

Leandro Tuzzin

LEGITIMIDADE E HEGEMONIA:
O MERCADO DO ENSINO SUPERIOR NA REGIÃO DE
PASSO FUNDO – 1990-2005

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de mestre em História, sob orientação do Prof. Dr. João Carlos Tedesco.

Passo Fundo

2009

T9681

Tuzzin, Leandro

Legitimidade e Hegemonia: o mercado do ensino superior na região de
Passo Fundo – 1990-2005/ Leandro Tuzzin. – 2009.

156 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Passo Fundo. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História,
Passo Fundo, 2009.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Tedesco.

1. Educação superior 2. Capital humano 3. Reforma educacional
4. Mercado educacional I. Tedesco, João Carlos, orientador. II. Título.

CDU: 378

Bibliotecária responsável: Maria José Cruz - CRB 10/604

Minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho.

Em Carazinho: Osvaldo Biolchi, Sidnei Meyer e Remi Rigo.

Em Marau: Ilka Schneider e Francisco Bernardi.

Em Passo Fundo: Elydo Alcides Guareschi, Lorivan de Figueiredo, Ilmo Santos, André Luis Agostini, Marcelo Minghelli e Eduardo Capellari.

Pelo auxílio na pesquisa, pela troca de idéias e pelas dicas metodológicas, agradeço a Marcelo Doro.

Agradeço, também, e de modo especial, a Jaime Giolo, pelo auxílio na disponibilização de material e pelas sugestões dadas para a condução do trabalho, e a João Carlos Tedesco, pelas preciosas orientações, pelo tempo dispensado e pela paciência praticada na condução deste estudo.

Hic Rodhus, hic salta!

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa sobre as transformações ocorridas no campo da educação superior, no período de 1990 a 2005. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, construída a partir dos princípios neoliberais de defesa das leis do mercado e do Estado Mínimo, regulamentou a participação da iniciativa privada na oferta de educação superior. Essa regulamentação visava ampliar o acesso ao ensino de terceiro grau. A inspiração e justificação de tal medida vinham da teoria do capital humano, que ganhou força no cenário mundial ao sustentar a relação entre investimento em educação e sucesso econômico. Com a crise econômica dos anos 1980-1990, a educação foi rapidamente convertida em alternativa para os problemas sociais do desemprego e da miséria. Isso levou a grande procura por cursos de especialização superior. A iniciativa privada, observando a demanda existente, passou a investir na área, promovendo um expressivo crescimento no número de instituições, cursos e vagas para o quadro do ensino superior. Foi uma resposta positiva às pretensões da LDB. Contudo, o mercado educacional logo mostrou sinais de desaquecimento, com sucessivo aumento no número de vagas ociosas, principalmente nas instituições privadas. O fato fez com que as instituições adotassem várias estratégias para se manterem no mercado, mas que também mostraram limitações. O mercado entrou assim num momento de concorrência acentuada. Na região de Passo Fundo, esse processo de transformação do modelo educacional assumiu características peculiares. Houve movimentos de resistência a abertura do mercado, partindo da Universidade de Passo Fundo, que buscava garantir a continuidade do modelo da universidade comunitária praticado por ela até então. Apesar disso, constatamos que a proposta de ampliação do mercado da educação superior almejada pela LDB foi concretizada na região, onde se instalaram e surgiram outras Instituições de Ensino Superior.

Palavras Chave: Educação Superior, Capital Humano, Mercado Educacional.

ABSTRACT

It talks about the changes that happened in the superior education field, in the period between 1990 and 2005. The Law of Directrix and Basis of National Education (LDB), of 1996, built from the neoliberal principles of the Law's defense of the market, which legalized the participation of private companies in offering superior education. This regulation wanted to wide the access to colleges. The inspiration and reason of such a rule comes from the human capital theory, which got stronger in the world view by keeping the relation between education investment and economic success. With the 1980-1990 crash, the education was rapidly turned into and alternative to the social problems of unemployment and misery. It increased the search for specialization's courses. The private companies, watching this demand existence, started to invest in the area, promoting an expressive growth of the institutions numbers, courses and jobs opportunities to the superior teaching. It was a positive answer to the LDB's intentions. However, the educational market unwarmed, because of the big increase of idle vacancies, meanly in the private institutions. The fact had the institutions to adopt many strategies to keep themselves working, but also showed some limits. The business lived a moment of great competitiveness. At Deep Step region, the transformation of the educational shape got striking features. There were some shots to avoid the market open, from the Deep Step University, which tried to keep the community university model practiced for itself since then. Anyway, the LDB purpose of increasing the superior education market was reached in the region, where others Superior Teach Institutions were born and installed.

Key Words: Superior Education, Human Capital, Educational Market.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: CURSOS: distribuição por organização acadêmica (%).....	43
Gráfico 2: MATRÍCULAS: distribuição por organização acadêmica (%).....	43
Gráfico 3: Crescimento dos cursos de graduação presencial em universidades e outras IES – Brasil 1996-2004.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição das IES, cursos e matrículas – Brasil 1996 e 2004.....	42
Tabela 2: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004.....	43
Tabela 3: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo o sistema educacional – Brasil 1996 e 2004.....	44
Tabela 4: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a região – Brasil 1996 e 2004.....	44
Tabela 5: Distribuição dos cursos superiores de tecnologia e matrículas por categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004.....	45
Tabela 6: Relação candidato/vaga – Brasil 1996-2004.....	45
Tabela 7: Evolução do percentual de vagas ociosas – Brasil 1996-2004.....	45
Tabela 8: Percentuais de crescimento de instituições, cursos e matrículas – Brasil 2001-2004.....	46
Tabela 9: Distribuição das funções docentes por titulação – Brasil 2001-2004.....	46
Tabela 10: Taxa de escolarização bruta por nível de ensino, segundo a Unidade da Federação – 2004.....	47
Tabela 11: Matrículas de educação superior, segundo a categoria administrativa – Brasil 1970, 1980, 1996 e 2004.....	50
Tabela 12: Instituições de educação superior, segundo a categoria administrativa – Brasil 1970, 1980, 1990, 1996 e 2004.....	50
Tabela 13: Cursos de graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil 1980, 1990, 1996 e 2004.....	51
Tabela 14: Percentuais de matrículas, instituições e cursos de graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil 1970, 1980, 1990, 1996 e 2004.....	52
Tabela 15: Matrículas, instituições e cursos de graduação presencial, segundo as modalidades gratuita e paga – Brasil 2004.....	53
Tabela 16: Municípios brasileiros, por região, com IES instalada e sem IES instalada, segundo a população – Brasil 2005.....	54
Tabela 17: Índice de evasão na graduação presencial – Brasil 1996-2004.....	57
Tabela 18: Relação candidato/vaga – Brasil 1996-2004.....	57
Tabela 19: Concluintes do ensino médio e vagas na educação superior –	

Brasil 1998-2004.....	59
Tabela 20: Matrículas dos seis cursos preferidos – Brasil 2003.....	61
Tabela 21: Evolução dos cursos superiores de tecnologia privados, vagas, ingressos e matrículas – Brasil 2000-2004.....	62
Tabela 22: Instituições de educação superior e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004.....	66
Tabela 23: Cursos de graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004.....	67
Tabela 24: Matrículas de graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE: Associação Brasiliense de Educação
ACIC: Associação Comercial e Industrial de Carazinho
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CESME: Complexo de Ensino Superior Meridional
CESUSC: Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina
CNE: Conselho Nacional de Educação
COMUNG: Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
COSUPE: Coordenação de Supervisão Pedagógica
CRES: Centro Rural de Ensino Supletivo
Deaes: Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
Dieese: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EJA: Educação de Jovens e Adultos
Enade: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FABE: Faculdades da Associação Brasiliense de Educação
FAPLAN: Faculdades Planalto
FMI: Fundo Monetário Internacional
FUNDEF: Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES: Instituições de Ensino Superior
IMED: Instituto Meridional de Educação
Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEJUR: Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC: Ministério da Educação
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil
OIT: Organização Internacional do Trabalho
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE: Plano Nacional de Educação
ProUni: Programa Universidade para Todos
SESu: Secretaria de Ensino Superior
UCS: Universidade de Caxias do Sul
UERGS: Universidade do Estado do Rio Grande do Sul
UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina
ULBRA: Universidade Luterana do Brasil
UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF: Fundo da Nações Unidas para a Infância
UNICRUZ: Universidade de Cruz Alta
UNIJUÍ: Universidade de Ijuí
UNISC: Universidade de Santa Cruz do Sul
UPF: Universidade de Passo Fundo
URCAMP: Universidade da Região da Campanha
URI: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....	20
1.1 Origem e desenvolvimento da teoria do capital humano.....	20
1.2 O contexto dos anos 80 e 90 e o triunfo da teoria do capital humano.....	25
1.3 Críticas à teoria do capital humano.....	33
2 AS REFORMAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA – 1990-2005 (à luz da teoria do capital humano).....	40
2.1 Aspectos estruturais da educação brasileira.....	40
2.2 A LDB e a educação superior: o que mudou?.....	42
2.3 Os números da transformação.....	50
2.4 Os impasses do mercado educacional.....	53
2.5 As disputas de mercado.....	60
2.6 A educação superior pública e a educação superior privada.....	65
3 AS DISPUTAS PELO MERCADO EDUCACIONAL SUPERIOR NA REGIÃO DE PASSO FUNDO (1990-2005).....	69
3.1 Contextualização do cenário regional do ensino superior.....	70
3.2 A sociedade como um espaço de disputas: aspectos do pensamento social de Bourdieu.....	71
3.3 O início do conflito no campo da educação superior: o movimento expansionista da ULBRA.....	74
3.4 O desdobrar-se do conflito em nível regional: mobilizações e estratégias.....	77
3.4.1 <i>O início das disputas no interior do campo educacional:</i> <i>as dificuldades para a implantação da ULBRA.....</i>	<i>80</i>
3.4.2 <i>As estratégias de atuação no campo político.....</i>	<i>80</i>
3.5 O caráter dos impedimentos como estratégias impostas à ULBRA.....	84
3.6 Enfim, a consolidação da ULBRA em Carazinho.....	94
3.7 O surgimento das faculdades independentes.....	96
3.7.1 <i>Faculdades da Associação Brasiliense de Educação – FABE.....</i>	<i>96</i>

3.7.2	<i>Faculdades Planalto – FAPLAN</i>	102
3.7.3	<i>Instituto Meridional de Educação – IMED</i>	105
3.8	A Universidade Estadual	110
3.9	A mudança de habitus no campo educacional	113
	CONCLUSÃO	114
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
	ANEXOS	124
	ANEXO A – Negativa do pedido de liberação de documentos da UPF	125
	ANEXO B – Reivindicação do Curso de Direito para o Campus de Carazinho	130
	ANEXO C – Intervenções do Deputado Federal Airton Dipp na polêmica envolvendo a ULBRA e a UPF	140
	ANEXO D – Possibilidade de doação de área do Estado para instalação da ULBRA em Carazinho	146
	ANEXO E – Retrospectiva do movimento pró-ensino de terceiro grau em Carazinho	148
	ANEXO F – Carta do COMUNG ao MEC	153
	ANEXO G – Cancelamento de doação de terreno à UPF, em Carazinho	154

INTRODUÇÃO

A educação é um campo que tem sofrido grandes e sucessivas transformações ao longo dos tempos, sobretudo depois de ter se institucionalizado. Tais transformações refletem, em muito, às mudanças da própria estrutura social, que foram se tornando gradativamente mais complexas e dinâmicas. Assim, a instrução formal, que num passado remoto era “capricho” de alguns poucos, assume, hoje, um *status* de necessidade. A vida em sociedade passou a exigir, para um viver digno, um nível mínimo de preparação que já não pode mais ser adquirido por meio de um aprendizado do tipo espontâneo. A educação formal tornou-se, assim, um imperativo.

No Brasil, o ensino fundamental é imposto pelo Estado, o ensino médio já se tornou quase uma imposição social e o ensino superior responde pelos anseios daqueles que querem um diferencial que lhes garanta melhores condições de vida, através de uma boa colocação profissional, cultural e social. Essa crença na necessidade e possibilidades da educação, difundidas no cenário mundial a partir da década de 1950, fez com que, nos anos de 1990, novas políticas públicas transformassem radicalmente o cenário da educação brasileira, principalmente no que tange a educação superior. As idéias que motivaram essa transformação, os efeitos que ela produziu na educação superior e o modo como ela se processou na região de Passo Fundo constituem o tema deste estudo. Sua pertinência reside na possibilidade de compreender os primeiros movimentos do processo de transformação da educação superior brasileira, cuja viabilidade não é consensual. Além disso, a investigação se torna relevante por clarear aspectos pouco divulgados de um acontecimento que foi extremamente significativo para o país e, de modo especial, para a região de Passo Fundo.

O objetivo principal deste trabalho é abordar as transformações promovidas no campo da educação superior brasileira, ocorridas a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, e mostrar como tais transformações afetaram a região de Passo Fundo.

Construída à luz de idéias neoliberais, embasadas na teoria do capital humano, a nova LDB ambicionava, dentre outras coisas, promover o surgimento de novas instituições

de ensino superior, pelo investimento de capital privado. A criação de um mercado educacional era previsto e desejado como resposta à nova filosofia da educação superior brasileira, promovida na década de 1990. O que, de certo modo, não se podia prever eram as estratégias usadas pelas novas e pelas já instaladas instituições para buscar e garantir seu espaço no novo e promissor mercado educacional que estava se constituindo. E foram, precisamente, essas estratégias, seu tipo e intensidade, que conferiram singularidade ao processo de expansão do ensino superior na região de Passo Fundo. As disputas pelo mercado se deram, em alguns casos, antes mesmo das instituições interessadas se instalarem. A Universidade de Passo Fundo (UPF), ao perceber o interesse de outras instituições em atuar na sua área de abrangência, logo passou a reivindicar junto ao Ministério da Educação, sobretudo por meio do Consórcio das Universidade Comunitárias Gaúchas, a exclusividade de atuação na região. Havia o receio de que a concorrência de outras instituições de ensino viesse prejudicar o modelo de universidade comunitária, comprometida com o desenvolvimento da região. E, sendo que a Universidade atendia as necessidades da região, argumentava-se, não havia necessidade de instalação de outras instituições. A história de envolvimento da Universidade com o desenvolvimento regional legitimaria, por assim dizer, sua pretensão de manter a exclusividade de atuação.

Tratava-se de uma questão delicada. De um lado, o Ministério de Educação reconhecia a importância e, no passado, havia incentivado o desenvolvimento do modelo de universidade comunitária, de outro lado, sofria a força das idéias neoliberais, que através da LDB, abriu as portas para a iniciativa privada investir na educação superior. No fim, a força da proposta neoliberal para a expansão da educação superior se fez mais forte: no segundo semestre de 2000, a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), obteve autorização para o funcionamento de seu Campus em Carazinho, município já assistido de longa data pela UPF. Mas isso aconteceu quase quatro anos depois do primeiro movimento da ULBRA em se instalar naquele município. No transcorrer desse período, os dois lados envolvidos, lançaram mão de estratégias variadas, mas com grande apelo no campo político, de onde ambos os lados buscaram apoio.

Depois da instalação da ULBRA outras instituições surgiram, não mais vindas de fora, mas nascidas dentro da espaço da atuação da UPF. A partir de então, a postura de combate, inicialmente assumida pela UPF, foi aos poucos sendo substituída por uma postura de concorrência. Em vista disso, levantamos a hipótese de que a intenção

neoliberal de criação de um mercado educacional, por força da iniciativa privada, mesmo de modo peculiar e tardiamente, alcançou sua concretização na região de Passo Fundo.

Considerando que as disputas ocorridas no mercado da educação superior da região de Passo Fundo são o desdobramento da nova situação educacional que se criou no Brasil a partir dos anos de 1990, especialmente em função da LDB/1996, e que essa nova situação é reflexo de uma conjuntura mundial, é pertinente apresentar aspectos gerais dessa conjuntura, no que ela tem de pertinente para o assunto em questão. Em vista disso o primeiro capítulo se volta para a teoria do capital humano. Surgida no final dos anos 1950, com os estudos de Jacob Mincer, Gary Becker e Theodore Schultz, a teoria do capital humano veio formalizar a importância da educação na ciência econômica. A teoria do capital humano explora uma presumida relação entre investimento em educação (capital humano) e sucesso financeiro (economia), tanto no âmbito individual, quanto social. Quanto mais uma pessoa investe em si mesma, ou seja, quanto mais ela se instrui, mais aumentam as chances de ela conseguir um emprego e mais rentável será esse emprego. É um discurso simples, no fundo: pessoas instruídas/preparadas produzem mais; produzindo mais, ganham mais. E se as pessoas produzem mais, a produção de riquezas do país também será maior; e, se ganham mais, consomem mais, de modo que também será maior a movimentação dessas riquezas. A corroboração dessas idéias por diversos estudos realizados em diferentes regiões do mundo serviu de justificativa para uma onda de reformas educacionais que se espalharam pelo mundo, com o apoio de vários organismos internacionais (UNESCO, FMI, UNICEF e outros).

No cenário nacional, o escopo de idéias da teoria do capital humano foi aos poucos sendo assimilada, muito em função da pressão (direta e indireta) dos organismos internacionais, que passaram a condicionar seu apoio (econômico, principalmente) a um certo ajuste em relação à teoria do capital humano. E como, entre o povo, a educação também já havia sido adotada como panacéia, teve lugar uma série de reformas na estrutura da educação brasileira que apresentou como marco a nova LDB, criada em 1996. Elaborada sob o prisma neoliberalista, que reforça as virtudes do mercado e baixa intervenção do Estado, a LDB veio regulamentar a participação do setor privado na oferta de educação superior. Sobre o impacto dessa lei, vai tratar o segundo capítulo. Alguns indicativos serão apresentados para evidenciar o novo quadro da educação no país, no qual podem ser separados em dois momentos bem distintos: antes e depois da LDB. As instituições de ensino superior se multiplicaram. O número de vagas oferecidas cresceu

vertiginosamente. E logo uma situação inédita de disputa por alunos (clientes) se consolidou em todo o país.

