolvidos encontra grandes variações de país para país. Um dos efeitos derivados do crescimento desta prática pode vir a ser o incremento da competição dentre as universidades públicas, entre estas e as universidades privadas e entre universidades de diferentes Estados. Por outro lado, pode estimular que cada instituição busque o seu próprio nicho ou elemento de diferenciação: o uso de um determinado tipo de tecnologia educacional de forma transversal (em todas as disciplinas ou todos os cursos), o foco em áreas de conhecimento específicas, a distinção por meio de valores que são incorporados ao currículo (como o meio-ambiente) entre outros. Se nos países estrangeiros o estabelecimento de contratos de gestão ainda é uma prática incipiente, no Brasil não é diferente. Encontra muita resistência em alguns setores da academia,

especialmente nas universidades públicas¹³¹, que entendem o contrato de gestão como a perda da liberdade e da função universitária. Por outro lado, há os que defendem a sua implantação como forma de atribuir recursos segundo a capacidade comprovada de cada instituição, rompendo com a atual isonomia. O debate está fortemente atrelado à questão da autonomia das universidades públicas.

Exemplos Internacionais do estabelecimento de contratos de gestão¹³²:

- Nos EUA, o Estado da Virgínia, afetado pelo corte de verbas públicas e pelas diretrizes que obrigaram as instituições a baixarem o preço de suas mensalidades, propôs, em 2000, um Contrato de Performance Institucional a ser firmado entre a universidade e o Estado e que ‘combinasse, de forma adequada e confiável, o recebimento de fundos públicos tendo como contra-partida a obtenção de resultados’.
- O modelo francês é outro exemplo de competição regulada. Cada universidade faz contratos com o Estado em áreas tais como o desenvolvimento de novos programas e cursos, escolhas de temas para pesquisa, emprego para o staff não acadêmico, manutenção de prédios e instalações, entre outros.
- A Chalmers University of Technology, na Suécia, opera como uma função semi-privada. Desde o início ela recebe uma larga soma de dinheiro do Estado para ajuda-la a criar sua sustentabilidade. A Universidade opera com um contrato de 15 anos que inclui metas de performance. Até 1995, somente 55% dos fundos da Universidade vinham do Estado.

XIV - Aproximação das instituições de ensino superior com o setor produtivo

A busca de novas fontes de financiamento tanto para as atividades de ensino quanto para a pesquisa e a extensão tem levado a uma constante aproximação das instituições de ensino superior com os problemas enfrentados pelos setores produtivos seja por meio da prestação de serviços, da elaboração de pacotes de cursos, de pesquisas aplicadas, entre outros. A efetiva implantação do conjunto

¹³¹ Marilena Chauí é uma das pessoas que representa este segmento, e devido ao peso de seu nome pode ser considerada como ‘porta voz’ da resistência. Seu posicionamento pode ser verificado na seguinte afirmativa: (antes) a autonomia na universidade buscava não só “garantir que a universidade pública fosse regida por suas próprias normas, democraticamente instituídas por seus órgãos representativos, mas visava, ainda, assegurar critérios acadêmicos para a vida acadêmica e independência para definir a relação da sociedade com o Estado. Numa palavra, autonomia possuía sentido sócio-político e era vista como a marca própria de uma instituição social que possuía na sociedade seu princípio de ação e de regulação. Ao ser porém transformada numa organização administrada, a universidade pública perde a idéia e a prática da autonomia, pois esta, agora, se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato. A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem ‘autonomia’ para ‘captar recursos’ de outras fontes, fazendo parcerias com empresas privadas. Não só isso, o MEC tende a confundir autonomia com autarquia e, por conseguinte, pensar a universidade pública como um órgão da administração indireta, gerador de receitas e captador de recursos externos”. Chauí, Marilena. A Universidade em Ruínas. In: *A Universidade em Ruínas na República dos Professores*. Org. Hélgio Trindade. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDS, 2000. Pág. 216

¹³² Extraído de: Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenarios. May 2000. Scenario: **Contracting for Accountability**. Pág. 1

dos fundos setoriais deverá fortalecer ainda mais esta aproximação, especialmente no campo das pesquisas. Mas também as parcerias entre as universidades e as empresas podem experimentar crescimento substantivo, podendo trazer ganhos para as universidades em termos de geração de receitas, incremento da empregabilidade dos egressos, alavancagem de imagem institucional, aproximação com o ambiente corporativo, entre outros. E para as empresas representa o acesso a um público que posteriormente poderá vir a ocupar postos de comando, divulgação / consolidação da marca, soluções 'sob medida' para problemas enfrentados, etc.

XV - Adoção de ações afirmativas nas instituições de ensino superior

A ampliação da visibilidade das enormes desigualdades sociais existentes no Brasil e a tomada de posição de determinados grupos em situação de desvantagem no processo de mobilidade vem provocando um caloroso debate em torno da possibilidade de adoção de medidas de reserva de vagas, ou cotas, nas instituições públicas de ensino superior para segmentos específicos da população, como os índios, negros e egressos do ensino médio público. Este é um tema de difícil obtenção de consenso, mesmo entre a comunidade negra que apresenta opiniões bastante polarizadas a respeito da sua adoção e difusão. Ainda que haja praticamente homogênea a percepção das históricas injustiças que acometem certos estratos da população, e de que algo precisa ser feito tendo por objetivo reverter este quadro, não se pode afirmar que as soluções que são apresentadas contam com apoio da maior parte da população, da classe política ou mesmo dos governantes. Atualmente quatro universidades públicas já adotam a política de cotas – a Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ; a Universidade Estadual da Bahia – UNEB; a Universidade de Brasília – UnB; e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS.

XVI - Criação de uma “Agencia Nacional da Educação”

Esta foi uma proposta apresentada pelo ministro da educação do Governo Fernando Henrique Cardoso e que encontrou fortes resistências e acabou sendo arquivada¹³³. Porém, considerando o futuro de médio e longo prazos, esta proposta pode voltar a ter relevância, especialmente diante de uma expansão continuada do sistema. Sua chance de implementação dependerá, entre outros fatores, das pressões sociais sobre a expansão e qualidade de instituições e cursos, da capacidade do MEC de implementar as políticas de avaliação, e do interesse em 'blindar' a educação das pressões político-partidárias.

XVII - Certificação profissional periódica

Esta incipiente tendência está associada ao fenômeno da obsolescência de conhecimentos e ao aumento da competição no mundo do trabalho. Exigência que é feita em algumas profissões (aviadores, motoristas profissionais, etc.), tende a generalizar-se na medida em que a cultura da qualidade e da segurança

¹³³ A proposta apresentada em maio de 2000 era criar uma agência nacional, financiada com 0,5% da mensalidade cobrada das instituições de ensino superior particulares. Na época, a arrecadação estimada girava em torno de R\$ 5 milhões mensais. (Jornal O Globo, 30 de maio de 2000)

for se disseminando. Pode alavancar, e muito, a demanda por cursos de atualização e reciclagem.

XVIII - Eliminação do credencialismo para as profissões que não impliquem em risco à vida

O credencialismo significa a garantia de certos privilégios aos portadores de determinadas credenciais. No Brasil, o sistema credencialista no ensino superior é mantido por dois conjuntos de instituições: a legislação de um lado, e o sistema de autorizações e credenciamento de cursos por outro. À exceção das ocupações cujo exercício implica em risco para as pessoas ou sociedade (como por exemplo a medicina, odontologia, engenharia civil, engenharia espacial), a tendência é de que as pressões para a eliminação das barreiras que impedem o exercício da profissão com base no porte das credenciais seja substituída pela comprovação do mérito (*“Exercer uma atividade profissional terá como requisito o conhecimento e não do diploma, e, menos ainda, a existência da corporação.”*¹³⁴). Isso abre espaço também para a construção de itinerários diversos de aprendizagem, na linha da educação continuada.

XIX - Erosão dos privilégios concedidos aos portadores de diplomas de ensino superior

A ampliação do acesso ao sistema de ensino superior acrescido da maior consciência das desigualdade e injustiças por parte da população poderá pressionar as estruturas sociais para o término de privilégios concedidos aos portadores de diplomas, como por exemplo no caso das prisões (celas) especiais.

2.5. Incertezas Críticas

A partir da análise da evolução recente e da configuração atual do contexto nacional e específico do ensino superior e levando em consideração os invariantes e as possibilidades de evolução das mudanças em andamento e dos fatos portadores de futuro, emergem algumas grandes interrogações como sendo os principais elementos que irão definir, no longo prazo, a feição dos cenários nacionais focalizados no ensino superior. São as chamadas incertezas críticas, conforme apresentado a seguir.

Incetezas críticas relativas ao macro-ambiente

Dependendo das respostas que forem sendo proporcionadas às perguntas anunciadas abaixo, referentes ao macro-contexto econômico, político e social do Brasil, os possíveis cenários nacionais assumirão características distintas, e seus impactos,

¹³⁴ Tramontin, Raulino. O que esperar da educação no novo século. Revista Ensino Superior, n. 51.

ainda que indiretos, serão sentidos no contexto específico de atuação das instituições de ensino superior.

1. Qual será a amplitude e velocidade das reformas estruturais no Brasil?

Apesar do avanço das negociações no Congresso de algumas reformas (chamadas de estruturais), como a previdenciária, a tributária e a trabalhista, ainda parecem muito incertos o conteúdo das novas regras e a velocidade em que se implementam, com seus diferentes impactos na economia: melhoria da poupança pública e redução do Custo Brasil, facilitando a competitividade e os investimentos públicos e privados. Em certa medida, a reforma da previdência parece definida nas suas grandes linhas, a reforma tributária não tem avançado de forma nítida, e a reforma trabalhista sequer está sendo discutida e negociada.

2. Qual será o papel do Estado na economia brasileira?

A crítica de alguns aspectos da reforma do Estado realizada na década de noventa pode levar a redefinições no papel do setor público na economia, tanto na sua participação nos investimentos em diferentes segmentos quanto no formato e amplitude do marco regulatório da economia e, particularmente, das atividades oligopolísticas; qual será este novo espaço e este novo desenho do papel do Estado e dos modelos de regulação é uma grande incerteza futura.

3. Como evoluirão os investimentos em infra estrutura e no setor produtivo brasileiro?

A intensidade e forma (incluindo a distribuição entre público e privado) em que os investimentos poderão evoluir, no futuro, tanto em infra-estrutura quanto no setor produtivo, constituem uma incerteza na medida em que depende das decisões dos agentes econômicos dentro das condições gerais da economia e da regulação, particularmente da capacidade de poupança pública.

4. Qual será a natureza das políticas industrial, de ciência e tecnologia e de comércio exterior?

A importância e prioridade que deve ser dada, no futuro, às políticas públicas (nos segmentos industrial, de comércio exterior e de ciência e tecnologia), depende da orientação política dos governos e da capacidade gerencial e, principalmente, financeira de implementação de medidas e projetos.

5. Qual será a forma de inserção do Brasil na economia mundial?

Apesar de ainda ter uma participação muito limitada no comércio mundial, o Brasil tem ocupado espaços e oportunidades em alguns setores, emergindo como uma liderança no agro-negócio e em produtos industriais intermediários, especialmente siderurgia, além de alguns produtos com alto valor agregado como aeronaves, tendência que deve se consolidar no futuro, com ampliação e diversificação da pauta de exportações brasileiras; entretanto, a forma e intensidade desta participação brasileira constitui uma incerta, mesmo porque tem seu desempenho condicionado por outras incertezas críticas.

6. Qual a natureza e efetividade das políticas sociais?

O quadro de pobreza e, principalmente, desigualdades sociais, do Brasil tem gerado um sentimento amplo na sociedade da necessidade de implementação de políticas sociais ativas; o que se expressa, em grande parte, na eleição do

Presidente Luis Inácio Lula da Silva e suas propostas de desenvolvimento social e combate à fome; embora esta seja uma tendência consolidada, a efetividade das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades e da pobreza constitui uma incerteza pela dependência da disponibilidade de recursos e de capacidade de gestão qualificada dos projetos.

7. Como se darão o desenvolvimento regional e a distribuição espacial do crescimento econômico nacional?

8.

Embora haja uma tendência consolidada de interiorização da economia brasileira, com destaque para o crescimento diferenciado do Centro-oeste (e para parte da região Norte) estimulado pelos novos segmentos dinâmicos, ainda é muito incerta a distribuição regional da economia brasileira no futuro, dependendo, em grande parte, da orientação e efetividade da política regional.

Incerteza síntese do contexto nacional

Este conjunto de incertezas pode ser expresso por uma grande **incerteza-síntese** do macro-ambiente que resulta do comportamento combinado das sete incertezas, correspondendo à seguinte questão:

Qual será a dinâmica de crescimento da economia brasileira ?



Incertezas críticas relativas ao ambiente específico do ensino superior

Os cenários focalizados do ensino superior do Brasil, além de levar em conta as incertezas de âmbito nacional, incorpora um conjunto próprio de questões cuja solução apontará para a primazia de um ou de outro contexto. Dessa forma, além do comportamento das tendências mapeadas, as incertezas específicas mais relevantes são descritas por meio das seguintes interrogações:

1. Qual será o ritmo de crescimento do ensino médio?

Considerando que a maior parte da demanda sobre o ensino superior é proveniente de egressos do ensino médio, o ritmo de crescimento destes influencia de forma decisiva as possibilidades de crescimento do sistema. O aumento da cobertura do ensino médio e a redução das disparidades série-idade deverão repercutir sobre o ensino superior, podendo inclusive melhorar a baixa taxa de matrículas entre a população de 18 a 24 anos.

2. Qual será o comportamento e a natureza da demanda sobre o ensino superior?

As possibilidades de flexibilização do sistema dependem, de um lado, das aberturas na legislação e, de outro, da aceitação dos alunos pelos novos cursos e formatos institucionais que venham a ser criados. O crescimento em maior ou menor ritmo do ensino a distância e dos cursos superiores de curta duração irão corresponder à sua aceitação e legitimação por parte dos futuros. Da mesma forma, a natureza do incremento da demanda sobre novas áreas de conhecimento e cursos irá definir a feição que o sistema irá assumir no futuro, mais ou menos afinado com as características da sociedade do conhecimento. Acresce que a possibilidade de retorno aos bancos escolares de uma população já formada e que visa o seu aperfeiçoamento e reciclagem e a ampliação do atendimento para o aluno que trabalha deverá definir atributos diferenciados à atuação das instituições.

3. Como será resolvida a questão do financiamento do ensino superior?

Uma vez que este é um gargalo para a expansão do sistema, dependendo da forma com que forem encaminhadas as soluções para esta questão, a participação do segmento privado será redesenhada (especialmente pelo incremento dos investimentos via capital financeiro) e o segmento público poderá assumir características bastante distintas das atuais, incluindo a cobrança de taxas no médio/longo prazos. Fusões e falência de instituições privadas não estão descartadas, assim como a compra de vagas por parte do setor público.

4. Como se dará o balanço entre o público e o privado no ensino superior?

Nos últimos anos o que se observa no Brasil é o crescimento tanto absoluto quanto relativo do ensino superior privado, especialmente na sua vertente particular, que está respondendo pela grande expansão que o sistema vem experimentando.

Atualmente (2002), das 1.637 instituições existentes no país, 1.442 são privadas, e estas oferecerem 1.477.733 novas vagas aos estudantes, enquanto o segmento público abriu apenas 295.354 vagas. Já em relação às matrículas, as instituições privadas respondem por 70% do total. A manutenção desta tendência irá reduzir a participação do ensino superior público a níveis bastante reduzidos, no entanto o segmento privado já dá sinais de esgotamento do seu potencial de crescimento - como por exemplo a relação candidatos/vaga que vem caindo sistematicamente, enquanto nas instituições públicas vem aumentando. Portanto, a questão relativa à continuidade da expansão das matrículas irá depender da forma como for resolvida a questão do balanço entre os dois conjuntos de instituições.

5. Qual será a dinâmica da concorrência entre as instituições de ensino superior?

A possibilidade de implantação da autonomia nas instituições públicas coloca-as como mais um ator (e de muita relevância) no ambiente concorrencial das instituições. Como será definida a dinâmica de concorrência (baseada em preço ou em diferenciação) para o conjunto do sistema e para segmentos específicos é uma interrogação fundamental que se coloca sobre o contexto. Algumas instituições privadas particulares já demonstram disposição de entrar em guerra de preços para a ocupação de maiores fatias de mercado, enquanto outras vem buscando se diferenciar melhorando a qualidade dos cursos e os resultados comprovados no exame nacional de cursos. Se o padrão de concorrência seguir a tendência americana, possivelmente as instituições que conseguirem sobreviver serão bastante parecidas na qualidade dos cursos que oferecem e buscarão se diferenciar nos serviços ou no 'entorno'.

6. Qual será a evolução do ambiente tecnológico disponível para o ensino superior?

Além da evolução dos meios de comunicação e das tecnologias de informação que possibilitam ao ensino a distância tornar-se cada vez mais interativo, o contínuo desenvolvimento dessas tecnologias impacta também o ensino presencial. Ambientes de simulação e de realidade virtual deverão ser cada vez mais ofertados aos alunos, tanto nas áreas tecnológicas e nas engenharias, quanto também nas ciências da vida. A superação de gargalos de infra-estrutura para a disseminação destas novas ferramentas poderá se colocar como uma questão-chave a entrar na pauta de reivindicação de alunos, professores, políticos, formadores de opinião, etc. Além disso, este pode vir a ser um grande diferencial a ser utilizado pelas instituições em sua dinâmica concorrencial.

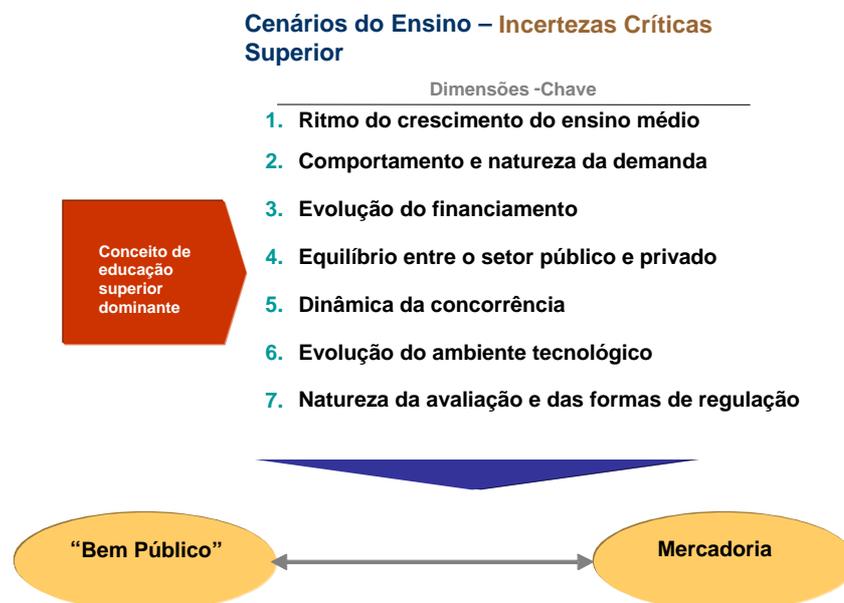
7. Qual será a natureza da avaliação e que formas de regulação irá prevalecer nos próximos anos?

Dependendo de como será desenvolvido, implantado e acompanhado o novo sistema de avaliação do ensino superior as instituições e a sociedade terão maior ou menor conhecimento sobre os diversos aspectos de sua intervenção (que no caso das universidades não se restringe ao ensino). Atualmente, o sistema de avaliação embora seja composto de vários instrumentos (provão, condições de

ensino, etc.) é mais conhecido pela sociedade apenas pelo desempenho dos cursos (e não das instituições) no exame nacional de cursos (provão). Além disso, a regulação como um todo é feita sobre o curso (abertura de curso, avaliação de curso, etc.). De certo modo, isso oferece respostas à disseminação da cultura da qualidade e do cliente. Mas a ampliação das práticas de avaliação (especialmente das ações que são levadas a cabo com recursos públicos) vem imprimindo uma nova lógica ao contexto cultural brasileiro, onde o cidadão individualmente ou organizado em associações cobra transparência e efetividade das instituições (sejam elas públicas ou privadas). Elaboração de listas e de rankings, de fácil interpretação e divulgação vem sendo tida como bússolas de orientação dos indivíduos em várias instâncias da vida social (melhores cursos, melhores empresas, melhores locais de trabalho, empresas mais responsáveis socialmente, etc.). A evolução destes aspectos, acrescido da possível presença de novos agentes atuando na avaliação das instituições é um dado a ser considerado. Do mesmo modo, a forma como se dará a regulação do sistema, os agentes envolvidos e as responsabilidades atribuídas, bem como os princípios e valores que deverão orientar a regulação (a expansão a qualquer preço ou a expansão controlada zelando pela qualidade – por exemplo) são incertezas essenciais para o desenvolvimento dos cenários futuros.

