

CRISTINA HELENA ALMEIDA DE CARVALHO\*

# ESTUDO COMPARADO SOBRE A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASIL E ESTADOS UNIDOS

## INTRODUÇÃO

O trabalho pretende desenvolver um estudo comparado da expansão do ensino superior no Brasil e nos Estados Unidos. O ponto de partida foi diferente nos dois países. Nos EUA, a explosão de matrículas ocorreu a partir do pós-guerra, período democrático e considerado como anos dourados do capitalismo nos países centrais. No Brasil, o processo teve seus primórdios duas décadas mais tarde, a partir do processo de Reforma Universitária conduzido por um regime militar, que teve total apoio e legitimidade pelo estado americano.

A escolha como objeto de estudo comparado os Estados Unidos levou em conta algumas questões. Em primeiro lugar, a vitória na Segunda Guerra Mundial e a supremacia econômica e militar impuseram aos países da América Latina um novo padrão de relações

\* Doutoranda em Economia Social e do Trabalho e Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2002. Pesquisadora em Política e Financiamento de Ensino Superior e integrante do Grupo de Trabalho de Política de Ensino Superior da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) a partir de 2004.

internacionais baseado na Aliança para o Progresso<sup>1</sup>. A partir de então, o país tornou-se um modelo a ser seguido pelos países de desenvolvimento econômico tardio e o seu sistema de ensino superior passou a ser o exemplo de massificação e democratização do acesso educacional<sup>2</sup>. Considerou-se, ainda, algumas semelhanças dadas pela dimensão continental e pela diversidade étnica.

O objetivo do trabalho é entender, nos dois países, a expansão de matrículas e instituições como um processo complexo e dinâmico, fruto da interação do ambiente econômico, social e demográfico e a política pública direcionada ao ensino superior. Neste contexto, a política pública é entendida como um padrão de intervenção do governo central, implementado por meio de mudanças no quadro legal e nos incentivos financeiros.

A principal hipótese é que, apesar de grandes diferenças quanto à estrutura social, política, econômica bem como em relação ao sistema educacional, mais precisamente, ao ensino superior, e o modo peculiar de intervenção governamental neste sistema, é possível traçar alguns elementos explicativos da bem sucedida massificação americana que servem tanto como exemplo a ser seguido como contra-exemplo a ser rejeitado para o desenvolvimento da educação superior brasileira.

Inicialmente, torna-se relevante uma descrição comparativa da estrutura do ensino superior nos dois países. Na *higher education*

---

1 A Aliança para o Progresso baseava-se na conjugação de interesses políticos e econômicos explícitos e implícitos por parte do governo norte-americano. Dentre os objetivos políticos explícitos destacava-se a proclamada “revolução democrática” dos países da América Latina com a cooperação dos Estados Unidos. Quanto aos objetivos políticos implícitos, o principal foi conter a ameaça de disseminação na América Latina do exemplo cubano. Na verdade, a Revolução Comunista Cubana impulsionou a própria criação do programa da Aliança para o Progresso e, por sua vez, este influenciou decisivamente os demais projetos dos organismos econômicos internacionais para a América Latina (Pollini Jr., 1999). Outra questão subjacente foi a preocupação em conservar o *statu quo* das sociedades latinas. Os compromissos políticos entre o governo americano e as elites dos países membros foram mantidos, com o reconhecimento e apoio dos EUA aos diversos golpes militares contra regimes constitucionais na região. A reafirmação dos laços de dependência estava disfarçada nas expressões de “interdependência” e de “integração”. A finalidade da Aliança para o Progresso foi impedir a revolução social na América Latina. A Aliança para o Progresso, da mesma forma que o Plano Marshall e o programa armamentista, apresentava como objetivo econômico oculto alcançar o equilíbrio do balanço de pagamentos americano. O objetivo econômico explícito da Aliança compreendia a alardeada concessão de auxílio financeiro e técnico às nações latinas, em contrapartida à fidelidade ao regime capitalista americano. Dentre os requisitos fundamentais que deveriam ser satisfeitos, havia a necessidade de reforma do sistema e das instituições educacionais para proporcionar a adequada formação de mão de obra a serviço do desenvolvimento (Carvalho, 2002).

2 A respeito do tamanho, da importância, e da excelência do sistema acadêmico americano e sua atratividade por estudantes estrangeiros e a nova transnacionalização da educação superior através das tecnologias à distância em direção às universidades de língua anglo-saxônicas, consultar Altbach (2004a; 2004b).

(educação superior ou pós-secundária) americana, o governo federal não exerce o controle<sup>3</sup> nem cumpre o papel de principal financiador do ensino superior. Não há um Ministério da Educação responsável pela centralização da política pública. Na esfera nacional é o *US Department of Education* –cuja autoridade e foco são limitados– que desempenha o papel de agente regulador do sistema<sup>4</sup>. O ensino público é composto, na sua ampla maioria, de instituições estaduais, que apresentam autonomia acadêmica e de gestão administrativa. Cada Estado tem responsabilidade primária pela supervisão de suas instituições dentro de seus limites territoriais. Isto se explica pela origem confederada da nação americana, na qual os estados foram unificados, conservando a autonomia. A autoridade estadual exercida sobre o segmento privado nos *colleges* e nas universidades privados é, geralmente, muito limitada<sup>5</sup>. Atualmente, as matrículas são, em sua maioria, públicas estaduais, enquanto que os estabelecimentos são predominantemente privados.

No Brasil, a política de ensino superior é centralizada no governo federal, através do Ministério da Educação, que não apenas mantém as instituições públicas como é responsável pela regulação do sistema público e privado<sup>6</sup>. O sistema é formado por instituições públicas federais, estaduais e municipais, e instituições privadas, que podem ter origem

---

3 As instituições federais americanas de ensino superior são, apenas: *Howard University*, as academias militares e 28 *tribal colleges*.

4 O Departamento de Educação americano apresenta como áreas de atuação: a distribuição dos fundos federais direcionados para as instituições de ensino superior através de contratos e subsídios e de assistência aos estudantes destas instituições; a implementação do aparato legislativo, que envolve o ensino superior; elaboração de programas designados para encorajar tipos particulares de desenvolvimento curricular, tais como o treinamento em língua estrangeira e programas em áreas de estudos; programas especiais destinados a criar oportunidades disponíveis no ensino superior para pessoas com incapacidades; e distribuição de fundos federais para pesquisa em um campo abrangente de áreas, incluindo saúde, ciências, estudos internacionais, espaço e meio ambiente (American Council on Education, 2001).

5 Os governos estaduais possuem a autoridade legal para regular e aprovar a continuidade das operações das instituições estabelecidas por eles (*public colleges e universities*) ou que receberam os *charters* –título ou autorização– (maioria das instituições privadas). No entanto, as agências reguladoras não-governamentais é que efetuam a *accreditation*, ou seja, a licença estadual não implica, necessariamente, no reconhecimento da instituição.

6 Até 2002, o Conselho Nacional de Educação (CNE) foi o órgão colegiado diretamente vinculado ao Ministério da Educação (MEC), que foi responsável pelo processo de avaliação e credenciamento em associação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), especificamente, direcionado ao Exame Nacional de Cursos (ENC). A partir de 2003, foi constituída a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), como órgão colegiado de supervisão e coordenação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), também vinculada ao MEC. Neste ponto, é importante salientar que, no Brasil, não há processo de “acreditação”, segundo o padrão americano das agências externas ao Estado.

comunitária, confessional (católica, protestante, etc) e filantrópicas. A autonomia de administração financeira das universidades públicas federais ainda não existe, sendo que estas dependem, em grande parte, dos recursos orçamentários repassados pelo governo central e de que forma estes podem ser alocados. A exceção restringe-se às três instituições estaduais do Estado de São Paulo (USP, UNICAMP e UNESP), que conquistaram a autonomia da administração financeira, mas ainda dependem, em menor medida, do repasse de um percentual de recursos do principal tributo do estado. Em contraste com os EUA, atualmente, as matrículas são, majoritariamente, privadas, bem como os estabelecimentos.

A educação superior americana não é gratuita, ou seja, todas as despesas educacionais –mensalidades, taxas, alimentação, moradia, transporte e material didático– são cobradas, tanto em estabelecimentos públicos como privados. No entanto, os valores são bastante diferenciados de acordo com o tipo e o controle das instituições. No Brasil, as instituições públicas federais e parte das estaduais não cobram mensalidades ou taxas na educação superior<sup>7</sup>. As demais despesas ficam a cargo do estudante, embora, nas universidades públicas, os gastos de alimentação e de moradia são, em sua maioria, subsidiados ou gratuitos<sup>8</sup>. Nas instituições privadas, o ensino é pago por meio de matrículas e de mensalidades, sendo que as despesas educacionais ficam sob a responsabilidade individual dos estudantes.

Nos Estados Unidos, as instituições educacionais pós-secundárias, de controle público ou privado, podem ser de três tipos: *two-year colleges*, usualmente chamados de *community, junior ou technical colleges*<sup>9</sup>; *four-year colleges*, que geralmente oferecem quatro anos de ensino de graduação geral (*liberal arts*) ou uma combinação de educação geral e pré-profissional; e *comprehensive universities*, que disponibilizam tanto cursos de graduação e de pós-graduação como títulos profissionais. A título de comparação institucional entre países, este

---

7 Nas instituições municipais e nos cursos de especialização e aperfeiçoamento oferecidos pelas instituições públicas, as mensalidades e taxas são cobradas.

8 Em grande parte das universidades públicas federais e estaduais há moradia estudantil gratuita aos estudantes pobres, assim como restaurantes universitários, os chamados “bandejeões”, nos quais o preço da alimentação é subsidiado.

9 Os *community colleges* são instituições pós-secundárias direcionadas à rápida profissionalização ou servem como pré-requisito para ingresso nas universidades. Este tipo de estabelecimento constituiu-se em um espaço acadêmico intermediário entre o término do ensino secundário e a universidade. A função precípua dos *colleges* é formar mão-de-obra para atender as exigências operacionais imediatas do mercado, em especial no setor técnico e produtivo, de forma a atender à população que não tem acesso às universidades. É importante enfatizar que os *colleges* não substituem as universidades. Para a compreensão mais detalhada do sistema de instituições pós-secundárias de dois anos, ver National Center for Education Statistics (2001).

trabalho agrupou os *four-year colleges* e as *comprehensive universities* em instituições de quatro anos e os *community colleges* como instituições de dois anos.

No Brasil, a classificação dos estabelecimentos que oferecem educação superior, públicos ou privados, não obedece à tipologia estabelecida pela IESALC (Instituto Internacional para la Educación en América Latina y el Caribe). As instituições universitárias são separadas por universidades, universidades especializadas (concentradas em um único campo de saber) e centros universitários. As instituições não-universitárias são compostas de faculdades integradas, faculdades, centros federais de educação tecnológica (educação profissional pós-secundária) e os dois mais recentes, Centros de Educação Tecnológica e os Institutos Superiores de Educação (formação inicial, continuada e complementar para o magistério da educação básica)<sup>10</sup>. Neste trabalho, as instituições são classificadas em universitárias e não-universitárias, incluídas, nestas últimas, os centros universitários.

O texto divide-se em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, a intenção é entender o processo de expansão de matrículas e de instituições no ensino superior norte-americano, a partir do pós-guerra, à luz do contexto econômico, social e demográfico e sob o ponto de vista da intervenção do governo federal. É possível discernir dois períodos bem nítidos dessa trajetória: o fim da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos setenta (*Golden Age*) e as três últimas décadas do século XX. Na segunda parte, o processo brasileiro de expansão de matrículas e de instituições será estudado, a partir da chegada ao poder do regime militar, também, observando-se o ambiente econômico, social e demográfico e a política governamental. Neste país, pode-se visualizar três períodos distintos: o boom de matrículas entre o final dos anos sessenta e a década de setenta, o arrefecimento desta explosão nos anos oitenta até meados dos anos noventa e um novo período de expansivo entre 1994-2000.