Ao contemplar os principais aspectos da transformação promovida pela LDB no contexto da educação superior brasileira, o segundo capítulo se coloca como plano de fundo e contraponto para uma leitura do mesmo processo a nível de região. Nesse sentido é desenvolvido o terceiro: abordando o modo como as novas políticas educacionais – motivadas pela teoria do capital humano – afetaram a educação superior na região de Passo Fundo. Diferentemente da frieza dos números estatísticos, apresentados no segundo capítulo, sobre a expansão do ensino superior, tem-se agora um cenário com personagens concretos que protagonizam uma verdadeira disputa pelo “controle” desse mercado emergente. As novas idéias acerca da educação, que foram nutridas inicialmente a nível mundial e que, depois, sustentaram mudanças políticas em nível nacional, essas idéias e suas aplicações criaram, na região de Passo Fundo, uma situação singular de disputa pelo mercado do ensino superior, motivada principalmente pela presença influente da UPF. A caracterização dessa disputa se apoiará nos conceitos de *campo* e *habitus* desenvolvidos por Bourdieu (1989; 1992). Na noção de *habitus* estão implícitas as noções de adquirido, de corporificado, de disposições, de histórico. Trata-se de um elemento historicamente produzido que age na orientação das práticas individuais e coletivas. Sendo um produto histórico, ao mesmo tempo em que orienta a prática dos agentes sociais, o *habitus* também é atualizado pelas práticas, aceitando, inclusive, certos ajustes por parte dos agentes sociais. O *campo* é o espaço de disputa que se cria em torno da manutenção ou da alteração de um *habitus* instituído em um universo institucional qualquer. O *campo* se estrutura a partir da distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu interior. O *habitus* marca as posições específicas e, por isso, há todo um investimento dentro do *campo* por disputas, reativação de lutas, reatualizando antagonismos, espaços de poder, objetivados pelo confronto interno em busca do espaço legítimo. Temos, então, que os agentes com boas posições no interior do *campo* cuidam da perpetuação do *habitus* que assim dispões e os agentes com posições de dominação lutam para transformar o *habitus* para com isso mudar sua posição no interior do *campo*. Tais conceitos serão facilmente identificados na descrição das disputas do emergente mercado da educação superior da região de Passo Fundo, no período considerado de 1990 a 2005. Dentre outras coisas permitirão verificar a modificação do

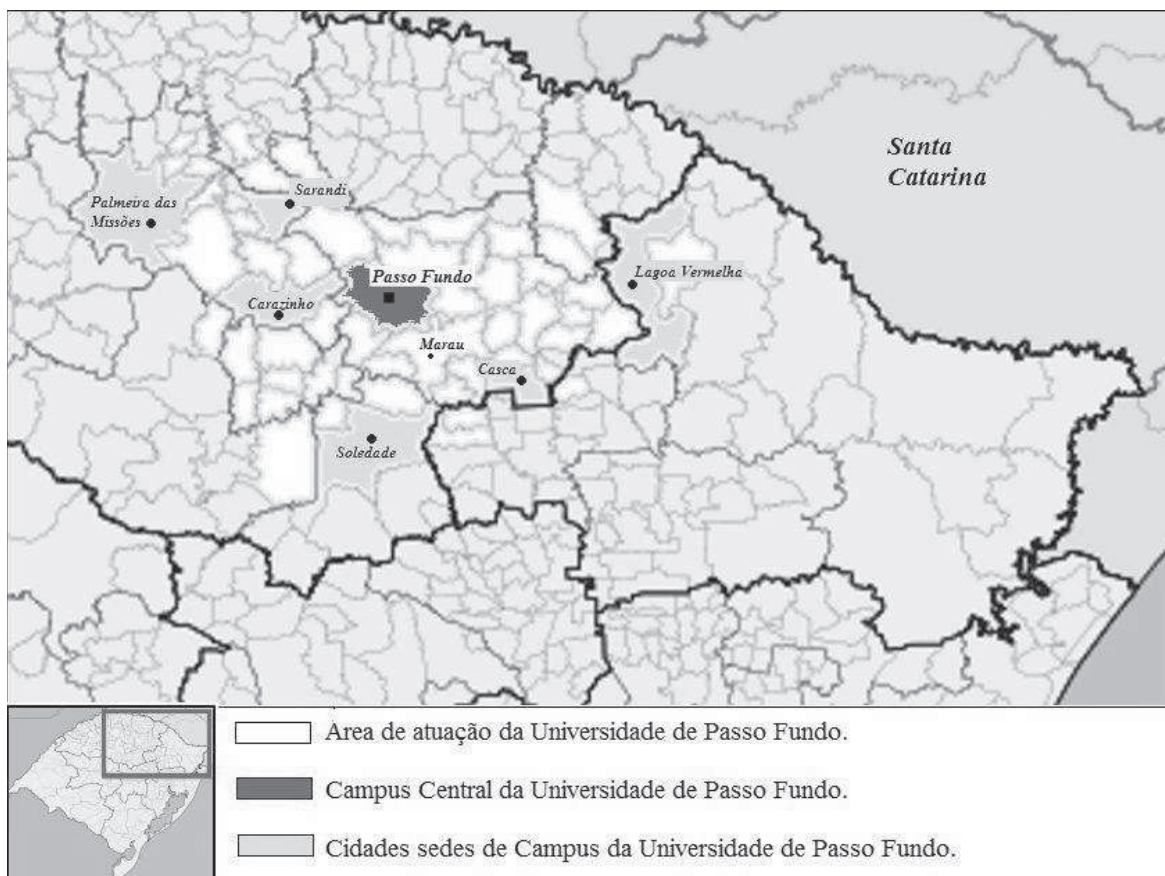
habitus institucional, que se processou a partir da persistência dos conflitos no interior do campo educacional.

Isentando-se de qualquer juízo de valor, este estudo é conduzido de modo a propiciar uma visão aberta do problema. A natureza do tema e a estrutura de capítulos proposta para o seu desenvolvimento faz com que a investigação assuma três momentos metodológicos distintos. Primeiro, no Capítulo I, um levantamento bibliográfico, visando uma apresentação geral da teoria do capital humano, da sua afirmação enquanto teoria hegemônica e das críticas que tem sofrido. Para tanto são utilizados autores como Schultz (1967; 1973), Pires (2005) e Frigotto (1984; 1995), que trabalham no desenvolvimento e crítica do conceito de capital humano. Num segundo momento metodológico, Capítulo II, ocorre a apresentação e análise de dados referentes a educação superior no Brasil entre 1990 e 2005, período estratégico que permite uma comparação do tipo antes/depois da abertura do mercado educacional promovida pela LDB/1996. As informações estatísticas utilizadas para esse fim são as disponibilizadas pelo MEC/Inep/Deaes e IBGE. O terceiro momento metodológico, que corresponde ao Capítulo III, comporta a pesquisa de campo, para coleta de informações sobre o desenvolvimento do mercado educacional na região de Passo Fundo. A pesquisa de campo conta com a consulta à registros escritos (jornais, revistas), obtenção de documentos e entrevista de alguns envolvidos no processo.

No que tange à consulta à registros escritos, foram consultados jornais das cidades de Passo Fundo, Carazinho e Marau, que renderam muitas informações relevantes. Também foi consultado o arquivo interno da Associação Comercial e Industrial de Carazinho (ACIC), onde foi obtida considerável quantidade de documentos ligados ao movimento Pró ULBRA. Contudo, não tivemos acesso a documentação referente as ações do COMUNG e nem aos documentos internos da UPF no período investigado. Os arquivos do COMUNG foram destruídos em um incêndio em 2006 (ver Anexo H) e a documentação da Universidade foi negada, sob pretexto de sigilo (ver Anexo A). Buscou-se compensar essa carência de documentação, ligados a ação da UPF, ouvindo em entrevista os dois Reitores da instituição no período, Alcides Guareschi e Ilmo Santos, mais dois Vice Reitores, Jaime Giolo e Lorivan de Figueiredo. Os relatos, contudo, foram pouco reveladores, sobretudo quanto ao embate com a ULBRA. Guareschi, inclusive, concordou falar sobre sua atuação na reitoria da UPF, mas não quis entrar naquilo que denominou de “polêmica da ULBRA”. Dos envolvidos no movimento Pró ULBRA, em Carazinho, foram entrevistados o Ex-Deputado Federal Osvaldo Biolchi, um dos principais articuladores do

processo, o empresário Sidnei Meyer, na época presidente da ACIC, e o primeiro Reitor do Campus da ULBRA em Carazinho, Remi Rigo. Sobre o processo de criação da Faculdade de Administração do Planalto (FAPLAN), foram ouvidos André Agostini, um dos sócios fundadores da Sociedade Educacional Garra Ltda, mantenedora daquela faculdade, e Lorivan Figueiredo, Diretor Geral da FAPLAN desde a sua origem em 2001. Em Marau, sobre a (Faculdade de Administração da Associação Brasileira de Educação (FABE), foram procurados Francisco Bernardi e Ilka Schneider. O primeiro era Presidente do Conselho Municipal de Educação e, na época, fez parte da comissão de apoio que assessorou a criação da Faculdade. A segunda participou do processo como representante da Associação Brasileira de Educação (ABE), para a qual trabalhava, e que veio tornar-se a instituição mantenedora da FABE. Por fim, por parte da Instituto de Educação Meridional (IMED), foram entrevistados dois dos quatro membros criadores da instituição: Eduardo Capellari e Marcelo Minghelli.

O mapa que segue permite visualizar a área de atuação da Universidade de Passo Fundo, bem como a localização dos municípios envolvidos, direta ou indiretamente, nas disputas do mercado da Educação Superior.



Fonte: Primária.

No trabalho de organização das informações coletadas, buscou-se, sempre que possível, confirmar os relatos dos entrevistados com os registros escritos ou, quando isso não era possível, com outros relatos afins. As divergências das informações, quando relevantes, estão registradas no texto.

Quanto à delimitação temporal de 1990-2005, que vem indicada no título deste trabalho, ela concentra a investigação no período de tempo em que as mudanças no campo educacional se fizeram mais intensas. Contudo, o primeiro capítulo, na medida em que busca esclarecer as idéias e conceitos que motivaram as transformações desse período, não pode restringir-se a tal delimitação. Já para o Capítulo II, o período de 1990 a 2005 é ideal na medida em que possibilita a comparação de dados anteriores e posteriores a LDB, promulgada em 1996. No mais, a escassez de dados anteriores a 1990, por um lado, e a impossibilidade de aprofundar a análise de um período muito extenso, por outro, comprometem uma delimitação mais extensa. Para o foco do Capítulo III, os anos entre 1990 e 2005 são determinantes. O início da década de 1990 é marcado pelo movimento expansionista da ULBRA, que em determinado momento confronta-se o desejo de

manutenção da hegemonia das Universidades Comunitárias do Estado. Esse confronto tem seu ponto alto quando a ULBRA aceita convite para se instalar no município de Carazinho, região de atuação da UPF. O fim desse impasse, que se estendeu por quase quatro anos, coincidiu com o novo momento do mercado, em que outras instituições começaram a aparecer e disputar a clientela do campo educacional, isso a partir de 2002. E no câmbio desses dois momentos distintos teve lugar ainda uma acalorada disputa acerca da Universidade Estadual, também significativa para a compreensão de alguns aspectos importantes do campo educacional.

1 A TEORIA DO CAPITAL HUMANO

Este primeiro capítulo trata da teoria do capital humano. Resumidamente, aborda seu surgimento e desenvolvimento. Inclui uma breve explanação sobre o contexto socioeconômico global dos anos de 1980 a 1990, decisivos para a consolidação da teoria no plano nacional. E, no fim, para uma melhor compreensão dos alcances da teoria do capital humano no plano teórico, o capítulo traz um esboço das principais críticas que lhe são direcionadas.

Em relação ao todo da investigação a ser desenvolvida acerca das transformações ocorridas no campo da educação superior brasileira, a partir da década de 1990, uma (breve) explanação acerca da teoria do capital humano torna-se importante na medida em que possibilita compreender não apenas o que motivou as reformas políticas, mas também o que as sustentou. As prerrogativas da teoria do capital humano não exerciam força apenas no meio político, sendo muito forte entre a população – pelo menos no que diz respeito à classe média. Se não houvesse, por parte população uma *crença nas possibilidades salvadoras da educação*, as políticas públicas não renderiam o resultado esperado.

A teoria do capital constitui uma força-ideia que atuou tanto no nível macro (nação) quanto no nível micro (região). Daí a relevância do capítulo para consistência da avaliação que segue nos Capítulos II e III.

1.1. Origem e desenvolvimento da teoria do capital humano

A valorização do estudo é, hoje, uma constante. Pode-se dizer até que já faz parte da consciência coletiva de nossa sociedade. Desde o seio familiar, as crianças são incentivadas ao estudo, à especialização, à formação, que começa com a escola básica, depois passa pelo ensino médio e, por fim, chega aos cursos de especialização em seus diferentes níveis. Quanto mais “preparado” o indivíduo estiver, melhores serão (presumidamente) as suas chances de sucesso, no que diz respeito à aquisição de um bom (leia-se rentável) posto de trabalho, que por sua vez vai lhe conferir uma vida confortável, além de *status* e reconhecimento social. Essa é, explícita ou implicitamente, a ideia que vige em nossa sociedade.

A busca do conhecimento é, portanto, um traço determinante. Mas é importante assinalar que nem sempre foi assim. Houve tempos em que o conhecimento não apenas não era incentivado, como, também, era vetado à população. Em 1897, só para dar um exemplo, foi derrubado pela Câmara de Londres um projeto para tornar a escola acessível para todos. O mundo daquela época ainda trabalhava com uma perspectiva elitista do conhecimento. Apenas uma minúscula fatia da população estudava. A maior parte das pessoas não recebia qualquer instrução formal. Claro que, quanto a isso, é preciso considerar que, por parte daqueles que controlavam as forças políticas e econômicas, não havia a necessidade social de instruir o povo; pelo contrário, quanto menos esclarecido este fosse, melhor. Os modelos de organização econômica anteriores ao capitalismo não demandavam, para funcionar, grande nível de treinamento ou instrução. Mesmo o capitalismo, em sua fase inicial, desenvolveu-se sem a exigência de instruir a população, visto o caráter da mão de obra demandada.

Esse cenário começou a mudar a partir da Segunda Revolução Industrial, que, ao introduzir as inovações tecnológicas, deixou mais complexo o meio de trabalho, fazendo surgir novos tipos de função. Tais funções distinguiam-se pelo fato de demandarem certos conhecimentos e habilidades, que, no mais das vezes, dependiam de instrução. Ou que, no mínimo, seriam melhor desempenhadas por pessoas devidamente capacitadas. Esse processo de complexificação profissional ganhou mais e mais amplitude, constituído, sem dúvida, um incentivo importante para o processo que acabaria levando a escola ao povo.

Dado o primeiro passo – levar a escola ao povo – o segundo foi levar o povo à escola. Nesse sentido, foi de indiscutível relevância o desenvolvimento de uma nova política econômica, que, dentre outras coisas, passou a trabalhar com o conceito de capital humano, desenvolvido no final dos anos de 1950.

Inicialmente usado por Theodore W. Schultz, em 1961, o conceito de capital humano, também foi intensamente trabalhado por Jacob Mincer, Mary Bowman e Gary Becker. Os estudos nessa área foram tão significativos que renderam o Premio Nobel de Economia a Schultz e também à Becker.

Nas obras de Schultz, nos diz Valdemir Pires (2005), o capital humano, que aparece definido de muitas formas, está sempre relacionado ao processo de desenvolvimento econômico. Schultz notou que os estudos econômicos que estavam sendo feitos no intuito de revelar os elementos residuais inerentes ao crescimento moderno, não estavam dando a

devida atenção para o aspecto da melhoria da qualidade da força de trabalho. Então ele dedicou-se a mostrar o impacto que a capacitação individual do trabalhador em geral ocasiona na economia. E chamou essa capacitação individual de investimento em *capital humano*. Seu mérito, contudo, não foi perceber o papel do indivíduo devidamente capacitado no processo de ampliação da produção e da riqueza; isso, de certo modo, os economistas clássicos já haviam considerado. Seu mérito foi mostrar que as capacidades e conhecimentos, adquiridos pelas pessoas, são uma forma de capital e que esse capital é, em boa parte, um produto do investimento deliberado, que se desenvolveu no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano) e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico.

Nas palavras de Schultz, temos uma clara definição do que seja o capital humano. Ele escreve: “A característica distintiva do capital humano é a de que ele é parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas” (SHULTZ, 1973, p. 31). Uma das principais implicações dessa teoria diz respeito ao modo como a educação passa, a partir dela, a ser encarada, assumindo a condição de investimento. O indivíduo estuda para se capacitar e isso oferece satisfações futuras, incrementando rendimentos. Uma vez que a educação é tomada como capital, aquilo que ela produz, no indivíduo, torna-se também uma forma de capital.

O capital humano tem para quem investe nele, o diferencial de ser inalienável e intransferível. Sendo assim,

[...] segue com seu “proprietário” para onde quer que ele vá, dando, em tese, ao trabalhador qualificado, uma espécie de poder que não poderia antes ser imaginado, já que um trabalhador na concepção anterior, de mero fator produtivo homogêneo, poderia substituir outro facilmente, sem grande prejuízo para a quantidade e para a qualidade do trabalho e da produção. (PIRES, 2005, p. 76).

Mas, a despeito de seu caráter individual, o investimento em educação não é, de acordo com os pressupostos da teoria do capital humano, um ganho apenas individual, refletindo em todo o processo de desenvolvimento econômico da sociedade. Isso porque, obviamente, um indivíduo mais bem preparado é mais produtivo, ou seja, produz mais riquezas. E ele será diretamente recompensado pela sua elevada produção e produtividade, que, indiretamente, fortalecerá o processo econômico. Schultz (1973) utilizou dados levantados a partir da economia dos Estados Unidos para confirmar essa relação entre o nível de instrução e os rendimentos percebidos pelos trabalhadores e também a relação entre o nível de instrução dos trabalhadores e o sucesso do processo produtivo. Nesse sentido, foi um incentivador dos investimentos em educação. Não apenas por parte dos indivíduos, mas também por parte das políticas públicas, se estas almejassem o crescimento econômico.