Este conjunto de incertezas pode ser expresso por uma grande **incerteza-síntese** do ambiente específico, que é descrita da seguinte maneira:

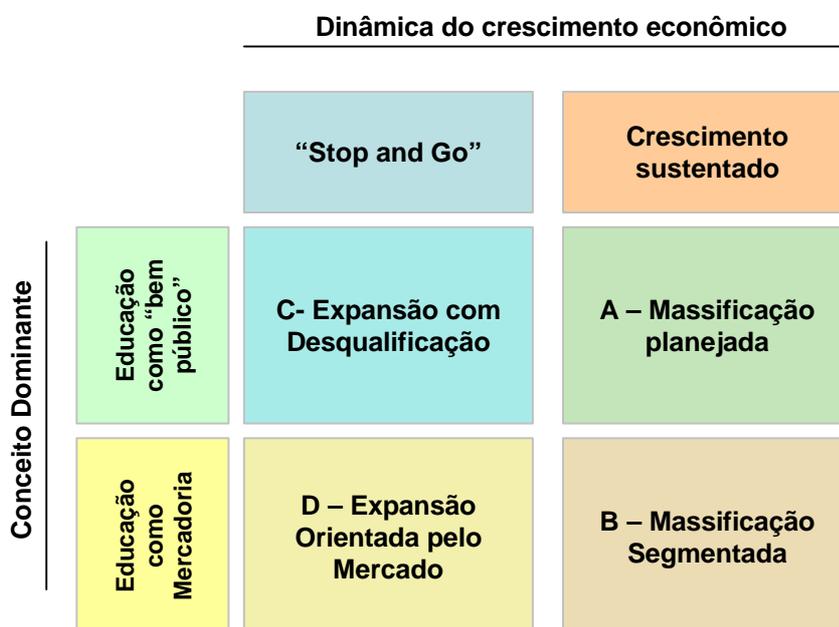
Que conceito irá predominar na dinâmica de expansão do ensino superior brasileiro?



2.6. Cenários Nacionais com focalização no ensino superior

As duas incertezas síntese anteriormente apresentadas (nacional e focalizada no ensino superior) permitem a elaboração de uma matriz com quatro cenários possíveis, conforme apresentado na figura a seguir:

Quatro cenários para o ensino superior no Mundo 2003 - 2025



A seguir é descrito cada um dos macro cenários nacionais com focalização no ambiente do ensino superior.

2.6.1 - Cenário A – Massificação Planejada – Educação como um Bem Público em um Contexto de Crescimento Sustentado com Orientação Endógena

O Macrocontexto¹³⁵

Em um contexto internacional marcado por ampla liberalização e integração em blocos econômicos, embora coexistindo com um equilíbrio instável do sistema financeiro e limitados instrumentos de regulação, emerge no Brasil uma aliança política de caráter social-reformista, que reestrutura o Estado para servir a um projeto de desenvolvimento nacional endógeno, o qual prioriza a promoção da melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

Em 2025, o Brasil é uma sociedade integrada, com moderadas desigualdades sociais e baixos índices de pobreza. Sua dimensão econômica é de médio porte e tem uma acentuada orientação endógena. Apresenta, ainda, uma articulação moderada e controlada à economia internacional globalizada. Ao mesmo tempo, exibe expressiva desconcentração regional e moderados problemas ambientais.

O Brasil, apesar de sua orientação introspectiva, insere-se fortemente no MERCOSUL, veículo de integração externa que convive com uma parcial implantação da ALCA.

O bloco político dominante confere prioridade ao desenvolvimento interno do país e progressivamente vai superando os principais estrangulamentos econômico-financeiros, especialmente as dificuldades do setor público e criar condições para a melhoria da ação governamental e a recuperação parcial da poupança bruta. Mesmo assim, ocorre uma moderada reestruturação produtiva da economia brasileira e uma parcial recuperação da infra-estrutura econômica persistindo as limitações de competitividade externa do Brasil.

Pelo menos nos aspectos de recursos humanos, o País melhora sua posição relativa na economia internacional, pelos investimentos na educação e no sistema de pesquisa, que levam a uma recuperação e dinamização do sistema de inovação e educação, fortemente voltado para as necessidades nacionais.

Os gastos em ciência e tecnologia aumentam expressivamente. Seus investimentos devem-se sobretudo à extensiva presença dos fundos setoriais de apoio às pesquisas, que passam a vigorar em

Cenário A – Massificação Planejada

*Contexto internacional
de liberalização e
integração entre blocos
com equilíbrio instável*

*Projeto político social –
reformista*

*Níveis médios de
desenvolvimento
econômico e orientação
endógena*

*Estado: promotor da
inclusão social*

*Redução da pobreza e
melhor distribuição da
renda*

*Expressiva
desconcentração
regional*

*Grande transformação
do sistema produtivo
com aumento do peso
do terciário e da
agricultura*

*Moderada
reestruturação produtiva*

*Indústria voltada para o
mercado interno e com
pouca presença no
exterior*

¹³⁵ ¹³⁵ O cenário do macrocontexto está baseado em PORTO, Cláudio; BUARQUE, Sérgio e NASCIMENTO, Elimar – Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003 – Nórdica, Rio, 2001 – p. 140-142 (Cenário C – Crescimento Endógeno).

praticamente todos os setores. Sua aplicação, por seu turno, visa consolidar a capacidade produtiva interna e alavancar determinados setores específicos.

As iniciativas de promoção da desconcentração de renda e de melhoria das condições de vida do brasileiro geram um efetivo dinamismo do mercado interno. Em todo caso, as restrições de poupança interna, moderadas pela própria distribuição de renda e pelas limitações para a entrada do capital externo, reduzem um pouco a capacidade de crescimento da economia brasileira.

Entretanto, mais relevante que o aumento da sua importância na economia brasileira, ocorre uma redução significativa das disparidades regionais, a partir da adoção de políticas ativas de desconcentração da produção e da renda nos níveis de qualidade de vida, com uma maior convergência dos indicadores sociais, beneficiando de modo geral os eixos Madeira - Amazonas, Araguaia – Tocantins, São Francisco e, em especial, os eixos Oeste e Transnordestino. Para tanto, são implementadas estratégias de reespecialização industrial e de incentivo a segmentos dinâmicos do terciário e geradores de emprego e renda, especialmente ao longo das cadeias produtivas do têxtil, do turismo (tradicional e da natureza), da agroindústria, dos minerais não-metálicos e da energia renovável.

Com a desconcentração da renda, registra-se uma dinamização do mercado interno e a melhoria geral dos indicadores sociais, favorecidas também pela elevação do emprego e implantação de políticas sociais. Mesmo com uma taxa moderada de crescimento da economia, aumenta a oferta de emprego geral, declinando o desemprego e em especial o subemprego, uma vez que a lentidão na reestruturação produtiva e na abertura externa levam a um ritmo lento de elevação da produtividade do trabalho.

A combinação de expansão da renda, redução do desemprego e do subemprego e implantação de políticas voltadas para a inclusão social (a grande prioridade da aliança política que dá sustentação a este cenário) levam a uma significativa redução da pobreza e das desigualdades sociais, com o aumento da qualidade de vida e do consumo.

A estrutura produtiva revela um aumento da participação relativa do terciário e da agricultura e pequena redução do setor industrial. A mudança mais importante ocorre no interior da indústria, com o aumento da produção de bens de consumo duráveis e de alimentos e também uma expansão da indústria pesada e de bens intermediários. As atividades industriais de reciclagem crescem substancialmente. Combina-se ainda uma parcial recuperação do peso relativo da agropecuária.

A reforma agrária é definitivamente implantada e são criados conjuntos de linhas de crédito para o pequeno produtor, incentivando a formação de pequenos “clusters” no campo, com apoio de instituições de ciência e tecnologia, melhorando a produtividade e fortalecendo os agribusiness.

Cenário A – Massificação Planejada – cont.

*Mercado interno
dinâmico*

*Significativa redução das
disparidades regionais*

*Aumento relativo do
terciário e agricultura na
estrutura produtiva*

*Fortalecimento do
agribusiness*

*Emprego formal na
indústria crescente em
termos absolutos e
relativos*

*Flexibilização parcial das
relações de trabalho*

*Grandes investimentos
em educação e P & D*

*Políticas ativas de
geração de emprego*

*Lenta elevação da
produtividade*

*Política industrial
privilegia setores
intensivos em mão-de-
obra*

*Apoio às empresas
nacionais*

Especialmente, registra-se uma progressiva desconcentração regional com aumento do peso relativo das regiões de menor desenvolvimento sem, no entanto, deslocar os principais pólos de dinamismo.

A política industrial privilegia setores intensivos em mão-de-obra (têxtil, alimentos, construção civil), visando sempre a redução das taxas de desemprego, sem descuidar de incentivar a sua modernização. Apesar disso, verifica-se também uma expansão da indústria pesada e de bens intermediários, considerando a moderada integração mundial da economia nacional. Assim, tanto as transformações na indústria quanto a criação de novos serviços (no campo da telemática), aumentam a demanda por conhecimentos de gestão, administração e logística.

A modernização produtiva acontece em ritmo relativamente lento em comparação ao Primeiro Mundo, para preservar empresas e empregos. Enfatiza-se a melhoria do gerenciamento de processos e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, embora sejam assegurados espaços de atuação para a participação de grandes e modernas empresas competitivas mundialmente, em algumas cadeias produtivas e setores de alta densidade tecnológica, como o automotivo, aeronáutico, agribusiness, telecomunicações, saúde, entre outros.

Observa-se um movimento de apoio à empresa nacional, tanto pelo aumento do grau de nacionalização dos produtos, cujos componentes principais passam a ser produzidos internamente, quanto pelo maior equilíbrio patrimonial na composição do capital das empresas (capital estrangeiro x capital nacional). Em especial, são visados os setores que pouco ou nada contribuem para o equilíbrio da balança comercial e que ao mesmo tempo remetem grandes parcelas de lucros para o exterior. Este maior equilíbrio traz, em setores específicos, uma retomada das decisões para o âmbito nacional, incluindo os centros de P&D, o que força a demanda por profissionais especializados neste campo.

Os investimentos em desenvolvimento e produção tecnológica seguem a lógica da maximização da inclusão social, privilegiando aquelas tecnologias que a um só tempo promovam o avanço da competitividade da indústria nacional, reduzam a dependência em setores estratégicos como telecomunicações e energia e, adicionalmente, sejam promotoras de emprego, ainda que de modo indireto. Neste sentido estarão também na agenda de concessão de incentivos e fomento, além da educação e saúde, os setores voltados para a promoção do turismo interno em todas as suas modalidades; o agribusiness, a construção civil, sobretudo de habitações; os setores têxtil, automobilístico e aeronáutico, nos quais o Brasil já apresenta relativos avanços na competitividade, entre outros.

Em curto prazo, algumas flexibilizações são introduzidas no âmbito das relações de trabalho, desde que objeto de validação em negociações coletivas. A médio prazo, ganha peso o “contrato de atividade”, firmado entre trabalhadores e empresas, cobrindo períodos de trabalho produtivo nas empresas, de trabalhos sociais e períodos de formação/qualificação. Com horizonte temporário mais largo (em torno de cinco anos), seriam mantidas as garantias sociais aos trabalhadores. Tal contrato é firmado entre um ativo (trabalhador) e coletivos, compreendendo redes de empresas

**Cenário A –
Massificação
Planejada – cont.**

*Diminuição da
informalidade e do
desemprego*

*Brasil : um dos principais
pólos manufatureiros da
economia mundial*

*Tecnologias da
informação disponíveis*

*Moderados impactos
ambientais*

livremente constituídas e outros atores públicos ou privados (escolas, associações diversas, sistema S, etc.).¹³⁶

Neste contexto, embora se ampliem, as práticas de *terceirização* não se generalizam com grande velocidade, na medida em que são objeto de rigorosa regulamentação e fiscalização.

O índice de informalidade diminui e cresce o número de pequenas e microempresas, principalmente nos serviços.

O setor industrial brasileiro cresce em termos absolutos nos espaços de oportunidade que lhes são criados pelo relativo fechamento e pela orientação endógena das políticas econômica e de desenvolvimento industrial. Neste cenário, o Brasil é um dos principais pólos manufatureiros da economia mundial, e sua capacidade produtiva alcança escalas de produção expressiva, em virtude da crescente dimensão do mercado interno (efeito da redistribuição de rendas). Com isso, o conjunto de serviços de apoio e relacionados à distribuição cresce em importância (telecomunicações, serviços bancários, logística, transportes e redes de distribuição no atacado e no varejo). No entanto, a parcela de produto industrial exportado é relativamente pequena, sendo a pauta de exportações concentrada nos produtos primários e intermediários.

A política industrial reflete a grande preocupação com a questão do emprego e atua de forma complementar à adoção de políticas ativas na geração de trabalho e renda, mais do que com a ampla dinamização e reestruturação produtiva. Desta forma, excetuando-se algumas cadeias produtivas mundialmente competitivas (automobilísticas, agribusiness, entre outras), o nível tecnológico da indústria brasileira exibe defasagens em relação aos padrões mundiais. No entanto, observa-se um lento mas persistente aumento da qualidade e da produtividade média do setor industrial como um todo, inclusive pelo efeito de propagação sobre as pequenas e médias empresas. No setor terciário, por sua vez, as taxas de modernização são relativamente superiores à da indústria, sobretudo em termos do adensamento e complexidade tecnológica dos serviços – embora exiba ainda algumas significativas defasagens tecnológicas e gerenciais em relação aos padrões do Primeiro Mundo.

O segmento do terciário que mais cresce é o dos serviços sociais (educação, saúde e segurança) como reflexo das prioridades governamentais e da própria sociedade neste sentido. Mas também se observa um expressivo crescimento nos serviços distributivos (comércio, transportes e comunicação), com destaque para os supermercados e o comércio eletrônico (que conjuntamente impulsionam um grande crescimento dos serviços ligados a logística). Seguem-se com intensidade um pouco menor, mas bem expressiva, os serviços às empresas (financeiros e profissionais) e pessoais (hotéis, restaurantes, lazer e domésticos), crescendo também o conjunto de ocupações vinculadas ao processamento da informação e diminuindo aquelas voltadas ao manuseio de produtos.

Em que pese todo este ambiente favorável, ainda subsistem fortes disparidades em termos de oportunidades e de remuneração no universo do mercado das ocupações terciárias. Num extremo, tem-se um mercado de trabalho (ocupado por prestadores de serviços) de maior densidade tecnológica e comunicacional (inclusive em termos do domínio de linguagens lógicas e de idiomas estrangeiros – sobretudo o inglês e espanhol) bastante dinâmico e com grande crescimento; e, de outro lado, um mercado

¹³⁶ Para detalhes, ver: Jean Boissonnat. 2015 – *Horizontes do Trabalho e do Emprego*.

declinante e com baixas remunerações relativas para serviços de menor complexidade, tais como um elenco de serviços pessoais e serviços empresariais auxiliares.

As tecnologias de informação encontram-se disponíveis tanto para empresas como para pessoas físicas, existindo apenas a presença de alguns “gargalos” na infraestrutura, o que não chega a comprometer o processo como um todo, mas afasta alguns investidores externos. O comércio eletrônico cresce.

As oportunidades de emprego formal na indústria são crescentes em termos absolutos e relativos e alcançam os 23% da População Economicamente Ativa, evoluindo a taxas muito próximas aos níveis de produção alcançados. Reverte-se portanto a tendência de queda de emprego no setor industrial observada durante toda a década de 90.

A forte orientação política para a solução das questões sociais e para a inclusão das camadas mais fragilizadas da população atua também como mecanismo de pressão sobre as empresas. Estas, em sua maioria, promovem programas de “responsabilidade social”, especialmente nas áreas de educação e saúde, sem abandonar as questões ambientais. A melhoria nos níveis de educação da população e a disseminação dos conceitos de cidadania também atuam como catalisadores deste processo. Deste modo, a atuação social é um valor compartilhado.

No campo da educação, o Ministério da Educação consegue melhorar substancialmente a qualificação dos docentes. Reduz-se o problema da evasão e repetência no ensino fundamental, aumentando a demanda por vagas no ensino médio. Para atender a esta demanda, o governo federal estimula os governos estaduais e municipais a realizarem parcerias com outras instituições, dentre elas universidades e faculdades e o Sistema S.

No tocante à educação profissional, o setor empresarial em geral é chamado a realizar ou patrocinar aqueles treinamentos cujos conteúdos sejam singulares ou de demanda particular, especialmente os “on the job” (operação de um determinado equipamento ou sistema específico por exemplo), através de seus próprios centros de treinamento ou em parcerias específicas. Dessa forma, embora cresça, na média, o número médio anual de horas gastas com qualificação dos trabalhadores por parte das empresas, ele não chega a atingir patamares muito altos.

Neste contexto há uma moderação dos impactos ambientais como conseqüência do efeito combinado de uma acentuada consciência ecológica com rigorosas políticas e instrumentos públicos de controle ambiental, e também da difusão de tecnologias e do manejo sustentável dos recursos naturais. De qualquer forma, ainda persistem alguns processos localizados de degradação dos ecossistemas convivendo com iniciativas de recuperação de ambientes transformados.

Focalização nas Instituições de Ensino Superior

A “Filosofia” ou Lógica da Focalização

Este é um cenário de ampla inclusão social onde a educação é assumida como o principal vetor de promoção da inclusão e da mobilidade ascendente, além de ser o grande capital dos países especialmente em um contexto onde predomina a economia baseada no conhecimento. Entende-se que a educação não só é um bem público mas é também um recurso estratégico para o País.

Neste contexto nacional, de orientação predominantemente endógena e forte atuação do estado na economia e nas relações sociais, o Estado exerce uma política educacional bastante ativa e amplia o acesso aos diversos níveis de ensino. O ensino fundamental e médio são universalizados e o ensino superior e com qualidade passa por um processo de massificação. As instituições tanto públicas quanto privadas são bastante pressionadas para atender à demanda segundo parâmetros rígidos de performance mas ao mesmo tempo recebem forte estímulo governamental. Surgem parcerias público-privado no atendimento a demandas específicas, incluindo a interiorização das matrículas e a oferta de ensino a distância.

Ao mesmo tempo em que amplia as linhas de financiamento para o ensino superior (tanto para os alunos – pelo aumento dos créditos educativos – quanto para as instituições), o poder público torna-se mais exigente na cobrança por ações voltadas ao desenvolvimento sustentado, e à redução da pobreza e das desigualdades sociais do país. As universidades são incentivadas a investir em pesquisas aplicadas e a interagir fortemente com as comunidades locais, para atender suas demandas. A oferta de ensino superior experimenta crescimento expressivo, dinamizada pela implantação de flexibilidades nos currículos e nas novas modalidades de atendimento, com ênfase para os cursos de curta duração e a graduação profissionalizante.

O mesmo ocorre com a demanda, alavancada, principalmente, pela melhoria do ensino básico (que permite que um maior número de pessoas concluam seus estudos médios) e pela melhoria das condições econômicas e de financiamento. A concorrência é relativamente intensa, mas fortemente regulada, o que, se por um lado afasta do mercado muitas instituições “oportunistas”, por outro “engessa” novas iniciativas devido a um certo grau de burocratização regulatória, ou seja, tanto as barreiras de entrada quanto de permanência no sistema são elevadas, mas nem por isso o setor deixa de ser atrativo à iniciativa privada, que encontra um ambiente propício aos investimentos uma vez que os retornos no médio e longo prazos são elevados.

Educação é o principal vetor de inclusão social

Política educacional ativa por parte do Estado

Universalização do ensino fundamental e médio

Massificação do ensino superior

Renovação e fortalecimento das instituições

Forte regulação do ensino superior e ênfase na inclusão social

Parcerias público-privado no atendimento a demandas específicas

Ampliação das linhas de financiamento

Cobrança por atuação social das IES

Expressivo crescimento da oferta e da demanda

Concorrência intensa mas muito regulada

Melhoria da qualidade do sistema como um todo

Ampliação absoluta e relativa do ensino superior público

O sistema de ensino superior experimenta uma crescente melhoria de qualidade e a oferta de ensino público é substancialmente ampliada especialmente na modalidade a distância e por meio da formação de consórcios e parcerias. Com isso têm-se um maior equilíbrio na oferta, com o segmento privado respondendo por cerca de 60% das matrículas e o segmento público com 40%.

Política de Ensino e Regulação

Com a total universalização do ensino nos níveis fundamental e médio, o grande desafio para o horizonte 2025 é a massificação do acesso ao ensino superior para os egressos do ensino médio, bem como a criação de oportunidades de educação continuada para os já formados.

Neste contexto, assume-se que este desafio não pode ser enfrentado apenas com a expansão do ensino público, embora ele deva ser o grande eixo propulsor. Portanto, embora a política de ensino superior privilegie as instituições públicas, há a manutenção do espaço das instituições privadas que passam por um amplo processo de qualificação, incluindo a capacitação dos quadros, investimentos em tecnologias educativas, em bibliotecas e bases de dados, entre outros.

As instituições comunitárias assumem posição de destaque, não só pela ampla renovação de gestão que são obrigadas a passar para enfrentar com agilidade a concorrência particular, mas sobretudo pela valorização social do trabalho junto a comunidades.

As instituições públicas, por sua vez, ganham autonomia para gerirem-se segundo parâmetros negociados de qualidade, eficácia e eficiência. Além do crescimento das vagas noturnas entre estas instituições novos formatos de cursos são experimentados, mais curtos e atendendo a demandas específicas dos alunos e do mercado de trabalho, sem que isso implique em submissão a uma lógica mercantil. Estudos prospectivos e de antecipação da evolução científico-tecnológica e das profissões são utilizados como balizadores da oferta. Além disso ocorre uma real aproximação com o setor produtivo no desenvolvimento de pesquisas e consultorias / assessorias, o que possibilita a geração de fontes alternativas de recursos.