## ESTADOS UNIDOS: A EXPANSÃO COM MASSIFICAÇÃO. DO PÓS-GUERRA AOS ANOS NOVENTA

### CONTEXTO ECONÔMICO, SOCIAL E DEMOGRÁFICO

Os Estados Unidos saíram ainda mais fortalecidos do segundo conflito bélico, agindo como financiadores da reconstrução dos países aliados

---

<sup>10</sup> Os cursos e os programas regulares conferem diplomas de bacharel, licenciado ou tecnólogo no nível de graduação. Os diplomas de pós-graduação *stricto sensu* são os de mestre e doutor. Já, para os cursos e programas eventuais, tais como os de especialização, educação continuada e cursos seqüências de complementação de estudos, são conferidos os certificados.

na Guerra Fria, por meio do Plano Marshall. A supremacia americana foi reafirmada com o estabelecimento do sistema de Bretton Woods e da conversibilidade dólar-ouro, já que o país detinha 70% das reservas mundiais, naquela época. A produção industrial atingiu dois terços do produto mundial. A trajetória ascendente de crescimento econômico e descendente de desemprego<sup>11</sup> –apesar da redução do *gap* tecnológico em relação aos demais países desenvolvidos<sup>12</sup>– associados ao poderio diplomático e militar caracterizaram os anos dourados.

O pleno emprego, o consumo de massas e o crescimento explosivo das ocupações que exigiam educação secundária e superior exerceram influência significativa na expansão da escolaridade mundial, e, de forma precípua, nos EUA. Wright Mills (1969), cuja obra analisa a sociedade norte-americana do pós-guerra, enfatiza que a educação formal desempenhou papel fundamental em uma sociedade com concentração de renda e propriedade. Em outras palavras, além de exercer a função de símbolo de prestígio e de posição social, a educação formal tornou-se destino profissional de grande parte dos contingentes populacionais das camadas médias, e, principal responsável pela inserção no mercado de trabalho assalariado.

O ambiente econômico favorável e as mudanças nos canais de ascensão social da classe média e as carreiras no mercado de trabalho, pela via educacional, impulsionaram a demanda por vagas no ensino pós-secundário para os empregados de escritório (*White Collar*), bem como para os profissionais liberais.

No bojo da luta pela igualdade de direitos, o movimento feminista que, desde a conquista do direito de voto e dos direitos civis para as mulheres, após a Primeira Guerra Mundial, esteve relativamente adormecido, retomou intensamente suas atividades nos anos sessenta. Os resultados mais evidentes desta ação renovada foram a massiva entrada de mulheres casadas no mercado de trabalho e na educação superior.

Outro elemento relevante para compreensão do incremento de matrículas nos anos sessenta, foi o fenômeno demográfico do *baby boom*. A explosão da taxa de natalidade após a Segunda Guerra Mundial foi responsável pelo incremento da população de jovens, em idade correspondente para cursar o ensino superior, em uma magnitude significativamente maior à verificada nas décadas anteriores.

---

11 O Produto Interno Bruto americano apresentou uma trajetória estável de crescimento ao longo dos anos dourados. No entanto, sobressaem-se os anos de 1950, cujo aumento foi de cerca de 9% (o maior de todo o período analisado neste trabalho) e, além de 1951 (8%), 1955 e 1959 em torno de 7%.

12 Sobre o movimento de *catching-up*, em relação à economia americana, durante os anos 50 e 60, e a convergência do crescimento e da inovação entre os países desenvolvidos, consultar Van der Wee (1987) e Freeman e Louça (2002).

No final da década de sessenta, o ambiente econômico, social e demográfico sofreu significativas transformações. A partir da entrada no mercado de trabalho de uma nova geração de empregados que havia vivenciado um ambiente singular de segurança política e econômica, nos países industrializados, houve uma redução do “conformismo social”, manifestado pelo crescimento da militância sindical, na busca por aumento salarial, dos movimentos estudantis e de direitos civis. Nos EUA, a radicalização política e a contestação da ordem social ocorreram em nome dos conflitos raciais e em oposição à guerra do Vietnã.

Teve início um período de questionamento da ordem e do poder americano, tanto na perspectiva interna –acirramento do conflito distributivo, desobediência civil, demandas pela democratização do Estado– quanto na perspectiva externa –expansão do bloco comunista, pressão por maior poder pelos aliados e de maior autonomia de países de Terceiro Mundo. Neste contexto, a expansão econômica e do emprego continuaram a ser prioridades, a despeito da aceleração do processo inflacionário. O endurecimento das relações externas, a quebra unilateral do acordo de Bretton Woods –desvalorização cambial e adoção do padrão dólar flexível– e a mudança na política de segurança energética também foram os motes deste período (Serrano, 2004).

Durante os anos setenta, a oferta de graduados ainda continuou em ascensão devido ao crescimento populacional da faixa etária de 18 a 24 anos, à inércia do processo educacional e, também, como resultado dos esforços governamentais para expandir as oportunidades educacionais<sup>13</sup>. No entanto, a demanda por graduados contraiu-se de forma significativa. A redução do crescimento econômico e os imperativos da austeridade pública, nos anos oitenta, e a completa saturação de certas ocupações, que exigia o diploma de graduação, produziram uma combinação de desemprego, subemprego e queda nos salários em algumas categorias, ao longo da década seguinte.

Ainda na década de setenta, os movimentos de gênero e raça contribuíram para acelerar o crescimento das matrículas e modificaram o perfil dos *colleges* e das universidades, com estudantes mais velhos, em tempo parcial e de ambos sexos, fato que redundou em uma diminui-

---

13 Apesar do quadro negativo do mercado de trabalho e do desempenho econômico oscilante, não é razoável atribuir a flutuação das matrículas no ensino pós-secundário, somente, às transformações no mercado de trabalho. De acordo com Geiser (1980), há outros fatores sociais e psicológicos que influenciam na decisão de estudar. Para entender o movimento das matrículas duas questões devem ser consideradas: por um lado, para os indivíduos cuja ascensão social está atrelada à trajetória ocupacional, deve-se levar em conta a magnitude da taxa de retorno econômico que o diploma pode prometer. Para os indivíduos provenientes das camadas de renda mais elevadas, a entrada no ensino superior independe do enfraquecimento do mercado de trabalho para graduados.

ção da parcela relativa de estudantes homens e brancos e o incremento de mulheres e de negros. A partir de 1988, a participação das mulheres no ensino superior superou a dos homens<sup>14</sup>.

A trajetória demográfica também apresentou um comportamento distinto do pós-guerra. Na década de setenta, a população de 18 a 24 anos continuou a crescer, com exceção do ano de 1971, porém, a taxas mais baixas que na década anterior. Já, entre 1980 e 1996, o crescimento populacional foi superior à taxa de variação dos jovens que, em termos absolutos, inclusive, caiu. A queda numérica da faixa etária daqueles em idade para frequentar o ensino superior, representou o fim do *baby boom* do pós-guerra e repercutiu no comportamento das matrículas.

Após a análise dos aspectos gerais sócio-econômicos e demográficos que condicionaram este processo, torna-se relevante estudar as principais medidas governamentais que contribuíram para ampliação do acesso ao ensino superior.

#### A POLÍTICA PÚBLICA PARA O ENSINO SUPERIOR

A despeito do governo federal não possuir instituições de ensino superior e desempenhar um papel bem mais limitado, que em outros países, o processo de expansão no pós-guerra foi marcado pela intervenção estatal de forma efetiva e ampla.

As medidas legislativas e de financiamento federais foram direcionadas para dois caminhos distintos: a massificação de matrículas por meio do crescimento extensivo e intensivo dos *community colleges*; o incentivo à pesquisa nas universidades mais reconhecidas e prestigiadas do sistema.

Este tipo de política materializou-se, por um lado, através do provimento de um montante maior de recursos para os fundos federais destinados aos programas de assistência aos estudantes. Por outro lado, foi executada mediante a concentração de recursos, em grande monta, para fins militares, nas instituições de pesquisa em seus cientistas e pesquisadores.

---

14 No entanto, Altbach e Berdahl (1981) afirmam que a redução de homens brancos no ensino superior não foi apenas relativa, mas também absoluta. Estes autores atribuem parte da explicação para este fenômeno à extinção do serviço militar obrigatório, em 1973. Antes desta data, os estudantes dos colleges estavam dispensados de servir o exército americano. Após a guerra do Vietnã, o trauma vivido pela sociedade norte-americana teria ocasionado uma situação inusitada: a entrada nos colleges passara a funcionar como mecanismo de escape para aqueles que não desejavam fazer parte das Forças Armadas e correr o risco, em algum momento, de participar de outro conflito sangrento. A extinção da obrigatoriedade teve um efeito psicológico bastante importante naquela época, face à impopularidade da guerra do Vietnã, fazendo com que parte da demanda pelo ensino pós-secundário se reduzisse consideravelmente.

No primeiro caso, a política de massificação teve como uma das principais iniciativas o *The Service Man's Readjustment Acts*, a lei dos ex-combatentes de 1944, também conhecida como *G.I. Bill of Rights*. Por esta lei, o governo federal americano assegurou que os ex-combatentes das Forças Armadas, ao término da guerra, teriam seus estudos garantidos no ensino pós-secundário. A medida permitiu compensar o tempo gasto no combate, e, principalmente, retardou o retorno deste contingente ao mercado de trabalho. Este instrumento passou a fazer parte da ampla legislação de benefícios aos veteranos de guerra, que caracterizou o padrão de *Welfare State* americano<sup>15</sup>. Em 1952, os veteranos da Guerra da Coreia também passaram a ter o mesmo benefício e, de acordo com Brubacher e Rudy (1976), os dois atos (1944 e 1952) representaram o mais amplo programa de bolsas e subsídios na história da educação superior americana, até aquele momento.

Na mesma direção, uma medida legislativa favoreceu o crescimento intensivo do sistema. Nos anos 60, a *Carnegie Commission on Higher Education* adotou para os *two-year colleges*, existentes desde o final do século XIX, a política de admissão de todos os estudantes graduados na *high school*, também denominada de *open door*. A política de “portas abertas” possibilitou aos estudantes provenientes das minorias raciais e das camadas sociais menos favorecidas escapar dos limites convencionais de seleção à entrada e à permanência no sistema.

Nos moldes do *G.I. Bill of Rights*, o governo federal estabeleceu o *High Education Act* (1965), um programa de auxílio para o ensino pós-secundário que abrangia bolsas de estudos, a reformulação de um programa de garantias e juros subsidiados para empréstimos e programas de bolsa-trabalho.

Em adição às medidas acima mencionadas, o *Civil Rights Act*, implementado em 1964, contribuiu, de forma expressiva para ampliação do acesso ao sistema, ao prever, em seu Título IV, a proibição de discriminação em qualquer grau, de raça, cor, religião, sexo ou origem, no que se refere ao recebimento da assistência federal.

A contrapartida ao maior acesso das classes sociais menos favorecidas foi a prioridade dada às universidades de pesquisa. Neste caso, a ação do governo federal esteve associada à construção do “complexo militar-industrial-acadêmico”, cujo resultado foi um abrangente processo de inovações (avião a jato, transistor, fibras óticas, energia nuclear, computador, Internet)<sup>16</sup> direcionado, simultaneamente, para vencer a Guer-

---

15 Segundo Benjamin (1965), em 1946 e 1948, cerca de 50% dos estudantes das universidades e dos *colleges* tinham todas as despesas cobertas pela Administração de Veteranos, incluindo as taxas de ensino, livros, instrumentos e uma generosa quantia mensal destinada à alimentação e alojamento.

16 Sobre o papel das inovações como fator de crescimento nos anos dourados, assim como a profissionalização da pesquisa e o financiamento federal, consultar Van der Wee (1987).

ra Fria contra a União Soviética e impulsionar a fronteira da ciência, a fim de consolidar a liderança tecnológica mundial (Medeiros, 2004)<sup>17</sup>.