A conjectura da teoria do capital humano de Schultz conduz, por fim, a uma revisão da noção clássica de trabalho como execução de atividade manual que exige pouco conhecimento e especialização. Esta concepção de trabalho, já equivocada no período da economia clássica, aparecia já aos olhos de Schultz como um completo erro. Cada vez mais, tornava-se óbvio que os trabalhadores não eram homônimos e o que os distinguia era fundamentalmente o tipo e o grau de conhecimento que possuíam. E, nesse contexto, são os mais bem preparados, os mais bem instruídos que percebem os melhores salários, visto serem os mais produtivos.

Essa versão da teoria do capital humano logo ganhou notoriedade e, rapidamente, novas publicações apareceram, especialmente nos Estados Unidos. Em 1964, Gary Becker lançou a obra *Human Capital*, que, a partir do programa de investigação da teoria do capital humano já em debate, apresentou um estudo que se tornou referência, no que diz respeito a investimentos na formação de trabalhadores. Segundo Cleide Fátima Moretto (2003, p. 35),

Becker analisa a formação no trabalho, especialmente ao que concerne ao comportamento das empresas, à complementaridade existente entre a aprendizagem e o trabalho e entre a aprendizagem e o tempo, assim como a outros tipos de investimento, como saúde física e psíquica.

A referida autora também identifica os pressupostos básicos da microeconomia neoclássica, que, segundo ela, estão subjacentes à teoria de Becker: o modelo da maximização da utilidade individual e o paradigma da escolha racional. Nesse sentido ela esclarece que, em Becker, “o *investidor em capital humano* é tomado como *homem econômico racional*, que maximiza sua utilidade individual em termos da aquisição de educação” (MORETTO, 2003, p. 35, grifo do autor). Assim, além de maiores rendimentos, o investimento em educação também disponibiliza ao indivíduo uma gama maior de possibilidades de emprego (o que é relevante nesses tempos de desemprego acentuado!).

Com base nas idéias de Becker e Schultz, é possível ter uma noção da ênfase que, de um modo geral, os economistas fundadores do conceito de capital humano atribuíam à educação: uma propriedade intransferível, que acompanha o seu portador para onde quer que ele vá, conferindo-lhe, assim, um poder de barganha antes inimaginável, no modelo de produção baseada em força de trabalho homogênea. Quanto a isso, também são relevantes as considerações que Thomas Davenport, em 1999, faz no livro que, a propósito, leva o nome de *Capital Humano*. Ele chama atenção para o fato de o capital humano ter, de um modo geral, elevado o nível de consideração dos empregados dentro das empresas, já que estas perceberam que a capacidade dos trabalhadores é fator decisivo quando se trata de conseguir vantagens administrativas. Mas, segundo Pires (2005, p. 77), o referido autor classifica esse avanço no nível de consideração dos empregados como insuficiente, pois, para ele, as empresas deveriam encarar os trabalhadores qualificados (e em qualificação) como uma espécie de empreendedores, tal como o são os proprietários e acionistas da empresa. Na condição de capital humano, os trabalhadores tem de ser tomados como “investidores” de capital humano, já que podem se deslocar (levando seu conhecimento, capital humano) para outras empresas, que se encontram na situação de concorrentes.

Desse modo, seria legítimo que se falasse, como sugere Pires (2005, p. 78), não em mercado de trabalho, mas em *mercado de capital humano*, sendo que cada trabalhador é um empreendedor, que ganha proporcionalmente ao seu investimento. Tem a vantagem da liberdade de mercado, mas tem o peso de estar por conta própria. Obviamente que, agora, mais do que antes, o indivíduo-trabalhador está ainda mais em função do capital humano (conhecimento, habilidade, etc) do que nunca. A necessidade de continuar se

aperfeiçoando para não perder espaço no mercado é uma constante; o capital humano passa a precisar de manutenção.

As diferenças que podem ser observadas entre a abordagem de Davenport e aquela dos economistas fundadores do conceito de capital humano, se deve, em parte, ao fato de Davenport ter presenciado, nos anos 1990, a afirmação da sociedade do conhecimento, bem como uma mudança de perspectiva na teoria econômica. Na época em que Schultz, Becker e seus contemporâneos pensaram o capital humano, isso nas décadas de 1950-70, predominava uma leitura keynesiana da economia, segundo a qual o Estado deveria controlar as atividades econômicas a fim de assegurar o crescimento do capital e o bem-estar social¹; era, portanto, um discurso que favorecia as políticas públicas, em termos de educação especialmente. O governo investia em educação até como forma de combater a desigualdade social, na medida em que ela possibilitaria uma melhor distribuição de renda. Em suma, escreve Pires (2005, p. 79), “o surgimento e o robustecimento do conceito de capital humano ocorreram em um período em que sua funcionalidade, tanto teórica quanto prática, para a política econômica e para a ação governamental expansionista, era facilmente reconhecida [...]” e assim passou a ser adotado pelas políticas públicas que passaram a tomar a educação como uma espécie de panacéia da economia. A educação era para eles uma questão, principalmente, de Estado.

Na década de 1990, as coisas já haviam mudado bastante. Daí Davenport abordar o capital humano enquanto um elemento microeconômico, distintamente da perspectiva macroeconômica em que ele foi tratado anteriormente, na ocasião de seu desenvolvimento 30 anos antes. Porque, apesar de já ter sido anunciado, desde o início, dentro de uma lógica individualista – microeconômica, no sentido de que é o fornecedor de trabalho que se sente motivado a ampliar seu conhecimento na perspectiva de maiores ganhos salariais – o conceito foi pouco explorado nesta dimensão. Isso, em virtude, sobretudo, da perspectiva keynesiana que, como já foi salientado, norteava as idéias econômicas. Não obstante, os anos de 1990 vieram confirmar algo que Schultz pressentiu, mas que ainda não era evidente em sua época: o capital humano rende mais do que as outras formas de capital. Na medida em que a inovação tecnológica foi assumida como principal elemento de competição capitalista, gerando um processo contínuo de atualização de métodos, matérias

¹ Sobre essa idéia de Estado enquanto provedor do bem-estar social é importante mencionar que, para alguns autores, ela não chegou a acontecer efetivamente em nosso país. A respeito, ver os escritos de Streck e Morais (2004).

e produtos, o capital humano tornou-se mais fundamental do que nunca. Para se manter no mercado, as empresas tornaram-se dependentes da inovação; e esta depende de competência criativa. Quer dizer, é preciso um bom capital humano.

Mesmo considerando-se essas alterações de perspectiva, o pressuposto central dessa teoria manteve-se, no sentido de que o capital humano sempre foi colocado como algo produzido, como algo que é produto de decisões deliberadas em educação e/ou treinamento; e que o grau de educação de um indivíduo correlaciona-se com o seu rendimento. Há, portanto, uma nítida analogia entre o sucesso econômico (tanto pessoal quanto social) e o investimento em educação. Isso é uma constante na teoria do capital humano.

1.2. O contexto dos anos 80 e 90 e o triunfo da teoria do capital humano

Após seu surgimento, a teoria do capital humano ganhou mais e mais repercussão, sendo, enfim, adotada como base para políticas públicas direcionadas à educação. Esse processo de afirmação foi favorecido por uma série de fatores que começaram a se manifestar ainda nos anos 70, mas que se tornaram especialmente gritantes no correr das décadas de 80 e 90. É opinião de muitos que nunca antes tanta coisa mudou em tão pouco tempo.

Segundo o diagnóstico de Gaudêncio Frigotto (1995, p. 61), esse período foi marcado pela existência de uma crise geral do processo civilizatório, materializada de um lado pelo colapso do socialismo real e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e bem-sucedido período de acumulação capitalista. Trata-se, acima de tudo, de uma crise estrutural, já que o que entrou em crise a partir dos anos 70, intensificando-se nas décadas seguintes, foi o mecanismo de solução da crise dos anos 30, a saber, as políticas estatais de financiamento do padrão capitalista de acumulação. Naquela ocasião, as estratégias políticas então adotadas não foram eficazes em estancar um modelo de desenvolvimento social fundado na concentração de capital, geradora de exclusão. O modelo adotado para solução da crise, caracterizado como *modelo fordista/neofordista de produção*, baseado na teoria keynesiana, limitou-se a remediar a situação sem tratar suas causas. As características desse modelo são assim sintetizadas por Frigotto (1995, p. 69):

- a) uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica do trabalho, um determinado patamar de conhecimento e uma determinada composição da força de trabalho;
- b) um determinado regime de acumulação, fundado numa estrutura de relações que buscou compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa num determinado nível de lucro;
- c) um determinado modo de regulação social que compreende a base ideológico-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital trabalho.

Passada a ameaça de asfixiamento que rondava o capitalismo na crise de 30, o mundo capitalista experimentou, sob este novo sistema organizacional, momentos de calma e prosperidade. Sob influência das teses keynesianas da intervenção do Estado na economia, desenvolveu-se a idéia de *Estado-Nação* e, depois da Segunda Guerra, a idéia de *Estado de Bem-Estar Social*, desenvolvedor de políticas sociais no sentido de garantir estabilidade no emprego, de políticas de renda com ganhos de produtividade e de previdência social, além de assegurar o direito à educação, saúde, subsídio ao transporte e etc. Em virtude disso houve, entre a maioria dos ocidentais, uma melhora significativa do padrão de vida, que levou a um aumento do consumo, que, por sua vez, impulsionou mais investimentos no setor produtivo. Isso aconteceu especialmente porque, com a assistência do Estado, as pessoas tiveram disponível seu salário para o consumo de bens duráveis. Somada a essa ajuda indireta do Estado ao capital, pelo ônus que assume na reprodução da força de trabalho (educação) e pela viabilização do consumo, havia ainda uma ajuda direta que se fazia notar em forma de subsídios e que foi, naquele período, extremamente significativa para a retomada do crescimento do acúmulo capitalista.

Mas os limites desse modelo não demoram muito a se manifestar.² Já nos anos 60 e 70 uma progressiva saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, concorrência

² Os traços mais evidentes, que passaram, a partir dos anos 70, a demonstrar a crise estrutural do capital

intercapitalista e crise fiscal e inflacionária levou a uma retração dos investimentos. Começou assim a se desenhar a crise do Estado de Bem-Estar Social e, imediatamente, voltaram à baila os discursos em defesa das “leis naturais do mercado”, agora mediante políticas neoliberais, que postulavam o Estado Mínimo, o fim da estabilidade no emprego e o corte abrupto das despesas previdenciárias e dos gastos em geral com as políticas sociais (FRIGOTTO, 1995, p. 73). O argumento usado foi de que o Estado vinha mostrando crescente incapacidade de continuar financiando a acumulação privada e mantendo as políticas sociais de reprodução da força de trabalho.

É relevante notar que essa crise no Estado de Bem-Estar Social, com o esgotamento de seu modelo *taylorista/neofordista*, vai coincidir com *uma revolução na base técnica do processo produtivo*³, que (paradoxalmente) é resultado da interferência direta e indireta do Estado no financiamento do capital privado e na reprodução da força de trabalho – já que tais medidas permitiram que o lucro do capital fosse investido em pesquisa de avanço tecnológico. Os investimentos levaram à descoberta de novos materiais e novas fontes de energia, que se tornaram base para uma gradativa substituição da tecnologia rígida por uma tecnologia flexível. É o que caracterizou a chamada nova (terceira) *Revolução Industrial*.

foram assim sintetizados por Ricardo Antunes (2005, p. 29-30): “1) queda da taxa de lucro, dada, dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60, que objetivaram o *controle social da produção*. A conjugação desses elementos levou a uma redução dos níveis de produtividade do capital, acentuando a tendência decrescente da taxa de lucro; 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção (que em verdade era a expressão mais fenomênica da crise estrutural do capital), dado pela incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava. Na verdade, tratava-se de uma retração em resposta ao *desemprego estrutural* que estão se iniciava; 3) hipertrofia da *esfera financeira*, que ganhava *relativa autonomia* frente aos capitais produtivos, o que também já era expressão da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção, colocando-se o capital financeiro como um campo prioritário para especulação, na nova fase do processo de internacionalização; 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; 5) a crise do *welfare state* ou do “Estado do bem-estar social” e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado; 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho, entre tantos outros elementos contingentes que exprimiam esse novo quadro crítico”.

³ Essa revolução na base técnica do processo produtivo, impulsionada pela crise capitalista dos anos 1970, é acompanhada pela emergência do modelo toyotista. Surgido no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, o toyotismo constitui um experiência de organização social da produção de mercadorias desenvolvida sob a era da mundialização do capital. Ele responde, por um lado, às necessidades da acumulação do capital na época da *crise de superprodução*, e, por outro, responde à *nova base técnica da produção capitalista sob a III Revolução Tecnológica*, sendo, portanto, capaz de desenvolver a plena potencialidade de flexibilidade e de manipulação da subjetividade operária. O sistema *Just-in-time*, a automação da produção e o trabalho em equipe são elementos importantes desse modelo. (Ver mais em ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6 ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 1999; HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. 12 ed. São Paulo: Loyola; 2003; LIKER, J. k. *O modelo Toyota: 14 princípios de gestão do maior fabricante do mundo*. Porto Alegre: Bookman, 2005.).

O impacto que essa nova Revolução Industrial, paralelamente ao colapso do Estado de Bem-Estar Social, acarretou sobre o conteúdo do trabalho, a divisão do trabalho, a qualidade do trabalho e a qualificação foi crucial. Ao mesmo tempo em que o novo cenário econômico exigia uma elevada qualificação e capacidade de abstração para o grupo de trabalhadores estáveis, cuja tarefa resumia-se cada vez mais à supervisão das máquinas informatizadas, e a capacidade de resolver problemas que surgiam sempre mais complexos, ao mesmo tempo dessas exigências, a questão da qualificação (no caso, aqui, da escolarização) não era, ainda, colocada como um problema de mercado. Dentre as estratégias que o capital usou para alcançar uma nova base de acumulação, Frigotto (1995, p. 78) destaca “os processos de reestruturação capitalista” que incluem: reconversão tecnológica, organização empresarial, combinação das forças de trabalho, estruturas financeiras etc. E, de outra parte, o “deslocamento das empresas de uma região para outra” evitando os espaços onde a classe trabalhadora encontrava-se mais organizada e havia conquistado, historicamente, mais direitos. O extraordinário, nesse ponto, é que o aumento da produtividade que se sucede a essas medidas está associado a dispensa de trabalhadores. Conforme Pablo Gentili (1998, p. 77), “o mundo capitalista começava a persuadir-se de que um processo antigamente atribuído apenas a uma extravagância intelectual estava se transformando numa inegável realidade: a economia podia crescer e o desemprego aumentar sem que uma coisa impedisse a outra”.

O novo plano econômico – com seu novo modelo de organização social, que implicou um novo tipo de organização industrial, baseada em tecnologia flexível (novas fontes de energia, microbiologia, microeletrônica, informática, etc.) – vindo em substituição ao modelo fordista, de tecnologias rígidas, representou para muitos a eclosão de um novo tipo de sociedade, a *Sociedade do Conhecimento*. Esta tem como marcas principais uma contínua evolução na organização da produção, que passou a exigir mais da mão de obra empregada, em termos de flexibilidade.

É, portanto, justamente sobre a categoria trabalho que a assim chamada de Sociedade do Conhecimento traz suas mais agudas transformações. E, nesse sentido,

O ponto crucial é que o fato de a nova e fantástica base técnica, potenciadora das forças produtivas, dar-se sob relações de exclusão social, ao contrário de liberar tempo livre enquanto mundo da

liberdade, produz tempo de tensão, sofrimento, preocupação e flagelo do desemprego estrutural e subdesemprego. O trabalho, enquanto força de trabalho, passa a constituir-se numa preocupação visceral de tal sorte que, perversamente, [...] o caráter excludente das relações sociais determina que, nestas circunstâncias, o trabalhador lute para manter-se ou para tornar-se mercadoria. (FRIGOTTO, 1995, p. 60-1).

Esses são aspectos de um panorama histórico que se instalou nos anos 80 e 90, alastrando-se até o presente século. A padronização deu lugar uma gama infindável de produtos (é preciso atrair o consumidor); o controle de qualidade tornou-se uma constante (é preciso agradar o consumidor); os grandes estoques findaram (tudo é rapidamente superado, não faz sentido estocar); o trabalhador multifuncional adquiriu vantagens sobre aquele especialista em apenas uma tarefa; a exigência de qualificação é constante e a criatividade tornou-se um diferencial valioso. Na nova sociedade (do conhecimento) as palavras de ordem podem ainda ser as mesmas – produtividade, competitividade e lucratividade –, o que muda é apenas o modo como se procede para pólas em prática, um modo muito mais inseguro para quem está envolvido. A ruína do Estado do Bem-Estar Social, apoiado nas teses keynesianas, traz consigo, um mercado no qual o emprego regular, com segurança, salários reais, vantagens sociais, começa a se tornar escasso para a maioria das pessoas. Em seu lugar surge a modalidade do emprego temporário, parcial, casual, que mais bem se denominaria de "desemprego disfarçado", devido as condições de trabalho muito abaixo dos padrões ideais.

A sociedade do conhecimento mostra-se, assim, como a sociedade da instabilidade, da insegurança: altas taxas de desemprego⁴, presença do desemprego estrutural⁵,

⁴ A taxa média de desemprego (desemprego como porcentagem da força de trabalho) nos países da Europa Ocidental passou de 2,4 no período 1950-1973 para 4,9 na subfase 1974-1983 e 6,8 em 1984-1993. Na Europa Meridional foi, na mesma seqüência, 3,6; 6,9 e 12,2. Nos novos países ocidentais o aumento foi de 2,9% na fase 1950-1973, a 7,8% nos anos 1984-1993. A América Latina, naturalmente, não constituiu uma exceção à regra. O desemprego cresceu durante o período atingindo, em alguns países, dimensões espetaculares. No início da década de oitenta o desemprego urbano chegava a 6,7, passando a 10,1% em 1985 e estabilizando-se em 8,0% durante os cinco primeiros anos da década de noventa. No Brasil, pesquisas por amostra de domicílios apontavam, no ano de 1980, uma taxa de desemprego de 6,2%, em contraste com os 3,4% registrados em 1950. Em 1995 o desemprego ainda se mantia, no país, a uma taxa de 4,5%. (GENTILLI, 1998, p. 87).