No plano institucional, os vários níveis de governo estimulam o desenvolvimento de parcerias envolvendo tanto as instituições públicas quanto as privadas, visando, sobretudo, cobrir os espaços menos atrativos à iniciativa privada de forma isolada, tais como a oferta de ensino e serviços a baixo custo ou subsidiados às populações carentes nas periferias das dos grandes centros urbanos e no interior do país. Com isso multiplicam-se as organizações sociais, figura jurídica que - nem públicas nem privadas - têm caráter público mas são geridas segundo uma lógica de desempenho privado.

Outras institucionalidades também são estimuladas, como os consórcios formados por instituições federais, estaduais e também municipais, onde as diversas capacidades (técnica, infra-estrutura, gestão, etc.) são aproveitadas, com a criação de sinergias que

Melhoria da qualificação das instituições privadas

Autonomia das instituições públicas

Crescimento das matrículas noturnas

Aproximação com o setor produtivo para o desenvolvimento de pesquisas e consultorias

Parcerias público-privadas são incentivadas numa lógica de intercomplementaridade

Formação de consórcios envolvendo as IES públicas (federal, estadual e municipal)

Modernização do aparato fiscalizatório e criação de uma agência reguladora

Incorporação de novas dimensões nos processos de avaliação e utilização dos resultados para o planejamento

Universidades são obrigadas a investir percentual da receita em pesquisas

Maior controle sobre as instituições filantrópicas

possibilitem a ampliação da oferta de vagas.

A lógica é da coexistência entre os diversos tipos de instituição. O que não significa ausência de competição, mas sim uma intercomplementaridade entre o público e o privado.

Paralelamente o aparato fiscalizatório estatal no campo do ensino superior é modernizado para fazer valer as exigências legais. Com o objetivo de proteger o sistema das oscilações político-partidárias e conferir maior autonomia ao processo de regulação é criada e depois consolidada uma agência reguladora forte e muito atuante, o que não quer dizer que o Estado deixe de responder pela definição das políticas e pelo planejamento das ações no ensino superior.

Deste modo a regulação vai sendo paulatinamente ampliada, cobrindo tanto os cursos quanto as instituições (incluindo mensalidades e os meios de realização do processo ensino-aprendizagem – tecnologias, acesso a bases de dados e bibliotecas, entre outros). Novas dimensões são incorporadas nos processos avaliativos, como valor agregado, responsabilidade social, empregabilidade dos egressos, entre outros.

Os resultados das avaliações, além de servirem de referência para os alunos na escolha das instituições e cursos, são utilizados como instrumento de planejamento educacional por parte do Estado, envolvendo tanto a distribuição de recursos e financiamento quanto o estímulo à ocupação de espaços que propiciem o desenvolvimento de comunidades específicas e a redução das desigualdades sociais. Ou seja, além de metas de desempenho são também considerados nos processos avaliativos o grau de relevância de cada instituição em acordo com determinados variáveis sociais.

As universidades tornam-se obrigadas a aplicar um percentual de suas receitas em pesquisas, sendo livres, no entanto, para captar recursos junto aos fundos setoriais, às fontes privadas ou agências internacionais. As instituições sem fins lucrativos por sua vez precisam comprovar sistematicamente a sua natureza e a aplicação de recursos direcionadas ao desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das comunidades nas quais se inserem. Parte expressiva das chamadas “instituições filantrópicas” perde esta condição pelo descumprimento das especificações legais.

Financiamento do sistema

Neste cenário são criados novos mecanismos de financiamento do ensino superior, destacando-se incentivos fiscais para empresas que financiem alunos carentes, cursos e projetos de pesquisa junto a universidades.

Deste modo, o Estado consegue tornar disponíveis os recursos do FGTS para o custeio dos gastos com educação por parte dos beneficiários e seus familiares, estimulando a demanda sobre as IES's privadas. Já uma parcela dos recursos do FAT são orientados para as instituições públicas, que em contra partida precisam atender, na formação superior (especialmente via cursos seqüenciais) a uma parcela da população trabalhadora em situação de risco (pela iminência de perda de emprego devido a transformações tecnológicas

Incentivos fiscais para empresas investirem nas IES

Recursos do FGTS e FAT são liberados para o ensino superior

Cobrança de mensalidades nas IES públicas segundo a renda familiar dos alunos

Ampla ajuste fiscal das universidades públicas e resolução da questão dos inativos

Redução da inadimplência no ensino privado

Crédito educativo acessível e abrangente

Atividade de pesquisa é beneficiada pelos fundos setoriais

ou no conteúdo das suas funções ou ainda devido à eliminação de famílias ocupacionais).

A médio prazo, e de uma maneira muito progressiva e após a superação de muitas resistências, também ocorre uma profunda revisão no modelo de financiamento vigente para o ensino público, com a introdução do pagamento de mensalidades nas IES públicas segundo a renda familiar disponível dos alunos ingressantes.

Mudanças na natureza jurídica das universidades públicas também são implementadas para viabilizar seu financiamento. É implementado um amplo ajuste fiscal e a questão dos inativos é solucionada por meio da constituição de fundos de pensão, o que libera recursos para o investimento na melhoria da infra-estrutura geral das instituições. Fontes adicionais de recursos são incorporadas através de contratos firmados com empresários e parcerias com o setor privado.

Já na esfera do ensino privado, observa-se uma progressiva e substancial redução da inadimplência principalmente devido à melhoria da renda da população, a redução do desemprego a ampliação do crédito educativo e uma certa contenção do valor das mensalidades. Tudo isso faz com que a demanda amplie e se mantenha a atratividade para a iniciativa privada, mesmo com uma exigente regulação.

Complementarmente algumas instituições privadas abrem seu capital a investimentos financeiros permitindo a realização de investimentos em modernização e expansão, mas a lógica predominante acordada é a garantia do retorno no longo prazo e não a maximização dos investimentos no curto prazo. Com isso muitas instituições renovadas profissionalizando e melhorando seus processos de organização e gerenciamento.

Um sistema de crédito educativo acessível e abrangente, somado a incentivos fiscais para que empresas destinem recursos para a educação também são fatores que permitem a alavancagem da demanda. O número de alunos de baixa renda que chega ao terceiro grau cresce consideravelmente, forçando um processo de maior equidade social na ocupação das vagas, principalmente nas universidades públicas.

Verbas dos fundos setoriais também encontram-se disponíveis para o financiamento de pesquisas e, sobretudo, há uma maior disponibilidade de recursos dos bancos de desenvolvimento para a aplicação na renovação das instituições de ensino superior – tanto públicas quanto privadas.

Demanda, Oferta e Ambiente Concorrencial

O grande fator motivador da demanda, além das transformações no mercado de trabalho, é a convicção dos indivíduos de que os investimentos em educação oferecem os melhores retornos na construção de seus futuros. É portanto uma transformação cultural o que mais mobiliza a demanda.

A melhoria do ensino fundamental e médio leva ao crescimento substantivo do volume de concluintes deste último, expandindo a demanda por mais vagas no ensino superior. A esta se soma a posição do governo que compreende a educação como elemento fundamental ao desenvolvimento econômico e ao exercício da cidadania, sendo, portanto um direito do cidadão. Tal posição estimula a demanda por cursos “remediais” ou “instrumentais” voltados, principalmente aos trabalhadores adultos com determinadas carências cognitivas e de conteúdos, a demanda por cursos de graduação e de educação continuada.

A sociedade civil organizada exerce forte pressão sobre as instituições de ensino superior na garantia de vagas em cursos existentes e em adaptação/revisão de outros de modo a atender às expectativas de determinadas comunidades ou populações em situação de desvantagem social. Desta forma, todas as IES's são obrigadas, por Lei, a elaborarem um programa de implantação de ações afirmativas, via sistema de cotas, que garanta a reserva de vagas para populações em desvantagem de renda e de outros atributos associados (onde cada instituição tem liberdade de definir a natureza do que considera ser estas 'desvantagens' associadas).

Tanto quanto a demanda, a oferta também apresenta um substancial crescimento, sobretudo pela renovação das instituições públicas e pela atuação das instituições mistas (públicas e privadas), cujas vagas ofertadas crescem em taxas mais elevadas do que o segmento privado.

O setor produtivo, por seu turno, reconhece nas IES's um parceiro de peso para a melhoria da produtividade e do incremento da inovação, o que estimula o campo das pesquisas aplicadas e das consultorias. Do mesmo modo, há o crescimento dos cursos de pós graduação e de especialização realizados 'in company'.

A qualidade do corpo docente melhora sobremaneira, incentivada por inúmeros programas de qualificação das novas gerações de professores, contribuindo para a melhoria da qualidade da oferta.

Este ambiente de dinamismo e crescimento torna o ensino superior no Brasil um ramo de atividade bastante atrativo, porém fortemente limitado pelos excessos da regulação, que criam, em muitos casos, fortes entraves burocráticos em nome da qualidade e confiabilidade da oferta. Esta prática inibe sobremaneira a entrada de instituições de ensino estrangeiras na graduação, forçando-as a disputar nichos de pós-graduação, especialmente em áreas cuja diferença de idioma não representam barreiras estruturais (administração, comércio exterior, marketing, etc.), através de alianças e parcerias formais com universidades nacionais (exigência *sine qua non* para a entrada no país), envolvendo a transferência de tecnologias e a capacitação mútua.

Dimensões culturais estimulam o crescimento da demanda

Aumento dos concluintes do ensino médio

Ações afirmativas são garantidas por força de lei

Melhoria da qualificação do corpo docente

Ensino superior é uma atividade atrativa mas fortemente regulada

Presença reduzida de instituições estrangeiras

O Ambiente Tecnológico e do Ensino a Distância

No campo das tecnologias educacionais, em um primeiro momento as instituições privadas apresentam-se mais bem preparadas do que as públicas, embora estas também experimentem uma melhora lenta e gradual. O ensino presencial incorpora novas metodologias e tecnologias educacionais que alteram radicalmente a dinâmica da mesmas. O ambiente tecnológico das universidades incorpora uma lenta mas constante tecnificação, independente do porte das instituições envolvidas.

Este também é um contexto bastante estimulante para o EAD. Os grandes problemas tecnológicos que limitariam o desenvolvimento do EAD são solucionados, e os custos da infra-estrutura necessária tanto para a produção quanto para o consumo encontram-se em queda contínua, refletindo a mesma tendência verificada externamente.

A demanda por cursos e programas é elevada, impulsionada, inclusive pela revitalização da educação e pelo papel de destaque que esta passa a ocupar nas

políticas do governo. A oferta de profissionais necessários à composição das equipes de desenvolvimento de EAD também não encontra limitações, em particular na área pedagógica, reflexo dos inúmeros programas destinados à melhoria da qualificação dos docentes.

As principais expansões do ensino a distância ficam a cargo das IES públicas, especialmente no que se refere a graduações de curta duração e de menor conteúdo tecnológico.

Entretanto, nos primeiros dez anos, permanecem diversas barreiras culturais dificultando a expansão, principalmente por parte de determinados segmentos de estudantes de melhor poder aquisitivo. Mas isso aos poucos vai deixando de ser relevante.

Deste modo o ensino a distância cresce de forma lenta, gradual, segura e muito regulada. Os cursos precisam ser reconhecidos e credenciados. Os mecanismos de credenciamento, especialmente da graduação mas também dos cursos de especialização e livres, se dão com muito rigor, incluindo a exigência de tutoria local, o que permite que se dissemine a melhoria da qualificação dos municípios ou localidades, em conformidade com a lógica vigente de que a qualificação deve ser sistêmica e não apenas para as atividades presenciais.

São criados consórcios públicos e privados para ampliar a oferta, e inúmeras parcerias com prefeituras visando a criação de um sistema aberto com acesso no plano nacional. Muitas vezes a definição dos cursos ou áreas de conhecimento a serem atendidas é feita pelo Estado, e abertos processo de licitação em regime de concessão, permitindo que tanto instituições públicas quanto privadas participem, isso com base em planejamentos e estudos prospectivos e levantamento de necessidades, o que possibilita aos alunos uma melhor adequação entre a formação aferida e a capacidade de utilização dos conhecimentos.

No longo prazo, as IES's começam a rever a tendência de crescimento via expansão de suas redes físicas, de forma a melhor aproveitar o potencial do EAD. Os campi passam por transformações estruturais que envolvem a redução no número de salas de aula e a criação de ambientes de encontro, debates e espaços de convivência.

A consequência final deste conjunto de mudanças é uma melhoria expressiva no atendimento e na qualidade do ensino superior o qual alcança patamares internacionalmente aceitáveis. Em paralelo, observa-se também uma melhor distribuição espacial das matrículas, tornando possível a educação superior em áreas de pouca densidade populacional e a primazia das matrículas em cursos noturnos.

*Há uma crescente
tecnificação em todas
as instituições*

*Queda dos custos de
produção do EAD*

*Demanda por cursos a
distância crescente*

*Oferta ampla de
profissionais e de
tecnologia para
desenvolvimento de
programas de EAD*

*IES públicas
respondem pela maior
expansão*

*Manutenção de
algumas barreiras
culturais nos primeiros
anos*

*EAD expande de
forma lenta e com
muita regulação*

*Criação de consórcios
públicos e privados
para ampliar a oferta*

*Limitação da
expansão das redes
físicas*

*Melhor distribuição
espacial das
matrículas*

2.6.2 - Cenário B – Massificação Segmentada: Educação como Mercadoria num Contexto de Crescimento Sustentado e Abertura Econômica

O Macrocontexto¹³⁷

Em um contexto internacional de ampla integração econômica e de estabilidade do sistema financeiro, regulado por novas regras e instituições mundiais, consolida-se no Brasil um projeto político de orientação social-liberal que promove reestruturação do Estado, enfatizando uma orientação reguladora no campo econômico e indutora nas áreas regional, social e ambiental, nas quais a ação dos mercados é insuficiente ou inadequada.

O Brasil alcança níveis altos de desenvolvimento econômico e presença destacada na constelação das nações, com liderança intermediária e regional. Tem uma economia moderna e integrada de forma competitiva ao sistema econômico internacional, combinado com média qualidade de vida expressa em índices moderados de pobreza e altos indicadores sociais. Registra também uma leve desconcentração regional e crescentes cuidados com o meio ambiente.

O Brasil ocupa os espaços abertos aos países emergentes e aprofunda sua integração econômica externa com a ampliação e consolidação do MERCOSUL e a implementação parcial da ALCA.

Os gastos em ciência e tecnologia mudam de patamar, permanecendo um pouco abaixo dos países desenvolvidos. Este grande “salto” em investimentos deve-se, sobretudo, à disseminação dos fundos setoriais de apoio às pesquisas e a um maior gasto do setor privado nesta área.

O efeito combinado da expansão econômica e do aumento significativo da produtividade do trabalho leva a uma diminuição significativa do desemprego e do subemprego.

Por outro lado, mesmo sem uma ação direta do Estado na distribuição de renda, a aceleração do crescimento e a modernização econômica levam a uma moderada redução das desigualdades sociais, registrando-se uma queda nos índices de pobreza da população brasileira.

Também concorrem para isto políticas de inclusão social bastante ativas, operacionalizadas por intermédio de parcerias entre setor público, entidades privadas e organizações do terceiro setor, em grande parte como resposta a pressões organizadas das comunidades e dos excluídos de um modo geral. Uma das principais conseqüências deste movimento é a redução dos índices de violência e de criminalidade nos grandes centros urbanos.

Cenário B – Massificação Segmentada

*Contexto internacional
de integração
econômica e
estabilidade do
sistema financeiro*

*Projeto político social
liberal*

*Altos níveis de
desenvolvimento
econômico*

*Aumento dos
investimentos em C&T*

*Políticas sociais ativas
em parceria*

*Política industrial
apoiando empresas
mundialmente
competitivas*

*Índices moderados de
pobreza e altos
indicadores sociais*

*Moderada redução das
desigualdades sociais*

*Progressiva
desconcentração
regional*

¹³⁷ O cenário do macrocontexto está baseado em PORTO, Cláudio; BUARQUE, Sérgio e NASCIMENTO, Elimar – Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003 – Nórdica, Rio, 2001 – p. 137-139 (Cenário B – Crescimento Integrado).

As pressões sociais atuam também sobre empresas, que passam a ter, em número crescente, uma atuação direta nas comunidades e com grupos específicos (crianças, mulheres, pessoas com limitações físicas, etc.), na linha das “empresas cidadãs”, que investem parte do lucro obtido em programas sociais. Atuam isoladamente ou em parcerias com instituições civis. Tais empresas passam a assumir posição de destaque frente às demais, seus produtos são mais valorizados e sua imagem face à opinião pública é significativamente melhor. As principais áreas de investimento em projetos são: educação, saúde, meio ambiente e redução da pobreza.

O patamar do produto per capita, associado a uma melhoria da sua distribuição, tem forte efeito na dinamização do mercado interno, especialmente pela ampliação do consumo de bens duráveis e não-duráveis e de uma ampla gama de serviços.

A estrutura produtiva passa por uma grande transformação e diversificação com o amplo e rápido crescimento do setor terciário e de todas as atividades voltadas para serviços especializados - incluindo serviços educacionais e de saúde, turismo, conhecimento de informação e software – da “indústria do entretenimento” e de outros segmentos modernos. A participação da agricultura e da indústria declinam suavemente, destacando-se o fortalecimento da indústria de bens duráveis.

A reorganização produtiva acontece em duas vertentes: uma mais avançada e seletiva, fortemente baseada na modernização tecnológica e em grandes investimentos, sendo mais acelerada nos segmentos voltados para o mercado externo e com maior exposição à competição externa; e outra, orientada predominantemente para a melhoria do gerenciamento de processos, exigindo profundas mudanças culturais, o que dificulta sua disseminação em curto prazo, sendo portanto mais lenta.

Neste contexto, as empresas são levadas a adotar relações de trabalho mais flexíveis (remuneração por tarefa, tempo parcial, por tempo determinado, banco de horas, etc.). A médio prazo, as transformações no quadro institucional e legal do trabalho criam um novo conceito jurídico: o contrato de atividade, firmado entre trabalhadores e empresas, cobrindo períodos de trabalho produtivo nas empresas, de trabalhos sociais e períodos de formação/qualificação.

As empresas também intensificam e generalizam seus processos de terceirização, o que é facilitado e incentivado pelo Estado, que privilegia o fortalecimento de microempresas e a redução do setor informal da economia. Esta terceirização, por sua vez, ocorre de forma integrada, com as grandes empresas definindo os padrões de qualidade de produtos e serviços e apoiando a elevação da qualificação dos recursos humanos e a melhoria das estratégias de gestão e competitividade de suas “terceiras”.

As tecnologias da informação encontram-se amplamente disponíveis, com linhas de financiamento para as pequenas empresas e com a superação dos grandes gargalos estruturais. Isso facilita a troca de dados entre empresas e destas com seus consumidores finais. E procedimentos pautados em EDI (Eletronic Data Interchange) e versões mais atualizadas, para

**Cenário B –
Massificação
Segmentada – cont.**

*Diminuição do
desemprego e
subemprego*

*Redução da violência e
criminalidade*

*Transformação e
diversificação da estrutura
produtiva*

*Crescimento da
produtividade industrial*

*Rápido crescimento do
setor terciário*

*Ampla disponibilidade de
tecnologias de informação*

*Flexibilização parcial das
relações de trabalho*

*Crescimento da
terceirização*

*Grande transformação do
sistema produtivo*

*Concentração e
redistribuição das
atividades produtivas*

*Brasil: um dos principais
pólos industriais do
mundo*

transações ao longo da cadeia produtiva, e *e-business* para contato direto com o público e redução de intermediações, tornam-se comuns nos diversos setores produtivos, trazendo, definitivamente, o consumidor para “dentro da linha de montagem”.

Neste quadro, o Brasil ganha destaque como um dos países a utilizar um grande volume de teletrabalho ou trabalho virtual, especialmente nas áreas de RH, comunicação, vendas, marketing, informática, organização e logística e qualidade.

Os efeitos positivos da terceirização, tanto em termos de geração de postos de trabalho, como pela redução de custos decorrente da concentração no foco do negócio,¹³⁸ intensificam este processo de reorganização produtiva sobretudo no setor industrial. Instala-se, portanto, um forte e continuado crescimento da demanda por serviços por parte do setor industrial com a conseqüente ampliação das oportunidades de trabalho no setor terciário no entorno das cadeias produtivas industriais, especialmente nos serviços ligados a logística, tratamento da informação e desenvolvimento e pesquisa de novas tecnologias. Altera-se substancialmente o perfil de terceirização que prevalecia no final do século XX, com primazia de serviços de baixo valor agregado. Para tanto, contribui a melhoria dos níveis de educação da população brasileira.

A política industrial prioriza a consolidação de cadeias produtivas ancoradas, preferencialmente, por empresas competitivas mundialmente ou na América Latina (como a AMBEV na área de alimentos e bebidas e outras), estimulando com uma série de facilidades e condições de sustentação e crescimento, setores específicos, tais como: petróleo, complexo eletrônico, siderurgia, têxtil, agroindústria, especialmente nas frutas tropicais e soja, biotecnologia, novos materiais, química fina, aeronáutica e reciclagem.