Durante a guerra, os esforços de pesquisa e desenvolvimento não se restringiram aos laboratórios militares, como no conflito mundial anterior. A criação do National Defense Research Council (NDRC), em 1941, constituiu uma ampla rede de pesquisas junto às universidades e uma nova estrutura para o desenvolvimento da ciência e da engenharia.

A demanda por pessoal científico por parte do governo federal e os gastos com pesquisa e desenvolvimento militares foram consagrados em nome da defesa e da segurança nacional. Neste período, o relatório *The Vannebar Bush Report* enfatizou que o aumento significativo de cientistas e engenheiros altamente qualificados seria crucial para economia americana e recomendou a ajuda financeira aos estudantes de ciências e matemática dentro das universidades para desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas. Para tal finalidade, o Congresso dos EUA, em 1950, criou a National Science Foundation, cujos gastos federais, chegaram, nesse ano, a um bilhão de dólares (Marchese, 1997).

A socialização dos custos da pesquisa e do treinamento, impulsionada pelas ameaças inerentes à guerra fria, deslocou parte dos projetos de pesquisa básica e aplicada e o desenvolvimento inicial de uma nova tecnologia das empresas industriais e governamentais para as universidades de ponta. Ao mesmo tempo, promoveu o crescimento no número de cientistas, bem como no poder de controle destes sobre as condições de trabalho e a mobilidade dentro da academia<sup>18</sup>.

A partir da produção de nova tecnologia militar, ampliou-se a diferenciação institucional, quanto à proporção dos recursos federais recebidos, bem como à proporção dos orçamentos mantidos pelos estados. Nos institutos e universidades mais ricos, a maior parte de suas receitas era proveniente de recursos federais. De acordo com os dados fornecidos por Lewontin (1997), em 1968, 10 universidades receberam 28% do total federal para P & D, 50 universidades obtiveram 68% dos recursos e 95% dos gastos foram direcionados para 10% das universidades e colleges *four-year*<sup>19</sup>.

Essa situação criou um duplo movimento: agravou-se o distanciamento entre o college –que abrange um grande número de alunos prove-

---

17 A partir da Segunda Guerra Mundial tornou-se essencial, para a política militar americana, a tese de que a guerra é decidida pela arma tecnologicamente superior (Medeiros, 2004).

18 Conforme afirma Lewontin (1997), embora, os recursos federais foram direcionados, legalmente, para as instituições nas quais o investigador trabalhava, na prática, essas instituições exerceram apenas o controle fiscal. Na busca dos fundos de pesquisa, os acadêmicos agiram como empresários independentes.

19 Nos anos posteriores à guerra, o MIT obteve 117 milhões de dólares em P& D e o Instituto de Tecnologia da Califórnia obteve 83 milhões de dólares (Medeiros, 2004).

nientes das minorias étnicas, desfavorecidos socialmente e em carreiras mais desvalorizadas– e a universidade –que se tornou um *holding company*, na qual pesquisadores profissionais são empregados– e, ao mesmo tempo, estreitou a distância entre o graduado universitário e as empresas privadas e governamentais. A pesquisa transformou-se, nas universidades de maior prestígio, na principal fonte de financiamento, e seu subsídio tornou-se independente da atividade de ensino (Ben-David, 1972).

A exuberante expansão do ensino superior norte-americano não ocorreu, evidentemente, sem distorções e desequilíbrios. Já na segunda metade dos anos sessenta, muitas instituições mostravam claros sinais de fadiga, sobretudo, no que tange aos seus mecanismos de financiamento. Segundo Brubacher e Rudy (1976), o quadro de crise financeira vivida pelo ensino superior americano, ao longo dos anos sessenta e setenta, foi composto de vários elementos. Nos *colleges*, houve uma desaceleração na taxa de crescimento das matrículas (a partir da segunda metade dos setenta). Ao mesmo tempo, a contribuição dos aportes financeiros das diversas esferas de governo reduziu-se, em virtude da recessão e da inflação. Em contrapartida, o aumento dos preços das mensalidades e taxas atingiu, até mesmo, os relativamente baratos *two-year community colleges*. O agravamento da crise resultou em um esforço significativo de redução dos gastos por meio do corte de serviços, redução do tamanho das faculdades, queda nas contratações e abolição de certos departamentos.

A resposta do Estado à crise financeira foi coerente às exigências por maior controle fiscal no âmbito econômico. Para fazer frente à elevação dos custos e à queda na demanda, a política pública minimizou sua atuação sobre as instituições e procurou focalizar os instrumentos institucionais e financeiros nos indivíduos.

Nesta linha, a ação estatal de maior vulto, nos anos setenta, foi o *Higher Education Act in the Education Amendments* (1972). A principal transformação foi o direcionamento do auxílio federal, através de bolsas e empréstimos, denominado de *Pell Grants*, diretamente ao estudante e não mais pela via institucional. O *Higher Education Act in the Education Amendments* (1976) e o *Middle Income Student Assistance Act* (1978), assim como, várias ações afirmativas e de igualdade de oportunidade, baseadas nos direitos civis, reafirmaram a ação estatal direcionada aos programas de assistência, bem como reforçaram o aparato regulatório das múltiplas agências federais de educação pós-secundária.

As medidas governamentais adotadas tiveram desdobramentos, porém não foram capazes de solucionar todas as dificuldades do sistema. A despeito deste fato, somente nos anos noventa, um movimento mais forte de reformulação foi proposto.

Curiosamente, apesar dos problemas de financiamento do ensino superior, do aumento das taxas educacionais, do corte nos serviços oferecidos nos *colleges* públicos e da troca de bolsas por empréstimos re-

embolsáveis, bem como a constatação de que o amplo acesso ao ensino superior ocasionou o aumento das desistências e o acréscimo no tempo para completar os estudos, a ação governamental foi bastante pontual. A iniciativa mais importante da década foi a elaboração de um relatório, por uma comissão financiada pela Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, denominado de Boyer Commission: reinventing undergraduate education, que propõe a reconstrução apenas do ensino de graduação ministrado nas universidades de pesquisa<sup>20</sup>.

O ponto de partida do relatório Boyer é o reconhecimento de que houve mudanças significativas nas condições do ensino superior nos últimos anos, que tornaram o sistema menos elitista. O documento referia-se à política do presidente democrata Bill Clinton, de ampliação do acesso ao ensino superior, através da gratuidade paulatina das mensalidades e taxas, mecanismo que estava associado à capacidade de pagamento dos indivíduos nos *community colleges* públicos<sup>21</sup>.

O documento considera grave o abandono do ensino de graduação nas universidades de elite<sup>22</sup>. Há casos extremos como a Rockefeller University e a University of Califórnia (São Francisco) que não oferecem cursos de graduação, dedicando-se, somente, às atividades de pós-graduação e pesquisa.

De acordo com o texto, tem crescido a percepção no mundo acadêmico que os alunos de graduação seriam um “mal necessário” e o ideal seria estabelecer uma distinção entre professor e pesquisador, sendo que este último ficaria livre do ensino de graduação<sup>23</sup>.

---

20 No sistema de ensino superior, apenas 3% das instituições são consideradas como universidades de pesquisa, mas representam cerca de 32% dos bacharéis do país (Boyer Commission, 1998).

21 Em 1996, o presidente Bill Clinton anunciou a concessão de um crédito de 1.500 dólares a título de reembolso das taxas de matrícula para os dois primeiros anos do ensino superior. As famílias que não pagam o imposto de renda recebem 1.500 dólares do governo, aquelas cujo pagamento do imposto é inferior a 1.500 dólares, recebem a diferença entre os dois valores e aquelas que recolhem um valor superior, têm seus débitos fiscais reduzidos em 1.500 dólares. Esta iniciativa foi severamente criticada sob o argumento de que o subsídio governamental ao ensino superior era demasiado elevado. A iniciativa tem impacto imediato para os alunos matriculados, em tempo integral, em *community colleges* públicos que pagam, em média, taxas bem mais reduzidas.

22 As universidades de elite são aquelas filiadas à Associação Americana de Universidades (AAU) e servem como referencial de eficiência e eficácia institucional, pertencendo aos grupos I e II de pesquisa. Os padrões mínimos exigidos são: ser uma instituição de pesquisa; oferecer, em média, 50 programas de doutorado e receber no mínimo 40 milhões de dólares/ano em recursos externos para projetos de pesquisa para o grupo I e entre 15 e 40 milhões de dólares/ano, no grupo II (Boyer Commission, 1998).

23 Na conclusão do relatório, a comissão faz duas analogias que revelam a gravidade da situação, quando afirma: “Os estudantes de graduação são cidadãos de segunda classe, que pagam impostos, mas são barrados na hora de votar, são hóspedes de um banquete

A principal recomendação de política consistia na proposta de um novo modelo que reconstrua de forma radical e reinvente<sup>24</sup> a graduação em universidades de pesquisa, que permita a integração da experiência da graduação aos programas de mestrado e doutorado e aos trabalhos de pesquisa da instituição<sup>25</sup>. Neste sentido, o relatório Boyer não pretendia reformular o sistema de educação superior como um todo, mas procurava aperfeiçoar um de suas parcelas do sistema – as universidades de pesquisa. Em outras palavras, a reforma foi segmentada e não se propôs a alterações estruturais de um modelo considerado consolidado.

De qualquer forma, o ensino superior americano enfrentou, nos anos noventa, problemas de financiamento agravados pela política governamental de controle orçamentário, pela crise fiscal dos estados e pelas despesas familiares crescentes com taxas educacionais. Acrescentam-se ainda os efeitos deletérios da expansão da demanda, como o aumento de taxas de repetência e desistência das camadas sociais menos favorecidas. Em um ambiente de crescimento da pobreza e da desigualdade, o sistema de proteção social americano, de tradição liberal, não apenas não admitiu a existência de crise sistêmica, como atribuiu os defeitos existentes ao indivíduo (repetência, dificuldades no acesso e na capacidade de pagamento).

Na próxima seção, a intenção é observar o comportamento das matrículas e instituições e verificar até que ponto o contexto econômico, social e demográfico e a intervenção estatal se materializaram na expansão do ensino superior.

## DINÂMICA DA EXPANSÃO

O quadro positivo da *Golden Age* de crescimento econômico e do mercado de trabalho em busca de ocupações mais qualificadas e escolarizadas, a procura tardia por escolaridade pelas mulheres, o crescimento demográfico, assim como as políticas de incentivo à entrada nos

---

que pagam a sua parte, mas a quem são servidos restos” (Boyer Comissão, 1998: 37, tradução nossa).

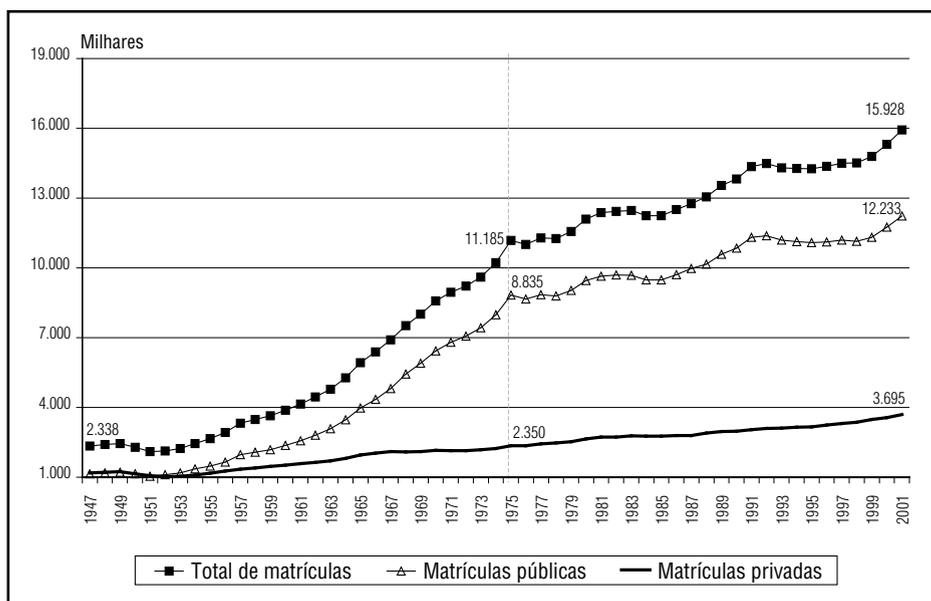
24 Nos anos noventa, novas abordagens de política pública prevaleceram na agenda governamental americana. No bojo da diferenciação da missão institucional, que se tornou proeminente a partir dos anos 50 e 60, surgiram os conceitos de prestação de contas (*accountability*), eficiência e efetividade. O movimento da “reinvenção do governo” encorajou a diferenciação da missão para aumentar a eficiência, focalizando os recursos nos programas acadêmicos mais fortes e extinguindo aqueles mais fracos.