⁵ Sobre o problema do desemprego estrutural, ver SINGER, P. I. *Globalização e desemprego: diagnóstico e*

intensificação do ritmo de trabalho, crescimento do trabalho temporário e de tempo parcial, polarização em termos de qualificação e, para os que permanecem no emprego, angústia e medo.

Todo esse processo de crise e reestruturação da sociedade capitalista, transcorrido nas últimas décadas do século XX, com suas conseqüências marcantes para o mundo do trabalho, acabou impactando também, profundamente, no campo educacional. Segundo a perspectiva defendida por Gentilli em *Educar para o desemprego*, essa crise do capitalismo marcou uma alteração substantiva na função econômica atribuída à escolaridade, processo que influenciou profundamente o rumo e a natureza das políticas educacionais na virada do século. Tal mudança consiste, precisamente, na desintegração daquilo que o autor chama de “promessa da escola como entidade integradora”, que, na perspectiva especificamente econômica, estava associada à possibilidade de expandir e universalizar os direitos econômicos e sociais que acompanhavam a idéia do Estado de Bem-Estar Social.

A promessa integradora da escolaridade estava fundada na necessidade de definir um conjunto de estratégias orientadas para criar as condições “educacionais” de um mercado de trabalho em expansão e na confiança (aparentemente incontestável de atingir o pleno emprego. A escola constituía-se assim num espaço institucional que contribuía para a integração econômica da sociedade, formando o contingente (sempre em aumento) da força de trabalho que se incorporaria gradualmente ao mercado. [...]

Por outro lado, essa promessa integradora atribuía ao Estado um papel central não apenas nas atividades de planejamento como também um desempenho decisivo na captação dos recursos financeiros e na atribuição e distribuição das verbas destinadas ao sistema educacional. Ao fazer isso o Estado contribuía, por um lado, para o aumento da renda individual (derivada do incremento do capital humano individual), e, por outro, para o aumento da

riqueza social (derivada de um incremento no *stock* de capital humano social). (GENTILLI, 1998, p. 80).

As esperanças em torno dessa promessa começaram a desmoronar quando, por ocasião da crise econômica estrutural do capitalismo, iniciada nos anos 70, enfraqueceu-se a idéia do Estado de Bem-Estar Social e voltou-se ao discurso em favor das leis reguladoras do mercado – corrente neoliberalista. Pode parecer paradoxal o fato de essa ruptura da promessa integradora da escola ter começado a se produzir de forma definitiva nos anos oitenta, justamente no contexto da efetivação da Sociedade do Conhecimento, em que começavam a proliferar os discursos enfatizando a importância da educação. Mas, em tal sentido, é importante frisar que a desintegração da promessa integradora não supõe a negação da contribuição econômica da escolaridade, supõe, sim, uma transformação em seu sentido:

Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc.), a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILLI, 1998, p. 81).

A figura do Estado garantidor de direitos e planejador da vida social desaparece. Junto vai-se, por água abaixo, a promessa do pleno emprego. Resta ao indivíduo tomar a iniciativa e definir suas opções em vista de obter uma melhor qualificação, que lhe garanta competitividade na disputa pelos escassos empregos oferecidos no mercado. Assim, a promessa do *emprego pleno*, de caráter coletivo e de iniciativa coletiva, dá lugar à promessa da *empregabilidade*, de caráter e iniciativa estritamente privados.⁶

⁶ “A certeza de que as economias podiam crescer em ritmos e taxas diferenciais (porém, crescer relativamente), que a inflação poderia ser controlada com medidas mais ou menos dolorosas (porém,

A *empregabilidade* foi apresentada como a bandeira dos novos tempos. E a educação passou a seu posto como panacéia para aqueles que almejam uma (boa) colocação no mercado de trabalho. Esse contexto passou a exigir cada vez mais transformações no campo educacional, visto as exigências do mercado por especialistas dos mais variados campos. Emergia, aí, um novo e promissor mercado para o ensino superior, o ensino especializante. O diploma universitário passava a ser visto como o remédio para todos os males e a população passou a apostar ali todas as suas esperanças.

Tudo passou a valer quando se tratava de semear, entre as pessoas, os certificados e os diplomas escolares. A opinião pública difundiu a idéia e o discurso passou a valer como verdade. E como também era opinião corrente que o Estado não é bom empreendedor, que gasta muito e realiza pouco, que, ao proteger direitos, trava o desenvolvimento econômico e social, teve início uma onda de reformas visando estimular a entrada do capital privado no então promissor mercado educacional do ensino superior.

Como impulso significativo para a realização de tais reformas há de se destacar, ainda, a insistente recomendação de organismos internacionais como BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI e UNICEF, que disseminavam a teoria do capital humano e alentavam acerca da necessidade de políticas na esfera educacional. A UNESCO, por exemplo, já em 1971, apresentava uma coletânea intitulada *Readings in the economics of education*. Nela estão presentes, além de textos clássicos da economia da educação, reflexões que relacionam o investimento em educação ao desenvolvimento econômico. O teor dessa importante referência literária acerca da economia da educação pode ser percebida a partir da mera indicação das seções que a compõe (apud PIRES, 2005, p. 74):

- I. Perspectivas da educação e do desenvolvimento nos primórdios do pensamento econômico: artigos históricos.
- II. Educação como prioridade do desenvolvimento.
- III. Desenvolvimento econômico, alfabetização e a pirâmide educacional.
- IV. Função de produção agregada e crescimento não-explicado da renda nacional.
- V. O objetivo e a medição da formação de capital humano.

controlada de uma ou outra forma), mas que já não se podia pensar no mercado de trabalho como uma esfera de expansão ilimitada, simplesmente porque nele não poderia haver espaço para todos, foram o contexto dessa mudança. Educar para o emprego levou ao reconhecimento (trágico para alguns, natural para outros) de que se devia formar *também* para o desemprego, numa lógica de desenvolvimento que transformava a dupla 'trabalho/ausência de trabalho' num matrimônio inseparável" (GENTILLI, 1998, p. 89).

- VI. Medidas da contribuição do ensino para o crescimento da renda *per capita*.
- VII. Ensino, experiência a diferencial de renda: algumas abordagens pioneiras.
- VIII. Relações entre custo e benefícios do investimento em ensino e treinamento do trabalho.
- IX. O conteúdo e o *locus* da educação e sua efetividade econômica.
- X. Desenvolvimento econômico, estrutura do mercado de trabalho e a demanda por habilidades humanas.
- XI. Recursos para educação.
- XII. Planejamento educacional e critérios de decisão.

Fica claro, com a leitura destes tópicos, que o mandamento principal é o investimento em educação, como forma de promover o desenvolvimento econômico. (Investimento esse, que no contexto dos anos 80/90, não mais devia ser financiado pelo Estado, mas facilitado por ele para que fosse realizado pelo capital privado e regulado pelas leis do mercado). A educação passou a representar o papel de insumo principal, não apenas para o desenvolvimento individual, mas também para o progresso social. E uma grande quantidade de estudos se sucederam com o intuito de mensurar esses retornos. Há de se citar, também, nesse sentido, a base de dados que o Banco Mundial disponibiliza, com centenas de resultados de estudos acerca dos retornos dos investimentos em educação, comparados no tempo e realizados em diferentes países.

Além disso, pesou em favor da teoria do capital humano o fato de sua aplicação ter sido, segundo Moretto (2003), facilitada em grande medida pela disponibilidade crescente de microdados, como os dados de painel sobre os salários e as diferentes características do trabalho, o que a torna uma das teorias mais aplicadas empiricamente na atualidade. Não há dúvida de que este aspecto empírico, que possibilita uma mensuração mais ou menos imediata dos retornos, exerceu forte atração sobre os governantes que, de algum modo, almejavam promover desenvolvimento. Daí muitos países adotarem políticas explícitas para a ampliação do acesso da população ao ensino formal. Desconsiderando as muitas críticas e incertezas que ainda rondavam a teoria do capital humano, países como o Brasil, assumiram sua proposta, que foi rapidamente traduzida em reformas na área educacional.

Os detalhes da reforma educacional no Brasil, levada a cabo à luz da teoria do capital humano, nos anos de 1990, e cujos “efeitos colaterais” ainda se fazem notar, serão abordados no próximo capítulo.

1.3. Críticas à teoria do capital humano

Em virtude de sua contribuição para o entendimento das causas do desenvolvimento econômico na modernidade e também a sua crescente influência nas políticas públicas, a teoria do capital humano passou a ser amplamente discutida, tornando-se, também, alvo de inúmeras críticas. Estas se originam de duas vertentes principais, que serão brevemente apresentadas.

A primeira leva de críticas à teoria do capital humano não chega a desconsiderar a tese central de que maior educação é sinônimo de maiores rendas, concentrando restrições a apenas alguns aspectos específicos da teoria. Dois nomes merecem ser considerados neste sentido: Harry Shaffer e Jack Wiseman.

Shaffer (1961) começa por considerar moralmente inapropriado aplicar conceitos referentes à economia (investimento, capital) a pessoas. Questiona também a tendência da teoria do capital humano em considerar a educação exclusivamente como um investimento, pois não se pode desconsiderar o fato de a educação também constituir um bem de consumo. Ligado a isso, o autor vai questionar o fato de o fator econômico exercer decisiva motivação sobre os indivíduos que geralmente procuram a escola. Sua posição é de que, no mais das vezes, os indivíduos freqüentam as escolas como consumidores habituais de educação e não como investidores. Num outro sentido, Shaffer acaba, depois, criticando a utilização política da teoria do capital humano, visto que se estaria privilegiando excessivamente o aspecto econômico da educação, em detrimento de outros aspectos igualmente importantes, como o cultural, por exemplo. Esse tipo de política poderia levar a um enfraquecimento de determinadas áreas sociais que são, a princípio, menos rentáveis. Produzir-se-ia, assim, uma anomalia social.

Wiseman (1965), por sua vez, concentra sua crítica ao capital humano na concepção humanista de que a vida não pode ser tomada em consideração como se fosse um balanço comercial. Ele se preocupa com o problema da avaliação implícita da educação e de suas conseqüências, detalhes que não são contemplados pela teoria econômica do capital humano. Uma educação feita com motivação econômica acaba desnortando as atitudes, as

preferências e os padrões de expectativa dos indivíduos. E isso não pode ser simplesmente desconsiderado.

Para além dessas críticas de caráter específico, que no geral foram rapidamente contornadas pelos teóricos do capital humano, há uma crítica mais contundente, que vem da corrente marxista. Destaque, no Brasil, para os escritos de Frigotto. Sua tese de doutorado, desenvolvida no início dos anos 1980, e publicada com o título *A produtividade da escola improdutiva*, tem como eixo central de análise a crítica ao caráter circular e positivista da teoria do capital humano e a explicitação das condições históricas, no interior do capitalismo monopolista, que a produz. Situando a teoria do capital humano como parte de um esforço de legitimação da lógica mercantil capitalista prevalecente, Frigotto sustenta que a escola também cumpre uma função mediadora no processo de acumulação capitalista, mediante sua desqualificação.

Na medida em que a escola é desqualificada para a classe dominada, para os filhos dos trabalhadores, ela cumpre, ao mesmo tempo, uma dupla função na reprodução das relações capitalistas de produção: justifica a situação de explorados e, ao impedir o acesso ao saber elaborado, limita a classe trabalhadora na sua luta contra o capital. (FRIGOTTO, 1984, p. 224).

Desconsiderando totalmente este fato, a teoria do capital humano, em sua tentativa de tornar o capitalismo mais eficiente, leva a uma maior exploração dos trabalhadores.

Outro nome a ser destacado, no plano nacional, é o de Bárbara Freitag. Na mesma linha argumentativa de Frigotto, Freitag também busca desmascarar o caráter ideológico da teoria do capital humano. No entanto, sua crítica é direcionada ao controverso vínculo direto entre educação e produtividade, com sua suposta taxa de retorno social e individual. Para ela,

Numa análise ideológico-crítica, a taxa de retorno se desmascara como a taxa de mais-valia que em verdade não beneficia o

trabalhador que a produz nem uma entidade abstrata como a *nação*, representada pelo Estado, mas sim o empresário capitalista, que empregou a força de trabalho. (FREITAG, 1979, p. 26).

A autora considera que os dois modelos clássicos da economia da educação (modelo do investimento, baseado na idéia de taxa de retorno, e modelo da demanda, voltado a captação da demanda por mão-de-obra) se complementam a fim de ajustar o pessoal formado pelas escolas aos ciclos e às crises geradas pela economia capitalista. Assim, por meios do planejamento educacional, cria-se uma flexibilidade útil frente as crises do sistema capitalista. Sob a ideologia do desenvolvimento e do crescimento continuado da economia e alegando ao mesmo tempo assegurar empregos duradouros à força de trabalho disponível, protege-se, na verdade, os interesses das empresas privadas. Na medida em que mantém em reserva um potencial de trabalhadores que constantemente são reciclados em função das novas demandas geradas pela dinâmica e irracionalidade do modo de produção, o planejamento educacional constitui “uma maneira de manipular ‘o exército industrial de reserva’, dando-lhe sua plena funcionalidade: fornecer a cada momento a força de trabalho necessária à expansão ou contenção da produção e degradar os salários” (FREITAG, 1979, p. 28).

No plano internacional, há uma extensa gama de autores que, pela linha marxista, manifestaram críticas à teoria do capital humano. Destaque para os trabalhos de Lamarca (1977), Carnoy (1987), Finkel (1977); de Gintis (1971) e Bowles (1972), que enfatizaram os aspectos do disciplinamento e das atitudes, chamando a atenção para o aspecto escolar da reprodução dos interesses do capital;⁷ e de alguns autores franceses como Bourdieu e Passeron (1979) e Launay (1979), que procuram situar a educação do Estado no contexto do capital monopolista. Entre os autores franceses, ênfase para a crítica de Jean Launay, que toma a teoria da educação como investimento por uma *ideologia da seleção*:

Ao invés de perceber que é a partir da produção material que o homem aprofunda seu conhecimento da natureza em todas as suas

⁷ Por suas análises terem uma inspiração marxista, Gintis e Bowles ficaram conhecidos como “radicais americanos” (FRIGOTTO, 1995, p. 43).

dimensões, não apenas presentes mas também passadas e futuras, não somente econômicas, mas também políticas, científicas, culturais, ela limita por sua apresentação, por seu método, o próprio conteúdo da educação. Seu *cogito* é a medida da rentabilidade, e, em emocionante contraponto, algumas frases líricas sobre o bem-estar e o prazer. (LAUNAY, 1979, p. 206).

Launay volta-se contra o caráter restrito da educação enquanto provedora de mão-de-obra qualificada. Se a educação pode fazer mais do que isso, se pode contribuir para, além de melhorar a produtividade, melhorar a vida do homem, por que negligenciar este aspecto? Ele entende, nesse sentido, que as despesas em educação só poderão ser consideradas como despesa final quando, a partir da análise da expansão das capacidades intelectuais do homem na produção e no plano do aumento do valor e da reprodutividade do trabalho dela resultante, se “lutar pela expansão dessas capacidades, não apenas no plano da compreensão dos fenômenos da natureza, mas no dos fenômenos sociais também” (LAUNAY, 1979, p. 206).

Em síntese, a crítica marxista à teoria do capital humano, contemplada acima em alguns aspectos, concentra suas acusações em três áreas: (1) contabilidade do desenvolvimento, (2) distribuição de renda e (3) políticas públicas.

1. No que tange a contabilidade do desenvolvimento ataca-se a pretensão da teoria do capital humano de estipular a contribuição exata dos investimentos em recursos humanos para o crescimento econômico. A educação pode ser positiva ou negativa para o aumento da produção econômica, dependendo do tipo de educação que for praticada. Se a educação se colocar a serviço da manutenção do modelo capitalista, classista, ela vai ser útil ao desenvolvimento econômico, selecionando mão-de-obra e justificando a desigualdade. Mas e se não for esse o modelo educacional desejado, decidindo-se por uma educação conscientizadora, ela não mais será favorável ao modelo econômico capitalista, visto possibilitar o aumento da consciência de classe e a organização dos trabalhadores. A educação não tem, ao contrário do que sustentam os economistas do capital humano, como função principal o desenvolvimento de habilidades ou a transmissão de conhecimento. O aumento da produtividade que pode ser constatado proporcionalmente ao aumento da educação se deve, antes, ao fato de a escolarização: a) fornecer credenciais que facilitam a

supervisão autoritária; b) oportunizar ao empregador a adoção de critérios de seleção que leve em conta os aspectos motivacionais que lhe convém; e c) gerar um grupo seletivo de trabalhadores que, munidos de boa renda e *status*, inviabilizam coalizões de trabalhadores contra os capitalistas.

2. Quanto à relevância do capital humano para a distribuição de renda, levantam-se restrições à idéia de que é possível mensurar uma mudança na distribuição de renda a partir da educação. Essa é uma idéia débil, na medida em que não são consideradas, por parte dos teóricos do capital humano, com igual relevância as variantes da oferta e da demanda de mão-de-obra. Tratam a distribuição de renda como sendo determinada apenas pela oferta de mão-de-obra passando por alto pelas condições da sua demanda. Também ignoram aspectos macroeconômicos decisivos para a distribuição de renda, como é o caso, por exemplo, das mudanças tecnológicas, das estruturas de mercado, etc. Além disso, os partidários da teoria do capital humano assumem como normal e regular o processo de exploração do trabalho. Daí considerarem que a desigualdade de renda é apenas consequência de um desnível em termos de recursos humanos, não percebendo que essa desigualdade de renda é, em grande parte, decorrência das características estruturais da economia capitalista. A diferença de recursos humanos, em verdade, apenas facilita a escolha dos indivíduos que devem preencher determinadas posições no mercado econômico. Com isso combate-se a idéia - ilusória, do ponto de vista marxista - de que uma mais igual distribuição de educação conduz automaticamente a uma menor desigualdade de renda. Uma melhor equalização da educação, sem dúvida, reduz a desigualdade econômica, mas não diretamente; a participação da educação nesse processo é indireta, auxiliando no processo de tomada de consciência da classe explorada, que, uma vez conscientizada, pode impulsionar uma reforma econômica.