Nestes setores, observa-se uma certa retomada das atividades de P&D por parte das empresas, com as mesmas destinando somas crescentes de recursos para estas atividades.

O setor industrial brasileiro muda de perfil e alcança, em segmentos específicos - com destaque para o de bens de consumo duráveis sofisticados, intermediários com alto valor agregado e commodities - posição de liderança mundial em qualidade e produtividade. Neste cenário, o Brasil consolida-se como um dos principais pólos manufatureiros da economia mundial - consolidando sua liderança no âmbito regional - e sua capacidade produtiva atinge grandes escalas, tanto pela expressiva parcela da produção exportada, como, sobretudo, pela dimensão do mercado interno. Destacam-se os setores automobilístico, que passa a ter um papel de peso no Mercosul, a química fina e a petroquímica, a biotecnologia, a tecnologia espacial e de novos materiais, telecomunicações e informática, e todo o complexo industrial ligados às cadeias produtivas da soja, do milho e do couro, alavancando sobremaneira o agribusiness brasileiro.

Como conseqüência, aumentam a qualidade e a produtividade média do setor industrial como um todo, até mesmo pelo efeito de propagação sobre as pequenas e médias empresas e setores de algum modo atrelados aos mais competitivos. Por outro

**Cenário B –
Massificação
Segmentada – cont.**

*Emprego formal na
indústria crescente em
termos absolutos*

*Um amplo mercado de
serviços (terceirizados) no
entorno de grandes
cadeias produtivas
industriais*

*Disponibilidade das
tecnologias de informação*

Política ambiental ativa

¹³⁸ O que reduz custos com atividades secundárias, e ainda possibilita a diluição de riscos.

lado, o maior poder de consumo e melhor índice de escolaridade da população implicam a ampliação do mercado interno com consumidores mais exigentes. Os efeitos deste “círculo virtuoso”, no entanto, não são homogêneos, observando-se uma razoável distanciamento tecnológico e gerencial em favor das indústrias localizadas nas áreas delimitadas pelos eixos de desenvolvimento: Sudeste, Sudoeste e Sul e, em menor escala, em parte do eixo Oeste, em especial nos agribusiness.

Quando à distribuição espacial do setor produtivo, consolida-se um movimento combinado de concentração e redistribuição, com concentração nos eixos Sul, Sudeste e Sudoeste de setores intensivos em capital e tecnologia em torno das cadeias produtivas automobilística, de telecomunicações, aeronáutica e energia, e redistribuição dos setores intensivos em mão-de-obra localizados ao longo das cadeias produtivas têxtil, de couro e calçados, frutas tropicais e turismo da natureza e tradicional, entre outras, que através de políticas ativas conduzidas pelo Estado, deslocam-se para as regiões polarizadas pelos eixos Oeste, Araguaia –Tocantins e Transnordestino, permitindo a inclusão, ainda que subordinada, das populações ali residentes nos sistemas trabalho e emprego capitalistas.

Em termos espaciais, observa-se uma leve desconcentração em favor das regiões polarizadas pelos eixos Oeste, Araguaia–Tocantins, Transnordestino, São Francisco, Madeira – Amazonas, como também em favor da área polarizada pelo complexo industrial da Zona Franca de Manaus - ampliando suas participações.

Contudo, os eixos Rede Sudeste (única área econômica que perde participação), Sudoeste e Sul continuam, em 2025, respondendo por cerca de 70% do PIB (contra 76 % em 1999) e desempenhando o papel de principais irradiadores do dinamismo de toda a economia brasileira, refletindo o efeito concentrador do Mercosul.

As oportunidades de emprego formal na indústria, embora crescentes em termos absolutos, mantêm a com tendência a queda continuada em termos relativos, uma vez que evoluem a taxas muito inferiores aos níveis de produção alcançados, seja como decorrência da intensa automação industrial, seja como conseqüência da terceirização. No entanto, este efeito negativo na demanda de emprego industrial é mais do que compensado pelo surgimento de *inúmeras oportunidades de trabalho* sob as mais variadas formas (através de microempresas, contratos temporários, cooperativas, etc.), para o que terá contribuído uma profunda alteração na Legislação Trabalhista, que flexibiliza e viabiliza essas novas formas de relações capital-trabalho.

Deste modo, ainda que proporcionalmente o setor industrial seja cada vez menos absorvedor de mão-de-obra sob o regime de emprego formal, ele é um dos grandes propulsores de um amplo, diversificado e dinâmico mercado de serviços (terceirizados) no entorno de grandes cadeias produtivas industriais. A produtividade do trabalho no setor industrial apresenta-se em alta, porém com crescimento mais lento do que o observado em fins do século XX.

O setor de serviços, por sua vez, assume um perfil cada vez mais moderno – sobretudo em termos do adensamento da complexidade tecnológica dos serviços - e alcança, em segmentos específicos, padrões tecnológicos, competitivos e dinamismo equivalentes aos do Primeiro Mundo.

Na primeira década do século XXI o segmento do terciário que mais cresce é o dos serviços distributivos (comércio, transportes e comunicação) nestes destacando-se os supermercados e o comércio eletrônico, que conjuntamente impulsionam um grande crescimento dos serviços ligados a logística. Neste cenário também se observa um

expressivo crescimento dos serviços sociais ofertados pelo setor privado (educação, saúde e segurança) e com intensidade um pouco menor, mas bem expressiva, dos serviços às empresas (financeiros e profissionais) e pessoais (hotéis, restaurantes, lazer e domésticos). Cresce também o conjunto de ocupações vinculadas ao processamento da informação, diminuindo aquelas voltadas ao manuseio de produtos.

A modernização do terciário proporciona um grande aumento da produtividade setorial, inclusive pelo efeito de propagação sobre as pequenas e médias empresas e setores de algum modo atrelados aos segmentos mais competitivos. Por outro lado, o maior poder de consumo e melhor índice de escolaridade da população implicam em ampliação do mercado interno com consumidores mais exigentes. Os efeitos deste “círculo virtuoso”, no entanto, não são homogêneos, observando-se uma razoável defasagem tecnológica e gerencial em boa parte das unidades produtivas localizadas nas regiões Norte e Nordeste e, em menor intensidade, no Centro Oeste, em relação ao Sudeste e Sul do país.

Em que pese todo este ambiente favorável, ainda subsistem fortes disparidades em termos de oportunidades e de remuneração no universo do mercado das ocupações terciárias. Num extremo, tem-se um mercado de trabalho (ocupado por prestadores de serviços) de maior densidade tecnológica e comunicacional (inclusive em termos do domínio de linguagens lógicas e de idiomas estrangeiros – sobretudo o inglês e espanhol) bastante dinâmico e com grande crescimento; e, de outro lado, um mercado declinante e com baixas remunerações relativas para serviços de menor complexidade, tais como um elenco de serviços pessoais e serviços empresariais auxiliares.

Uma política ambiental ativa promove e estimula a difusão de novas tecnologias e o manejo sustentável dos recursos, mesmo com a retomada do crescimento da economia brasileira, tendo como resultados uma redução dos impactos ambientais e uma melhor proteção aos ecossistemas ameaçados.

Esta redefinição dos padrões de exploração dos recursos naturais para formas mais sustentáveis, decorre de uma ação rigorosa de regulação ambiental que desenvolve tecnologias amigáveis, processos de reciclagem e manejo sustentável dos recursos.

Focalização no Ensino Superior

A “Filosofia” ou Lógica da Focalização

Neste cenário também se busca a inclusão social pela via da educação, mas o ensino superior, antes de ser um bem público a ser provido e regulado pelo Estado, assume posição de produto a ser negociado segundo a lógica do mercado. O foco da educação, antes de ser essencialmente a qualidade do processo como um todo, é a garantia da concorrência, deixando os alunos livres para decidirem sobre a construção de suas trajetórias diante da multiplicidade de oferta disponível. A política pública, bastante ativa, visa sobretudo criar regras que permitam a criação de um ambiente saudável para os investimentos e a concorrência. A transparência e a estabilidade dos contratos é essencial. As barreiras de entrada são reduzidas, porém as regras de permanência devem ser cumpridas à risca.

Este é um contexto nacional onde predomina um forte crescimento econômico com inclusão social e inserção econômica mundial. Nele o ensino superior brasileiro experimenta uma profunda renovação, com a coexistência e complementaridade entre as redes pública e privada; e da prática de uma regulação muito ativa, por parte do Poder Público, sobre todas as instituições de ensino superior. O perfil da demanda por ensino se eleva e diversifica, incluindo novos públicos. O segmento privado mantém um ritmo de crescimento elevado suportado principalmente pela expressiva melhoria no poder e aquisitivo da clientela e pela queda da inadimplência.

A oferta de ensino, em consonância com a demanda, se amplia substancialmente, em parte alavancada por modernas tecnologias educacionais - entre elas o ensino a distância - e em parte pela formação de novas institucionalidades como parcerias e consórcios.

A concorrência é regulada para que não se consolidem práticas predatórias que possam colocar em risco a qualidade essencial do ensino, mas ao mesmo tempo é intensa e sistêmica. Consolida-se um conjunto restrito de instituições de ponta, com alto nível (padrão internacional), e uma grande maioria de estabelecimentos de qualidade equivalente ou mediana, mas profundamente diferenciados entre si em relação à missão institucional, ao tipo de ensino ofertado e aos serviços disponibilizados.

Nesse ambiente, o segmento privado não só experimenta uma crescente melhoria de qualidade como um todo, especialmente quando comparado aos primeiros anos do século XXI, como também experimenta uma reorganização apoiada pela ampla divulgação dos processos de avaliação, surtindo efeitos decisivos sobre as instituições sem compromisso com a qualidade que deixam de ser atrativas aos alunos.

Já o ensino público se renova com a implantação da autonomia para as universidades, encontrando uma expansão substantiva na pós-graduação e em algumas áreas de excelência, que envolvam pesquisas e investimentos de maior vulto. Dessa forma a segmentação se coloca tanto em relação à diferenciação dos padrões de qualidade dominantes quanto também no vetor primordial de expansão de cada segmento: graduação e suas variações (seqüenciais, profissionalizante, tecnólogos, etc.) são fartamente disponíveis no conjunto do segmento privado, e a pós-graduação (lato e stricto sensu) permanece dominada pelo segmento público (embora existam programas de excelente qualidade em algumas instituições privadas).

Mas tanto equacionamento do financiamento quanto o crescimento do sistema como um todo se dão muito mais pela via privada do que pela pública, permanecendo um grande desnível na oferta, com o segmento privado respondendo por 80% das matrículas.

Educação como meio para a inclusão social mas solucionado pela iniciativa privada

Política pública ativa visando garantir a livre concorrência

Universalização do ensino fundamental e médio

Coexistência e complementaridade entre as redes pública e privada

Continuidade do crescimento do segmento privado e melhoria da qualidade

Queda da inadimplência

Diversificação da demanda

Ampliação da oferta

Formação de parcerias e consórcios

Renovação do ensino público com a autonomia e expansão da pós graduação

Política de Ensino e Regulação

Com a total universalização do ensino fundamental e médio, o grande desafio para 2025 é a massificação do acesso ao ensino superior para os egressos do ensino médio, bem como a criação de oportunidades de educação continuada para os já formados.

Neste contexto, assume-se que o desafio deve ser coordenado e organizado pelo Estado, mas com a ampla participação da iniciativa privada. A transparência e a manutenção das regras e contratos garantem um ambiente saudável para os investimentos, afastando oportunismos e investimentos de ocasião. As barreiras de ingresso, apesar de relativamente reduzidas, envolvem compromissos de longo prazo firmados com o Estado e garantidos por este.

Assim, em um primeiro momento e após amplos debates nos quais há o reconhecimento dos limites físicos e dos altos custos de expansão do ensino superior público – especialmente na graduação – ainda na primeira década deste século emerge uma nova política de ensino superior que tem como fundamento o desenvolvimento de uma coexistência produtiva e sinérgica entre as instituições públicas e privadas, baseada na idéia é que há muitos desafios a vencer e que por isso não se justificam duplicações de esforços.

Apesar de não haver uma política clara e deliberada do Estado apoiando a realização de parcerias publico-privadas, estas começam a ocorrer em função das inúmeras oportunidades que surgem, fruto de decisões locais que envolvem as instituições públicas (já com autonomia) e as privadas que partilham de recursos e valores similares. Nesse contexto as instituições privadas de caráter comunitário são especialmente beneficiadas, e passam a receber apoio técnico e financeiro do estado para o desenvolvimento de seus projetos e pesquisas, além de um aumento substancial de dotações para o crédito educativo.

Também há uma expressiva ampliação das oportunidades de doações às universidades privadas estimuladas por uma nova legislação do imposto de renda que viabiliza a dedução de parte dos impostos devidos quando destinados a este fim (incluindo as atividades acadêmicas e a pesquisa).

O Financiamento do Sistema

Os gastos do setor público priorizam a educação básica (ensino fundamental e médio). Novos esquemas de financiamento são viabilizados para as universidades públicas, entre eles a liberação para a cobrança progressiva de mensalidades diferenciadas dos novos alunos ingressantes tendo como referência de cálculo de valor o poder aquisitivo de suas famílias; além do estímulo à “adoção de alunos de menor renda” por empresas privadas (com incentivos fiscais em contrapartida). Ocorre também a autonomia e ampla flexibilização administrativa das universidades públicas de modo que possam prestar serviços e gerar recursos para custeio e investimento sem grandes entraves burocráticos. O custeio dos inativos passa a se dar via fundos

Parcerias público privado surgem espontaneamente para aproveitar as oportunidades

Universidades privadas captam recursos de doações

Aumento substancial do crédito educativo

Gastos públicos priorizam a educação básica

Autonomia das IES públicas

Cobrança de mensalidades nas universidades públicas com base na renda familiar

Relação do Estado com as universidades públicas via contratos de gestão

de pensão, liberando recursos para o investimento em melhorias amplas das instituições. Neste cenário a relação do governo com as universidades públicas passa a ser regulada por meio de contratos de gestão.

O financiamento do sistema como um todo ganha mais impulso com a liberação do uso do FGTS para o custeio dos gastos com educação por parte dos beneficiários diretos ou de seus familiares; com a destinação de uma parcela do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) para cobrir custos com estudos superiores dos trabalhadores em situação de risco (produzida pela ameaça de perda de emprego ou eliminação de famílias ocupacionais) e com a liberação de verbas dos fundos setoriais para o desenvolvimento de pesquisas e para a modernização de instituições.

Além destes, amplia sobremaneira as linhas de financiamento aos alunos por meio da securitização e pelo crédito educativo fornecido por cada instituição. Mas sobretudo o Estado amplia as linhas de financiamento de longo prazo para os estudantes carentes. No financiamento das instituições o BNDEs e outros bancos de desenvolvimento jogam um papel fundamental. Assim compõe-se uma engenharia financeira que viabiliza uma injeção de fôlego no sistema, viabilizando tanto a reestruturação financeira das instituições mas também a sua expansão, modernização tecnológica e melhoria na qualificação dos docentes e funcionários.

Visando cobrir as falhas da iniciativa privada, o Estado ainda usa o seu poder de compra de vagas e como um elemento de indução da melhoria das instituições públicas mais debilitadas e como incentivo à atuação em áreas menos atrativas (tanto espacialmente quanto em determinadas áreas do conhecimento).

Paralelamente o aparato fiscalizatório estatal no campo do ensino é modernizado tanto para fazer valer as exigências legais quanto para ampliar os mecanismos de avaliação. Cria-se uma agência nacional com a incumbência de fazer cumprir os acordos e fiscalizar os processos avaliativos, que passam a ser realizados por terceiros devidamente credenciados para tal. Assim, organismos de representação (tais como CRUB, SEMESP e outros) começam a atuar como agentes credenciados na regulação e avaliação do conjunto de instituições.

Cursos e instituições são objeto de inúmeras avaliações com critérios os mais distintos, incluindo valor agregado, empregabilidade dos egressos, responsabilidade social, atualização tecnológica, solidez financeira, entre outros. Criam-se rankings distintos que são regularmente disponibilizados para a sociedade de modo a mantê-la constantemente informada sobre a 'saúde' das instituições e permitir que os alunos façam suas escolhas com base no máximo de dados possível.

Ao mesmo tempo, após a reforma da previdência acirra-se a fiscalização sobre as instituições de ensino ditas filantrópicas, acarretando a perda da concessão a várias delas.

As universidades tornam-se obrigadas a aplicar um percentual de suas receitas em pesquisas, sendo livres, no entanto, para captar recursos junto às fontes privadas, agências internacionais ou fundos setoriais. As instituições sem fins lucrativos por sua

Liberação do FGTS e de recursos do FAT para o ensino superior

Disponibilidade de fundos setoriais para pesquisas

Ampliação das linhas de securitização

Linhas de financiamento via bancos de desenvolvimento

Compra de vagas pelo Estado

Modernização do aparato estatal de fiscalização

Criação de uma agência nacional de educação

Criação de inúmeros rankings de instituições

Maior controle sobre as instituições filantrópicas

Universidades são obrigadas a aplicar percentual da receita em pesquisas

vez precisam comprovar sistematicamente a sua natureza e a aplicação de recursos direcionadas ao desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das comunidades nas quais se inserem.

Demanda, Oferta e Ambiente Concorrencial

O tratamento da educação como fator de integração social, ao lado da crescente percepção da sociedade da sua relevância, leva a um crescimento exponencial da demanda de ensino superior, tanto na graduação, como nas atividades e cursos de especialização e de extensão, especialmente nos dois primeiros. Uma vez que se reconhece que a educação é um dos principais elementos da mobilidade social, implanta-se, em caráter experimental e com estudos de avaliação de impacto, um conjunto de ações afirmativas voltadas ao atendimento das populações em situação de desvantagem (negros, egressos do ensino médio público, população indígena e outras minorias).

Um sistema de crédito educativo acessível, abrangente, ágil e desburocratizado - financiado por recursos públicos e por fundos de investimentos privados – gradativamente vai se tornando um dos principais fatores alavancadores desta demanda. O número de alunos atendidos por este sistema cresce substancialmente. Ao lado disso, vários outros estímulos e regras ampliam as possibilidades de acesso das pessoas de menor renda às universidades, de modo que o preenchimento de vagas começa a apresentar maior equidade social.

A retomada do crescimento econômico e a redução do desemprego, junto com a queda da inflação e dos juros, contribuem para a queda dos índices de inadimplência junto as IES privadas. Deste modo, a demanda de ensino nessas instituições aumenta substancialmente e de forma regular, especialmente na graduação e nos cursos superiores de curta duração, mais ‘sintonizados’ com as demandas do mercado. Empresas de grande e médio portes, preocupadas com a melhoria da capacitação de seus funcionários e terceirizados, aproximam-se das IES’s procurando desenvolver programas de formação “in company” que envolvem, prioritariamente, conteúdos de gestão, logística e tecnologias. Pesquisas aplicadas e consultorias também encontram espaço de crescimento.

Em contrapartida a oferta de ensino não só se amplia em termos quantitativos mas também apresenta melhorias expressivas de qualidade. O ensino a distância vai ganhando expressão, tanto na graduação quanto na pós-graduação, extensão e ensino seqüencial, interiorizando a oferta no país e contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais da oferta de vagas.

Além deste, dois outros fatores contribuem decisivamente para as melhorias de oferta. De um lado, o expressivo avanço na *qualificação do pessoal docente* (por um efeito combinado da “transferência” de aposentados das universidades públicas para as particulares com a melhor qualificação das novas gerações de professores e também com incentivos específicos para aprimoramento do corpo docente) e de outro pela implantação de novas metodologias e tecnologias educacionais.

A concorrência é bastante dinâmica e o sistema, até atingir uma certa estabilidade, passa por momentos de grande turbulência, com o fechamento e falência de muitas instituições, fusões e aquisições. Desse modo surgem cerca de três ou quatro novas

Crescimento exponencial da demanda

Implantação de ações afirmativas em segmentos pontuais

Aumento do número de matriculas

Maior demanda por formações in company

Ampliação da oferta e melhoria da qualidade como um todo

Crescimento da interiorização

Melhoria na qualificação dos docentes

Algumas instituições se transnacionalizam

Presença de instituições estrangeiras via parcerias e alianças

instituições que atendem a centenas de milhares de alunos, com cursos flexíveis e muito conectados com as demandas dos mercados de trabalho locais. Tais instituições atuam em todo o território nacional além se expandirem para países do Mercosul.

Este ambiente de dinamismo e crescimento torna o ensino superior no Brasil um ramo de alta atratividade, inclusive para instituições estrangeiras de ensino, que procuram ocupar um espaço no país por meio de parcerias e alianças especialmente no segmento de pós-graduação lato senso e/ou da participação societária em IES privadas nacionais. Algumas chegam a abrir campi avançado, desde cumpridas determinadas normas de contratação de pessoal local e transferência de tecnologia.

A forte regulamentação da educação, no entanto, constitui uma barreira de entrada para muitas instituições em virtude das exigências feitas para o ingresso e, mais importante, para permanência no setor. Neste terreno, a vinda de instituições estrangeiras é estimulada e bem aceita desde que sua idoneidade seja comprovada e exista parceria formal com uma entidade nacional do ramo.