25 Em linhas gerais, as propostas do relatório são: tornar indissolúvel o ensino e a pesquisa, desfazer a dualidade professor-pesquisador, criar mecanismos que tornem a aproximação entre pesquisadores e estudantes não apenas desejável, mas necessária, ensinar os professores a ensinar, e estabelecer uma espécie de carta magna de direitos acadêmicos direcionada aos ingressantes. No corpo do documento há a enumeração de dez caminhos para a mudança no ensino superior, que para os objetivos deste trabalho não caberia desenvolvê-los.

bancos escolares de grande parte da população que se encontrava à margem, são fatores explicativos para o crescimento da demanda por educação pós-secundária. A explosão das matrículas no período posterior à Segunda Guerra Mundial foi, certamente, o resultado desta enorme pressão de demanda.

O Gráfico 1 explicita a trajetória de expansão, a taxas crescentes, dos alunos matriculados entre 1953 a 1975. Este processo foi de tal magnitude que nos anos de 1955, 1957, 1963 e 1964, o incremento anual foi superior a 10%. Convém salientar o amplo predomínio do sistema público. Para se ter uma noção da ordem de grandeza do processo, neste período, a taxa de expansão das matrículas privadas foi de cerca de 98%, a da população ficou em torno de 69%, enquanto no segmento público as matrículas se expandiram à extraordinária taxa de 667%. O processo de expansão simbolizou a consolidação, segundo conceito desenvolvido por Trow, do modelo de elite para o modelo de massas no ensino superior americano<sup>26</sup>. Em 1967, a escolaridade líquida da população de 18 a 24 anos era de 25,5%.

**Gráfico 1**  
EUA. Evolução de matrículas, segundo forma de controle



Fonte: Elaboração própria, Nation Center for Education Statistics (2001).

<sup>26</sup> O índice de Martin Trow estabelece três categorias de sistema de ensino superior, a partir da taxa de escolaridade líquida. Este indicador mede a relação entre o número de

O contexto econômico, social e demográfico, a partir dos anos setenta, foi muito distinto do verificado no pós-guerra, cuja diferença também marcou o conjunto de políticas públicas para o ensino superior. Diante destas transformações, o período compreendido entre 1975 e 2000, foi caracterizado, sobretudo, por um ritmo bem menos intenso de expansão das matrículas, com baixas taxas de crescimento anual e algumas oscilações negativas nas décadas seguintes. Em contraste com a época do pós-guerra, entre meados da década de setenta e as duas décadas seguintes, o pequeno crescimento das matrículas totais (37%) foi comandado pela expansão de 51% das matrículas privadas, enquanto a taxa de crescimento dos alunos matriculados no segmento público, ainda que positiva, não ultrapassou a faixa dos 33%. A despeito da desaceleração em ambos os segmentos, não houve maiores pressões sobre o número de vagas, graças à redução absoluta da população entre 18 e 24 anos. Em 2000, a escolaridade líquida atingiu 35,5%.

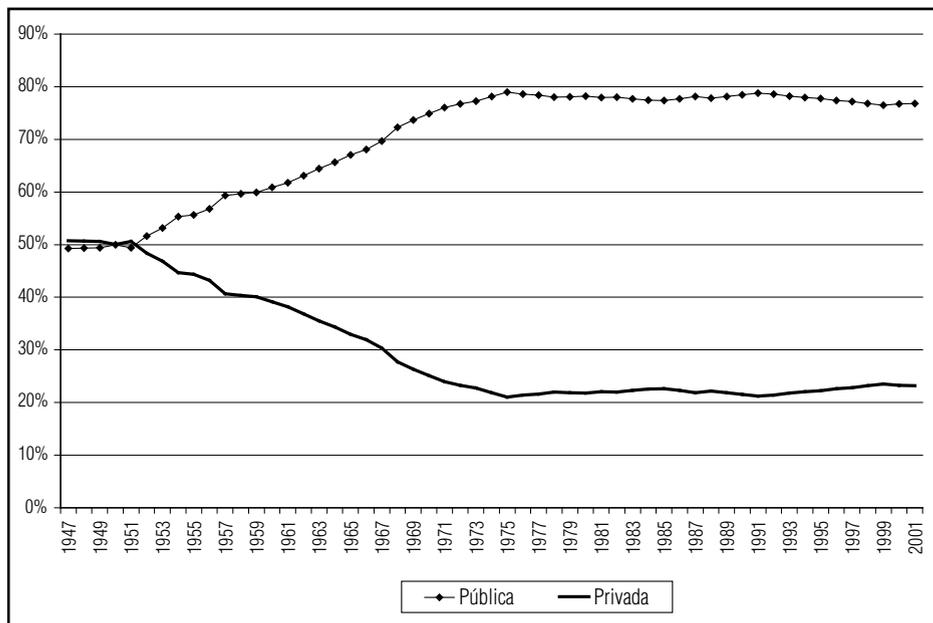
O boom conduzido pelo segmento público no pós-guerra promoveu a inversão na distribuição de matrículas entre os setores público e privado. Em 1947, 51% das matrículas eram provenientes de instituições privadas e 49% de públicas. Em 1975, o setor público passou a deter a supremacia de alunos com 79% das matrículas e o privado apenas 21% (Gráfico 2). Entre 1975 e 2000, essa repartição apresentou cerca estabilidade, ao passo que, em 2001, 77% das matrículas eram públicas e 23% privadas.

---

matrículas na faixa etária correspondente pela população nesta mesma faixa. Segundo a classificação do autor, o sistema é dito de elite quando a taxa de escolaridade líquida for inferior a 15%. Um sistema de massas é aquele cuja escolaridade líquida varia entre 15 e 50%, enquanto, o sistema universal apresenta este indicador acima de 50% (Boezeroy e Vossensteyn, 1999).

**Gráfico 2**

EUA. Participação nas matrículas entre instituições públicas e privadas



Fonte: Elaboração própria, Nation Center for Education Statistics (2001).

As instituições adaptaram-se rapidamente a nova realidade de uma demanda crescente, ampliando a capacidade instalada para o provimento de novas vagas. Entre 1949 a 1975, houve um incremento extensivo de construção de novos estabelecimentos, em 63%, cujo maior impacto ocorreu nas instituições públicas de dois anos que foram ampliadas em 202% (Tabela 1).

**Tabela 1**

EUA. Evolução de instituições de ensino superior, segundo tipo e controle da instituição

Anos	Total Geral	Público			Privado		
		Total	Instituições (4 anos)	Instituições (2 anos)	Total	Instituições (4 anos)	Instituições (2 anos)
1949-1950	1.851	641	344	297	1.210	983	227
1955-1956	1.850	650	360	290	1.200	987	213
1960-1961	2.021	700	368	332	1.321	1.063	258
1965-1966	2.230	821	401	420	1.409	1.150	259
1970-1971	2.556	1.089	435	654	1.467	1.230	237
1975-1976	3.026	1.442	545	897	1.584	1.353	231
1980-1981	3.231	1.497	552	945	1.734	1.405	329

Tabela 1 - continuação

Anos	Total Geral	Público			Privado		
		Total	Instituições (4 anos)	Instituições (2 anos)	Total	Instituições (4 anos)	Instituições (2 anos)
1985-1986	3.340	1.498	566	932	1.842	1.463	379
1990-1991	3.559	1.567	595	972	1.992	1.546	446
1995-1996	3.706	1.655	608	1.047	2.051	1.636	415
2000-2001	4.182	1.698	622	1.076	2.484	1.828	656
2001-2002	4.197	1.713	612	1.101	2.484	1.752	732
2002-2003	4.168	1.712	611	1.101	2.456	1.713	743

Fonte: Elaboração própria, Nation Center for Education Statistics (2001).

Em confirmação a este movimento, a taxa de crescimento das matrículas nos *community colleges*, entre 1965 e 1975, foi bastante superior a dos demais tipos de estabelecimentos, fato que fica mais claro quando se observa a distribuição das matrículas por tipo e controle das instituições. Os dados da Tabela 2 revelam que, em 1965, 49,5% dos estudantes localizavam-se em instituições públicas de quatro anos e, em torno de 18% nas instituições públicas de dois anos e 31% nas privadas de quatro anos. A partir deste ano, a parcela de alunos nas instituições públicas de dois anos, com 34% do total, passou a ser superior que as privadas de quatro anos<sup>27</sup>.

Tabela 2

EUA. Distribuição das matrículas por tipo e controle da instituição (%)\*

Anos	Instituições Públicas (4 anos)	Instituições Públicas (2 anos)	Instituições Privadas (4 anos)	Instituições Privadas (2 anos)	Total
1965	49,5	17,6	30,7	2,2	100
1970	49,3	25,6	23,6	1,4	100
1975	44,7	34,3	19,8	1,2	100
1980	42,4	35,8	20,2	1,6	100
1985	42,5	34,9	20,5	2,1	100
1990	42,3	36,2	19,8	1,8	100
1995	40,8	37,0	20,7	1,5	100
1999	40,4	36,1	21,8	1,7	100

Fonte: Elaboração própria, Nation Center for Education Statistics (2001).

\* Não foi possível obter dados para período anterior a 1965.

27 O intenso crescimento de estabelecimentos privados de dois anos, a partir de 1975, é pouco relevante, pois são instituições de pequeno porte e representam uma parcela ínfima do sistema. Neste texto, os dados estatísticos referentes à educação pós-secundária americana foram retirados do National Center for Education Statistics (NCES).

A trajetória de queda no ritmo de expansão também teve lugar na evolução da capacidade instalada, uma vez que a taxa de crescimento das instituições, em geral, também foi reduzida. O arrefecimento foi mais acentuado no caso do setor público, com ênfase na queda da taxa de variação dos *colleges* que passou para 20% no período subsequente (Tabela 1). Nas privadas de quatro anos, a taxa de aumento foi bem próxima nos dois momentos.

Nesta linha, o movimento das matrículas nos *community colleges*, apesar de oscilante e bem inferior a fase dos anos dourados, foi bastante superior aos demais tipos de estabelecimentos. Os dados da Tabela 2 revelam que a participação de estudantes nas instituições públicas de dois anos foi pouco ampliada após o boom do pós-guerra.

Em linhas gerais, a expansão das matrículas e instituições no período pós-guerra nos Estados Unidos ocorreu, principalmente nos *colleges* públicos, coordenada pela ação do Estado através de mudanças legislativas e distribuição de fundos federais. Em época de recursos fartos e de emprego em abundância, ampliou-se a diferenciação e a hierarquização institucional e dos diplomas. Foi possível, ainda, massificar e intensificar a pesquisa simultaneamente.