3. O uso político da teoria do capital humano é considerado especialmente na área da educação. Partindo de uma análise embasada no custo-benefício, tais políticas acabam negligenciando outros aspectos relevantes da vida do indivíduo. Além do que, em função dos pormenores da teoria do capital humano, confia-se que cada um saiba escolher (escolha racional) o tipo de instrução que lhe de mais retorno. Mas trata-se, no fundo, de mais um mecanismo de controle que, através da remuneração, classifica de antemão o que vale a pena e o que não vale a pena em termos de formação educacional. Pensando nessa linha é o próprio mercado que determina, pela procura, os rumos que a educação deve em cada caso seguir. A escola fica sendo, assim, um espaço de preparação de mão de obra para

a estrutura de produção capitalista. O marxismo critica, nesse sentido, as políticas públicas que, ao investir em educação, o fazem de modo que as escolhas individuais de cada um determinem os rumos a serem seguidos. Não que não confiem na capacidade racional dos indivíduos ou das famílias em elegem o melhor investimento educacional, mas porque esse modelo não pode por si só conduzir a um nível desejado de conscientização. Caso seja isso, que se espera da educação!

De modo geral, as críticas de inspiração marxistas combatem o discurso que pretende explicar a pobreza e a exclusão apenas em termos de carência educacional; questionam a idéia implícita de que o sucesso econômico tem uma relação direta com o grau de instrução. Há outras variáveis a serem consideradas quando se pretende fornecer explicações e pensar soluções para o problema da desigualdade social e econômica.

Cabe mencionar que também tem surgido diversas críticas internas à teoria do capital humano. Apesar da ampla difusão e aceitação de modelos econométricos no campo da teoria da educação, há, ainda hoje, divergência entre os seus defensores, principalmente em função da debilidade das medidas que tentam apreender o impacto da educação sobre o crescimento econômico. Entre as críticas internas mais intensas à teoria do capital humano então, no entender de Pires (2005, p. 102), as chamadas teorias da segmentação e da discriminação do mercado de trabalho, formuladas no campo da economia do trabalho. Essa teoria questiona o pressuposto do pensamento econômico neoclássico, partilhado pela teoria do capital humano, de que há uma relação entre o valor do trabalho e sua produtividade. Acontece que, em função da regulamentação do Estado, da ação sindical e, principalmente, da *segmentação do mercado de trabalho*⁸ o valor do trabalho (salário) não pode mais ser calculado com base na sua produção. Quer dizer, produzir mais não necessariamente implica ganhar mais. Daí a conclusão de que “a remuneração que os indivíduos podem obter ao se empregarem não depende apenas do quanto investiram em capital humano, do quanto se capacitaram, do quanto fizeram para elevar sua produtividade individual” (PIRES, 2005, p. 104). Mas isso, afirmam os partidários da teoria do capital humano, não consiste em uma inadequação na teoria de base, sendo que representa apenas a falta de um amadurecimento que virá com a continuidade da reflexão teórica e do constante esforço de observação empírica. Críticas desse tipo são encaradas, no mais das

⁸ A estratificação do mercado de trabalho se dá de tal modo que os salários passam a depender de características institucionais, de hábitos e rotinas setoriais, de regras internas às firmas e etc.

vezes, como algo natural e necessário ao processo de desenvolvimento de qualquer pesquisa.

Enfim, apesar das críticas podem ser formuladas à teoria do capital humano, vimos que ela, a partir da crise econômica das décadas de 1980 e 1990, passou a ser amplamente difundida, em complemento a proposta neoliberal, que se levantou por ocasião do questionamento do modelo keynesiano de Estado. Assim, ao mesmo tempo em que desaparecia a figura do Estado garantidor de direitos e planejador da vida social, se levantava a idéia de que o indivíduo poderia buscar a condição desejada através de sua própria iniciativa. Em concordância com os preceitos da teoria do capital humano, de que os investimentos que os indivíduos realizam ao se aperfeiçoar, revertem em riqueza para a nação, o Estado teria de investir em educação para desenvolver-se. E alguns organismos internacionais começaram a incentivar e, mesmo, negociar ações nesse sentido. No mais, a crise econômica experimentada nas décadas de 1980 e 1990, combinada com a eclosão do que muitos chamaram de “sociedade do conhecimento” e sua demanda por especialistas, reforçou nas pessoas a crença na educação como solução para os problemas, principalmente os econômicos.

No Brasil, esse cenário levou a realização de reformas para ampliação do sistema educacional. Sob influência de idéias neoliberais, tais reformas representaram estímulos para a entrada do capital privado no mercado educacional, mais especificamente na área do Ensino Superior, o ensino especializante. Veremos no capítulo seguinte, o que essas reformas, realizadas à luz da teoria do capital humano, significaram para a Educação Superior Brasileira.

2 - AS REFORMAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA – 1990-2005

(à luz da teoria do capital humano)

O capítulo anterior tratou, brevemente, da teoria do capital humano. Segundo essa teoria, a educação constitui a chave para o progresso econômico individual e social. De um modo geral, a importância da educação no desenvolvimento econômico já vinha sendo observada de longa data, mas tratava-se, substancialmente, daquela educação tida como fundamental. Não desconsiderando esse tipo de educação, mas pressupondo-a, a renovada versão da teoria do capital humano difundida a partir da crise estrutural dos anos 80 e 90, passa a focar sobretudo a educação especializada, ou seja, os cursos de ensino superior. E é nesse aspecto que são sentidas as principais alterações promovidas pelas reformas políticas levadas a efeito na área. No Brasil, isso pode ser observado claramente na LDB, de 1996. Em torno dessa lei, elaborada à luz da teoria do capital humano, é que o presente capítulo pretende apresentar um panorama geral da educação brasileira, destacando as transformações substanciais que aconteceram após sua criação, especialmente no que tange a modalidade do ensino superior. Esse panorama tem real importância para a compreensão do campo de disputas no mercado de ensino superior da região de Passo Fundo, na medida em que constitui a referência de fundo para a análise.

Apoiando-se em dados e estatísticas, o capítulo traz alguns indicadores centrais que mostram, primeiro, um compulsivo crescimento do número de vagas e de instituições no ensino superior e, depois, a inconstância do mercado em preencher tamanha oferta. Os números revelam, também, que a festejada fórmula da expansão começa, já a partir de 2004, a mostrar deficiências.

Os dados apresentados servem como expressão empírica da nova filosofia do Ensino Superior adotada no Brasil. Uma filosofia voltada a expansão e que, rapidamente, produz um quadro de competição entre as Instituições de Ensino Superior. Quadro esse que será retomado, depois, em perspectiva mais restrita, no Capítulo III.

2.1. Aspectos estruturais da educação brasileira

A educação brasileira organiza-se em três sistemas (federal, estadual e municipal) e rege-se, especialmente, pela Constituição Federal, pela LDB e por uma série de outras leis federais, estaduais e municipais. Além dessa legislação maior, há ainda uma vasta malha de decretos, portarias, pareceres e resoluções emanadas da União (Governo Federal, Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação), dos Estados e Distrito Federal (Governos Estaduais e do Distrito Federal, Secretarias de Estado da Educação e Conselhos Estaduais da Educação) e dos Municípios (Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais da Educação e Conselhos Municipais da Educação).

A Constituição Brasileira, de 1988, define a educação como direito social do cidadão brasileiro (art. 6º) e dever de estado e da família (art. 205). De acordo com as diretrizes e bases emanadas, privativamente, do poder legislativo federal (art.22, XXIV), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dividem a competência de proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23,V) e de legislar, concorrentemente, sobre a matéria (art. 24,IX). Nesse sentido, cabe à União a responsabilidade de organizar “o sistema federal de ensino”, financiar “as instituições de ensino públicas federais” e exercer, em matéria educacional, “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, §1º). O sistema federal compreende a educação superior federal, a educação superior privada e o ensino básico mantido por instituições federais (fundamentalmente, ensino profissional e técnico).

Os Estados e o Distrito Federal, por meio de seus sistemas educacionais, atuam “prioritariamente no ensino fundamental e médio” (art. 211, §3º), público (ao qual têm a obrigação de financiar de modo a oferecê-lo gratuitamente) e privado. Os sistemas estaduais compreendem também a educação superior pública mantida pelos cofres estaduais e pelos cofres dos municípios de sua abrangência.

Finalmente, os municípios têm a responsabilidade prioritária sobre ensino fundamental e sobre a educação infantil (art. 211 §2º), público (ao qual têm a obrigação de financiar de modo a oferecê-lo gratuitamente) e privados.

Para o financiamento da educação pública brasileira, a Constituição Federal estabeleceu, por meio da Emenda nº 14/96, que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da

receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212). Na sua função subsidiária, a União auxilia os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na manutenção e no desenvolvimento da educação básica por vários meios, entre eles o FUNDEF (Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério), o Sistema Nacional de Formação de Professores, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (merenda escolar), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Em relação à Educação Superior, a União auxilia a iniciativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente, por meio do financiamento de projetos de pesquisa e programas de extensão.

2.2. A LDB e a educação superior: o que mudou?

A LDB foi significativa para a transformação do sistema educacional brasileiro na medida em que viabilizou investimentos da iniciativa privada na área do ensino superior, principalmente. E a resposta do mercado foi imediata. Tanto que, de acordo com as tabelas de dados do Inep que cobrem o período de 1991 a 2004, se pode visualizar, com clareza, dois momentos distintos: antes da LDB (1991-1996) e depois da LDB (1996-2004). A LDB aparece como o divisor de águas da educação superior brasileira. Ao sintetizar as idéias da teoria do capital humano, mescladas com a nova política neoliberal, desencadeou profundos processos de reformulação cujos principais resultados são:⁹

1. Crescimento expressivo do sistema, cujos índices, no período, chegam a, aproximadamente, 120%, para instituições e matrículas, e 180%, para cursos. A Tabela abaixo traz os números 1996 e 2004, mais os percentuais de crescimento.

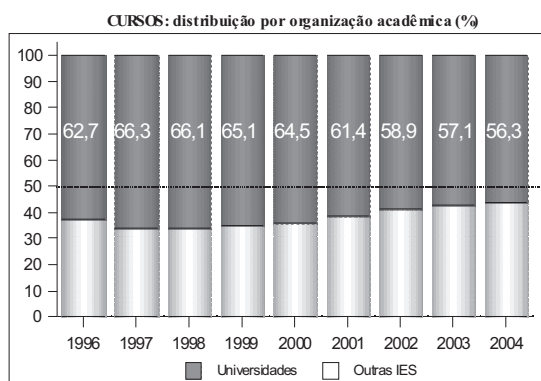
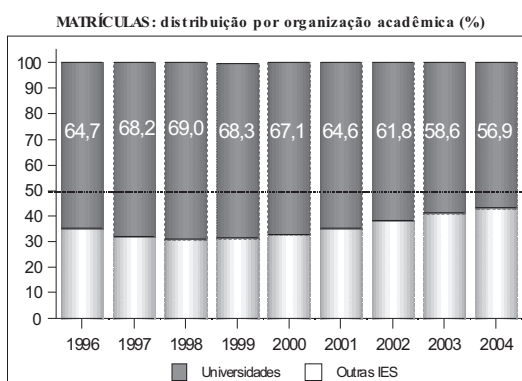
⁹ Os itens 1 a 10, a serem apresentados a seguir, foram (resumidamente) extraídos da publicação do INEP sobre “Educação Superior Brasileira: 1991-2004” lançada em 2006; p. 14-20.

Tabela 1: Distribuição das IES, cursos e matrículas - Brasil 1996 e 2004						
Ano	Ies	%	Cursos	%	Matrículas	▲%
1996	922	-	6.644	-	1.868.529	-
2004	2.013	18,3	18.644	180,6	4.163.733	122,8
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

2. O crescimento verificado se deu principalmente no campo das instituições privadas. A política educacional em vigor criou as condições legais, políticas e ideológicas para que se estabelecesse, no Brasil, um mercado educacional *estricto senso*. Pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, o legislativo brasileiro ratificou a possibilidade de as instituições educacionais operarem com fins lucrativos. Somando a isso as medidas de obstrução do crescimento da educação pública federal, criou-se um solo fértil para a proliferação de instituições privadas, que de 1996 a 2004 obtiveram crescimento de 151,6%. No mesmo período, o crescimento no número de cursos e matrículas foi de 237,8% e 163,5%, respectivamente. O percentual entre público e privado, para instituições, cursos e matrículas, em 1996 e em 2004, está na Tabela a seguir.

Tabela 2: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a categoria administrativa - Brasil 1996 e 2004						
Ano	Instituições (%)		Cursos (%)		Matrículas (%)	
	Públicas	Privadas	Públicos	Privados	Públicas	Privadas
1996	22,9	77,1	44,8	55,2	39,4	60,6
2004	11,1	88,9	33,6	66,4	28,3	71,7
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

3. Ocorreu sensível baixa no percentual de universidades em relação ao total das instituições de ensino superior. O percentual que, em 1996, era de 14,8% baixou, em 2004, para 8,4%. E, apesar da prerrogativa da autonomia, que prevê a abertura de cursos sem autorização do MEC, as Universidades perderam progressivo espaço também na oferta de cursos e na realização de matrículas, como pode ser observado nos Gráficos.

Gráfico 1:**Gráfico 2:**

Fonte: MEC/Inep/Deaes

A prosseguir o ritmo verificado até aqui, em poucos anos, o sistema de educação superior brasileiro terá um perfil não universitário. E o principal estímulo pra esse movimento é dado pelo aparato legal brasileiro que impõe determinadas exigências às universidades, que não são feitas às faculdades, escolas e institutos. Mesmo para com os centros universitários a legislação é muito menos exigente do que para com as universidades, embora as prerrogativas sejam praticamente as mesmas para um e para outro tipo de instituição.

4. Tendo em vista que a expansão da educação superior se deu predominantemente por meio da iniciativa privada, que está sob o controle do sistema federal, a educação superior brasileira experimentou uma centralização progressiva.¹⁰ A Tabela abaixo mostra os dados de 1996 e 2004, segundo o sistema a que as instituições estão vinculadas.

Tabela 3: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo o sistema educacional - Brasil 1996 e 2004

Ano	Instituições (%)	Cursos (%)	Matrículas (%)
-----	------------------	------------	----------------

¹⁰ Isso porque o sistema federal tem sob seu controle as instituições públicas federais e as instituições de educação superior privadas de todo o Brasil, ao passo que os sistemas estaduais têm controle apenas sobre as instituições públicas estaduais e municipais (que no Brasil não são muitas).

	Federais	Estaduais	Federais	Estaduais	Federais	Estaduais
1996	83,3	16,7	79,0	21,0	81,5	18,5
2004	93,2	6,8	79,6	20,4	85,5	14,5
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

5. A expansão da educação superior teve um inequívoco sentido geográfico, pelo menos no que se refere ao ensino, não obstante o predomínio da Região Sudeste ainda ser expressivo. Na Tabela abaixo, estão os percentuais de cada região em 1996 e 2004.

Tabela 4: Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a região - Brasil 1996 e 2004						
Região	Instituições (%)		Cursos (%)		Matrículas (%)	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004
NO	3,7	5,9	6,2	8,2	4,1	6,0
NE	10,5	17,2	15,5	17,8	15,0	16,3
SE	62,4	50,0	47,8	45,8	55,0	49,4
SU	13,2	16,7	22,0	19,1	18,7	19,1
CO	10,2	10,7	8,4	9,1	7,2	9,2
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

6. A expansão da educação superior teve também um sentido de ampliação social, movimento por meio do qual foram incorporados setores sociais, antes, excluídos desse grau de formação. A classe média baixa e os trabalhadores foram atraídos, sobretudo, pelas instituições privadas que passaram a lhes oferecer cursos mais breves, mais baratos e, em tese, mais afinados com a sua destinação profissional. Assim, vemos aparecer em cena a educação superior tecnológica, ofertando muitos cursos e matriculando muitos alunos. A Tabela a seguir mostra o espetacular crescimento da educação tecnológica no Brasil, que ocorre, com muita força, a partir do ano 2000.

Tabela 5: Distribuição dos cursos superiores de tecnologia e matrículas por categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004

Ano	Cursos					Matrículas				
	Total	Públicos	%	Privados	%	Total	Públicas	%	Privadas	%
1996	293	90	30,7	203	69,3	65.215	19.992	30,7	45.223	69,3
2004	1.804	359	19,9	1.445	80,1	153.307	45.573	29,7	107.734	70,3
Δ%	515,7	298,9	-	611,8	-	135,1	128,0	-	138,2	-

Fonte: MEC/Inep/Deaes

7. O modelo de expansão adotado pelo Brasil direcionou a oferta para poucos cursos, os que tinham maior apelo popular, e com isso operou um forte desequilíbrio no panorama das vocações profissionais dos jovens brasileiros. Do total das matrículas na educação superior, em 2004, mais da metade (52,2%) se concentravam em apenas seis cursos: Administração (14,9%), Direito (12,8%), Pedagogia (9,3%), Engenharia (5,9%), Letras (4,7%), Comunicação (4,6%).

8. Ano a ano vem diminuindo, na rede privada, a relação candidato/vaga na graduação presencial. Veja-se na Tabela 6:

Tabela 6: Relação candidato/vaga - Brasil 1996-2004

IES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Geral	4,0	3,9	3,6	3,5	3,3	3,0	2,8	2,4	2,2
Pública	7,5	7,4	7,5	8,0	8,9	8,7	8,9	8,4	7,9
Privada	2,6	2,6	2,2	2,2	1,9	1,8	1,6	1,5	1,3

Fonte: MEC/INEP/Deaes

A relação candidato vaga não é tão decisiva quanto a relação vaga/ingresso, pois, aqui, se pode observar o índice de ociosidade com que trabalham as instituições. A Tabela 7 apresenta os índices.

Tabela 7: Evolução do percentual de vagas ociosas - Brasil 1996-2004									
Categoria	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Geral	19,0	17,9	17,6	18,7	26,2	26,4	32,0	36,9	43,8
Privada	22,9	22,4	21,6	23,0	31,5	31,2	37,4	42,2	49,5
Fonte: MEC/INEP/Deaes									

Note-se que, considerada individualmente, a educação privada apresentou, em 2004, uma ociosidade de quase 50% das vagas oferecidas. O fenômeno é ainda mais saliente se tomarmos apenas a ociosidade apresentada pelos cursos privados de educação tecnológica nos quais o percentual de ociosidade atingiu, em 2004, 58,2%. O desaquecimento do mercado educacional, expresso especialmente pelo desequilíbrio apresentado entre oferta e procura, é, por certo, o responsável pela queda na taxa de crescimento averiguada nos últimos anos, como se pode observar na Tabela 8.