Ambiente Tecnológico e do Ensino a Distância

O ambiente tecnológico das universidades, neste cenário, experimenta uma tecnificação crescente, independentemente do porte da instituição. Assiste-se a uma verdadeira “revolução” nas tecnologias educacionais a partir do *uso cada vez mais intensivo e extensivo dos recursos da telemática e de sistemas especialistas*, Internet, vídeo-aulas, simulações e pesquisas interativas em computadores, “workgroups” trabalhando à distância passam a ser práticas comuns nos processos de aprendizagem. As próprias aulas presenciais experimentam profundas mudanças de forma e processo (novas metodologias e dinâmicas de motivação são desenvolvidas).

Além disso, este é um cenário particularmente fértil para o crescimento e disseminação do EAD. Os ‘gargalos estruturais’ que persistiam no panorama nacional são superados (via ampla implantação de redes de fibras óticas e do uso de satélites para comunicações) e as barreiras tecnológicas que limitam a interatividade nos processos de ensino / aprendizagem vão sendo superadas com sucesso, dando um novo impulso ao EAD por meio da ampla utilização de diferentes mídias que manipulam som, imagem e elementos textuais em tempo real. Do mesmo modo os custos de aquisição de tecnologias para produção de EAD apresentam-se em queda, além do fato de que o acesso aos equipamentos de “última geração” encontram linhas de financiamento nos órgãos oficiais competentes. A capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de conteúdos e programas é amplamente estimulada por meio de políticas efetivas que envolvem uma maior dotação de bolsas de estudos para programas de pós-graduação (no Brasil e no exterior) nesta área além da facilitação do reconhecimento dos certificados obtidos em programas de pós-graduação realizados em IES estrangeiras.

São formados vários consórcios para a oferta de programas e cursos a distância, envolvendo tanto instituições privadas quanto públicas.

Incorporação de novas tecnologias nas universidades

Transformações no ensino presencial

Crescimento e disseminação do EAD

Gargalos de infraestrutura são suplantados

Declínio dos custos para produção de cursos e programas

Disponibilidade de pessoal e tecnologias

Formação de consórcios públicos e privados para a oferta de EAD

Limitação da expansão dos campi

Renovação da estrutura dos campi

Melhor distribuição espacial das matrículas

No longo prazo, as IES's começam a rever a tendência de crescimento via expansão de suas redes físicas, de forma a melhor aproveitar o potencial do EAD. Os campi passam por transformações estruturais que envolvem a redução no número de salas de aula e a criação de ambientes de encontro, debates e espaços de convivência.

A conseqüência final deste conjunto de mudanças é uma melhoria expressiva na qualidade do ensino superior o qual, em meados da segunda década deste século já alcança patamares internacionalmente aceitáveis, combinada com uma elevação acentuada no acesso a este nível de educação por parte da população na faixa etária de 18 a 24 anos. Em paralelo observa-se também uma melhor distribuição espacial das matrículas, tornando possível a educação superior em áreas de pouca densidade populacional e a primazia das matrículas nos cursos noturnos.

2.6.3 - Cenário C – Massificação com Desqualificação: Educação como Bem Público em um Contexto de Crescimento Econômico Instável e Não Sustentado

O Macrocontexto¹³⁹

Em um contexto internacional marcado por moderado crescimento econômico, recrudescimento do protecionismo dentro de blocos regionais, equilíbrio instável do sistema financeiro e limitados instrumentos de regulação, consolida-se no Brasil uma aliança política de caráter social-reformista, que procura fortalecer o papel do Estado para servir a um projeto de desenvolvimento nacional endógeno, o qual prioriza a promoção da melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

No entanto, até 2025 a trajetória do país repete os últimos 20 anos do século anterior¹⁴⁰: o Brasil alterna bons e maus momentos, e sua economia cresce a taxas entre 2,0% e 2,5% ao ano, com lenta redução das desigualdades sociais e regionais.

Com efeito, dificuldades na condução da política macro-econômica – por fatores externos (crises mundiais) ou pressões sociais e políticas internas – e incapacidade de implementação ampla e abrangente de reformas estruturais, levam a perda de confiança dos agentes econômicos, que é reforçada pelo relaxamento do ajuste macroeconômico.

Neste cenário, as políticas fiscal e monetária ora são contracionistas, ora expansionistas; o país continua com grande vulnerabilidade externa, com o “risco Brasil” em patamares elevados. De um modo geral, a economia brasileira apresenta baixa capacidade de poupança

Cenário C – Massificação com Desqualificação

*Contexto internacional
de moderado
crescimento econômico
e recrudescimento do
protecionismo*

*Projeto político social –
reformista*

*Níveis médios de
desenvolvimento
econômico*

*Grande vulnerabilidade
externa*

*Estado indutor do
desenvolvimento e
promotor da inclusão
social*

¹³⁹ O cenário do macrocontexto está baseado em PORTO, Cláudio; BUARQUE, Sérgio e NASCIMENTO, Elimar – Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003 – Nórdica, Rio, 2001 – p. 140 a 142. (Cenário C – “Resistência Organizada – Crescimento Endógeno”).

¹⁴⁰ Entre 1980 e 2000 o PIB do Brasil cresceu a uma taxa média de 2,1% ao ano.

interna e níveis reduzidos de investimentos no setor produtivo e na infra-estrutura.

Mesmo dentro das dificuldades e da instabilidade na condução da política macroeconômica, o Estado brasileiro procura intensificar seu papel de indutor do desenvolvimento nacional, buscando definir e implementar políticas integradas e perseguir a eficiência da estrutura produtiva. Entretanto, com a baixa capacidade de poupança e elevado endividamento, o alcance destas políticas e dos investimentos públicos é muito limitado, restringindo os governos a iniciativas modestas e seletivas, forçados a uma intensa priorização dos recursos escassos.

De forma planejada, e neste contexto de forte escassez de recursos, o Estado procura orientar a alocação dos recursos públicos para investimentos em infra-estrutura e para a expansão e manutenção dos serviços de saúde, educação e segurança. No entanto, há dificuldades de atração de parceiros privados e as inversões são limitadas e têm uma escala restrita pelas dificuldades financeiras.

Assim, persistem estrangulamentos na competitividade sistêmica da economia brasileira. As políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior são integradas, focando ao mesmo tempo no aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e na expansão das exportações para novos mercados e de novos produtos.

Neste cenário há uma certa distribuição regional do crescimento, favorecendo Norte e Nordeste via políticas de governo e fortalecimento de agências de desenvolvimento. No entanto, este esforço tem eficácia limitada pelo comportamento da economia. Algo semelhante ocorre com os programas sociais, aonde se tenta compensar a limitação de recursos com maior eficácia na gestão e implementação de medidas compensatórias, visando evitar a deterioração da distribuição de renda.

Deste modo, até o ano 2025, o Brasil ainda é uma sociedade que mantém razoáveis níveis de desigualdades sociais e de pobreza. Sua dimensão econômica é de médio porte e tem uma acentuada orientação endógena. Apresenta, ainda, uma articulação moderada e controlada à economia internacional globalizada. Mas, apesar de sua orientação introspectiva, insere-se fortemente no MERCOSUL – agora expandido até Chile e Bolívia, e que se torna o principal veículo de integração externa e de convivência com uma ALCA parcialmente implantada.

Neste contexto de dificuldades externas, o bloco político dominante promove uma renegociação da dívida externa e confere prioridade ao desenvolvimento interno do País. Ele procura enfrentar politicamente os estrangulamentos econômico-financeiros e administrar as dificuldades fiscais do setor público, sem comprometer os gastos sociais e mantendo elevada a carga tributária, especialmente sobre segmentos de rendas altas.

As iniciativas de promoção da desconcentração de renda e de melhoria das condições de vida dos brasileiros têm efeito apenas moderado no dinamismo do mercado interno. Também ocorre uma pequena redução das disparidades regionais, no bojo da expansão do agronegócio nos eixos Madeira - Amazonas, Araguaia – Tocantins, e na região Centro-Oeste e de uma relativa reespecialização industrial, combinada com o

**Cenário C –
Massificação com
Desqualificação – cont.**

*Orientação econômica
endógena*

*Pequena melhoria na
redução da pobreza e na
distribuição da renda*

*Moderada
desconcentração
regional*

*Pequena dinamização
do mercado interno*

*Sistema produtivo com
aumento do peso do
terciário e da agricultura*

*Moderada
reestruturação produtiva*

*Indústria voltada para o
mercado interno e com
pouca presença no
exterior*

incentivo a segmentos dinâmicos do terciário e geradores de emprego e renda no Norte e Nordeste, especialmente ao longo das cadeias produtivas do têxtil, do turismo (tradicional e da natureza), da agroindústria, dos minerais não-metálicos e da energia renovável.

Com a modesta desconcentração da renda e a expansão de programas sociais de caráter compensatório, registra-se uma certa dinamização do mercado interno e uma certa melhoria dos indicadores sociais, o que leva a uma moderada redução da pobreza e das desigualdades sociais, com aumento da qualidade de vida e do consumo. No entanto, o desemprego formal continua relativamente elevado, assim como as atividades econômicas informais.

A estrutura produtiva revela um aumento da participação relativa do terciário e da agricultura e pequena redução do setor industrial. A mudança mais importante ocorre no interior da indústria, com o aumento da produção de bens de consumo duráveis e de alimentos e também uma expansão da indústria pesada e de bens intermediários. As atividades industriais de reciclagem crescem substancialmente.

A modernização produtiva acontece em ritmo relativamente lento em comparação ao Primeiro Mundo, para preservar empresas e empregos. Enfatiza-se a melhoria do gerenciamento de processos e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, embora sejam assegurados espaços de atuação para a participação de grandes e modernas empresas competitivas mundialmente, em algumas cadeias produtivas e setores de alta densidade tecnológica, como o automotivo, aeronáutico, agronegócios, telecomunicações e produção de software, entre outros.

Neste cenário há um ostensivo apoio à empresa nacional, tanto pelo aumento do grau de nacionalização dos produtos, cujos componentes principais passam a ser produzidos internamente, quanto pelo maior equilíbrio patrimonial na composição do capital das empresas (capital estrangeiro x capital nacional).

Os investimentos em desenvolvimento e produção tecnológica seguem a lógica da maximização da inclusão social, privilegiando aquelas tecnologias que a um só tempo promovam o avanço da competitividade da indústria nacional, reduzam a dependência em setores escolhidos como estratégicos e, adicionalmente, sejam promotoras de emprego, ainda que de modo indireto. Neste sentido estarão também na agenda de concessão de incentivos e fomento, além da educação e saúde, o agronegócio, saneamento e habitação; os setores têxtil e de confecções, automobilístico e o aeronáutico.

Algumas flexibilizações são introduzidas no âmbito das relações de trabalho, desde que objeto de validação em negociações coletivas. A médio prazo, ganha peso o “contrato de atividade”, firmado entre trabalhadores e empresas, cobrindo períodos de trabalho produtivo nas empresas, de trabalhos sociais e períodos de formação/qualificação. Também são asseguradas algumas garantias sociais aos trabalhadores formais. Neste contexto, as práticas de terceirização são generalizadas mas ao mesmo tempo objeto de uma certa regulamentação e fiscalização.

Cenário C – Massificação com Desqualificação – cont.

Pequena melhoria no emprego formal mas manutenção de taxas ainda elevadas de informalidade e do desemprego

Flexibilização parcial das relações de trabalho

Investimentos seletivos em educação e P & D

Políticas ativas de geração de emprego

Lenta elevação da produtividade

Política industrial privilegia setores intensivos em mão-de-obra

Apoio às empresas nacionais

Pequena flexibilização dos contratos de trabalho

Brasil : um grande pólo manufatureiro mas sem grande expressão no comércio mundial

Tecnologias da informação disponíveis

Moderados impactos ambientais

O índice de informalidade mantém-se elevado e cresce o número de pequenas e microempresas, principalmente nos serviços.

A reforma agrária vai se ampliando e é definitivamente consolidada com a oferta permanente de linhas de crédito e assistência técnica para o pequeno produtor, incentivando a formação de arranjos produtivos no interior.

Paralelamente, a política industrial privilegia setores intensivos em mão-de-obra (têxtil, alimentos, construção civil), visando sempre a redução das taxas de desemprego, sem descuidar de incentivar a sua modernização. Arranjos produtivos locais baseados em indústrias intensivas em mão de obra (confecções, calçados, móveis, utensílios domésticos, etc.) são bastante incentivados. Além disso, verifica-se também uma certa expansão da indústria pesada e de bens intermediários, considerando a moderada integração mundial da economia nacional. Assim, tanto as transformações na indústria quanto a criação de novos serviços, aumentam a demanda por conhecimentos de gestão, administração e logística.

Deste modo, o setor industrial brasileiro cresce em termos absolutos nos espaços de oportunidade que lhes são criados pelo relativo fechamento e pela orientação endógena das políticas econômica e de desenvolvimento industrial. Neste cenário, o Brasil é um grande pólo manufatureiro mas não tem grande expressão no comércio mundial. Sua capacidade produtiva alcança escalas de produção expressiva em virtude da crescente dimensão do mercado interno. Com isso, o conjunto de serviços de apoio e relacionados à distribuição cresce em importância (telecomunicações, serviços bancários, logística, transportes e redes de distribuição no atacado e no varejo). No entanto, a parcela de produto industrial exportado é relativamente pequena, sendo a pauta de exportações concentrada nos produtos primários e intermediários.

Já o segmento terciário que mais cresce é o dos serviços sociais (educação, saúde e segurança) como reflexo das prioridades governamentais e da própria sociedade neste sentido. Mas também se observa um expressivo crescimento nos serviços distributivos (comércio, transportes e comunicação), com destaque para os supermercados e o comércio eletrônico (que conjuntamente impulsionam um grande crescimento dos serviços ligados a logística). Seguem-se com intensidade um pouco menor, mas bem expressiva, os serviços de apoio às empresas (financeiros e profissionais) e pessoais (hotéis, restaurantes, lazer e domésticos), crescendo também o conjunto de ocupações vinculadas ao processamento da informação e diminuindo aquelas voltadas ao manuseio de produtos.

Em que pese todo este ambiente favorável, ainda subsistem fortes disparidades em termos de oportunidades e de remuneração no universo do mercado das ocupações terciárias. Num extremo, tem-se um mercado de trabalho (ocupado por prestadores de serviços) de maior densidade tecnológica e comunicacional (inclusive em termos do domínio de linguagens lógicas e de idiomas estrangeiros – sobretudo o inglês e espanhol) bastante dinâmico e com grande crescimento; e, de outro lado, um mercado declinante e com baixas remunerações relativas para serviços de menor complexidade, tais como um elenco de serviços pessoais e serviços empresariais auxiliares.

As tecnologias de informação encontram-se disponíveis tanto para empresas como para pessoas físicas, existindo apenas a presença de alguns “gargalos” na infraestrutura, o que não chega a comprometer o processo como um todo, mas afasta alguns investidores externos. O comércio eletrônico cresce.

A forte orientação política para a solução das questões sociais e para a inclusão das camadas mais fragilizadas da população atua também como mecanismo de pressão sobre as empresas. Estas, em sua maioria, promovem programas de “responsabilidade social”, especialmente nas áreas de educação e saúde, sem abandonar as questões ambientais. A melhoria nos níveis de educação da população e a disseminação dos conceitos de cidadania também atuam como catalisadores deste processo. Deste modo, a atuação social é um valor compartilhado.

Já na esfera da educação profissional, o setor empresarial assume aqueles treinamentos cujos conteúdos sejam singulares ou de demanda particular, especialmente os “on the job” (operação de um determinado equipamento ou sistema específico por exemplo), através de seus próprios centros de treinamento ou em parcerias específicas. Dessa forma, embora cresça, na média, o número médio anual de horas gastas com qualificação dos trabalhadores por parte das empresas, ele não chega a atingir patamares muito altos.

Neste contexto há uma moderação dos impactos ambientais como consequência do efeito combinado de uma acentuada consciência ecológica com rigorosas políticas e instrumentos públicos de controle ambiental, e também da difusão de tecnologias e do manejo sustentável dos recursos naturais. De qualquer forma, ainda persistem alguns processos localizados de degradação dos ecossistemas convivendo com iniciativas de recuperação de ambientes transformados.

Focalização no Campo do Ensino Superior

A “Filosofia” ou Lógica da Focalização¹⁴¹

Este é um cenário de busca de inclusão social em que a educação não só é um bem público mas também é considerada como um recurso estratégico para o país. Mas o contexto nacional é de baixo crescimento econômico, com escassez de recursos públicos e modesto investimento privado inclusive no ensino superior.

Aqui, o Estado exerce uma política educacional bastante ativa e busca ampliar o acesso aos diversos níveis de ensino. O ensino fundamental mantém-se universalizado; e os níveis de ensino médio e superior público experimentam grande expansão de oferta para fazer face à forte pressão das demandas sociais neste sentido. Com recursos públicos escassos, e reduzida atratividade para o setor privado, a expansão do ensino superior público é viabilizada com grande perda de qualidade, ocorrendo neste nível movimento semelhante ao que se verificou com o ensino básico nas décadas de 80 e 90 do século XX.

A demanda social por ensino superior é intensa, mas em grande parte proveniente de pessoas de baixo poder aquisitivo e de perfil educacional com grandes déficits, como nos primeiros anos do século XXI. No entanto, esta demanda não encontra grande resposta nas instituições privadas, a maioria delas temerosas da manutenção de altos níveis de inadimplência e

Educação é bem público e recurso estratégico

Ambiente de poucos recursos para investimento em educação superior

Política educacional ativa

Universalização do ensino fundamental e crescimento substancial do ensino médio e superior

Expansão do ensino superior público mas com perda de qualidade

Retração da expansão do segmento privado

¹⁴¹ A lógica deste cenário está inspirada em reflexão apresentada a respeito por Simon Schwartzman no 27º. Encontro Anual da ANPOCS – Caxambu, 21 a 25 de outubro de 2003, nas Mesas Redondas de n. 6 – A Educação Superior e a nova economia: uma comparação entre Brasil e Inglaterra e n. 20 – Desafios da Educação Superior no Brasil.

das crescentes exigências formais de performance e de atendimento num contexto de intensificação da regulação.

Conseqüentemente, a pressão social por mais vagas no ensino superior intensifica-se e desloca-se para o setor público – em todos os níveis – que, com recursos escassos, não tem outra alternativa a não ser assegurar uma ampla expansão de vagas, especialmente as noturnas, à semelhança do que fez com o ensino médio mas sem realizar grandes alterações sistêmicas no modelo de atuação das universidades. Acresce que dificuldades de operacionalizar as transformações estruturais necessárias para permitir que tais instituições possam retomar suas capacidades de investimento acabam, no limite, acarretando na perda de qualidade e constante degradação da base física e da qualidade de atendimento.

Ainda assim, devido à grande demanda, universidades e faculdades públicas federais, estaduais e municipais são incentivadas a utilizar toda a sua infra-estrutura e recursos para expandir a oferta de cursos de graduação inclusive na modalidade a distância, mas também na implantação de flexibilidades nos currículos e nas novas modalidades de atendimento, com ênfase para os cursos de curta duração e a graduação profissionalizante.

No seu conjunto, o sistema de ensino superior brasileiro experimenta uma grande expansão quantitativa mas sem ajustes nas práticas de gestão e metodologias que permitissem atender com proficiência ao novo público entrante. As carências cognitivas e de conhecimentos não resolvidas nos níveis anteriores chegam ao ensino superior e reproduzem-se neste. É como se o ‘fracasso escolar’ se ampliasse para a educação pós-média apresentando altas taxas de ingresso no sistema mas baixos níveis de conclusão devido à retenção e evasão. De qualquer forma, com isso têm-se um maior equilíbrio na oferta, com o segmento público superando os 50% do atendimento da demanda, revertendo a tendência de perda de espaço em termos absolutos e relativos que predominou durante a década de 1990.

Política de Ensino e Regulação

Com a total universalização do ensino fundamental e forte expansão do ensino médio, o grande desafio do Brasil no campo da educação formal passa a ser, cada vez mais, ampliar substancialmente o acesso ao ensino superior para os egressos do ensino médio, especialmente aqueles com menor faixa de renda.

Neste contexto, com uma retração do setor privado (devido tanto à incapacidade das instituições sobreviverem com margens reduzidas de retorno pela alta inadimplência e pelo não preenchimento das vagas ofertadas, e também pela maior regulação aumentando os custos com qualificação de docentes, infra-estrutura, etc.), o setor público é forçado a assumir este desafio. Portanto, a responsabilidade política da expansão do ensino superior recai crescentemente sobre as instituições públicas, com a manutenção de um espaço complementar para as instituições privadas que conseguem manter cursos de excelência para atendimento às classes de maior

Altos níveis de inadimplência

Forte regulação

Expansão de vagas noturnas entre as IES públicas

Permanência das dificuldades estruturais nas universidades públicas

Altas taxas de ingresso e baixos índices de conclusão

Maior equilíbrio na oferta público-privado

Segmento público amplia o atendimento para pessoas com menor poder aquisitivo

Segmento privado torna-se cada vez mais elitista

capacidade aquisitiva; e/ou ocupam nichos focados em segmentos de menor renda mediante a oferta de cursos muito “enxutos” e compactos.