A partir da segunda metade da década de setenta, houve uma queda drástica na trajetória ascendente tanto das matrículas como das instituições, com ênfase para o arrefecimento do sistema público. A ação do Estado caracterizou-se por um dilema entre ampliar o acesso, face às necessidades crescentes de subsídios aos estudantes, decorrentes do aumento dos custos, e atender às demandas de ajuste fiscal. De qualquer modo, as mudanças legislativas e a distribuição de fundos federais perderam grande parte da eficácia ao longo do período. Em época de recursos escassos e deterioração do mercado de trabalho, ampliou-se ainda mais a diferenciação e a hierarquização institucional e dos diplomas, que se materializou na proposta de reforma focalizada em instituições de pesquisa.

## BRASIL: A EXPANSÃO SEM MASSIFICAÇÃO. DO PÓS-GOLPE MILITAR AOS ANOS NOVENTA

### CONTEXTO ECONÔMICO, SOCIAL E DEMOGRÁFICO

O Brasil tornou-se um paradigma de industrialização tardia onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas apresentaram uma extraordinária vitalidade. Essa performance, a partir dos anos trinta, acentuou-se depois da Segunda Guerra Mundial, quando a indústria manufatureira consolidou seu papel de eixo dinâmico da economia<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Entre 1947 e 1980, o crescimento do PIB foi superior a 7% a.a.

A intensidade do crescimento e das transformações estruturais da economia brasileira teve sua contrapartida em profundas mudanças na estrutura social. Entre 1940 e 1980 a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) no setor industrial passou de 10,3 para 25,3%, bem como houve uma significativa ampliação da PEA nos serviços urbanos, que corresponde ao emprego assalariado no comércio, administração e serviços públicos.

As modificações na estrutura social foram acompanhadas por aumentos nos níveis de escolaridade da população e por um declínio na proporção de analfabetos entre as pessoas de mais de 15 anos de idade: de 56% em 1940 para 26% em 1980, fenômeno mais intenso a partir dos anos cinqüenta. Apesar da queda desse indicador ao longo do tempo, esse estilo de crescimento intenso consolidou a ampliação das desigualdades sociais e a preservação da pobreza absoluta.

Nesse contexto, a demanda pelo ensino superior sofreu mudanças sensíveis, que se materializaram na pressão pela expansão do número de vagas. Diversos foram os fatores que contribuíram para a manifestação desta demanda reprimida.

A acentuada expansão demográfica, que teve início ainda nos quarenta<sup>29</sup>, bem como o processo de urbanização, decorrente da crescente deterioração das relações de produção no setor primário e do deslocamento da população agrícola para os centros urbanos foram as causas primárias do crescimento da demanda por escolaridade. Nos anos cinqüenta, a industrialização e a urbanização ocorrem simultaneamente no país. A migração do campo para cidade foi estimulada pelo processo de industrialização em curso, gerando novas oportunidades ocupacionais nas cidades. A população urbana apresentou taxa de crescimento muito superior ao crescimento populacional brasileiro.

Outra questão relevante, que é peculiar a um país em desenvolvimento, é a defasagem entre aqueles que concluíram o ensino médio e aqueles que efetivamente pleiteiam uma vaga no sistema de graduação. Enquanto, um contingente significativo de alunos secundaristas que parte, por necessidades financeiras, prematuramente, para o mercado de trabalho reduz o número de inscritos nos exames de admissão, chamados de vestibulares, ocorre, também, o retorno tardio, em maior número, daqueles diplomados no ensino médio que pleiteiam o acesso ao nível superior, a fim de melhorar suas condições no mercado de trabalho. O resultado tem sido o descompasso crescente entre a oferta e a demanda por vagas na educação superior.

---

29 Nos anos 40, a taxa de crescimento populacional alcançou algo em torno de 25% e nas duas décadas seguintes foi bem superior a 30%.

No entanto, o principal fator de pressão por vagas, em especial, nos anos sessenta, foi o acentuado crescimento de candidatos inscritos nos exames vestibulares. A explicação para tal fato estava na própria metamorfose do capitalismo brasileiro, que alterou substancialmente os canais de ascensão social das camadas sociais médias.

Até a década de cinqüenta, as oportunidades ascensionais perpassavam as transferências da propriedade hereditária de pequenos negócios industriais, artesanais, comerciais e de prestação de serviços que pouco exigiram uma formação escolar avançada. Com a centralização e a concentração do capital, as pequenas empresas foram acopladas às grandes empresas nacionais públicas e privadas e às multinacionais que se estabeleceram no país, alterando as chances de ocupação, bem como, ampliando a desigualdade salarial. A estrutura econômica oligopolista alterou o perfil da demanda por trabalho, cuja exigência passou a ser a mão de obra especializada e com maior grau de escolaridade. Na década seguinte, verificou-se um transbordamento de tal exigência das multinacionais às empresas estatais brasileiras através da racionalização e da modernização das estruturas burocráticas.

A acentuada demanda por ensino superior foi conseqüência da percepção da classe média de que apenas pela via educacional seria possível deslocar os canais de ascensão social (mudança de uma classe para a outra), ampliar e diversificar as expectativas de classificação e de mobilidade social ascendente. Nesta direção, a crescente demanda de mão de obra por parte das empresas públicas e privadas e da burocracia estatal exigia a qualificação para aos diversos níveis das hierarquias ocupacionais.

Apesar do crescimento acelerado no número de matrículas, a oferta de vagas não acompanhou a explosão da demanda efetiva. A crescente assimetria manifestava-se pelo alargamento da relação entre os excedentes e o número de candidatos inscritos<sup>30</sup>. No início dos anos sessenta, estes representavam, em média, 40% dos pleiteantes e, no final da década, a discrepância chegou a quase 60%.

Em 1968, o fenômeno tomou proporções de crise institucional, ameaçando, inclusive, a estabilidade política conquistada pela repressão aos movimentos sociais. A retomada efetiva do crescimento econômico e o endurecimento político em associação à insuficiência de vagas no ensino superior, geravam insatisfação social generalizada e impopularidade, principalmente, na classe média, aliada política do regime militar. O conflito surgiu, também, no meio acadêmico com protestos do

---

30 O termo excedente foi utilizado nos anos sessenta, para designar o candidato que não conseguia ingressar no ensino superior, pois havia sido reprovado nos exames ou havia sido aprovado, porém o número de aprovados excedia o número de vagas existentes.

movimento estudantil e dos docentes do ensino superior, que exigiam melhores condições de trabalho, face à superlotação das classes e a falta de recursos, assim como reivindicavam uma solução para o acúmulo insustentável dos “excedentes”.

Diante deste impasse político, inclusive com o questionamento em torno da legitimidade do regime militar, restou ao segundo governo autoritário tomar a frente do processo de Reforma Universitária, cujos eixos centrais e indissociáveis foram a segurança nacional e o desenvolvimento econômico<sup>31</sup>.

As condições favoráveis de liquidez internacional e interna e a reestruturação do sistema de financiamento público e privado, arquitetada pelo governo militar anterior, impulsionaram taxas de crescimento da atividade econômica, sem paralelo na história brasileira, cujo período passou a ser conhecido como o “milagre econômico”<sup>32</sup>.

Nesta nova fase de crescimento econômico, calcado no autoritarismo e nas regras de segurança nacional, a educação passou a assumir status retórico de setor prioritário nas políticas públicas. Quanto ao sistema de ensino superior, este seria o principal fator de desenvolvimento quando direcionado para ampliação das carreiras técnicas e tecnológicas. Este apenas seria útil quando voltado ao estímulo da capacidade tecnológica do país, por meio da criação de novas tecnologias ou imitação dos padrões tecnológicos existentes.

Nos anos setenta, principalmente, a partir da primeira crise do petróleo (1973), que atingiu de forma intensa a economia brasileira, algumas medidas mais drásticas foram tomadas com o objetivo de combater à inflação e controlar preços e salários. Ainda assim, com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o crescimento econômico foi ainda positivo, porém a capacidade do Estado de autofinanciamento ficou comprometida pelos sucessivos cortes orçamentários, afetando também as transferências e os incentivos indiretos ao setor particular de ensino superior. A expansão privada passou a mostrar os primeiros sinais de esgotamento da trajetória ascendente. O controle do reajuste das anuidades pelo governo afetou a receita operacional da firma educacional, enquanto o controle dos salários prejudicou a demanda por vagas no ensino privado.

Na década seguinte, após a segunda crise do petróleo (1979) e a mudança de patamar da taxa de juros internacional, houve uma sensível reversão no ciclo expansivo combinada à aceleração do processo inflacionário, atingindo diretamente o ensino superior privado. A redução

---

31 No contexto geopolítico da guerra fria e das novas relações econômicas e políticas estabelecidas com os Estados Unidos através da Aliança para o Progresso, as Forças Armadas tomaram o poder, no Brasil, por meio de um golpe de Estado, em 1964, com apoio norte-americano. O regime autoritário perdurou por vinte anos até 1984.

32 Entre 1967 e 1973, o crescimento do PIB foi sem precedentes e atingiu cerca de 13% a.a.

do déficit público passou a ser novamente a meta prioritária de política econômica. As medidas de combate à inflação provocaram o desemprego e o mais rígido controle de salários e anuidades. As escolas particulares receberam cada vez menos transferências federais, assim como, incentivos fiscais. Os recursos próprios também foram afetados, face ao alto grau de inadimplência e desistência associado à impossibilidade em ampliar a receita operacional através do reajuste nas mensalidades.

Em meados da década, o esgotamento do regime militar permitiu a reorganização da sociedade civil e a reconstrução dos partidos políticos em torno da necessidade do resgate da dívida social. Os princípios essenciais eram: os direitos sociais como direitos à cidadania; a solidariedade; a universalização e a descentralização. A Constituição Federal democrática de 1988 formalizou o progresso na ampliação da cidadania. Este movimento foi na contramão do avanço mundial da agenda neoliberal. Buscavam-se mecanismos superiores de integração e de universalização das políticas públicas e sociais.

Mas, nos anos noventa, o processo de globalização espraia-se pela periferia endividada e de desenvolvimento dependente-associado, tornando a integração brasileira inevitável.

A partir de um plano de estabilização monetária de profundo enxugamento da liquidez do primeiro governo eleito pelo voto direto, a política econômica voltou-se à abertura indiscriminada das barreiras tarifárias e o início do processo de privatização das empresas estatais. Em outras palavras, a adoção da agenda neoliberal de redução do papel do Estado foi acompanhada da desarticulação de parte das cadeias produtivas, com rompimento do tripé que sustentava a estrutura econômica. A participação do capital nacional foi reduzida, o setor estatal privatizado e atribui-se maior participação relativa ao capital estrangeiro.

Quanto à política social, o aparato de proteção social transformou-se em espaço de negócios privados, com o encolhimento da máquina administrativa e a perda de ação de setores da burocracia estatal mais qualificada.

Este processo de inserção subordinada foi aprofundado a partir do Plano Real, em 1994. A aliança conservadora de sustentação política do governo Fernando Henrique Cardoso tentou promover consenso em torno da agenda de reformas, mas, no jogo político, devido à resistência das correntes de esquerda, algumas ainda não foram concretizadas. O processo de privatização das empresas estatais foi implementado, de forma apressada e com favorecimentos aos grupos multinacionais e locais.

Na esfera econômica, prevaleceu a lógica neoliberal nos dois mandatos do FHC (1994 a 2002): estabilidade da moeda, crescentes superávits orçamentários, oscilação no crescimento econômico e deterioração do mercado de trabalho com taxas de desemprego em ascensão.

Apesar do quadro atual econômico e social deletério, a expansão do ensino superior foi impulsionada, principalmente, por transforma-

ções no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, o acesso ao mercado de trabalho tem exigido o diploma de graduação até mesmo para atividades simples e rotineiras. Em segundo lugar, a percepção da sociedade brasileira da importância do título não mais como mecanismo de mobilidade social ascendente, mas como fator que minimiza a incerteza de uma trajetória social descendente, ainda que os últimos dados sobre desemprego apontam para uma situação preocupante –o elevado percentual de jovens diplomados sem emprego. Por último, a ausência de empregos acabou adiando a chegada ao mercado de trabalho, cujo caminho pode ser a busca de um curso de pós-graduação.