Tabela 8: Percentuais de crescimento de instituições, cursos e matrículas - Brasil 2001-2004				
Variável	2001	2002	2003	2004
Instituições	17,9	17,7	13,6	8,3
Cursos	14,8	18,5	14,3	13,3
Matrículas	12,5	14,8	11,7	7,1
Fonte: MEC/INEP/Deaes				

9. Considerando-se a titulação, os indicativos da Tabela 9 revelam que as funções docentes estão se qualificando num ritmo que acompanha o crescimento do sistema de educação superior.

Tabela 9: Distribuição das funções docentes por titulação - Brasil 2001-2004				
Titulação	2001	2002	2003	2004
Doutor	21,0	20,9	21,4	20,9
Mestre	33,2	35,0	35,1	35,4
Especialista	31,0	29,8	29,4	29,9
Fonte: MEC/INEP/Deaes				

Mas há de se considerar, aqui, que as funções docentes, considerada a titulação, estão mal distribuídas no sistema da educação superior brasileira. Ancorados pela legislação brasileira que exige titulação de mestre e doutor apenas para universidades e essa exigência não distingue um percentual de mestres e outro de doutores, as instituições privadas se atém à contratação de mestres, deixando para as instituições públicas a contratação de doutores. Assim, em 2004, por exemplo, 62,5% das funções docentes exercidas por doutores estavam em instituições públicas e apenas 37,5% em instituições privadas (embora estas detivessem 66,4% de todas as funções docentes).

10. O nível de exclusão econômico-social do Brasil é de tal forma acentuado que, apesar da extraordinária expansão do sistema de educação superior averiguada nos últimos anos, a taxa de escolarização superior ainda é muito baixa. De acordo com os dados da PNAD/IBGE, a taxa de escolarização bruta, em 2004, era de 18,6% e a líquida de, apenas, 10,5%. Isso quer dizer que, no primeiro caso, todos os alunos matriculados na educação superior equivalem a 18,6% dos brasileiros que estão na faixa etária de 18 a 24 anos. No segundo caso, ou taxa líquida, tem-se que os jovens entre 18 e 24 anos que freqüentam a educação superior equivalem a, apenas, 10,5% de todos os brasileiros que estão nessa faixa etária (18-24 anos). Na Tabela abaixo, o quadro da taxa bruta e da taxa líquida do Brasil e de cada unidade da federação.

Tabela 10: Taxa de escolarização bruta por nível de ensino segundo a Unidade da Federação – 2004

UF	Taxa Bruta	Taxa Líquida	UF	Taxa Bruta	Taxa Líquida	UF	Taxa Bruta	Taxa Líquida
AC	15,1	6,1	MA	10,4	4,8	RN	9,8	5,6
AL	8,9	4,0	MT	17,2	8,1	RS	25,2	14,4
AP	19,2	8,2	MS	20,4	11,6	RJ	25,5	14,4
AM	13,0	5,3	MG	18,8	10,4	RO	15,1	7,6
BA	10,5	5,5	PR	28,3	17,0	RR	13,9	4,9
CE	12,2	6,4	PB	10,8	5,7	SC	26,1	14,1
DF	34,8	17,7	PA	9,0	4,4	SE	17,1	7,7
ES	22,0	11,9	PE	11,0	6,3	SP	22,4	13,9
GO	22,1	12,1	PI	13,5	6,5	TO	19,2	10,1
BRASIL							18,6	10,5
Fonte: IBGE – PNAD 2004. Tabela elaborada pelo MEC/INEP/DTDIE								

Em nove de janeiro de 2001, o Presidente da República sancionou a Lei nº 10.172, instituindo o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos. No que se refere à Educação Superior, a primeira e mais importante meta do PNE é: “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”. O PNE tem o ano 2011 como data limite para a realização de suas metas. Os números e observações que fornecemos acima indicam que o Brasil terá muita dificuldade de atingir essa meta do Plano.

O PNE foi elaborado num contexto de forte expansão da educação superior, impulsionada pelos dispositivos heterodoxos (e liberais) da LDB. O espírito da LDB tem o marca da flexibilização da educação e, de modo especial, da diversificação das formas de oferta, das instituições ofertantes e dos cursos ofertados. Entendemos que a ansiedade novidadeira dos anos 90 é, em grande parte, responsável pelas ousadias expansionistas experimentadas pelo sistema de educação superior brasileiro que não foram pequenas. Parte significativa dessa ansiedade se deveu às preocupações dos poderes públicos e de organismos da sociedade

civil em melhorar os índices de escolarização da população; outra parte dessa ansiedade, entretanto, devemos atribuí-la a um ineludível encantamento pela chamada “revolução tecnológica” e pelo mercado globalizado, uma realidade quase escatológica carregada de promessas e de um profundo fatalismo. Devemos adicionar a isso também a expectativa de muitos investidores de ganhar dinheiro com o negócio da educação ou de, pelo menos, não perder mercado. Isso tudo esteve no contexto da criação de um mercado educacional jamais visto neste país.

Não obstante, provavelmente chegaremos em 2011 bastante longe das metas propostas no PNE, no Plano de Governo e no Anteprojeto de Reforma da Educação Superior. O Plano Nacional de Educação tende a ser mais uma lei de efeito precário porque, no Brasil, se costuma pensar a educação como um campo autônomo e isolado das demais dimensões de nossa formação social. Pior ainda: se imagina a educação como uma esfera sobrevoante, cheia de virtualidades e capaz de corrigir as mazelas geradas nos vários entroncamentos das relações econômicas e sociais. Seguidamente, se toma o exemplo de sistemas educacionais praticados por outros países para admoestar os administradores do Brasil de como devem proceder com a educação tupiniquim, sem, evidentemente, perguntar como é que esses “países-modelo” tratam econômica e socialmente suas populações. Se tomássemos como exemplo as sociedades cujo tratamento dispensado às classes populares fosse semelhante ao que ocorre no Brasil, veríamos, meridianamente, que seus sistemas educacionais são tão degradados e impotentes quanto o nosso. É preciso ter a coragem de dizer que o regime de propriedade, entre nós, gera um apartheid social intransponível por qualquer dos meios que não impliquem na reestruturação das condições de produção. Planos de democratização educacional são enganadores quando desacompanhados de planos de democratização econômica e social. É por isso que, apesar do PNE, a educação brasileira chegará em 2011 revelando sua indisfarçável faceta elitista e segregadora.

Por fim, é preciso dizer que as considerações contidas nos 10 tópicos acima elencados oferecem um panorama da educação superior brasileira que só pode ser bem compreendido sob a perspectiva da política educacional que lhe deu impulso. Esta, por sua vez, expressa um contexto bem amplo de relações econômicas e políticas vividas pelo Brasil nos tempos recentes. Considere-se, por exemplo, para a compreensão do período pré-LDB, as crises e contradições dos anos 1980, que poderiam ser descritas, sucintamente, como as relações estabelecidas, de um lado, pela redemocratização (Diretas Já, Constituinte, LDB, primeira eleição direta à Presidência pós-Golpe Militar, impeachment presidencial) e, de outro, pelo

acentuado déficit social e produtivo do país, produzido pela ação de políticas nacionais orientadas por organismos econômico-financeiros multilaterais. Nesse período, em que também se iniciaram as mudanças estruturais que levaram à desregulamentação e à abertura ao capital internacional, o sistema educacional permaneceu quase imóvel, esperando a sedimentação dos debates e embates que desaguaram na LDB. Debates e embates que se faziam, é preciso dizer, fundamentalmente em torno da teoria do capital humano, agora envolto pelas idéias neoliberais que acabavam de se tornar hegemônicas. E como não soubesse o que oferecer ao povo como anteparo à avalanche de desemprego e exclusão social que o capital globalizado ocasionava, o discurso neoliberal começou a jogar todas as fichas na educação (como se esta fosse a panacéia para a crise social).

A LDB, em sua condição de aparato legal que sintetiza o enquadramento do sistema educacional às regras do mercado, deu origem a um outro momento no quadro da educação superior brasileira. Corresponde ao período em que o recrudescimento da liberalização e internacionalização da economia que se traduz, entre outras dimensões, pelo fluxo desinibido do capital financeiro; pela intensa privatização do patrimônio estatal e dos serviços públicos, combinada com o ajuste fiscal; pela liberalização comercial, aliada a incentivos aos investimentos externos; e pelas reformas que atingem em especial os direitos dos trabalhadores, entre elas, a da previdência/seguridade social e a que visa desregulamentar e flexibilizar as relações de trabalho. Criou-se, assim, um clima de insegurança e instabilidade no mundo do trabalho, que acabou mobilizando uma grande fatia da população a buscar qualificação (diplomas de educação superior) na esperança de garantir uma sorte melhor no então complicado mercado de trabalho. A iniciativa privada percebeu a oportunidade de negócio que aí se desenhava e logo, logo começaram a se disseminar por todo o Brasil instituições de ensino superior com fins lucrativos. A presença de concorrência qualificada obrigou toda a rede privada a se mobilizar na mesma direção, levando ao fenômeno que pode ser resumido no trinômio “expansão-diversificação-privatização” (INEP, 2006, p.21). Em virtude dessa resposta positiva dada pela iniciativa privada na oferta da educação superior, passou-se a considerar justificada tal política educacional e, sendo assim, não mais havia motivos para expandir a rede pública.

O modelo político que abrigou a LDB e lhe deu materialidade por vários anos acreditava, portanto, que a lei da oferta e da procura tinha força suficiente para democratizar a educação e elevar-lhe a qualidade. O sistema seria mais saudável, mais democrático e mais adaptado à nova realidade brasileira e mundial se muitas instituições participassem da

oferta de educação superior, se os cursos tivessem a plasticidade exigida pelo novo momento da ciência, da técnica e da cultura, se as profissões acompanhassem a velocidade das relações produtivas globalizadas. Ao Estado bastaria avaliar e, com isso, disponibilizar à sociedade os elementos necessários para fazer progredir o melhor, o mais qualificado e, também, o mais barato.

2.3. Os números da transformação

A expansão havida, já nos primeiros anos que se seguiram à LDB, criou, no nosso modo de ver, uma ilusão quanto às possibilidades futuras desse ramo do sistema educacional brasileiro, o que, certamente, motivou a construção de metas inexecutáveis. Nas Tabelas 11 e 12, aparecem os números da evolução da educação superior brasileira (matrículas da graduação presencial e instituições) com seus percentuais de crescimento, donde a evidência de um período de expansão acelerada na década de 1970 (223,7% e 51,5%, para matrículas e instituições, respectivamente), um período de quase estagnação na década de 1980 (11,8% e 4,1%), um período de crescimento modesto das matrículas na primeira parte da década de 1990, apesar do número de instituições ter permanecido praticamente o mesmo (21,3 e 0,4%), e uma explosiva retomada da expansão nos anos posteriores à LDB (122,8% e 118,3%, para matrículas e instituições).

Tabela 11: Matrículas da educação superior, segundo a categoria administrativa - Brasil 1970, 1980, 1990, 1996 e 2004

Ano	Total	▲%	Públicas	▲ %	Privadas	▲ %
1970	425.470	-	210.613	-	214.865	-
1980	1.377.286	223,7	492.232	133,7	885.054	311,9
1990	1.540.080	11,8	578.625	17,6	961.455	8,6
1996	1.868.529	21,3	735.427	27,1	1.133.102	17,9
2004	4.163.733	122,8	1.178.328	60,2	2.985.405	163,5

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Tabela 12: Instituições de educação superior, segundo a categoria administrativa - Brasil 1970, 1980, 1990, 1996 e 2004

Ano	Total	▲ %	Públicas	▲ %	Privadas	▲ %
1970	582	-	147	-	435	-
1980	882	51,5	200	36,1	682	56,8

1990	918	4,1	222	11,0	696	2,1
1996	922	0,4	211	-5,0	711	2,1
2004	2.013	118,3	224	6,2	1.789	151,6
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

Em relação aos cursos, não dispomos de dados completos para todo o período em análise. Por isso, a Tabela abaixo parte de 1980. A oferta de novos cursos teve um crescimento negativo na década de 1980 (-10,2%), um crescimento saliente de 1990 a 1996 (41,0%) e um crescimento espetacular depois da LDB (180,6%).

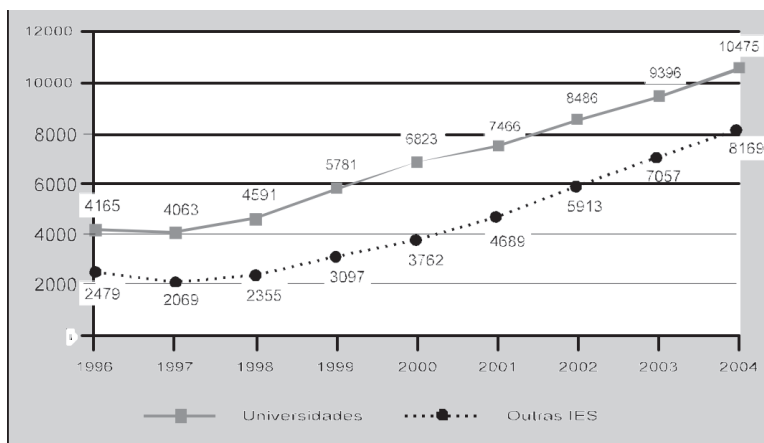
Tabela 13: Cursos de graduação presencial, segundo a categoria administrativa - Brasil 1980, 1990, 1996 e 2004						
Ano	Total	▲ %	Públicos	▲ %	Privados	▲ %
1980	5.248	-	-	-	-	-
1990	4.712	-10,2	2.001	-	2.711	-
1996	6.644	42,0	2.978	48,8	3.666	35,2
2004	18.644	180,6	6.262	110,3	12.382	237,8
Fonte: MEC/Inep/Deaes						

Observe-se a diferença dos índices de crescimento das matrículas em relação aos índices de crescimento das instituições dos períodos anteriores em comparação com o último período. Note-se que, nos períodos anteriores, as matrículas cresceram 223,7%, 11,8% e 21,3% e as instituições cresceram, respectivamente, apenas 51,5%, 4,1% e 0,4%. No último período, as matrículas cresceram 122,8%, mas as instituições chegaram quase nos mesmo percentual: 118,3%.

Infere-se disso que o crescimento anterior se deu mais em função ou da abertura de novas vagas nos cursos existentes (sobretudo na década de 1980, na qual o crescimento dos cursos foi negativo) ou da criação de novos cursos pelas instituições existentes (primeira parte da década de 1990). No último período, foi a criação de novas instituições e de novos cursos que conduziram a expansão. Experimentamos, então, uma avalanche de pequenas instituições em disputa por um mercado educacional que se restringe, proporcionalmente, numa velocidade espantosa. Essas pequenas instituições abriram todos os cursos que puderam, obrigando as instituições universitárias a fazerem o mesmo, sob pena de perderem sua tradicional hegemonia no contexto da educação superior brasileira. O resultado disso é mostrado pelo Gráfico 3, onde se pode ver duas linhas alçando vôo em

1997 e mantendo-se numa rota ascendente até 2004. Observa-se também que as Universidades levaram certa vantagem até o ano 2000, começando, daí para frente, a perder, silenciosamente, terreno.

Gráfico 3: Crescimento dos cursos de graduação presencial em Universidades e outras IES – Brasil 1996-2004



Fonte: MEC/Inep/Deaes

Analisando-se os dados sob a ótica da classificação das instituições, cursos e matrículas, segundo a “Categoria Administrativa” (público e privado), a expansão do sistema revela o grande impacto da iniciativa privada. É incontestável a opção em favor do empreendimento particular assumida pelas políticas educacionais a partir de meados dos anos de 1960, sob o patrocínio do liberalismo autoritário do regime militar e, mais tarde, do neoliberalismo fanatizado pelos modelos mercantis da globalização. Os três quadros anteriores mostram que, em relação ao último período, enquanto as matrículas públicas cresceram 60,2%, as matrículas privadas cresceram 163,5%; enquanto as instituições públicas cresceram 6,2%, as instituições privadas cresceram 151,6%; e, enquanto os cursos públicos cresceram 110,3%, os privados cresceram 237,8%.

A Tabela a seguir mostra os percentuais público/privado em relação ao total, na seqüência histórica assumida pelas tabelas anteriores. Ficam, ali, evidenciados os momentos brandos e os momentos radicais da privatização do sistema de educação superior brasileiro.

Tabela 14: Percentuais de matrículas, instituições e cursos de graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil 1970, 1980, 1990, 1996 e 2004						
Ano	Matrículas (%)		Instituições (%)		Cursos (%)	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicos	Privados
1970	49,5	50,5	25,3	74,7	-	-
1980	35,7	64,3	22,7	77,3	-	-
1990	37,6	62,4	24,2	75,8	42,5	54,5
1996	39,4	60,6	22,9	77,1	44,8	55,2
2004	28,3	71,7	11,1	88,9	33,6	66,4

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Considerando-se o binômio público-privado não enquanto estatuto jurídico das instituições, mas como ensino gratuito/ensino pago, os índices pesam ainda mais para o lado do privatismo, pois, nesse caso, devemos inserir os números referentes às instituições municipais no rol das instituições de ensino pago, já que, com pudemos confirmar, todas elas cobram mensalidades. Assim, em relação a 2004, por exemplo, temos o seguinte quadro:

Tabela 15: Matrículas, instituições e cursos de graduação presencial, segundo as modalidades gratuitas e pagas – Brasil 2004						
Ano	Matrículas (%)		Instituições (%)		Cursos (%)	
	Gratuitas	Pagas	De ensino gratuito	De ensino pago	Gratuitos	Pagos
2004	25,1	74,9	8,0	92,0	30,8	69,2

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Os percentuais que, de acordo com a coleta tradicional do censo da educação superior, dividem as matrículas de 2004 em 28,3% públicas e 71,7% privadas, na nova sistemática, resultam em 25,1% gratuitas e 74,9% pagas. O mesmo acontece com as instituições e, neste caso, temos não 11,1% de instituições públicas e 88,9% privadas, mas 8,0% que ministram ensino gratuito e 92,0% que ministram ensino pago. Idêntico perfil revela os

índices dos cursos de graduação presencial que, em vez de 33,6% de cursos públicos e 66,4% privados, apresentam um percentual de 30,8% de cursos ofertados gratuitamente e 69,2 ofertados mediante pagamento de mensalidades.