As chamadas universidades comunitárias assumem posição de destaque na oferta de melhor qualidade (e maior preço), após uma ampla racionalização de processos e atividades e renovação nos seus métodos de gestão, essenciais para garantir sua sobrevivência em um ambiente econômico e concorrencial instável e com dificuldades recorrentes.

As instituições públicas, por sua vez, concentram-se na expansão da oferta de ensino de graduação, especialmente nas vagas noturnas e na modalidade a distância. Entre estas instituições novos formatos de cursos são experimentados, desde que mais curtos e de menor custo. Algumas (poucas) garantem sua autonomia e flexibilidade, mas a grande maioria, por problemas no encaminhamento burocrático e resistências diversas, não consegue implantar a autonomia, permanecendo constrita ao enfrentamento de problemas estruturais envolvendo a capacitação e retenção de docentes, a degradação da infra-estrutura, etc.

Na medida do possível, os governos buscam parcerias envolvendo instituições públicas, do terceiro setor e privadas, nesta ordem, visando sobretudo atender às populações carentes nas periferias dos grandes centros urbanos e no interior do país.

A lógica dominante, contudo, é a da expansão do ensino superior público e (quase) gratuito para atender às amplas demandas da sociedade neste campo.

Paralelamente o aparato de regulação e fiscalização estatal, no campo do ensino superior, prioriza a proteção dos direitos do aluno (enquanto consumidor de um serviço estratégico) e concentra sua atenção nas entidades privadas.

A regulação e as avaliações focalizam sobretudo as instituições, incluindo não só o processo e as condições de ensino-aprendizagem – tecnologias, acesso a bases de dados e bibliotecas, etc. – como também o valor das mensalidades.

Deste modo, as avaliações vão perdendo seu papel como referência para a sociedade e para os alunos na formulação de suas escolhas quanto às instituições e cursos específicos e passam a servir sobretudo como insumo para o planejamento educacional por parte do Estado.

Neste cenário, as IES públicas são obrigadas a perseguir e realizar metas de expansão da oferta e de atendimento como contrapartida ao recebimento de recursos públicos canalizados por meio de um fundo específico¹⁴².

Por outro lado, as chamadas instituições privadas sem fins lucrativos são intensamente fiscalizadas e obrigadas a comprovar sistematicamente a sua natureza e a aplicação efetiva de recursos a título de filantropia na oferta de bolsas a alunos efetivamente necessitados. E, neste campo, uma parte das chamadas “instituições filantrópicas” perdem esta condição pelo descumprimento das especificações legais.

Parcerias envolvendo instituições públicas, privadas e terceiro setor

O ensino público permanece essencialmente gratuito

Fiscalização rigorosa sobre as IES privadas

Avaliações sevem como insumo para o planejamento

IES públicas tem metas de expansão

Rigoroso controle sobre as instituições filantrópicas

¹⁴² À semelhança do atual FUNDEF.

Financiamento do sistema

Para dar sustentação à expansão da oferta, o antigo FUNDEF é reconfigurado e passa a contemplar, também, o financiamento do ensino superior público dentro de determinados parâmetros. Além disso, são criados novos mecanismos de financiamento deste nível de ensino, destacando-se incentivos fiscais para empresas que financiem alunos carentes, cursos e projetos de pesquisa junto a universidades.

Paralelamente, crescentes parcelas dos recursos do FAT são orientadas para as instituições públicas. Estas, em contrapartida, devem atender, na formação superior (especialmente via cursos seqüenciais), a uma parcela da população trabalhadora em situação de risco (pela iminência de perda de emprego) devido a transformações tecnológicas ou no conteúdo das suas funções ou ainda devido à eliminação de famílias ocupacionais.

Parte das verbas dos fundos setoriais também encontram-se disponíveis para o financiamento de pesquisas. As IES públicas têm preferência no acesso aos recursos desses fundos setoriais.

Já na esfera do setor privado, as mensalidades continuam se constituindo a principal fonte de financiamento. No médio / longo prazo, busca-se reduzir a inadimplência pela maior seletividade dos ingressantes (situação econômica e capacidade aquisitiva) – o que deixa um segmento do sistema bastante elitista. Além disso, uma parte das instituições privadas remanescentes abre seu capital a participação de terceiros (fundos de investimento, por exemplo), permitindo a realização de investimentos em modernização e expansão, segundo uma lógica de garantia do retorno a longo prazo e não a maximização dos investimentos no curto prazo. Muitas IES privadas são obrigadas a profissionalizar e renovar seus métodos gerenciais para operar de modo eficiente e sustentável neste contexto.

Criação de fundo nos moldes do FUNDEF

Incentivos fiscais para empresas investirem no ensino superior

Disponibilidade de recursos do FAT para as IES públicas

Fundos setoriais para desenvolvimento de pesquisas

Mensalidades continuam como a principal fonte de recursos para o setor privado

Maior seletividade dos alunos ingressantes tornando o segmento privado cada vez mais elitista

Parte das instituições abrem seu capital

Demanda, Oferta e Ambiente Concorrencial

O grande fator motivador da demanda é a convicção dos indivíduos de que os investimentos em educação correspondem a uma melhoria de vida no futuro. Isso mais do que propriamente as transformações no mercado de trabalho ou nas profissões.

Além disso, a melhoria dos índices de conclusão do ensino fundamental e a expansão sensível do ensino médio leva ao crescimento substantivo do volume de concluintes deste último, crescendo a demanda por mais vagas no ensino superior. A esta se soma a posição do governo que compreende a educação como elemento fundamental ao desenvolvimento econômico e ao exercício da cidadania, sendo, portanto um direito do cidadão.

A sociedade civil organizada exerce forte pressão sobre as instituições públicas de ensino superior na garantia de vagas em cursos existentes e em adaptação/revisão de outros de modo a atender às expectativas de determinadas comunidades ou populações em situação de desvantagem social.

Forte demanda

Pressões da sociedade civil para o atendimento a populações em situação de desvantagem

Limitações na concessão do crédito educativo

Maior equidade social na ocupação das vagas

Por outro lado, um sistema de crédito educativo limitado, porém focado nos realmente mais carentes, ajuda a que o número de alunos de baixa renda que chega ao terceiro grau cresça consideravelmente, levando a um processo de maior equidade social na ocupação das vagas, principalmente nas universidades públicas.

Tanto quanto a demanda, a oferta também apresenta um substancial crescimento na disponibilidade de vagas, especialmente no segmento público, e no número de instituições, com destaque para as estaduais e municipais. Parcerias são firmadas com prefeituras para o uso da infra-estrutura do ensino fundamental visando o atendimento também do ensino superior com compartilhamento de instalações.

No entanto, há uma grande perda de qualidade nos programas oferecidos pelas IES públicas, especialmente as federais, que se reflete na não resolução a contento das pendências salariais, da situação dos inativos, das debilidades de gestão e da qualificação dos docentes e funcionários associadas à agudização das carências infra-estruturais, como a ausência de laboratórios, pouca disponibilidade de equipamentos e de acervo bibliográfico (incluindo o acesso a banco de dados nacionais e internacionais).

Este ambiente leva a uma acentuada segmentação das instituições do ensino superior com uma configuração assemelhada ao que já ocorria com o ensino médio no Brasil no início do século XXI. De um lado, uma rede de ensino superior público em grande expansão física e quantitativa, atendendo sobretudo à população de menor poder aquisitivo, no qual apenas algumas delas constituem “ilhas de excelência”; e de outro lado, uma rede privada de tamanho equivalente voltada para o atendimento dos alunos que podem pagar. Estas últimas, por sua vez, estão subsegmentadas em dois conjuntos: um, menor, de instituições de primeiro nível e alto padrão – de certa forma destinada às elites – e um segundo conjunto, de maior quantidade, de IES bastante eficientes e de baixo custo¹⁴³, focadas no atendimento de alunos de classe média baixa (classe C).

Neste ambiente segmentado, a intensidade da concorrência vai diminuindo e é bastante modulado por uma regulação ativa que impõe padrões e exigências visando garantir qualidade e confiabilidade da oferta, numa perspectiva que privilegia o aluno, inclusive no que se refere a preços. Esta prática inibe sobremaneira a entrada de instituições de ensino estrangeiras na graduação, forçando-as a disputar nichos de pós-graduação, especialmente em áreas cuja diferença de idioma não representam barreiras estruturais (administração, comércio exterior, marketing, etc.), através de alianças e parcerias formais com universidades nacionais (exigência *sine qua non* para a entrada no país), envolvendo a transferência de tecnologias e a capacitação mútua.

O Ambiente Tecnológico e do Ensino a Distância

No campo das tecnologias educacionais, em um primeiro momento as instituições privadas apresentam-se mais bem preparadas do que as públicas. No entanto, na

Parcerias com prefeituras para o uso das instalações das escolas do ensino fundamental

Segmentação da oferta

Segmento privado polariza-se entre instituições de primeira linha e elevado custo e instituições de baixo custo voltadas para população com menor poder aquisitivo

Redução paulatina da concorrência predatória

Presença reduzida de instituições estrangeiras

¹⁴³ À semelhança de produtos “populares” como os carros “1.0” ou hotéis padronizados e compactos como os da rede Íbis ou equivalentes.

medida em que se amplia a pressão expansionista estas passam a incorporar novas metodologias e tecnologias educacionais que alteram substancialmente sua dinâmica, inclusive no ensino presencial. O ambiente tecnológico das universidades incorpora uma lenta mas constante tecnificação, independente do porte das instituições envolvidas.

Mas o grande impulso se dá sobretudo no ensino a distância. Os grandes problemas tecnológicos que limitariam o desenvolvimento do EAD são solucionados, e os custos da infra-estrutura necessária tanto para a produção quanto para o consumo encontram-se em queda contínua, refletindo a mesma tendência verificada externamente.

A demanda por cursos e programas é elevada, impulsionada, inclusive pela revitalização da educação e pelo papel de destaque que esta passa a ocupar nas políticas do governo. A oferta de profissionais necessários à composição das equipes de desenvolvimento de EAD também não encontra limitações, em particular na área pedagógica, reflexo dos inúmeros programas destinados à melhoria da qualificação dos docentes.

A grande expansão do ensino a distância fica a cargo das IES públicas, especialmente no que se refere a graduação. TVs educativas abertas e fechadas proliferam como campus avançados de consórcios universitários, multiplicando e diversificando os cursos de graduação a distância (que incluem atividades interativas via Internet). E se consolidam inclusive iniciativas de massificação como os Telecursos¹⁴⁴ e assemelhados.

As barreiras culturais que dificultam a expansão da graduação a distância são rapidamente superadas, inclusive porque esta oferta se dá de forma regulada. Os cursos precisam ser reconhecidos e credenciados. E isto pode incluir a exigência de tutorias locais visando assegurar patamares mínimos aceitáveis de qualidade.

São criados consórcios públicos e privados para ampliar a oferta, e inúmeras parcerias com prefeituras visando a criação de um sistema aberto com acesso no plano nacional. A definição dos cursos ou áreas de conhecimento a serem atendidas é feita pelo Estado, com base em planejamento e estudos de demanda.

No longo prazo, as IES's começam a rever a tendência de crescimento via expansão de suas redes físicas, de forma a melhor aproveitar o potencial do EAD. Parte dos campi começam a experimentar transformações estruturais que envolvem a redução no número de salas de aula e a criação de ambientes de encontro, debates e espaços de convivência.

A consequência final deste conjunto de mudanças é uma grande expansão da oferta de ensino superior, especialmente do ensino público. No global, chegando a atingir patamares quantitativos internacionalmente aceitáveis. Além disso, observa-se também uma melhor distribuição espacial das matrículas, tornando possível a educação superior em áreas de pouca densidade populacional e a primazia das matrículas em cursos noturnos.

Lenta e constante incorporação de tecnologias no ensino

Grande impulso do EAD e alta demanda

Oferta de EAD liderada pelas IES públicas

Massificação dos cursos ofertados nos moldes dos Telecursos

Exigência de credenciamento para os programas

Crescimento quantitativo em padrões elevados

Interiorização das matrículas

¹⁴⁴ O cenário do macrocontexto está baseado em PORTO, Cláudio; BUARQUE, Sérgio e NASCIMENTO, Elimar – Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003 – Nórdica, Rio, 2001 – p. 133 a 136. (Cenário A – “Continuidade – Modernização com Exclusão Social”).

2.6.4 - Cenário D – Expansão Determinada pelo Mercado: Educação como Mercadoria em um Contexto de Crescimento Econômico Instável e Não Sustentado

O Macrocontexto

Em meio a um contexto internacional marcado por ampla liberalização e integração em blocos econômicos, permeado por um equilíbrio instável do sistema financeiro e limitados instrumentos de regulação, consolida-se no Brasil um projeto de orientação liberal e intensifica-se a reestruturação do Estado na direção de torná-lo restrito às atividades indelegáveis, à abertura econômica ao exterior e à modernização da economia brasileira.

Em 2025, o Brasil tem uma economia moderna e de porte internacional, fortemente integrada ao sistema econômico mundial. Mas é uma sociedade dominada por um dualismo caracterizado pela coexistência de altos níveis de riqueza e de pobreza e fortes desigualdades sociais. Exibe também segmentos dinâmicos da economia regionalmente concentrados e registra elevados impactos ambientais.

No esforço de ocupar espaço político e econômico entre os países emergentes, o Brasil prioriza, acelera e intensifica sua articulação econômica externa, privilegiando o MERCOSUL e a ALCA.

O conjunto das forças que dão sustentação ao projeto liberal inerente a este cenário, promove uma reestruturação radical do Estado brasileiro, limitando suas intervenções aos segmentos clássicos (segurança e defesa, relações exteriores, educação e saúde), acrescidos dos instrumentos e mecanismos de regulação com predominância do mercado.

Como resultado, implementa-se uma forte reestruturação produtiva e ampliam-se os investimentos - principalmente privados - nos segmentos competitivos da economia, aumentando a oferta de infra-estrutura. Crescem também os investimentos em educação e pesquisa, priorizando as tecnologias de fronteira e a formação de mão-de-obra qualificada para os novos segmentos produtivos, gerando uma recuperação moderada e seletiva do sistema de inovação e educação. As vantagens econômicas do Brasil como nação emergente evidenciam-se com a recuperação e administração dos estrangulamentos, a abertura da economia e a criação de externalidades positivas.

A expressiva abertura econômica do País atrai e amplia os investimentos produtivos de capitais externos e implanta segmentos competitivos em termos internacionais.

Cenário D – Expansão determinada pelo Mercado

*Contexto internacional
de liberalização e
integração dos blocos
com equilíbrio instável*

*Projeto de orientação
liberal*

*Crescimento
econômico e
integração
internacional*

Estado mínimo

*Pequena
desconcentração de
renda*

*Pobreza e exclusão
social*

*Expressiva
concentração do
desenvolvimento
regional*

*Forte reestruturação
produtiva*

No entanto, até 2025 a trajetória do país repete os últimos 20 anos do século anterior¹⁴⁵: o Brasil alterna bons e maus momentos, e sua economia cresce a taxas entre 2,0% e 2,5% ao ano, com lenta redução das desigualdades sociais e regionais.

Com efeito, dificuldades na condução da política macro-econômica – por fatores externos (crises mundiais) ou pressões sociais e políticas internas – e incapacidade de implementação ampla e abrangente de reformas estruturais, levam a perda de confiança dos agentes econômicos, que é reforçada pelo relaxamento do ajuste macroeconômico.

Neste cenário, as políticas fiscal e monetária ora são contracionistas, ora expansionistas; o país continua com grande vulnerabilidade externa, com o “risco Brasil” em patamares elevados. De um modo geral, a economia brasileira apresenta baixa capacidade de poupança interna e níveis reduzidos de investimentos no setor produtivo e na infraestrutura.

Neste patamar de crescimento econômico observa-se apenas uma pequena mobilidade social e uma reduzida desconcentração de renda, mesmo sem qualquer política social mais ativa. Ademais, como a expansão é baseada numa acelerada modernização tecnológica, o desemprego e o subemprego conservam-se em patamares elevados. Como consequência, os indicadores de pobreza também permanecem alto assim como a desigualdade social no Brasil.

Os índices de violência e criminalidade estacionam em patamares altos, sobretudo nos grandes centros urbanos, e a atuação no narcotráfico é contida apenas em momentos muito restritos.

A retomada do crescimento econômico com reestruturação produtiva intensifica a tendência de reconcentração espacial do desenvolvimento no Brasil, favorecendo as regiões com maior vantagem competitiva no novo paradigma de crescimento.

Como não é implementada nenhuma política ativa de desenvolvimento regional e reorganização do espaço brasileiro, exceto ações compensatórias e parciais para as regiões mais pobres, o Brasil experimentará um claro processo de concentração regional da economia em torno dos centros dinâmicos nas regiões Sul e Sudeste, estimulados pela inserção externa (especialmente por intermédio do MERCOSUL). Este dinamismo deve ser acompanhado de perto pelo eixo Oeste (Mato Grosso do Sul e Paraná) e eixo Araquaiá-Tocantins (DF e Goiás). As regiões Norte e Nordeste vêm reduzidas suas participações na economia nacional, enquanto o Sul incrementa ligeiramente sua contribuição à formação do PIB.

A combinação de intensa modernização com ampla abertura econômica e inserção mundial de segmentos dinâmicos do setor produtivo, conduz a uma especialização da estrutura produtiva, com crescimento relativo do terciário e pequena redução do peso da indústria brasileira. De qualquer forma, ocorre um fortalecimento dos segmentos industriais mais competitivos, como os bens intermediários – siderurgia, petroquímica, papel celulose, entre outros insumos –, incrementando as exportações. A agricultura

**Cenário D –
Expansão
determinada pelo
Mercado – cont.**

*Sistemas produtivos e
industriais dualistas*

*Fortalecimento dos
setores industriais
mais competitivos*

*Setor industrial
alcança posição de
liderança em
segmentos
específicos*

*Reduzido crescimento
econômico*

*Grande
vulnerabilidade
externa*

*Índices elevados de
violência e
criminalidade*

¹⁴⁵ Entre 1980 e 2000 o PIB do Brasil cresceu a uma taxa média de 2,1% ao ano.

conserva sua participação relativa no conjunto da produção, com a consolidação do *agribusiness*, em grande parte para exportação.

A trajetória de crescimento econômico medíocre com intensa reestruturação produtiva e inserção acelerada na economia mundial favorece mais claramente as regiões polarizadas pelos eixos Sudeste, Sudoeste e Sul, com maior vantagem competitiva e grau de integração ao contexto mundial. Por outro lado, visto que inexistem políticas ativas de desenvolvimento regional e de reorganização do espaço brasileiro, exceto ações compensatórias e parciais para as regiões mais pobres, o País experimenta um claro processo de concentração regional em torno dos eixos dinâmicos, Sul, Sudoeste, Sudeste e partes do eixo Oeste (relativa ao MS e oeste do Paraná) e Araguaia – Tocantins (relativa ao DF e Goiás) reforçado pela consolidação do MERCOSUL.

No setor terciário crescem os serviços relacionados à produção de alta qualificação, assim como uma boa parte dos serviços de distribuição, principalmente os ligados à comunicação (incluindo o comércio eletrônico). Porém, nas regiões mais pobres, permanece com baixo nível de tecnologia e com pouca disponibilidade de barganha na formação de preços.

A estrutura econômica, envolvendo tanto o setor industrial quanto o de comércio e serviços muda de perfil e alcança, em segmentos selecionados, posição de liderança mundial em qualidade e produtividade. Mas, à semelhança do sistema produtivo, no seu interior prevalece uma configuração dual.

De um lado, tem-se um segmento altamente moderno e competitivo, basicamente concentrado no Sudeste e Sul e com forte participação de capital estrangeiro, que se integra profunda e definitivamente à economia mundial, disputando espaços relevantes ou mesmo a liderança. Sua perspectiva é globalizante e, nesse sentido, incorpora as mais modernas formas de organização do trabalho. As empresas deste segmento têm processos produtivos extremamente “enxutos” e praticam ao máximo a terceirização, predominantemente por meio de parcerias. Observa-se também grandes incrementos de produtividade mas com expressiva redução de mão-de-obra diretamente empregada.

Estas empresas utilizam intensivamente as tecnologias da informação no seu relacionamento com suas “prestadoras de serviço”, que por sua vez também são modernas e fortemente informatizadas. Dentre elas, cresce o número de agentes atuando em e-business para transações diretas.

O outro segmento industrial é espacialmente mais disperso, tradicional e essencialmente voltado para o mercado interno, concentrando-se na produção de alimentos e bens de consumo semiduráveis. É marcado por padrões tecnológicos e gerenciais defasados em relação aos países centrais ou mesmo ao segmento nacional moderno. Neste segmento “atrasado”, a “economia informal” é acentuada e suas práticas de terceirização precarizam substancialmente as relações de trabalho (baixa remuneração, não-pagamento de horas extras, “acertos informais”, etc.). Grande número de empresas

**Cenário D –
Expansão
determinada pelo
Mercado – cont.**

*Indústria moderna
voltada para o
mercado externo com
novas formas de
organização*

*Setor voltado para o
mercado interno
defasado tecnológica
e gerencialmente*

*Gastos médios em C
& T*

*Emprego formal na
indústria cresce em
termos absolutos e
diminui em termos
relativos*

*Flexibilização ampla
das relações de
trabalho*

*Altas taxas de
desemprego e
subemprego*

*Ensino de qualidade
dual*

*Ausência de políticas
para o meio ambiente*

industriais ou mesmo setores inteiros desaparecem em face da exposição à competição internacional.