Após a análise dos aspectos sócio-econômicos, que condicionaram este processo, torna-se relevante estudar as principais medidas governamentais que contribuíram para o processo de expansão do ensino superior.

#### A POLÍTICA PÚBLICA PARA O ENSINO SUPERIOR

A influência externa na política de educação superior brasileira teve seus primórdios nos anos sessenta. No bojo do novo padrão de relações internacionais, o principal veículo dos fundos e de execução da Aliança para o Progresso foi a *Agency for International Development (AID)*. A USAID, como ficou conhecida esta agência americana, passou a prestar assistência técnica e cooperação financeira em prol da reorganização do sistema educacional brasileiro, através de uma série de acordos com o Ministério da Educação (MEC)<sup>33</sup>.

A urgência na reestruturação do ensino superior foi emblemática. No bojo das sugestões dos especialistas da USAID, encontrava-se, de forma inequívoca, a racionalização das estruturas administrativas para reduzir a capacidade ociosa e os gargalos do sistema, bem como, o estímulo às carreiras técnicas, subjacente à abordagem do investimento em capital humano (Carvalho, 2002).

A Reforma Universitária de 1968 baseava-se na constituição de um modelo institucional misto que combinava as atividades de ensino, pesquisa e extensão, nos moldes humboldtianos, e a estrutura departamental de inspiração americana. Esta foi impulsionada por dois objetivos explícitos. O primeiro era ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas, de modo a produzir o “capital humano” necessário para alavancar o desenvolvimento econômico. Desta forma, a reforma educacional deveria ser direcionada, principalmente, para as carreiras funcionais ao mercado de trabalho industrial.

---

33 Houve uma rápida proliferação de contratos com a USAID nos campos da educação agrícola, de reforma agrária, produção pesqueira, erradicação da malária, produção de livros didáticos, treinamento de líderes trabalhistas e expansão de mercados de capital.

O desenvolvimento tecnológico tardio, como medida de segurança nacional frente à ameaça comunista, nos moldes americanos, promoveu a construção de um sistema público de pós-graduação e pesquisa sem paralelo na América Latina. As propostas definidas para pós-graduação, em 1965, eram voltadas para três finalidades: formar professores competentes para atender à expansão quantitativa do ensino superior; estimular a pesquisa científica por meio da formação de pesquisadores; e assegurar o treinamento de alto padrão para técnicos e trabalhadores intelectuais (Castro et al., 2005).

Para tanto, a pós-graduação brasileira organizou-se em dois níveis sucessivos, equivalentes aos *Master* e *Doctor* do modelo americano. Desde então, há críticas freqüentes por parte da comunidade acadêmica a respeito do financiamento e do formato de avaliação, mas apesar disso, existe certo consenso sobre o êxito do sistema de pós-graduação nacional.

O segundo era resolver a pressão da classe média que buscava o acesso ao sistema de ensino superior. Essa camada social foi aliada política do regime militar desde a consolidação do golpe. As manifestações públicas foram se avolumando em torno dos resultados dos vestibulares que, cada vez mais, produziam um contingente de pleiteantes eliminados combinados a vagas não preenchidas. Concomitantemente, os corpos docente e discente exigiram modificações no sistema de vestibular, bem como a reformulação e a adequação do ensino superior à demanda por trabalho qualificado.

A restrição fiscal significava que o crescimento da oferta de vagas não poderia ser estimulado por meio da ampliação dos gastos públicos diretos<sup>34</sup>. Se uma maior parcela dos gastos federais fosse direcionada ao ensino superior, comprometeria a concretização dos projetos de infra-estrutura econômica e reduziria, ainda mais, a parcela limitada de verbas direcionada aos demais serviços públicos.

Em contraste ao ocorrido nos EUA, não houve uma política direcionada ao incremento na despesa pública federal, concomitantemente, ao processo de expansão de matrículas no bojo da Reforma Universitária. Nem mesmo o crescimento da atividade econômica e o controle da inflação, no período do “milagre”, impulsionaram o aumento de recursos diretos para a educação e, em especial, para o ensino superior (Carvalho, 2002).

O financiamento direto da atividade educacional foi substituído por mecanismos indiretos de incentivo, no período pós-golpe militar;

---

34 A política econômica do regime militar fazia uma associação direta entre o déficit público e o processo inflacionário. De acordo com esta visão, o aumento dos gastos orçamentários impulsionava o crescimento generalizado dos preços pelo excesso de demanda, comprometendo as metas de crescimento econômico e a estabilidade da moeda.

que ocultou a desobrigação do Governo Federal em sustentar o processo de expansão em suas instituições. A política pública direcionada à graduação concretizou-se através do estímulo financeiro indireto e institucional à iniciativa privada.

No primeiro caso, as transferências orçamentárias aos estabelecimentos particulares, que foram o principal instrumento de incentivo no período anterior a 1968, perderam importância e a renúncia fiscal –isenção e imunidade fiscais sobre a renda, o patrimônio e os serviços direcionadas aos estabelecimentos de ensino– destacou-se como instrumento de política pública. Este mecanismo foi fundamental para o crescimento intensivo do segmento privado de educação superior e, ao mesmo tempo, permitiu que os impactos das restrições do ambiente econômico fossem amenizados (Carvalho, 2002).

No segundo caso, a regulamentação institucional do Conselho Federal de Educação (CFE) facilitou a consecução deste objetivo ao aprovar um número bastante elevado dos pedidos de abertura de novas escolas e cursos que haviam sido encaminhados à avaliação. Para tanto, as alterações nos critérios de autorização para funcionamento das unidades de ensino cumpriram papel importante e possibilitaram o incremento extensivo de vagas nos estabelecimentos isolados.

Nos anos oitenta, no bojo da redemocratização do país, houve uma nova tentativa de reforma na educação superior, que se perdeu ao longo do processo político. No entanto, é importante salientar que nesta época estabeleceu-se na legislação constitucional, que vigora até o momento, apesar dos críticos, a vinculação mínima de 18% da receita resultante de impostos arrecadados pela União e 25% pelos estados e municípios ao setor educacional.

Na década seguinte, novamente, uma agência multilateral, na figura do Banco Mundial (BIRD), passou a exercer influência na política educacional. Os documentos oficiais do banco mencionavam a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema, princípios fundamentais “repaginados” da agenda governamental dos sessenta.

A modernização administrativa associada aos princípios neoliberais daria nova roupagem à visão eficientista e produtivista. Novos conceitos foram introduzidos à agenda de reformas: avaliação, autonomia universitária, diversificação, flexibilização, privatização<sup>35</sup>. Uma das críticas essenciais do banco é a ineficiência da universidade pública brasileira e sua inadequação ao mercado de trabalho, resultado do modelo

---

35 Os documentos enfatizam a necessidade de máxima diversificação institucional e flexibilização curricular. A ênfase direciona-se a criação de cursos de curta duração e à distância, de forma a substituir o modelo de universidade que associa ensino e pesquisa (Sguissardi, 2000).

arcaico concebido pela Reforma Universitária de 1968, que estabeleceu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No projeto de autonomia apresentado, em 1995, pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), é possível identificar pontos de contato com as recomendações do Banco Mundial. Em linhas gerais, este documento consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, prevendo os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para a organização. O documento preconizava a adoção de um modelo de administração gerencial para as instituições públicas. Entretanto, a reação da comunidade acadêmica a este projeto foi de tal monta, que a conversão das universidades em organizações sociais passou a ter caráter voluntário.

As três universidades paulistas autônomas permanecem autarquias estaduais (Carvalho, 2004).

A principal iniciativa legislativa no período foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) sancionada em 1996, após oito anos de longa tramitação no Congresso Nacional. A interação dos atores políticos e os conflitos de interesses produziram um texto legal que combinava a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a manutenção da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

A partir de meados da década de noventa, a política pública para o segmento público foi na direção do sucateamento da infra-estrutura, face à redução drástica do financiamento do governo federal e da deterioração das condições de trabalho com a perda de docentes e funcionários técnico-administrativos e a compressão salarial. Na lógica do ajuste fiscal, as sucessivas mudanças na legislação previdenciária do setor público induziram a aposentadoria precoce de docentes, sendo que os mais qualificados vieram reforçar os quadros das instituições privadas.

Este cenário tornou-se ainda mais crítico, pois o aumento da produtividade do sistema público ocorreu, por meio da abertura de turmas no período noturno e do aumento do contingente de alunos em sala de aula, sem a reposição adequada do quadro funcional. A situação estimulou a privatização no interior das instituições, por meio da disseminação de parcerias entre as universidades públicas e as fundações privadas destinadas à complementação salarial docente e à oferta de cursos pagos de extensão.

No entanto, a orientação do Banco Mundial para a cobrança de mensalidades nas instituições públicas, com a justificativa de garantir

maior eficiência e equidade ao sistema, ainda não foi implementada. Esta questão polêmica sofre pressões políticas da comunidade acadêmica que impedem sua votação no Congresso Nacional.

É possível deduzir que apesar da agenda neoliberal ter sido concretizada no âmbito econômico, da ausência de financiamento direto à expansão e de pressão dos movimentos sociais organizados, como nos EUA, coube à comunidade acadêmica exercer a resistência e criar obstáculos à adequação de modelos estranhos à realidade nacional.

Em linhas gerais, a política pública brasileira viabilizada por mecanismos indiretos de financiamento foi em duas direções: a expansão pública da pós-graduação e a privada da graduação.

Em contraste com os subsídios e bolsas concedidos aos estudantes norte-americanos que impulsionaram a demanda por ensino superior no boom do pós-guerra, no Brasil, os subsídios governamentais foram direcionados às instituições estimulando o crescimento da oferta. O subsídio estudantil, o chamado Crédito Educativo, teve início apenas em 1976, porém direcionado a um número restrito de estudantes, a partir do período de arrefecimento do crescimento e continua, até o momento, apesar de alterações institucionais ao longo dos últimos anos, a desempenhar um papel insuficiente e secundário no financiamento da demanda por educação superior.

Na próxima seção, a intenção é observar como o contexto econômico, social e demográfico e a intervenção estatal influenciaram o comportamento das matrículas e das instituições no processo de expansão do ensino superior e, em seguida, analisar até que ponto houve democratização do acesso educacional.

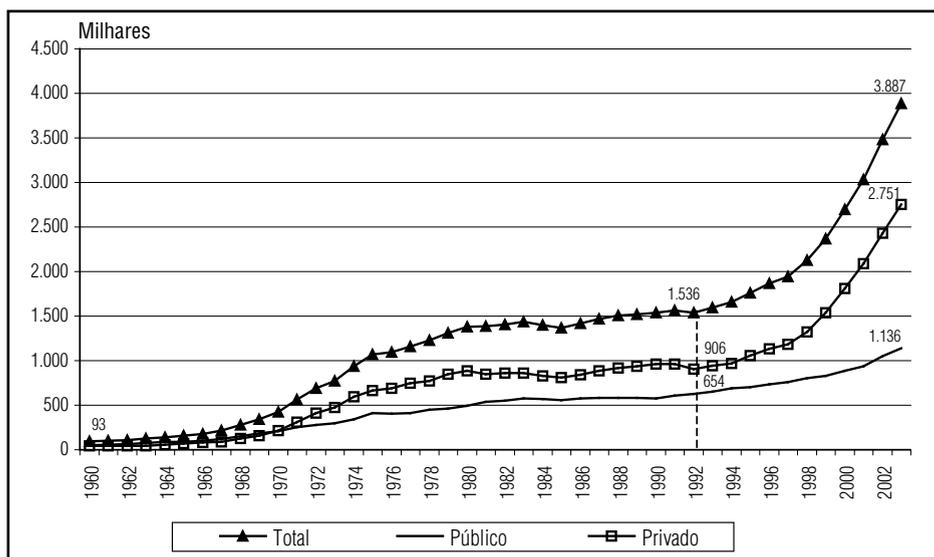
## DINÂMICA DA EXPANSÃO

O quadro positivo de crescimento econômico e de demanda do mercado de trabalho por ocupações mais qualificadas e escolarizadas associado à procura por educação como mecanismo de ascensão social e o retorno tardio aos bancos escolares da classe média são fatores explicativos para o crescimento da demanda por educação superior brasileira. A explosão das matrículas no período posterior à Reforma Universitária foi, certamente, o resultado desta enorme pressão de demanda.