2.4. Os impasses do mercado educacional

Apesar da espetacular desenvoltura manifestada pela rede privada no final dos anos de 1990 e início da década de 2000, sobre a qual assentou o principal da expansão da educação superior brasileira, é temeroso afirmar que ela manterá, no futuro próximo, os mesmos percentuais de crescimento manifestados até aqui. Há evidentes sinais de que a fase de ouro da expansão privada está por findar. Vamos a eles:

a) *Os sentidos da expansão.* A expansão da educação superior operou em dois sentidos: para o lado, movimento pelo qual as IES incorporaram os setores médios que ainda não tinham acesso à educação superior; e para baixo, movimento pelo qual foram incorporados significativos contingentes das classes populares. Tanto um movimento quanto o outro implicaram na abertura de muitas vagas (em cursos distintos segundo os segmentos sociais que se queria incorporar) e, ao mesmo tempo e de modo especial, uma ampliação geográfica da malha institucional. São raras as cidades de médio porte que ainda não têm, ao menos, uma instituição de educação superior. Mesmo algumas cidades de pequeno porte, de 20 mil habitantes ou menos, já contam com uma faculdade funcionando no local. Segundo dados do Cadastro das Instituições de Educação Superior (Inep/MEC), havia, no final de 2005, instituições de educação superior (ou, ao menos, um curso) instaladas em 1.620 municípios brasileiros, isso dá um percentual de 29,1% em relação à totalidade das sedes municipais (5.561). Os outros 3.941 municípios (70,9%) são, via de regra, pequenos municípios (60,9% têm menos de 10 mil habitantes; 26,2% têm entre 10 mil e 20 mil; 8,0% têm entre 20 e 30 mil; e, apenas 4,9% têm mais de 30 mil habitantes) que não comportam a presença de uma IES, servindo-se, por isso, das instituições instaladas em municípios próximos.¹¹ Aqueles poucos municípios que têm um expressivo

¹¹ Basta visitar algumas instituições de ensino superior do interior do Rio Grande Do Sul, no período da noite, especialmente, para ver o grande número de ônibus, vindos das proximidades, transportando alunos para os cursos superiores noturnos. Pode-se observar

contingente populacional e não contam com a presença da educação superior são caracterizados por uma generalizada pobreza e por baixos índices de escolaridade, fatores que desestimulam o empreendimento acadêmico privado em seu território. Na Tabela 16, aparece o número dos municípios brasileiros, por região, os municípios com IES instalada e em funcionamento e os municípios sem IES instalada e, nesse caso, classificados segundo o número de habitantes (os dados da população são do IBGE/2000).

Tabela 16: Municípios brasileiros, por região, com IES instalada e sem IES instalada, segundo a população em 2000

Regiões	Municípios		Municípios sem IES								
	Total	Com IES	Total	Até 9999 h				30000 ou mais h			
				Até 9999 h	10000 a 19999 h	20000 a 29999 h	30000 ou mais h				
NO	449	274	175	77	44,0%	59	33,7%	30	17,1%	9	5,1%
NE	1.792	360	1.432	637	44,5%	501	35,0%	173	12,1%	121	8,4%
SE	1.668	568	1.100	766	69,6%	228	20,7%	62	5,6%	44	4,0%
SU	1.189	275	914	682	74,6%	179	19,6%	39	4,3%	14	1,5%
CO	463	143	320	240	75,0%	66	20,6%	11	3,4%	3	0,9%
Total	5.561	1.620	3.941	2.402	60,9%	1.033	26,2%	315	8,0%	191	4,9%

Fonte: MEC/Inep/Deaes, 2005 e IBGE, 2000.

As instituições já assentadas se apressaram em abrir novos campi e novos cursos, premidas pela necessidade de garantirem e ampliarem seus espaços frente à voracidade da concorrência. Desse modo, a iniciativa privada não só disputou, palmo a palmo, o mercado educacional dos grandes centros populacionais, mas também o vasto território interiorano, fazendo surgir, da noite para o dia, uma malha institucional complexa e diversificada, seja do ponto de vista do perfil institucional, do tamanho do empreendimento ou da qualidade dos serviços prestados.

Com a oferta de um número de vagas sempre crescente, a iniciativa privada possibilitou o ingresso aos bancos escolares superiores de um expressivo contingente de candidatos que tradicionalmente eram eliminados pelos concorridos vestibulares. Esse novo personagem da academia é, geralmente, oriundo das classes populares e sua presença é detectada, de modo especial, nos cursos oferecidos no turno da noite, sinalizando que, via de regra, esse

também como a implantação dessas IES fez crescer o ramo da construção civil, impulsionado pela demanda daqueles alunos que não podem realizar o movimento diário de ir e vir, tendo de fixar residência na cidade onde passam a estudar.

aluno trabalha durante o dia. O Censo da Educação Superior de 2004 detectou que 58,9% dos alunos dos cursos superiores presenciais estudam à noite. Se considerarmos apenas a rede privada, esse percentual sobe para 68,0%. A presença do aluno oriundo das classes populares é sentida, ainda, na tesouraria das instituições como inadimplente ou, nos setores de atendimento ao estudante, como candidato a alguma forma de bolsa de estudo ou de crédito educativo. As fichas socioeconômicas do Enade e, principalmente, o atestado de hipossuficiente apresentado pelos alunos que pleiteiam o ProUni demonstram cabalmente que há, nos bancos escolares superiores, gente sem condições econômicas para aderir à educação superior privada.

O Enade 2004, por meio do questionário socioeconômico, concluiu que 73,9% dos ingressantes e 64,5 dos concluintes dos cursos da área da saúde e das ciências agrárias (foram essas as áreas que participaram do Enade naquele ano) provêm de famílias cujos membros percebem até 10 salários mínimos (R\$ 2.600,00 - valores de 2004). Se tomarmos aqueles que provêm de famílias cujos membros percebem até 3 salários mínimos (R\$ 780,00), os percentuais são os seguintes: 24,4% para os ingressantes e 17,6 para os concluintes. Note-se que, no período de duração de um curso, o índice cresceu, no primeiro caso, em quase 10 pontos percentuais e, no segundo caso, em quase 7 pontos percentuais. Isso significa que ou o campus está “empobrecendo”, ou o campus expulsa mais facilmente os pobres. As duas alternativas, provavelmente, sejam verdadeiras.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o ProUni, diz, no § 1º do Art. 1º: “A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).” E no § 2º do mesmo artigo diz: “As bolsas de estudo parciais (...) serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos (...).” Ora essa renda familiar denota, sem sombra de dúvidas, que a educação superior privada está já atraindo para si um significativo contingente de estudantes que não têm nenhuma perspectiva de cumprir com as obrigações financeiras exigidas pelas mensalidades dos cursos pagos. Um salário mínimo e meio como renda per capita familiar não é renda que permita a realização de um curso superior em instituições privadas. Note-se que, na primeira edição do ProUni, 343.812 candidatos se inscreveram. Esse número, embora elevado, não representa ainda a totalidade dos alunos que se enquadram nas exigências postas pelo Programa, pois se restringe ao universo das instituições que aderiram ao

ProUni e, nesse universo, àqueles que conseguiram se mobilizar em tempo para se inscreverem.

As notícias que nos vêm de instituições particulares trazem as preocupações dos administradores com os altos índices de inadimplência (fala-se em índices próximos a 20%).¹² Há instituições que, para contornarem essas situações, instituem seus próprios programas de crédito educativo, estimulando, com isso, o endividamento precoce dos jovens e tornando-se credoras deles por vários anos para além do tempo de duração do curso.¹³ Outras flexibilizam, em tudo o que podem, os pré-requisitos das disciplinas para permitirem que os alunos se matriculem em número de créditos compatível com a sua

¹² Uma manchete do jornal *Folha Online*, de 11.10.2007, anuncia: “Ensino Superior de SP tem inadimplência de 23,7%, diz sindicato”. A reportagem especifica que, considerado separadamente, o índice na região metropolitana atinge 31,6%.

¹³ União, Estados e Municípios também operam nessa lógica ao instituir seus programas de crédito educativo. Trata-se, nesse caso, de uma das maiores contradições do sistema educacional brasileiro: os mais pobres arcam com os custos de sua formação, ainda que às custas de um endividamento precoce, enquanto muitos dos filhos da elite econômica contam com o benefício do dinheiro público para realizarem seus cursos superiores (os mais caros). O Instituto Datafolha de São Paulo realizou, nos dias 14, 15, 21 e 28 de fevereiro de 2005, uma pesquisa com os calouros dos 18 cursos mais disputados da USP (Universidade de São Paulo) e detectou que o “Olimpo da USP é masculino, branco e muito rico”. Os cursos pesquisados foram: Medicina, Audiovisual, Relações Internacionais, Jornalismo, Direito, Ciências Biológicas, Publicidade, Editoração, Administração, Economia, Artes Cênicas/Bacharelado, Engenharia, Matemática Aplicada, Matemática Aplicada e Computacional, Psicologia, Veterinária, Farmácia Bioquímica e Relações Públicas. Dos calouros desses cursos, 78% são de cor branca, 14% amarela e, apenas, 7% são da cor preta/parda; 55% são da classe A, 38% da classe B e apenas 6% são da classe C; 66% são do sexo masculino. “Medicina tem os calouros mais ricos: nada menos do que 68% enquadram-se na classe A. Pior: 22% são da A1, o pico culminante da pirâmide social, com renda média familiar estimada em R\$ 7.793,00. Na população da Grande São Paulo, os membros desse extrato privilegiado são apenas 1% do total” (Folha de S. Paulo, Especial 20, sexta-feira, 29 de abril de 2005). De acordo com o Censo da Educação Superior, no contexto brasileiro, onde, em 2004, apenas 25,1% dos alunos da educação superior freqüentavam cursos gratuitos, 52,1% dos alunos da medicina estudavam em instituições públicas. O perfil desses alunos apresenta, entre outros, os seguintes traços: cor branca (perto de 70%), faixa econômica elevada, escolaridade dos pais elevada, ensino médio feito em escola particular e domínio de língua estrangeira (ver questionário socioeconômico do Enade).

possibilidade de pagamento. O tempo médio para conclusão dos cursos, nesses casos, se amplia significativamente, retardando, para esses jovens, o usufruto do investimento feito. Outras, ainda, diminuem o valor das mensalidades e aumentam o número das vagas, imaginando compensar com vantagem de um lado o que perdem de outro.

b) *Ociosidade e evasão*. Mais vagas, até aqui, significou principalmente mais matrículas; de ora em diante, mais vagas significarão principalmente maior ociosidade. Essa ociosidade está sendo gerada tanto pela reduzida demanda face à generosa oferta, quanto pelo elevado índice de evasão. A Tabela a seguir mostra um percentual bastante elevado de evasão nos últimos anos.

Ano	Evasão (%)
1999	36,8
2000	38,6
2001	39,2
2002	40,8
2003	41,1
2004	39,6
Fonte: MEC/Inep/Deaes	

A relação candidato/vaga tem diminuído nos últimos anos para a rede privada, imprimindo, por conta de sua predominância, um ritmo decrescente à performance geral, como se pode observar na Tabela que segue:

Ano	Pública	Privada	Total
1996	7,5	2,6	4,0
1997	7,4	2,6	3,9
1998	7,5	2,2	3,6
1999	8,0	2,2	3,5
2000	8,9	1,9	3,3
2001	8,7	1,8	3,0
2002	8,9	1,6	2,8
2003	8,4	1,5	2,4
2004	7,9	1,3	2,2
Fonte: MEC/Inep/Deaes			

Os índices da relação candidato/vaga, assim como o número de candidatos, não expressa a realidade dos candidatos individuais. Em 2004, por exemplo, houve 5.053.922 candidatos para um total de 2.320.421 vagas. Isso dá uma relação de 2,2 candidatos por vaga, mas não quer dizer que para cada vaga existisse, de fato, 2,4 pessoas; nem que os mais 5 milhões de candidatos representassem mais de 5 milhões de pessoas interessadas em ingressar no ensino superior. No conceito utilizado pelo Censo da Educação Superior do Inep, um candidato representa uma inscrição e, como sabemos que muitas pessoas se inscrevem em mais de um vestibular no mesmo ano, devemos concluir que necessariamente o número de pessoas é sempre inferior ao número de candidatos. Sabemos também que, em 2004, do total de vagas disponíveis no ensino superior (2.320.421), apenas 1.303.110 foram preenchidas, permanecendo ociosas 1.017.311 vagas (46,8%). A Tabela 7, acima, apresentou a evolução percentual das vagas ociosas na educação superior brasileira, de 1996 a 2004. Os índices revelam uma situação preocupante, especialmente para a rede privada, que, em 2004, permaneceu com 49,5% das vagas ociosas. Vários fatores explicam essa ociosidade, mas não devemos desprezar o fator ausência de candidatos (indivíduos).

Os dados, embora não muito precisos, mostram que pouco mais do que 10% dos jovens na faixa de 18 a 24 anos estão nos bancos escolares superiores, dando a entender que há uma grande quantidade de pessoas aptas a entrar na universidade. Não temos, porém dados que mostrem quantos estão, verdadeiramente, na condição de candidatos. Quantos desses têm ensino médio completo? Quantos, apesar de ensino médio completo, têm condições objetivas (sobretudo, econômicas) para freqüentar o ensino superior? Quantos querem cursar ensino superior? O conjunto dos candidatos represados é, pois, indefinido e impreciso. Quantos indivíduos desse conjunto poderão ser mobilizados, com base em condições reais, para entrar na educação superior até 2011 é uma incógnita, porém, certamente, o seu número não deve ser superestimado tendo em vista que, com a oferta disponibilizada nos últimos anos, quem tinha condições e interesse de freqüentar um curso superior já deve tê-lo feito. A massa excluída, seja dessa suposta demanda reprimida, seja dos que, hoje, concluem o ensino médio e não ingressam na educação superior, tende a se homogeneizar no conjunto dos que não têm condições econômicas (os pobres) para ascender aos bancos escolares das IES.

c) *O gargalo do ensino médio.* O ensino médio, por sua vez, na dinâmica atual, já não consegue formar tantos alunos quantas são as vagas do ensino superior. Pela primeira vez na história, em 2003, o número de vagas disponibilizado na educação superior superou o número de concluintes do ensino médio do ano anterior (1/0,9), situação que se aprofundou em 2004 (1/0,8). A Tabela abaixo apresenta uma seqüência histórica na qual os números das vagas da educação superior são comparados com os números dos concluintes do ensino médio regular do ano anterior (os alunos do ensino médio que concluem num ano, só vão bater às portas da educação superior a partir do ano seguinte).

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Concluintes do Ensino Médio	1.535.943	1.786.827	1.836.130	1.855.419	1.884.874	1.851.834
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vagas na Educação Superior	969.159	1.216.287	1.408.492	1.773.087	2.002.683	2.320.421
Relação vaga/concluente	1/1,6	1/1,5	1/1,5	1/1	1/0,9	1/0,8
Fonte: MEC/Inep/Deacs/Daeb						

Note-se que o índice de crescimento dos concluintes do ensino médio, que, de 1998 a 2003, foi de 20,6%, é infinitamente inferior ao índice de crescimento revelado pelas vagas ofertadas na educação superior, que, de 1999 a 2004, foi de 139,4%. Não há, pois, perspectiva de que, no curto prazo, esse impasse seja resolvido. Mesmo que as vagas do ensino superior aumentem muito pouco, haverá dificuldades para o ensino médio formar tantos alunos quantas são essas vagas. De 2002 para 2003, os concluintes do ensino médio regular diminuíram em 33.040 alunos, o que indica ser esse nível de estudos o principal gargalo na trajetória de ascensão escolar dos jovens brasileiros.

De acordo com os dados do Censo Escolar do Inep, a maioria das matrículas no ensino médio (87,6%) está na escola pública e isso indica que, no geral, essa população terá dificuldades financeiras para aderir à educação superior paga. Expectativas ainda mais modestas alimentam os 980.743 alunos, que, em 2003, cursavam o ensino supletivo. Estes, além dos limites impostos pelas condições financeiras, têm barreiras mais salientes ligadas à idade, a projetos modestos de vida profissional, a deficiências culturais para enfrentar e manter-se numa sala de aula de grau superior e, também, a preconceitos.

d) *A distribuição de renda no Brasil*. O termômetro da educação privada, seja no que diz respeito à sua expansão seja no que se refere à qualidade de seu trabalho acadêmico, se move pela temperatura do potencial econômico de sua clientela. Portanto, para a manutenção dos atuais índices de expansão e para a qualificação da rede privada devemos pressupor que haja, no curto prazo, um forte ciclo de desenvolvimento econômico, acompanhado de uma efetiva e corajosa distribuição de renda. Ora, se o crescimento econômico tem sido, sob todos os pontos de vista, modesto, a distribuição de renda é ainda menos evidente. A Revista *Carta Capital*, de 31/8/2005, registra a decepção de Paul Krugman¹⁴ com os rumos da economia brasileira: “Os problemas sociais são grandes, cresceu a desigualdade de renda. Eu esperava uma nova era, com a diminuição das disparidades de riqueza” (p. 21). As políticas sociais do governo estão longe de compensar a lógica concentradora do capital. O Brasil segue mantendo uma elite, constituída por 1% da população, que obtém rendimentos equivalentes ao que percebem os 50% de brasileiros situados na faixa inferior da pirâmide social.

O IBGE, em pesquisa de 2003, mostra que 85,5% das famílias brasileiras têm algum grau de dificuldade para chegar ao final do mês com o rendimento que obtêm.¹⁵ Não é de admirar já que, como mostra ainda o IBGE, no mesmo ano, das 48.534.638 famílias brasileiras, 51,3% percebiam até R\$1.000,00. Vista sob outro ângulo, a renda dos brasileiros revela a mesma faceta perversa. Novamente de acordo com dados do IBGE, das 142.980.324 pessoas residentes com mais de 10 anos de idade, 84,5% percebiam, em 2003, até 3 salários mínimos mensais (incluindo 35,7% que não percebiam rendimento algum). Se a faixa de renda for estendida até 5 salários mínimos mensais, o percentual dessa mesma população é de 91,6%.