As oportunidades de emprego formal na indústria crescem lentamente em termos absolutos mas são declinantes em termos relativos. Este efeito negativo na demanda de emprego industrial é parcialmente compensado pelo surgimento de novas oportunidades de trabalho, principalmente no setor terciário, e sob as mais variadas formas (por intermédio de microempresas, contratos temporários, etc.). Para tal terá contribuído uma profunda alteração na Legislação Trabalhista, que flexibiliza e viabiliza essas novas formas de relações capital-trabalho. Deste modo, ainda que proporcionalmente o setor industrial seja cada vez menos absorvedor de mão-de-obra sob o regime de emprego formal, ele estimula um amplo e diversificado mercado de serviços (terceirizados).

Os gastos do Estado com ciência e tecnologia mantêm-se em padrões medianos, embora cresça a participação da C & T no PIB. Tal crescimento é impulsionado pelos fundos setoriais e também pelos maiores investimentos do setor privado “de ponta” ou dinâmicos. Entretanto, estes permanecem privilegiando a aquisição de tecnologia através da compra de equipamentos e sistemas, sendo que as grandes empresas transnacionais os importam diretamente de suas matrizes; havendo por parte do setor privado pouco interesse em investimentos específicos relacionados ao domínio das informações e construção de tecnologias próprias. Assim, o número de registros de patentes de empresas brasileiras não cresce substancialmente.

O nível educacional da população como um todo aumenta, bem como a qualidade geral do ensino, devido principalmente a fortes pressões sociais. Porém permanecem ainda os problemas relativos à evasão e qualificação docente, que se manifestam sobretudo no ensino público fundamental e médio.

As tecnologias de ensino-aprendizagem evoluem e tornam-se disponíveis a custos cada vez mais baixos. São amplamente utilizadas pelas instituições privadas e algumas públicas “de excelência”. As demais esbarram com contrições burocráticas e de financiamento ao seu acesso, fortalecendo a dualidade de ensino diferenciado para a “elite” e para o restante da população. O mesmo verifica-se no ensino a distância, que, apesar de ser bastante disseminado, conta com caráter dual na qualidade dos programas oferecidos e no acesso aos meios tecnológicos. Permanece calcado nas tecnologias de baixa interação para uma parte da população, enquanto a outra conta com ensino de elevada qualidade, combinando as diferentes mídias, com alta capacidade interativa, conteúdos e práticas pedagógicas de “primeira linha”. Muitos cursos e programas são ofertados por instituições de ensino estrangeiras.

Nos setores dinâmicos, espacialmente localizados, disseminam-se as práticas empresariais voltadas à responsabilidade social, especialmente na área da educação, saúde e meio ambiente. Seu poder de disseminação no conjunto das empresas é, porém, limitado, restringindo o número de pessoas beneficiadas.

O teletrabalho, ou trabalho virtual, também permanece restrito aos setores dinâmicos, nos quais aparece integrado a uma política ativa de utilização das tecnologias de informação disponíveis aliadas à busca da elevação da competitividade.

A reduzida presença do Estado no monitoramento do meio ambiente, combinada com níveis de crescimento econômico de médios a elevados, promove uma forte pressão antrópica sobre os ecossistemas, levando a um alto impacto ambiental e ampliação das áreas degradadas.

Focalização no Ensino Superior

Filosofia ou Lógica da Focalização

Neste cenário, assim como nos demais, encontra-se presente como invariante a convicção cultural de que a educação atua como o principal mecanismo de mobilidade social ascendente, e portanto os indivíduos dos diversos estratos sociais encontram-se dispostos a investir na melhoria de seus patamares educativos. Este fato também é reconhecido pelo Estado, mas a grande diferença, quando se trata do ensino superior, reside na perspectiva assumida pelo poder público de que o País atravessa dificuldades demais e cota com recursos de menos para realizar investimentos vultuosos no ensino superior. Entende-se que, de uma forma ou de outra, o setor privado vem suprindo a demanda, ainda que com padrão de qualidade e de eficácia muito heterogêneo.

No contexto nacional, no médio / longo prazos, há uma conversão radical a um projeto político e econômico de orientação liberal. Nele, o ensino superior brasileiro experimenta uma grande reestruturação a partir da adoção de uma política de valorização do mercado como o grande sinalizador e balizador da atuação das entidades públicas e privadas.

O pacto social vigente prioriza a educação fundamental e média, visando não apenas a universalização mas também a melhoria de qualidade e melhoria dos indicadores básicos tais como índice de conclusão, redução da evasão e relação idade-série. A educação superior ou pós-média é norteada por algumas metas e políticas, mas o principal agente executor do atendimento à demanda que cresce substancialmente é a iniciativa privada.

Nessa linha, a grande maioria das instituições privadas e particulares, para conseguirem sobreviver em um ambiente econômico instável e muitas vezes recessivo, e sem fontes de financiamento confiáveis ou de longo prazo priorizam a redução de custos, o que se traduz na operação com estruturas muito enxutas, altas relações de docente e funcionário por aluno, turmas bastante ampliadas, entre outras. Com isso conseguem baixar seus preços, com conseqüências sobre a qualidade sistêmica, mas isso acaba por permitir o ingresso de alunos das classes C e D nesse nível de ensino.

A partir daí, opera-se um sistema de regulação muito seletivo, segundo o qual o Poder Público só intervém nos casos de flagrante desrespeito à lei. As instituições públicas ganham autonomia, mas algumas não conseguem se sustentar e são privatizadas.

A oferta de ensino se amplia substancialmente, em parte alavancada por modernas tecnologias educacionais - entre elas o ensino à distância; e em parte pela variedade de alternativas, de todas as naturezas e preços. A concorrência é intensa e o mercado praticamente livre, com o vestibular praticamente eliminado nas IES privadas. O ENEM e testes específicos redirecionam o ingresso dos estudantes no ensino superior.

Educação superior é relevante mas Estado prioriza o ensino fundamental

Segmento privado é estimulado a atender a demanda

Padrões de qualidade muito heterogêneos

Valorização do mercado como grande sinalizador para as políticas no ensino superior

Instituições privadas priorizam redução de custos

Caem preços das mensalidades

Comprometimento da qualidade sistêmica

Regulação muito seletiva

Algumas instituições públicas são privatizadas

*Ampliação da oferta
Intensa concorrência*

Política de Ensino e Regulação

Nos primeiros anos deste cenário são feitas várias tentativas de transformação nas formas de funcionamento do sistema e nas políticas específicas, no entanto não se consegue realizar nenhuma mudança substancial no status vigente – seja em virtude da carência de recursos ou pelas dificuldades gerenciais de implantação de novos modelos acrescida de resistências diversas que acabam por minar as propostas. Dessa forma, paulatinamente se admite que o melhor a fazer é dar continuidade à abertura do ensino superior para as práticas de mercado, o que encontra sintonia com a nova hegemonia vigente.

Dessa forma, assume-se como princípio que devido à permanência de problemas estruturais no País, o enfrentamento do desafio de elevar o grau de escolaridade da população brasileira para além dos 11 anos de estudo deve ficar a cargo da iniciativa privada, com o forte estímulo do Estado garantindo as melhores condições para o retorno dos investimentos.

No início do período, o Estado tenta implantar uma política ativa de regulação, com base em uma maior fiscalização e cobrança de resultados das IES's, especialmente no segmento privado. Muitas chegam a perder sua autorização para o funcionamento, universidades são transformadas em centros universitários e a autorização para a liberação da abertura de novas instituições ou para o funcionamento de novos cursos são objeto de minuciosa análise. No entanto, a incapacidade do Estado em implantar, com agilidade, todas as ações a que se propõe cai comprometida pela limitação dos recursos públicos e por outras dificuldades encontradas, tais como resistências de diversas ordens, acarretando, no limite, um incremento da burocracia seguido de uma ineficiência do sistema como um todo. Neste contexto, nem o setor público nem o privado se expandem nas taxas necessárias para a absorção de uma população que continua acreditando que a posse de credenciais de educação superior acarreta em melhores oportunidades de vida e chances mais elevadas na disputa por vagas no mercado de trabalho.

Com isso, cresce o nível de frustração dos que permanecem aliados do ingresso no sistema e aumentam, sobremaneira, as pressões da sociedade e da mídia sobre os responsáveis pela formulação das políticas públicas do ensino superior no sentido de romper com o padrão vigente até então. O resultado é uma abertura implantada de maneira drástica e pouco negociada, ao invés de gradual e participativa. Assim, por volta de 2008, o ensino superior brasileiro começa a ser ajustado para subordinar-se fundamentalmente à lógica do mercado, com a implantação de um novo marco regulatório. A exigência de adoção de ações afirmativas, via estabelecimento de cotas, a populações em situação de desvantagem (egressos do ensino público, negros, índios, etc.) que foi a tônica no início do período, tendo sido inclusive implantada em algumas instituições pontuais, acaba caindo por terra, em parte devido à impossibilidade de fiscalização, e em parte devido às resistências dos grupos que se sentiram prejudicados pelas mesmas.

Tentativas de transformação do sistema não são bem sucedidas

Políticas de regulação muito ativas esbarram em resistências e fracassam

Expansão aquém das taxas necessárias para a absorção da demanda

Abertura pouco negociada para fazer frente às pressões

Cobrança de mensalidades entre as IES públicas

Universidades são livres para decidir os investimentos em pesquisa

Ações afirmativas deixam de ser obrigatórias

Fiscalização mínima

Vários sistemas de avaliação atuando em paralelo

Falência, fusões e aquisições no segmento privado

Sistema segmentado entre poucas instituições de qualidade (públicas e privadas) e muitas em situação precária mas atendendo à demanda

Neste contexto, a nova política estimula a autonomia da gestão das IES públicas e torna obrigatória a cobrança de anuidades. Deste modo, a cada ano diminui o valor real da alocação dos recursos públicos para estas instituições ao mesmo tempo em que se impõe a cobrança de anuidades para todos os alunos, independentemente de sua origem social. Algumas medidas compensatórias são implantadas, como a concessão de bolsas de estudo, o estímulo à “adoção de alunos de menor renda” por empresas privadas (com incentivos fiscais em contrapartida), ou a concessão de crédito educativo para quem não pode pagar “a vista”. Além disso, por conta da autonomia, as universidades públicas ganham flexibilidade administrativa para prestar serviços e gerar recursos para custeio e investimento. Mas mesmo assim algumas não conseguem sobreviver e são privatizadas.

Paralelamente é implantado um pequeno, mas eficaz aparato fiscalizatório estatal no campo do ensino, com a missão exclusiva de assegurar o cumprimento dos parâmetros legais que regem a atividade, e que não são muitos. O restante fica a cargo do mercado, das entidades de defesa do consumidor ou ainda dos sistemas de avaliação desenvolvidos por organismos específicos nos quais as IES’s aderem segundo os seus interesses. O que equivale dizer que a sociedade tem que aprender a lidar com vários sistemas de avaliação atuando ‘em paralelo’. Em compensação sobram informações sobre as instituições e *rankings* diversos são realizados.

No início desta aparente “desregulamentação” a quantidade de instituições cresce exponencialmente e sem muito critério, com enorme destaque para os centros universitários e faculdades isoladas. As barreiras de entrada são substancialmente reduzidas, o que facilita o ingresso de diversos atores no sistema. Além disso, a concessão de licenças para a abertura de cursos e instituições é alvo constante de práticas de corrupção.

Em um momento posterior, os próprios mecanismos de mercado, juntamente com uma ação mais efetiva do Estado, corrigem alguns dos problemas existentes, especialmente no inchamento do sistema. Há uma onda forte de falências, fusões, aquisições e parcerias entre as instituições.

Superada a fase de adaptação a rede de ensino superior mostra uma configuração muito segmentada: de um lado, poucas instituições tanto públicas quanto privadas de excelente nível acadêmico, tecnológico, infra-estrutural e econômico financeiro, com padrões equivalentes aos das melhores universidades do primeiro mundo, e que se encontram situadas no entorno dos grandes centros urbanos, especialmente das regiões Sul / Sudeste, realizando ensino de qualidade, pesquisa e extensão; e, de outro lado, muitas instituições universitárias em condições sofríveis ou precárias, incapazes de atender a padrões mínimos de exigências de qualificação e sem condições de realizar pesquisa e extensão. O mesmo valendo para a qualidade do ensino dos centros universitários. A guerra de preços é praticada abertamente.

Como o contexto é de muita instabilidade, algumas iniciativas de formação de parcerias e consórcios são adotadas, mas no geral as instituições optam por trabalhar de forma isolada, o que agudiza ainda mais a concorrência.

A regulação do ensino privilegia essencialmente os produtos do sistema (os exames de cursos são fartamente adotados como o principal instrumento de avaliação, e são aplicados, sem muitos problemas e sem sofrerem grandes revisões, a todos os concluintes de todos os cursos de graduação e pós-graduação strictu sensu) e sua conformidade com as exigências legais. Para operacionalizar esta avaliação é criada

*Poucos consórcios
são formados*

*Fim da filantropia para
as IES*

uma rede de ‘terceiros’, devidamente credenciados, que executam em âmbito nacional a avaliação dos alunos. Alguns instrumentos de avaliação das instituições também são adotados, voltado para avaliação da infra-estrutura, ambiente tecnológico e qualificação docente.

Em paralelo ao sistema oficial de avaliação emerge uma infinidade de *rankings* e *benchmarks* das instituições, contemplando outras variáveis como perfil do alunado, empregabilidade, valor agregado, responsabilidade social, qualidade do material didático, serviços de apoio disponíveis, etc. Dessa forma o que não falta aos futuros alunos é informação sobre os diversos tipos de instituições existentes e seus respectivos perfis.

As universidades tornam-se absolutamente livres para decidir o quanto irão investir em pesquisas, mas não há uma cobrança sistemática e nem um acompanhamento da qualidade dos trabalhos realizados. Também são livres para captarem recursos junto a fontes de financiamento, como os fundos setoriais, a iniciativa privada, bancos de desenvolvimento, etc.

Em compensação, as instituições de ensino privadas perdem a prerrogativa da filantropia (que é progressivamente eliminada).

Financiamento do Sistema

Mecanismos de crédito educativo os mais diversos são adotados, mas com ênfase nos sistemas financeiros. Admite-se a hipoteca de imóveis e muitos planos de securitização são introduzidos, dando sustentação, ainda que pela via do mercado, a uma demanda muito alta. No geral este sistema é em parte financiado por recursos públicos e em parte pelos fundos de pensão privados, sendo porém administrado pelas instituições financeiras privadas. Este é o principal meio de acesso das pessoas de menor renda ao ensino universitário. No entanto, como os níveis de desemprego são relativamente elevados e as relações de trabalho precarizadas, a inadimplência tende a manter-se entre média e alta, não exibindo uma redução significativa em comparação com o que se assistia no início do século.

Ampliação das opções de securitização
Alta inadimplência
Alguns instituições abrem o capital

Instituições mais bem posicionadas abrem seu capital em busca de recursos para ampliação e modernização de suas estruturas, mas ao mesmo tempo são obrigadas a introduzir práticas de gestão muito estreitas e a trabalhar com qualidades no limite de forma a poder remunerar o capital investido.

Demanda, Oferta e Ambiente Concorrencial

A valorização econômica e social da educação, ao lado da crescente percepção da sociedade da sua relevância para a competitividade do país, regiões e empresas e para a empregabilidade dos indivíduos, leva a um crescimento expressivo da demanda de ensino superior, tanto na graduação e suas variantes (seqüenciais, profissionalizantes, tecnólogos), como nas atividades e cursos de especialização e de extensão, especialmente nos dois primeiros.

Mas o principal incremento da demanda é proveniente de alunos de baixa renda, sem condições de arcar com os custos de um ensino de qualidade, necessitando de linhas de crédito.

Por outro lado, a oferta de ensino aumenta muito em termos quantitativos, mas apresenta uma configuração dualista em termos de qualidade.

Como já se mencionou, de um lado tem-se uma oferta de “ensino de primeiro mundo”, com preços elevados e de alto padrão de qualidade que envolve o segmento público e privado. Estas instituições também experimentam uma aproximação ampla, consistente e duradoura com o setor produtivo de ponta (realizando cursos ‘in company’, consultorias, pesquisas e outros serviços) e alcançam, destaque e reconhecimento no panorama internacional de educação superior – graças, também, às parcerias estratégicas que são firmadas com renomadas universidades estrangeiras, garantindo projeção nas pesquisas e no intercâmbio de alunos. São instituições de tamanho limitado e que não raro atuam em nichos muito específicos.

Do outro lado, no entanto, persiste um grande conjunto de instituições que operam de forma semelhante à que se verificava no ano 2003, com preços acessíveis mas com um ensino de qualidade sofrível de modo geral. Estas, por sua vez, implementam umas poucas melhorias incrementais na qualificação do pessoal docente assim como um uso crescente dos recursos da telemática e de sistemas especialistas. Internet, vídeo-aulas, simulações e pesquisas interativas em computadores, “workgroups” trabalhando à distância eventualmente são utilizados nos processos formais de aprendizagem.

Este ambiente torna o ensino superior no Brasil um ramo de atividade arriscado, porém atrativo inclusive para instituições estrangeiras de ensino, que são, no fim do período, bastante incentivadas a atuarem no território nacional. A interferência máxima que o Estado se dispõe a fazer consiste em fornecer “orientações gerais” quanto à qualidade de determinadas instituições aos consumidores que se interessarem. Algumas parcerias são firmadas com instituições nacionais e apresentam como resultado a criação de mega-instituições, contanto com centenas de milhares de alunos.

A concorrência é bastante acirrada dentro de cada segmento, incluindo uma disputa pelos melhores alunos, melhores professores, gestores e funcionários que inovam com muita agressividade e agilidade nos mecanismos de atração. E, salvo casos de evidente “concorrência desleal”, o governo não intervém deixando esta missão saneadora para as forças de mercado.

O Ambiente Tecnológico e o Ensino a Distância

Assim como a oferta é dual, o ambiente tecnológico acompanha esta tendência. Entre as instituições de ponta há fartura de recursos e de metodologias de aprendizagem que estimulam o aluno no desenvolvimento de suas capacidades cognitivas. Simuladores, ambientes multimídia, entre outros fazem parte do cotidiano dos alunos.

Para as demais, a velha fórmula das aulas expositivas mantêm-se dominante, com ajuda de alguns recursos tecnológicos, mas que são utilizados dentro de determinadas limitações.

É ainda um contexto que apresenta uma grande demanda por cursos de graduação que poderia ser suprida pelo EAD, e em parte o é, mas por meio de uma oferta segmentada. Isso porque o financiamento para a aquisição da infra-estrutura e das

Ampliação da demanda com ênfase na população de baixa renda

Expansão quantitativa da oferta com qualidade dual

Ensino superior torna-se um ramo de atividade arriscado para os investimentos privados

Estímulo à entrada de instituições estrangeiras

tecnologias avançadas necessárias tanto ao desenvolvimento quanto ao acesso aos programas de EAD não encontram linhas de financiamento, mantendo-se em elevados patamares. Como o governo prioriza o financiamento da educação básica (fundamental e médio), os demais níveis educacionais são obrigados a buscar “no mercado” incentivos e recursos financeiros, sujeitando-se a linhas de financiamento privado com taxas de juros de mercado (seja via BNDES, FINEP, bancos estrangeiros e supply credits). Esta situação peculiar engessa sobremaneira a oferta de EAD pelas instituições públicas (mesmo para aquelas que se encontram reunidas em consórcios), mantendo, nesta arena, basicamente as instituições privadas.

Mas o maior crescimento do EAD é na pós graduação (stricto e lato), na extensão e nos cursos livres.

A consequência final deste conjunto de mudanças é uma espécie de “apartheid informal” do sistema de ensino superior sendo que esta “clivagem” é feita pelo poder econômico. Assim, tem-se um ensino de altíssimo padrão para quem pode pagar muito mais, e um ensino de qualidade aceitável, porém sofrível, para aqueles com menor poder aquisitivo. A maior parte das matrículas permanece concentrada nas capitais, embora haja um processo lento de interiorização, com avanços e retrocessos.