Apesar do governo federal não sustentar, pela via orçamentária, a expansão do ensino superior, nem criar subsídios significativos aos estudantes, o crescimento de matrículas foi explosivo, de mais de 400%, entre 1968 a 1984. Em linhas gerais, o Gráfico 3 revela que, a partir de 1968, houve uma sensível mudança no patamar da taxa de crescimento anual, chegando a mais de 30% nos anos de 1968 e 1971. Entre 1972 e 1979, as matrículas passaram a ter um crescimento bem menos acentuado. O quadro expansionista que caracterizou os anos sessenta e seten-

ta arrefeceu nos anos oitenta e início dos noventa. Entre 1981 e 1993, o incremento foi ínfimo, inclusive, houve, declínio absoluto em 1984, 1985 e 1992. Em 1994, teve início um novo surto expansivo que se tornou mais evidente, a partir de 1998, ainda que, em menor intensidade, ao período posterior à Reforma Universitária. Ainda assim, a taxa de crescimento anual de matrículas foi de 13%<sup>36</sup>. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Brasil, essas taxas foram muito superiores à taxa de incremento na população de 18 a 24 anos, no período, cujo aumento foi de 3,3% e ainda maiores que o crescimento demográfico, de 1,5%.

**Gráfico 3**  
Brasil. Evolução de matrículas, segundo forma de controle



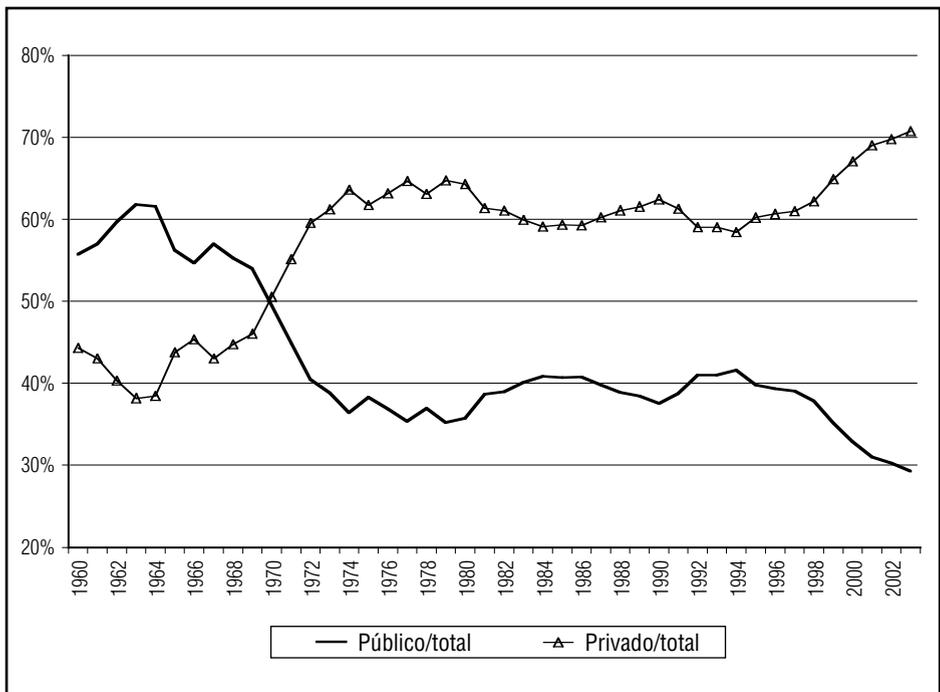
Fonte: Elaboração própria, SEEC/INEP/MEC.

A principal transformação provocada pela reforma foi na condução do processo. Ao longo da década de sessenta, o ensino público detinha a maior parcela de matrículas, mas a partir da década seguinte, em 1971, o ensino privado passou a assumir a supremacia numérica na oferta. Isto se deveu às taxas anuais de crescimento bem superiores das instituições privadas em relação às públicas. A crise econômica da chamada “década perdida” atingiu o ensino particular e a queda observada no número de alunos matriculados, deveu-se, principalmente,

36 Neste texto, os dados estatísticos referentes à educação superior brasileira foram retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

ao comportamento do setor privado. Com a estabilidade da moeda e a retomada oscilante da atividade econômica, o movimento recente de incremento de matrículas foi ancorado, novamente, neste setor, que teve um incremento anual de 16%, entre 1998 a 2003, ampliando, novamente, o distanciamento entre os dois segmentos. Essa situação, que pode ser visualizada no Gráfico 4, passou a ser a tônica do ensino superior brasileiro: o movimento expansivo é carreado pela rede privada, cuja participação foi ampliada para cerca de 71% em 2002, uma das mais elevadas mundialmente<sup>37</sup>.

**Gráfico 4**  
Brasil. Participação nas matrículas entre instituições públicas e privadas



Fonte: Elaboração própria, SEEC/INEP/MEC.

O crescimento explosivo de matrículas, na década de setenta, foi acompanhado da trajetória expansiva das instituições em 42% (Tabela 3). Apesar da Reforma Universitária de 68 estabelecer como modelo de estabelecimento de ensino superior, a Universidade, o crescimento posterior foi comandado pelos estabelecimentos não-universitários privados.

<sup>37</sup> De acordo com Trindade (2003), o Brasil ocupa a 7 posição no ranking dos países com maior quantidade de matrículas privadas.

Em 1971, estes representavam 84% das instituições. No entanto, entre 1985 e 1995, houve um aumento significativo no número de universidades privadas, que passaram de 20 para 63. Este movimento pode ser compreendido pela transformação de parte dos estabelecimentos isolados em universitários. Novamente, a partir da segunda metade dos anos noventa, os estabelecimentos não-universitários privados crescem mais que os demais. Provavelmente, isso se deve à institucionalização dos centros universitários, classificados como instituições não-universitárias. Estes foram concebidos para estimular a diferenciação das instituições de ensino superior, permitindo a reclassificação das instituições de menor peso acadêmico na graduação e na pesquisa científica e tecnológica (Cunha, 2003).

**Tabela 3**

Brasil. Evolução de instituições de ensino superior, segundo tipo e controle da instituição\*

Anos	Universidade			Estabelecimento não universitário			Total geral
	Total	Pública	Privada	Total	Público	Privado	
1971	64	48	16	555	136	419	619
1975	58	38	20	803	178	625	861
1980	65	45	20	817	155	662	882
1985	68	48	20	791	185	606	859
1990	95	55	40	823	167	656	918
1995	135	72	63	759	138	621	894
2000	156	71	85	1.024	105	919	1.180
2003	163	79	84	1.696	128	1.568	1.859

Fonte: Elaboração própria, SEEC/INEP/MEC.

\* Não existem dados discriminados de instituições anteriores a 1971.

Outra característica relevante do processo de expansão foi o crescimento de matrículas no interior dos estabelecimentos educacionais. Corroborando com a trajetória institucional, no período anterior a reforma, 64% de matrículas localizava-se em universidades e 36% em estabelecimentos não-universitários. Nos anos setenta até meados dos oitenta, houve uma inversão, com a predominância das matrículas em estabelecimentos isolados, com mais de 50% das vagas, em média. A partir de então, a maioria dos alunos concentra-se em universidades (Tabela 4).

Em 1980, em concordância com a supremacia numérica de instituições, 46% das matrículas estavam em estabelecimentos isolados privados. Esta participação foi sendo reduzida, ao longo dos últimos vinte anos, e, em compensação, houve um incremento na proporção de alunos em universidades privadas. Nas universidades públicas, a par-

cela relativa de alunos apresentou variação, mas, em 2003, ainda representava 25% do total<sup>38</sup>.

A expansão do ensino superior de graduação brasileiro deu-se, essencialmente, no segmento privado e de forma intensiva. Em outras palavras, houve a ampliação da capacidade instalada dos estabelecimentos existentes, por meio da construção de prédios na mesma instituição, de classes lotadas e da ocupação em diversos períodos letivos.

**Tabela 4**  
Brasil. Distribuição das matrículas, por tipo e controle da instituição (%)\*

Anos	Universidade			Estabelecimento não universitário			Total geral
	Total	Pública	Privada	Total	Público	Privado	
1960	63,5	0,0	0,0	36,5	0,0	0,0	100
1965	62,8	0,0	0,0	37,2	0,0	0,0	100
1970	51,3	0,0	0,0	48,7	0,0	0,0	100
1975	43,4	0,0	0,0	56,6	0,0	0,0	100
1980	47,4	29,3	18,0	52,6	6,4	46,2	100
1985	49,1	31,7	17,4	50,9	9,0	41,9	100
1990	53,5	29,5	24,0	46,5	8,1	38,4	100
1995	64,1	34,0	30,1	35,9	5,8	30,1	100
2000	67,1	29,0	38,1	32,9	4,0	29,0	100
2003	58,6	25,4	33,2	41,4	3,9	37,6	100

Fonte: Elaboração própria, SEEC/INEP/MEC.

\* Não existem dados discriminados de matrículas em instituições anteriores a 1980.

Os dados sobre o perfil dos estudantes revelam que a democratização do ensino é bastante complexa no Brasil, face à brutal desigualdade de renda entre as famílias e a reduzida participação do ensino público gratuito e de qualidade. Apesar da expansão excepcional de vagas ao longo dos últimos quarenta anos, em 2003, a escolaridade líquida da população de 18 a 24 anos não ultrapassou 9%, mantendo o sistema de ensino superior, na classificação de Trow, como de elites. Apesar disso, deve-se levar em conta que, em 2002, apenas 55% dos estudantes estavam nessa faixa etária. Os alunos de 30 anos ou mais representam 26% do total ao passo que 18% dos estudantes

38 Assim como os estabelecimentos privados de dois anos americanos, no Brasil, os estabelecimentos públicos não universitários têm uma participação ínfima nas matrículas, apesar de exibirem um número de instituições expressivo.

pertencem à faixa etária dos 25 a 29 anos. Este fato é indicativo, por um lado, do retorno aos estudos de profissionais em busca do diploma de nível superior como credencial para qualificação e promoção funcional e, por outro, do atraso e do abandono escolar que fazem parte da realidade nacional<sup>39</sup>.

A expansão do ensino superior dos anos noventa, que acelerou o processo de privatização em curso desde o início dos setenta, está diante de um impasse: como ampliar o acesso da população de baixa renda e da classe média que foi rebaixada socialmente e, em grande parte, perdeu empregos ou vive do mercado informal.

A tendência ao esgotamento da expansão pela via privada manifesta-se pelo crescimento da oferta de vagas acima da demanda, com a queda na relação candidato/vaga, de 1,5 em 2002, enquanto na rede pública, o indicador está em ascensão e é superior a 10. Essa evidência fica ainda mais reforçada com a observação do número de vagas não preenchidas nas instituições privadas: 36% em 2002 (INEP, 2005).

O Programa de Financiamento Estudantil (FIES) deixa de ser uma alternativa viável aos alunos de baixa renda, face à defasagem entre a taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, combinada ao aumento do desemprego na população com diploma de terceiro grau. Vale salientar que, o governo federal já estuda a possibilidade de perdoar parte das dívidas decorrentes da inadimplência dos contratos de financiamento já vencidos.