Ambiente tecnológico dual

Segmentação da oferta de EAD

Poucas linhas de financiamento para o desenvolvimento de programas

Predominância da oferta privada

Pouca interiorização das matrículas

Quadro Comparativo - Variáveis Gerais dos Cenários Nacionais

INDICADORES	CENÁRIO A – Massificação planejada	CENÁRIO B – Massificação segmentada	CENÁRIO C – Massificação Desqualificada	CENÁRIO D Tudo pelo Mercado
Condições Internacionais	Integração liberal e equilíbrio instável	Integração regulada e estável	Redução da integração com recrudescimento do protecionismo	Integração liberal e equilíbrio instável
Projeto Político Nacional	Aliança social reformista	Aliança social-liberal	Aliança social reformista	Aliança liberal
Natureza e Orientação do Estado	Estado promotor social	Estado regulador e indutor	Estado indutor e promotor social	Estado liberal (mínimo)
Crescimento do PIB	Médio	Muito alto	Baixo	Alto
Mercado e Poupança	Internos e Externos moderados	Internos e Externos altos	Externo e interno baixos	Externos altos e Internos moderados
Estrutura Produtiva	Reestruturação ampla com aumento do peso do terciário e agricultura	Diversificação com crescimento do terciário, agropecuária e indústria de bens duráveis	Reestruturação moderada com aumento do peso do terciário e agricultura	Reestruturação e Especialização com presença da indústria de bens intermediários e de capital
Política industrial	Privilegia setores intensivos em geração de empregos	Apóia empresas mundialmente competitivas	Privilegia setores intensivos em geração de empregos	Instável, com alguns estímulos a setores mais competitivos
Desemprego e Subemprego	Moderado	Moderado	Moderado / Alto	Alto
Pobreza	Baixa	Moderada	Moderada	Alta
Organização Regional	Moderadamente desconcentrada	Ligeiramente desconcentrada	Moderadamente desconcentrada	Altamente concentrada
Qualidade Ambiental	Moderado impacto	Baixo impacto	Moderado impacto	Alto impacto
Investimentos em P & D	Ampliados	Ampliados	Seletivos	Medianos

Quadro Comparativo - Variáveis Específicas do Ambiente do Ensino Superior

INDICADORES	CENÁRIO A – Massificação planejada	CENÁRIO B – Massificação segmentada	CENÁRIO C – Massificação Desqualificada	CENÁRIO D Tudo pelo Mercado
Conceito predominante	Educação é bem público e principal vetor de inclusão social	Educação é relevante para a inclusão social mas solucionada pela iniciativa privada	Educação é bem público e recurso estratégico para o País	Educação é relevante mas a prioridade é o ensino fundamental
Política de ensino superior	Fortalecimento do ensino público	Coexistência entre ensino público e privado	Fortalecimento do ensino público com perda de qualidade	Privatizante
Distribuição da matrícula	Equilíbrio público-privado e instituições Mix	Predominância do segmento privado	Equilíbrio público privado	Predominância do segmento privado
Interiorização das matrículas	Intensa	Intensa	Intensa	Pouca
Regulação	Muito ativa enfatizando a inclusão social, processos e resultados	Ativa e voltada para garantir a livre concorrência	Forte especialmente sobre o segmento privado	Seletiva e voltada para produtos e resultados
Demanda	Alta e distribuída entre públicas e privadas	Alta e concentrada sobre as privadas	Alta e intensificada pela população de baixa renda nas públicas	Ampliação com ênfase na população de baixa renda
Oferta	Expansão quantitativa e exigência de bom padrão de qualidade	Expansão quantitativa e melhoria da qualidade sistêmica	Expansão quantitativa mas segmentada em qualidade	Dual, com predomínio de cursos de menor custo
Ensino público	Renovado e parcerias com setor privado	Renovado em expansão da pós-graduação	Expansão do atendimento e manutenção de dificuldades estruturais	Padrão de qualidade heterogêneo
Ensino privado	Melhoria da qualidade sistêmica devido à intensa regulação	Melhoria da qualidade sistêmica devido à intensa regulação	Crises e instabilidade com comprometimento da qualidade sistêmica	Crises e instabilidade, com qualidade dual
Financiamento	Incentivos fiscais para o setor produtivo, recursos do FGTS e FAT, mensalidades, fundos setoriais, crédito educativo acessível e abrangente	Contratos de gestão e compra de vagas, mensalidades, recursos do FGTS e FAT, fundos setoriais, securitização, financiamento de bancos de desenvolvimento, aumento substancial do crédito educativo	Fundo de desenvolvimento nos moldes do Fundef, incentivos fiscais para o setor produtivo, recursos do FAT, fundos setoriais, mensalidades, crédito educativo relativamente ampliado	Securitização, mensalidades, abertura de capital, crédito educativo instável
Ambiente tecnológico	Moderadamente atualizado	Relativamente atualizado	Moderadamente atualizado, com restrições de financiamento	“High-tech” para segmentos de elite e sofrível para os demais
EAD	Oferta liderada pelas IES públicas em consórcios	Oferta liderada pelas IES privadas em consórcios	Oferta liderada pelas IES públicas	Oferta liderada pelas IES privadas
Concorrência	Menos intensa, mas fortemente regulada	Intensa, porém regulada	Restrita e muito regulada	Intensa e relativamente livre
Presença de instituições estrangeiras	Reduzida	Forte via parcerias e alianças	Reduzida	Estimulada
Lógica do cenário	“Crescimento Controlado”	“Renovação com Regulação”	“Crescimento com perda da qualidade sistêmica”	“Tudo pelo Mercado”

Bibliografia

1. 2015 – Horizontes do Trabalho e do Emprego. Relatório da Comissão presidida por Jean Boissonnat. São Paulo: LTr 1998
2. Bomeny, Helena. Consolidação das apresentações do Seminário OREAL/UNESCO sobre o Futuro da Educação na América Latina e Caribe. Acessado em: www.ip3.org.br/delphi em maio de 2001.
3. Boudon, Raymond. Desigualdade das Oportunidades. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Coleção Sociedade Moderna – volume 1, 1981
4. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenarios. May 2000. Scenario: The Rise of the Consortia. Acessado em: www.futuresproject.org/scenarios/rise_consortia.pdf em março de 2003
5. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenarios. May 2000. Scenario: Contracting for Accountability. Acessado em: www.futuresproject.org/scenarios/contracting_account.pdf em março de 2003
6. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing Worls. Position Paper. June 2000. Policies for Higher Education in the Competitive World. Acessado em: www.futuresproject.org/publications/position_paper.pdf em março de 2003
7. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. The Universal Impact of Competition and Globalization in Higher Education. October, 2000.
8. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. Future Policy Scenario. February 2001. In Search of the New Economy: Encouraging Private Competitor to Fill the Demand for Skills. Acessado em: www.futuresproject.org/scenarios/globalya.pdf em março de 2003
9. Brunner, José Joaquín. Globalización y el Futuro de la Educación: Tendencias, Desafios, Estratégias. Paper apresentado no Seminário sobre Perspectivas da Educação na América Latina e Caribe. UNESCO, Santiago do Chile, 23 a 25 de agosto de 2000. Acessado em: www.ip3.org.br/delphi
10. Carnerio, Roberto. 1995. A evolução econômica e do emprego. Novos desafios para os sistemas educativos no dealbar do século XXI. Texto de curso de Verão, 1995. PortugaL. Acessado em: http://cursoverao.pt/C_1995 em 25 de abril de 2002
11. Carrilo, Jorge; Iranzo, Consuelo. “Calificación y Competencias Laborales en la América Latina”. In: *Tratado Latino Americano de Sociología del Trabajo*. Coord. Toledo, Enrique de la Garza. México: El Colégio de México / Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales / Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica – 2000

12. Casper, Gerhard & von Humboldt, Wilhelm. Um Mundo sem Universidades? Rio de Janeiro, Ed. UERJ, 1997
13. Castells, Manuel. A Sociedade em Rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999
14. Castro, Cláudio Moura. Educação Brasileira – consertos e remendos. Rio de Janeiro: Rocco; 1995
15. Castro, Cláudio de Moura. Ensino Superior: o desafio de andar para a frente. In: O Ensino Superior em Transformação. Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) / USP, 2001
16. Castro, Claudio de Moura. Formación Profesional em el Cambio de Siglo. Montevideo: Cinterfor, 2002.
17. Chauí, Marilena. A Universidade em Ruínas. In: A Universidade em Ruínas na República dos Professores. Org. Hélgio Trindade. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 2000
18. Correio Brasiliense, 23 de fevereiro de 2003. Brasília / DF. Pilantropia
19. Correio Brasiliense, 28 de fevereiro de 2003. Brasília / DF. Parabéns para ele. Renato Ferraz
20. Correio do Povo, 26 de janeiro de 2003. Porto Alegre / RS. Universidades têm vagas ociosas. Carine Simas
21. Cowen, Robert. A Crise da Universidade: uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil. Em Aberto. Brasília, vol. 19, n. 75 – págs. 35-48
22. Cunha, Luis Antônio. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: Universidade em Ruínas na República dos Professores. Trindade, Hélgio (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDDES; 1999
23. Daniel, John S. Mega Universities and Knowledge Media. Technology Strategies for Higher Education. London, Kogan Page, 1996.
24. De Geus, Arie. The Living Company – habits for survival in a turbulent business environment. Boston, Massachusetts; Harvard Business Scholl Press, 1997
25. Demo, Pedro. A Nova LDB – ranços e avanços. Campinas, SP: Papius, 1997
26. Dias, Marco Antônio. Educação Superior: bem social ou serviço comercial regulado pela OMC? Resumo da conferência proferida em 26 de abril de 2002 durante a III Reunião de Universidades Públicas Ibero-Americanas. Porto Alegre, RS. Obtido em: www.cumbre.ufrgs.br/conferencia.htm em março de 2003
27. Estado de Minas, 7 de março de 2003. Belo Horizonte / MG. O Papel do Ensino Superior
28. Fernandes, Roberto. Parcerias: Modo Inventivo de Driblar Problemas. Revista Ensino Superior, Edição 49

29. Ferreira, Francisco H. G.. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: Desigualdade e Pobreza no Brasil. Org. Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000
30. Filho, Roberto Leal Lobo e Silva. O financiamento do ensino superior privado. In: O Ensino Superior em Transformação. Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) / USP, 2001
31. Folha de São Paulo, 13 de maio de 2001. Caderno Especial – Profissões do Futuro.
32. Folha de São Paulo, 21 de novembro de 2002. São Paulo, SP. Cursos Noturnos Crescem 96%. Leila Suwwan
33. Folha de São Paulo, 27 de novembro de 2002. São Paulo, SP. A Comercialização dos Serviços Educativos. Arthur Roquete de Macedo
34. Folha de São Paulo, 27 de janeiro de 2003. São Paulo / SP. Lucros na Educação
35. Folha de São Paulo, 21 de fevereiro de 2003. São Paulo / SP. Entidades Filantrópicas sofrerão devassa. Julianna Sofia
36. Folha de São Paulo, 26 de fevereiro de 2003. São Paulo / SP. Governo Investiga Fraude em Novos Cursos. Gabriela Athias
37. Folha de São Paulo, 2 de março de 2003. São Paulo / SP. Estatais também tem “corporativas”; Escolas dentro de empresas crescem 275%; Cursos não tem reconhecimento do MEC
38. Folha de São Paulo, 6 de março de 2003. São Paulo / SP. Incentivo à Ciência
39. Folha de São Paulo, 12 de junho de 2003. Inadimplência – um novo sinônimo de crise. Alessandra Moura Bizoni.
40. Folha de São Paulo, 15 de junho de 2003. São Paulo / SP. A Crise Afasta Classe Média do Paraíso.
41. Folha de São Paulo, 18/10/2003. Seleção paralela concorre com o vestibular.
42. Folha de São Paulo, 30/10/2003 – Empresas financeiras ampliam oferta de crédito estudantil.
43. Folha de São Paulo, 30/10/2003. Sindicato lança crédito educativo sem cobrar juros.
44. Gazeta Mercantil. Análise Setorial do Ensino Superior. Panorama Setorial, Janeiro de 2000. Volumes I e II.
45. Gazeta Mercantil. 26 de junho de 2003. São Paulo / SP. Conhecimento é um bom Negócio.
46. HSM Management. Encontro de Mentes Brilhantes – dois supergurus discutem a mudança. Peter Drucker e Peter Senge. Número 31, ano 6 – março-abril de 2002
47. Immerwahr, John. Meeting the Competition: College and University Presidents, Faculty and State Legislators View the New Competitive Academic Arena. The

- Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing Worlds. October, 2002.
48. IPEA; O Brasil da Virada do Milênio – Trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília, 1997.
 49. Jornal da Tarde, 05/11/2003. Universidade lança títulos no mercado financeiro.
 50. Jornal do Brasil. 20/05/2001– "Governo abençoa políticos com alvarás de faculdades."
 51. Kurt Larsen "Bridging Quality Assurance and Recognition Frameworks: the role of UNESCO regional conventions and challenges" Apresentação realizada no Fórum Globalização e Educação Superior: Implicações para o diálogo Norte-Sul. Obtido em: <http://www.ldv.no/unesco/Presentations/Kurt%20Larsen.pdf>
 52. Larsen, Kurt; Morris Rosemary and Martin, John P. Trade in Educational services: trends and emerging issues. Obtido em: <http://ishi.lib.berkeley.edu/cshe/projects/university/ebusiness/KLarsen.html> em novembro de 2003
 53. Macroplan. Macrocenários Mundiais, Nacionais e do Mercosul. Rio de Janeiro, dezembro, 1997
 54. Macroplan. Cenários Focalizados no Ambiente de Atuação do SENAC. Rio de Janeiro, Setembro, 1999.
 55. Macroplan. Cenários Nacionais e do Ensino Superior com Focalização no Ensino e Aprendizagem a Distância. Rio de Janeiro, outubro, 1999
 56. Macroplan. Revisão e Atualização do Cenários Nacionais com focalização no Ambiente de Atuação do Sistema SENAI. Brasília, outubro de 2000
 57. Meister, Jeanne. Educação Corporativa. São Paulo, Makron Books, 1999
 58. Michel, Alain. Les Compétences de base pour le XXI^e siècle. Futuribles, juin 1996.
 59. Michel, Alain. Le Nouvel Ordre Educatif Mondial. Futuribles, n. 287 – juin 2003.
 60. Ministério da Ciência e Tecnologia (2000). 'Programa Sociedade Brasileira da Informação', setembro. www.mct.gov.br/Temas/Socinfo/Default.htm.
 61. Ministério da Educação e do Desporto – MEC. Plano Nacional de Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.
 62. Ministério da Educação e do Desporto – MEC / INEP - Censos de Educação Superior 1999; 2000 e 2001
 63. Ministério da Educação e do Desporto – MEC / INEP - Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil (1999)
 64. Ministério da Educação e do Desporto – MEC / INEP – Ensino Superior – Evolução 1980-1998
 65. MEC / INEP – Sala de Imprensa: Notícias do Censo da Educação Superior. Educação Superior ultrapassa meta e chega a três milhões de matrículas. 20 de novembro de 2002

66. Ministério do Trabalho. Emprego no Brasil: Diagnóstico e Políticas. Brasília, Assessoria Especial do Ministro. 1998
67. Newman, Frank and Couturier, Lara. The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy. Brown University. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. June, 2001
68. Newman, Frank. Competition and Market Forces: Higher Education Enters The Maelstrom of Transformation. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World. April, 2002. Acessado em: www.futuresproject.org/publications/market_forces_paper.pdf em março de 2003
69. Nunes , Ivônio Barros. “Noções de Educação a Distância”. Publicado originalmente na Revista Educação a Distância ns. 4/5, dez.93-abr/94, Brasília, pp.7-25. Acessado em: www.intelecto.net/ead/ivonio1.html
70. O Estado de São Paulo, 21 de novembro de 2002. São Paulo / SP. Nas Instituições Públicas, sobraram mais de 11 mil vagas.
71. O Estado de São Paulo, 10 de março de 2003. São Paulo / SP. Fundações ajudam a manter despesas de instituições públicas; e Escolas de Administração crescem com a alta do dólar.
72. O Globo, 26 de janeiro de 2003. Rio de Janeiro / RJ. MEC discute destino de centros universitários. Jorge Bastos Moreno
73. O Globo, 26 de janeiro de 2003. Rio de Janeiro / RJ. Governo quer ampliar sistema de educação a distância. Lisandra Paraguassú
74. O Globo, 10 de junho de 2003. Rio de Janeiro / RJ. Gama Filho e mais 3 universidades perdem o título de filantrópicas.
75. O Globo, 24/10/2003. Mec quer 400 mil universitários no ensino a distância
76. Paiva, Vanilda. Desmistificação das Profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho. Revista Contemporaneidade e Educação, ano II, maio/97, n. 1
77. Partido dos Trabalhadores. Caderno Temático do Programa de Governo: Uma Escola do Tamanho do Brasil. Acessado em: www.pt.org.br
78. Peak, Martha H. Universidades Empresariais. HSM Management, São Paulo, v. 1, n. 5, nov./dez. 1997
79. Peterson, Marvin et allii. Understanding the competitive environmet of the postsecondary knowlwgde industry; in Planning and Management for a Changing Environment – A Handbook for Redesigning Postsecondary institutions. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1997
80. Pochmann, Marcio. *A Batalha pelo Primeiro Emprego*. São Paulo: Publicher Brasil, 2000.
81. Porto, Claudio; Nascimento, Elimar; Buarque, Sérgio. Cinco Cenários para o Brasil 2001-2003. Rio de Janeiro: Nórdica, 2001.
82. Readings, Bill. Universidade sem Cultura? Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1996.

83. Régnier, Karla. Educação, Trabalho e Emprego numa perspectiva global. In: Boletim Técnico do Senac, vol. 23, n. 1, jan./abr. 1997
84. Régnier, Karla; Arroio, Ana. O Novo Mundo do Trabalho: Oportunidades e Desafios. Macroplan. Alertas do Futuro, n. 6. Abril de 2001
85. Régnier, Karla; Caruso, Luis Antônio; Tigre, Paulo. *Pesquisa e Desenvolvimento no SENAI: impactos na indústria e na educação profissional*. Montevideo: Cinterfor. Papeles de la Oficina Técnica, 11
86. Revista Ensino Superior. Excesso de Demanda – Entrevista com Marcio Poshmann. N. 42
87. Revista Ensino Superior – setembro de 2002. A Globalização e o Ensino Superior n. 48. Entrevista com Arthur Roquete de Macedo
88. Revista Ensino Superior, edição 62. 2003. O Valor da Indústria de e-learning. Birochi, René.
89. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Entrevista com Boaventura de Souza Santos. Sociólogo critica a privatização da universidade. Em: www.comciencia.br/entrevistas/universidades/boa.htm, acessado em março de 2003.
90. Revista Exame. A Nova Economia. 25/ 08/99
91. Revista Exame. O Meganegócio da Educação. Ano 36, n. 7 – 3/abril/2002
92. Revista Veja. Edição Especial – “O Brasil já é Primeiro Mundo”. Encarte da edição ano 35, n. 19. 15 de maio de 2002. Matéria: Emprego – até 1.000 candidatos por vaga.
93. Revista Veja, Edição 1896. Novembro, 2003. Parece Clube. É faculdade. Cunha, Paulo
94. Sabbag, Zake. Captação de Recursos. Revista Ensino Superior. N. 48.
95. Sampaio, Helena. O Ensino Superior no Brasil – o setor privado. São Paulo: Fapesp / Hucitec; 2000.
96. Santos, Boaventura de Souza. Da Idéia de Universidade à Universidade de Idéias. In: Pela Mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2001.
97. Schwartzman, Simon. A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. In: O Ensino Superior em Transformação. Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) / USP, 2001
98. Schwartzman, Simon. Universidade Privada concentra mercado. Folha de São Paulo, 21 de setembro de 2002.
99. Schwartzman, Simon. As propostas dos candidatos à Presidência da República sobre o ensino superior – uma visão crítica. Obtido na Internet em: <http://www.airbrasil.org.br/simon/sapaper.htm> em 14 de outubro de 2002.
100. Schwartzman, Simon & Schwartzman, Jacques. O Ensino Superior Privado como Setor Econômico. 21 de Agosto, 2002. Obtido na Internet em: <http://www.airbrasil.org.br/simon/sapaper.htm> em outubro de 2002.

101. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasil 2020 – Cenário Diadorim – esboço de um cenário desejável para o Brasil. Brasília, Seminário Nacional, Novembro de 1998
102. Silvio, José. The virtual Paradigm in Higher Education: implications on Equity, Quality and Relevance. Conferência da ICDE, Viena, 1999 - Anais.
103. Sorj, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Jorge Zahar Editor, 2000.
104. Thayer, Willy. A Crise não Moderna da Universidade Moderna. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002
105. The Economist. Dossiê das Universidades. 4 de outubro de 1997.
106. Tramontin, Raulino. O que esperar da educação no novo século. Revista Ensino Superior, n. 51.
107. Trigueiro, Michelangelo Giotto Santoro. O Ensino Superior Privado no Brasil. São Paulo: Marco Zero, 2000.
108. UNESCO. Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior. Rio de Janeiro: Garamond, 1999
109. UNESCO – O Ensino Superior no Século XXI – visão e Ações – Documento de Trabalho. Paris, outubro de 1998. In: Tendências da Educação Superior para o Século XXI . Brasília: UNESCO / CRUB, 1999
110. UNIFESP. Comunicação Unifesp. Entrevista com Marco Antônio Rodrigues Dias: Assessor das Nações Unidas contesta regras da OMC. Sem data.
111. Velho, Sílvia. Universidade-Empresa: desvelando mitos. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
112. Vianney, João. Universidade Virtual: a virtualização dos serviços acadêmicos no ensino presencial e a criação de um novo conceito para o ensino superior a distância. In: O ensino superior em transformação. Org. Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) / USP, 2001
113. World Bank. Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. Washington, The World Bank, the Task Force on Higher Education and Society, 2000.