O diagnóstico do aumento de vagas ociosas –no segmento privado– combinado com a procura por ensino superior das camadas de baixa renda fundamentou um programa recente do Ministério da Educação, chamado de Programa Universidade para Todos (ProUni), de “estatização” de vagas nas instituições particulares através da concessão de bolsas parciais e integrais, em troca de renúncia fiscal mais ampla<sup>40</sup>. No entanto, há dúvidas sobre a efetividade social de tal programa, uma vez que as camadas de baixa renda não necessitam apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros.

---

39 O abandono (temporário ou definitivo), o atraso escolar ao longo do ensino básico e a saída para o mercado de trabalho são fatores explicativos para a baixa cobertura no ensino superior. Segundo os dados da PNAD de 1999, da população de 18 a 24 anos que declarou escolaridade, 47% abandonou os estudos antes de completar o ensino médio, 10% está estudando, mas com distorção de idade-série e 18% parou de estudar, mas completou o ensino médio (Castro et al., 2005).

40 A respeito do ProUni e sua articulação com a política fiscal e os mecanismos de renúncia fiscal para o ensino superior, consultar Carvalho e Lopreato (2005).

Dessa forma, é possível concluir que o empecilho à massificação do ensino superior brasileiro não é a ausência de vagas para o ingresso no sistema, mas a escassez de vagas públicas e gratuitas. Estas são insuficientes diante do perfil dos alunos que concluem o ensino médio (secundário). Deste contingente, 63% estudaram em escolas públicas no período noturno. O dado revela ainda uma inadequação do fluxo escolar entre os dois níveis de ensino, uma vez que a educação superior pública concentra apenas 30% das matrículas, em sua maioria, nos cursos diurnos. Este fato constitui-se em um dos principais gargalos para a expansão brasileira do ensino superior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo comparado procurou analisar a trajetória de expansão de matrículas e instituições no ensino superior em dois países bem diferentes: os Estados Unidos, país mais rico e poderoso do mundo e o Brasil, país em desenvolvimento que ocupa papel de liderança no cenário econômico da América Latina e no MERCOSUL.

Apesar das diferenças abissais econômicas, sociais, políticas e culturais é possível estabelecer alguns pontos de contato entre os dois países, no que tange o movimento expansivo da educação superior.

Em primeiro lugar, o boom de matrículas e instituições, assim como o crescimento econômico nos anos dourados, foi extraordinário nos dois países, apesar da defasagem temporal de vinte anos. Os EUA partiram de pouco mais de 2 milhões de matrículas, em 1947, para 11 milhões em 1975, incremento de quase 400% em 18 anos. O Brasil partiu de 93 mil alunos, uma base bem inferior, em 1960, e atingiu pouco mais de 1 milhão de matriculados. Em 15 anos, as matrículas foram ampliadas em mais de 1.000%. No entanto, o resultado foi inverso: 77% das matrículas são públicas no primeiro país e 71% são privadas no segundo.

No contexto de guerra fria, a educação superior assumiu papel, nos dois países, de instrumento do desenvolvimento econômico e de segurança nacional, cuja pesquisa científica em universidades passou a ser valorizada, seja através de recursos públicos, no caso dos EUA, em suas instituições mais tradicionais, seja por meio da constituição do sistema de pós-graduação, no caso brasileiro, inexistente até o momento.

Durante os anos dourados do capitalismo mundial, outro ponto em comum se refere à percepção da classe média dos dois países que a educação, e mais precisamente, o ensino superior era o veículo de ascensão social, já que a demanda de mão de obra por parte das empresas públicas e privadas e da burocracia estatal exigia a credencial adequada aos diversos níveis das hierarquias ocupacionais.

Essa situação propiciou a pressão pela abertura de vagas nesse nível educacional.

Apesar das diferenças significativas, o governo central teve essencial importância, nos dois países, na condução da política pública direcionada ao ensino superior. Em ambos, houve um direcionamento de recursos em prol da expansão do sistema. Até, o sistema de pós-graduação constituído no Brasil seguiu o modelo americano, que se organiza em dois níveis sucessivos, equivalentes aos *Master* e *Doctor*. No entanto, as semelhanças parecem se circunscrever a essas questões gerais.

A expansão das matrículas e instituições no período pós-guerra nos Estados Unidos ocorreu, fundamentalmente, nos *colleges* públicos, coordenada pela ação do Estado através de mudanças legislativas e da distribuição de fundos federais. A contrapartida ao maior acesso das classes sociais menos favorecidas foi a prioridade dada às universidades de pesquisa. No Brasil, a política pública brasileira viabilizada por mecanismos indiretos de financiamento foi em duas direções, contraditórias: a expansão pública da pós-graduação e a privada da graduação. Em contraste com os subsídios e bolsas concedidos aos estudantes norte-americanos que impulsionaram a demanda por ensino superior no boom do pós-guerra, no Brasil, os subsídios governamentais foram direcionados às instituições estimulando o crescimento da oferta.

A pressão da demanda apresentou fatores explicativos bem diversificados. Nos EUA, os movimentos sociais organizados desempenharam um papel fundamental nesse processo. No Brasil, o movimento feminista não teve a mesma importância, ainda que a participação das mulheres no ensino superior também passou a ser superior a dos homens. Também, o movimento negro foi combativo nos EUA nos anos sessenta e conseguiu vitórias consideráveis através das políticas de ação afirmativa, ao passo que, no Brasil, a população negra e parda ainda está sub-representada no ensino superior, uma vez que a implementação dessas políticas teve início a poucos anos de forma ainda localizada. Na verdade, a pressão social por vagas no ensino superior brasileiro deu-se através da classe média, com o apoio do movimento estudantil, para resolver a “crise dos excedentes”.

Por fim, cabe constatar o amplo diferencial entre os países estudados de um indicador basilar dos estudos sobre ensino superior. Enquanto, nos EUA o processo de expansão ocorreu simultaneamente à massificação do acesso, cuja escolaridade líquida é de 36,5%, no Brasil, apesar da dinâmica expansiva ter sido até mais intensa que a americana, a escolaridade líquida não supera os 9%.

Alguns estudiosos atribuem o fracasso da democratização do acesso brasileiro a ausência da diferenciação e da hierarquização institucional e dos diplomas que alicerçou o “bem sucedido” sistema de ensino superior norte-americano. A expansão de matrículas do pós-guerra deu início a este processo que foi ampliado ainda mais, a partir da época seguinte, através da concentração de talentos e recursos nas melhores instituições de pesquisa.

Em uma sociedade tão complexa e desigual como a brasileira, baseada em salários baixos, alto desemprego e precariedade dos postos de trabalho, vale a pena se questionar: até que ponto a diversificação de instituições e cursos, nos moldes americanos, e a cobrança de taxas e mensalidades em instituições públicas e privadas, tão propalada pelos organismos multilaterais, poderia resolver o problema do acesso, uma vez que o sistema educacional, que foi arquitetado pelo regime militar pela via privada, demonstrou estar fundamentado em alicerces equivocados, que têm promovido sucessivos gargalos para massificação da educação superior nacional. A melhor opção de política pública no caso brasileiro é seguir, em parte, o exemplo americano –a expansão conduzida pelo segmento público– porém, em contraste a este modelo, gratuito e de qualidade, que permita reduzir as grandes clivagens sociais.

## BIBLIOGRAFIA

- Altbach, Philip G. 2004a “Higher Education Crosses Borders” in *Change* (Boston) March-April. In <[www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/publications](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications)> 8 de novembro de 2005.
- Altbach, Philip G. 2004b “Globalization and the University: Myths and Realities in an Unequal World” in *Tertiary Education and Management*, Nº 1. In <[www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/publications](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications)> 8 de novembro de 2005.
- Altbach, Philip G. e Berdahl, Robert O. (ed.) 1981 *Higher Education in American Society* (New York: Prometheus Books).
- American Council on Education 2001 *A Brief Guide to U.S. Higher Education*. In <[www.acenet.edu](http://www.acenet.edu)> 16 de julho de 2003.
- Ben-David, Joseph 1972 *American Higher Education. Directions Old and New* (New York: McGraw Hill).
- Benjamin, Harold R. W. 1965 *A Educação Superior nas repúblicas americanas* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura).
- Boezeroy, P. e Vossensteyn, H. 1999 “How To Get In? A Comparative Overview of Access to Higher Education” in *Higher Education in Europe* (Romania) Vol. XXIV, Nº 3.
- Boyer Commission 1998 “Reiventing Undergraduate Education: A Blueprint for America’s Research Universities”. In <<http://naples.cc.sunysb.edu/Pres/boyer.nsf>> 10 de março de 2003.
- Brubacher, John S. e Rudy, Willis 1976 *Higher Education in Transition. A History of American Colleges and Universities, 1636-1976* (New York: Harper & Row Publishers).

- Carvalho, Cristina Helena Almeida de 2002 “Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil (1964-1984)”. Dissertação de mestrado do Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.
- Carvalho, Cristina Helena Almeida de 2004 “Agenda Neoliberal e a Política Pública para o Ensino Superior nos anos 90”. Anais da 27ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, GT-11 Política de Educação Superior, Caxambu. In <<http://www2.uerj.br/~anped11>> setembro de 2005.
- Carvalho, Cristina Helena Almeida de e Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro 2005 “Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no Governo Lula” em *Impulso* (Piracicaba) Vol. 16, Nº 40.
- Castro, Maria Helena G. et al. 2005 “Ensino Superior: Perfil da Graduação e da Pós-graduação” em Landi, Francisco Romeu (coord) *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo 2004* (São Paulo: FAPESP) Vol. I e II.
- Cunha, Luiz Antonio 2003 “O ensino superior no octênio FHC” em *Educação e Sociedade* (Campinas) Vol. 24, Nº 82.
- Freeman, Chris e Louça, Francisco 2002 *As Time Goes By. From the Industrial Revolutions to the Information Revolution* (Oxford: Oxford University Press).
- Geiser, Roger L. 1980 “The Changing Demand for Higher Education in the Seventies: Adaptations within Three National Systems” in *Higher Education* (Amsterdam) Nº 9.
- INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira 2005 <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)> setembro.
- Lewontin, R. C. 1997 “The Cold War and the Transformation of the Academy” in Chomsky, Noam et al. (org.) *The Cold War & The University. Toward an Intellectual History of the Postwar Years* (New York: The New Press).
- Marchese, Theodore J. 1997 “O ensino superior nos Estados Unidos no período pós-guerra: expansão e crescimento” em *Sociedade e Valores dos Estados Unidos* (USIA) Vol. 2, Nº 5, dezembro. In <<http://usinfo.state.gov/journals/itsv/1297/ijsp/toc.htm>> 10 de agosto de 2005.
- Medeiros, Carlos Aguiar de 2004 “O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar” em Fiori, José Luís (org.) *O poder americano* (Petrópolis: Vozes).
- National Center for Education Statistics 2001 “Study of College Costs and Prices, 1988-89 to 1997-98”. Postsecondary Education Descriptive Analysis Reports. Statistical Analysis Report. U.S.

- Department of Education, Vol. 1, December. In <<http://nces.ed.gov>> 1 de agosto de 2003.
- Pollini Jr., Airton Brazil 1999 “Aliança para o Progresso versus o Consenso de Washington: recomendações dos organismos econômicos internacionais”. Dissertação de mestrado em economia do Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, mimeo.
- Serrano, Franklin 2004 “Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível” em Fiori, José Luís (org.) *O poder americano* (Petrópolis: Vozes).
- Sguissardi, Valdemar 2000 “Educação Superior: O Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política?” em *Educação brasileira* (Brasília) Vol. 22, Nº 45.
- Trindade, Hélió 2003 “O discurso da crise e a reforma universitária da universidade brasileira” em Mollis, Marcela *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Van Der Wee, Herman 1987 *Prosperity and Upheaval. The World Economy 1945-1980* (London: Pelikan Books).
- Wright Mills, Charles 1969 *A Nova Classe Média (White Collar)* (Rio de Janeiro: Zahar).