¹⁴ Paul Krugman é economista, professor da Universidade de Princeton, observador há 20 anos do desempenho das economias emergentes. Quando fez a afirmação acima transcrita estava participando do 2º Congresso Internacional de Derivativos, promovido pela BM&F em Campos do Jordão (agosto de 2005).

¹⁵ Os dados desagregados são os seguintes: 27,2% das famílias têm muita dificuldade de chegar ao final do mês com a renda percebida; 23,7% têm dificuldade; 34,6% têm alguma dificuldade; 8,9% têm alguma facilidade; 5,0% tem facilidade; 0,7% tem muita facilidade (os percentuais foram arredondados para uma casa decimal).

Segundo pesquisa do Dieese (2004), feita em seis regiões metropolitanas do país (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Distrito Federal), entre os 3,5 milhões de desempregados dessas regiões, 1,6 milhões de pessoas estão na faixa etária entre 16 e 24 anos de idade, o que significa que 46,4% dos desempregados são jovens¹⁶, ou seja, pessoas em idade de freqüentar cursos de ensino médio e, principalmente, cursos superiores. Jovens desempregados não são candidatos às vagas das instituições de educação superior, sobretudo, se essas vagas estiverem na rede privada.

2.5. As disputas de mercado

Viu-se acima que na apressada conquista do mercado educacional, a iniciativa privada forçou a ancoragem da expansão em poucos cursos, o que causou um desequilíbrio enorme no panorama das “vocações” profissionais dos jovens brasileiros. Do total as matrículas na educação superior, de 2004, mais da metade (52,2%) se concentravam em apenas seis cursos, como mostra a Tabela.

Tabela 20: Matrículas dos seis cursos preferidos - Brasil 2003		
Cursos	Matrículas	(%)
Total Brasil	4.163.733	100,0
Total do quadro	2.049.918	52,2
Administração	620.718	14,9
Direito	533.317	12,8
Pedagogia	388.350	9,3
Engenharia	247.478	5,9
Letras	194.319	4,7
Comunicação	189.644	4,6
Fonte: MEC/Inep/Deaes		

Essa opção não deveria deixar de mostrar, mais cedo ou mais tarde, contradições também no que respeita à qualidade de seu “produto” final. O fato de o exame da Ordem dos Advogados do Brasil ter reprovado, em São Paulo, no segundo semestre de 2004, 92% dos

¹⁶ DIEESE. *Diversidades e desafios no mercado de trabalho metropolitano*. Estudos e pesquisas, nº 11. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/>>. Acesso em: set. 2005.

candidatos é um sinal dos tempos.¹⁷ Há aí, certamente, o espírito da corporação retardando, até onde puder, a entrada em exercício de um numeroso exército de profissionais. O espírito de corpo, pelo bem ou pelo mal, está, entretanto, farejando um desarranjo profissional de enormes proporções. Situações como essa repercutem diretamente nas motivações das pessoas em relação às escolhas profissionais e, por isso, é previsível que esses cursos superpovoados tenderão a perder a preferência, deixando para as instituições privadas poucas alternativas para fazerem frente aos custos institucionais. Mesmo porque as outras alternativas possíveis, já estão sendo levadas adiante faz algum tempo e todas elas estão já mostrando os seus limites. As mais salientes são (note-se que todas elas se voltam para os setores populares, com pouco tempo para estudar e pouco dinheiro para gastar):

a) *Cursos de graduação abreviados*. Esposando argumentos da moda de que a condição do homem contemporâneo é instável e submetida a um processo de mudança cada vez mais veloz e que, portanto, a formação intelectual e profissional tem de ser muito versátil e maleável, as instituições privadas passaram a diminuir sensivelmente o tempo de duração de seus cursos. Com isso os cursos se tornaram mais baratos e mais atrativos, posicionando melhor a instituição (unidade de negócio) no concorrido mercado educacional. As diretrizes curriculares emanadas do Conselho Nacional de Educação caracterizam-se por serem meras orientações gerais e genéricas de modo a possibilitar, às instituições, um alto grau de liberdade na proposição de novos cursos ou na reforma dos currículos em andamento. A principal contradição que esse movimento está gerando diz respeito à perda de qualidade do trabalho acadêmico.

b) *Aposta na educação tecnológica*. Percebendo que a expansão do negócio educacional dependia cada vez mais da incorporação dos setores populares, as instituições privadas apostaram muitas fichas na educação superior tecnológica. Os cursos que conferem grau de tecnólogo, além de terem uma vinculação mais imediata e visível com o mundo do trabalho, são, via de regra, mais breves do que os bacharelados tradicionais, demandando

¹⁷ Sobre mencionado exame da OAB-SP, de 2004: MARQUES, C. Exame da Ordem da OAB-SP reprova 92% dos inscritos. *Folha Online*, 2 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educac/ao/ult305u16562.shtml>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

menos investimento na sua realização. A expansão feita nesse campo se traduziu em índices de crescimento muito acima dos índices dos bacharelados e licenciaturas, como pode ser observado na Tabela 22, que apresenta a evolução dos cursos superiores de tecnologia privados, além das vagas oferecidas, ingressos e matrículas.

Ano	Cursos		Vagas		Ingressos		Matrículas	
	Total	▲ %	Total	▲ %	Total	▲ %	Total	▲ %
2000	249	-	25.985	-	17.101	-	42.896	-
2001	293	17,7	30.319	16,7	19.328	13,0	43.926	2,4
2002	421	43,7	54.162	78,6	26.820	38,8	48.987	11,5
2003	877	108,3	111.075	105,1	52.931	97,4	75.891	54,9
2004	1.445	64,8	181.355	63,3	75.754	43,1	107.734	42,0

Fonte: MEC/Inep/Deaes

É importante salientar que a explosão dos cursos de tecnologia se deu a partir de 2000 (o percentual de crescimento do ano anterior foi de 4,2, 7,9, 1,5 e 2,7 para cursos, vagas, ingressos e matrículas, respectivamente). Isso mostra que a aposta radical das instituições privadas nesse ramo da educação superior é recente; mas trata-se de uma aposta, em grande medida, ilusória, porque a população já está deixando de corresponder, em elevado índice, à expectativa das instituições. Com efeito, das 181.355 vagas oferecidas pela rede privada, em 2004, apenas 75.754 foram preenchidas por novos ingressantes, isto dá um percentual de 41,8%. É difícil imaginar como pode se manter funcionando por muito tempo um empreendimento privado que apresenta um percentual de ociosidade de 58,2%.

c) *Cursos de especialização (pós-graduação lato sensu)*. Por apresentar uma legislação reguladora pouco exigente, como veremos mais adiante, essa modalidade de ensino também passou a figurar como alternativa (menor, mas não sem importância) para as instituições obterem um lastro adicional de financiamento para as suas atividades. Nesse campo e com esse objetivo não atuam apenas as instituições privadas, mas também a maioria das públicas que, por meio de fundações criadas em seu entorno, vendem, entre outros serviços, uma boa quantidade de cursos de especialização. O Cadastro Lato Sensu do Inep, revelou que, em 2005, estavam em funcionamento, no Brasil, 15.875 cursos de pós graduação *lato sensu*, desses, aproximadamente, 76% ofertados por instituições

privadas e 24% por instituições públicas. Cerca de 80% desses cursos se concentram em três áreas: ciências sociais aplicadas, ciências humanas e ciências da saúde e atendiam a 343.569 alunos. A falta de dados numa perspectiva histórica torna difícil de prever qual o futuro dessa modalidade de curso; de qualquer forma, pelas manifestações que surgem de muitos lugares, se pode assegurar que o nível de insatisfação em relação à qualidade é elevado. Isso se mostra, inclusive, pelas reivindicações dirigidas ao Ministério da Educação em favor de uma regulamentação muito mais precisa e rígida. Quem mais pressiona o Ministério da Educação são os sistemas estaduais e municipais de educação que, em outros tempos, estabeleceram o certificado de especialização como critério para ascensão no plano de carreira do magistério da educação básica, e se encontram, agora, com dificuldades para aceitar determinados certificados sem garantias mínimas de que representam qualificação real.

d) *A educação a distância.* A educação a distância é um tema que empolga as instituições de educação superior desde os primeiros dias após a promulgação da LDB. No Art. 80, a LDB diz: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Houve, pois, intensa movimentação para encontrar fórmulas de como implantar adequadamente uma rede de educação a distância. As promessas e expectativas foram maiores que as realizações práticas. Com efeito, chegamos em 2004, com apenas 107 cursos funcionando nessa modalidade e uma matrícula de apenas 59.611 alunos. Agora, entretanto, face às dificuldades de expansão das matrículas por outros meios, estamos presenciando um novo ensaio de aposta nessa modalidade de ensino. No dia 19 de dezembro de 2005, o presidente da República assinou o Decreto nº 5.622, regulamentando a educação à distância e, seguindo a LDB, dando total liberdade para a iniciativa privada. O aumento das expectativas em torno desse ramo da atividade acadêmica mostra ser provável que muitas instituições privadas se lancem decididamente na montagem de uma estrutura que lhe permita, por essa via (cursos baratos e voltados aos segmentos populares), equilibrar ou dar mais folga aos seus orçamentos. Essa alternativa, entretanto, poderá ser sobremaneira ilusória, porque a população já deu sinais de não acreditar nessa modalidade. O Censo da Educação Superior de 2004 mostra que das 113.079 vagas oferecidas nessa modalidade, apenas 50.706 estudantes se inscreveram (44,8%), mas, destes, tão somente 25.006 se matricularam (22,1%). É muito recomendável, portanto, que as instituições reflitam sobre esses dados antes de praticar vultosos investimentos nessa direção.

Mas admitindo-se que haja a pretendida adesão dos segmentos populares a essa modalidade de ensino, é de temer-se que, em pouco tempo, seja perceptível uma queda da qualidade num grau jamais visto.

e) *Cursos seqüenciais*. A LDB, no intuito de dar um melhor aproveitamento às vagas ociosas na educação superior, criou a figura dos cursos seqüenciais, modalidades mais curtas e versáteis de formação intelectual e profissional. Não nos deteremos em analisar essa modalidade porque, até o momento, não se consolidou no sistema de educação superior brasileiro e, provavelmente, permanecerá como uma idéia que não vingou.

Todas estas alternativas oferecidas pelas instituições de ensino superior, com o objetivo de atrair clientela, foram viabilizadas pelas diretrizes da LDB. Teoricamente, isto deveria facilitar para a grande massa da população o acesso à educação, dando-lhes com isso condições de por si só, depois, melhorar seu nível de vida, através de empregos mais rentáveis e etc. No entanto, a crise no setor provocada, entre outras coisas, pelo excesso de vagas somado ao baixo poder aquisitivo da população, pode minar ainda mais a qualidade desta educação que é oferecida, já que é sensível, em alguns lugares, a tendência de rebaixamento dos salários dos professores e da diminuição proporcional de doutores (pelo menos em relação aos mestres), operando na educação brasileira. Conta-se pelos corredores que já existem casos em que professores com o título de doutor se dirigem às instituições apresentando apenas o título de mestre, artifício com que aumentam as chances de conquistar a vaga de professor pretendida. Mas há limite também para a desqualificação. Mesmo as populações pobres deixarão de comprar coisas que não lhes servem para nada. Aliás, se há um lugar onde o supérfluo ainda goza de um certo desprezo é nas classes populares.

Não é de estranhar, também, se, logo mais, começarem as falências de instituições de educação superior, a exemplo do fechamento de cursos que já está ocorrendo. Uma das perspectivas que circulam no setor privado da educação superior é a da formação de conglomerados institucionais, nos quais, evidentemente, as IES com saúde financeira mais estável tenderão a controlar as mais frágeis. Outra possibilidade é a incorporação das instituições fracas economicamente pelas fortes ou a formação de associações com empresas educacionais estrangeiras. Essas saídas, ao que parece, não se colocam na perspectiva de resolver o problema do abatimento, já sensível, do processo de expansão da educação superior. Elas apenas levariam água para o moinho das instituições mais fortes,

em detrimento das instituições mais frágeis. No limite, representariam nada mais do que uma concentração institucional (e de capital), ao estilo do que aconteceu com as outras empresas nos últimos anos.

2.6. A educação superior pública e a educação superior privada

A LDB foi elaborada no contexto das promessas e das ameaças postas pela globalização e pelo denominado “Consenso de Washington”¹⁸, o que acabou impingindo também à educação o caráter da flexibilização verificado em outras áreas (diversificação das formas de oferta, instituições ofertantes, cursos ofertados, currículos, etc). Não é o caso, de aprofundar, aqui, a receita oferecida pelas potências políticas mundiais (leia-se, Estados Unidos) à América Latina a fim de que esta se erguesse da prostração causada pela década perdida (1980), pois ela foi praticada com todo o rigor pelo governo brasileiro e ficou visível para todo mundo. De fato, era preciso ser surdo para não ouvir o barulho que se fez em torno do equilíbrio fiscal (que implicou no controle do gasto público, na estabilização monetária e na redução do Estado) e da aposta na competitividade (feita por meio da desoneração fiscal do capital, flexibilização do trabalho, barateamento da mão-de-obra, privatização, abertura comercial e defesa irrestrita do direito de propriedade - material e intelectual).

A ideologia neoliberal carregou nas tintas do “salvacionismo” individual (egoísmo exacerbado), da meritocracia (competição como recurso definidor de direitos), do conhecimento como salvaguarda da prosperidade e como força produtiva determinante. Essa ideologia e as forças materiais do capitalismo ensandecido espalharam insegurança e generalizaram incertezas quanto ao futuro das pessoas, especialmente, das que historicamente vivem do trabalho. Tomadas por uma profunda sensação de fatalidade

¹⁸ Com a perspectiva de firmar ainda mais sua hegemonia, depois do fim da guerra fria em favor dos EUA, os grandes países (os mais fortes economicamente) do bloco capitalista, se reuniram, no final dos anos de 1980, e elaboraram um diagnóstico acerca das políticas de ajuste econômico implantadas na América Latina, que então se encontravam em período de frágil institucionalização em virtude do processo de transição do regime ditatorial para o democrático. Esse conjunto de medidas elaboradas denominou-se de Consenso de Washington.

histórica, essas pessoas se agarraram nas promessas da educação superior, já que a opinião oficial e a opinião pública em geral só apresentavam essa possibilidade (e nada mais, além disso): nenhum projeto coletivo, nenhuma luta histórica, nenhuma bandeira de transformação; apenas a saída individual, via educação. Mas o Estado não poderia contrariar o modelo neoliberal - que enquadrava a ele também como enquadrava o amplo espectro da sociedade civil - e oferecer educação superior pública para os trabalhadores. A oferta educacional deveria ser fundamentalmente privada. A política do Governo Cardoso, seguindo a receita do “Consenso de Washington”, antepôs grossos entraves à educação superior pública com medidas que passaram pelo congelamento salarial do professores das Universidades Federais; pelo impedimento legal à expansão da educação tecnológica mantida pela União (Lei 9.649/98); pelos vetos às matérias que se referiam à expansão da educação superior pública e haviam sido inseridas no Plano Nacional de Educação (2001 - Metas 4.3,2 e 4.4,24).

A iniciativa privada, por sua vez, recebeu decidido apoio e muito prestígio da parte do Governo e soube fazer uso dessas prerrogativas. Operou na prática e no discurso em favor da criação de um grande mercado educacional que, de fato, se criou porque a oferta, num primeiro momento, caiu no solo fértil de uma desesperada procura. Hoje, esse mercado está em crise e, com ele, boa parte da estrutura institucional privada. O conceito mercado educacional resume, no caso brasileiro, fenômenos profundamente entrelaçados: expansão–privatização–diversificação–mercantilização. Terá lugar, ora em diante, uma breve caracterização desse fenômeno.

Nas três Tabelas que seguem aparecem os números das instituições, cursos e matrículas, com os percentuais de crescimento de 2004 em relação a 1996. Também se pode ver a evolução da educação superior pública e da educação superior privada.

Tabela 22: Instituições de educação superior e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004						
Ano	Total	%	Públicas	%	Privadas	%
1996	922	-	211	-	711	-
2004	2.013	118,3	224	6,2	1.789	151,6

Fonte: MEC/INEP/Deaes

Tabela 23: Cursos de graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004

Ano	Total	%	Públicos	%	Privados	%
1996	6.644	-	2.978	-	3.666	-
2004	18.644	180,6	6.262	110,3	12.382	237,8

Fonte: MEC/INEP/Deaes

Tabela 24: Matrículas da graduação presencial e percentuais de crescimento, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996 e 2004

Ano	Total	%	Públicas	%	Privadas	%
1996	1.868.529	-	735.427	-	1.133.102	-
2004	4.163.733	122,8	1.178.328	60,2	2.985.405	163,5

Fonte: MEC/INEP/Deaes

Em oito anos, o sistema de educação superior mais que duplicou seja no número de instituições (crescimento de 118,3%), cursos (180,6%, neste aspecto quase triplicou) ou matrículas de graduação presencial (122,8%). As instituições cresceram muito mais na rede privada (151,6%, contra 6,2%). Em relação aos cursos e matrículas, embora tenha havido um bom crescimento da rede pública (110,3% e 60,2%, respectivamente), a vantagem da expansão privada chega a surpreender (237,8% e 163,5%). Com esse crescimento, a iniciativa privada passou a deter, em 2004, 88,9% das instituições, 66,4% dos cursos e 71,7% das matrículas.

Conforme observado anteriormente, essa expansão da educação superior deu-se na direção dos setores médios da população, que ainda não tinham acesso à educação superior e, também, na direção das classes mais populares. A incorporação desses setores no mercado educacional aqueceu o mercado. Novas instituições aparecem em quantidade considerável, forçando as instituições já existentes a se expandirem, fenômeno que gerou o notável

crescimento no número de cursos (180,6 %). Mas a condição dos novos clientes, oriundos das classes mais baixas, acabou refletindo na tesouraria das instituições, que passaram a observar um aumento da inadimplência (de 20 a 40%). Na tentativa desesperada de driblar este problema algumas (ou grande parte) das instituições começaram a oferecer alternativas: programas próprios de crédito; flexibilização para matrícula em número de créditos compatíveis com a condição de pagamento do aluno; diminuição do valor das mensalidades, compensado por um aumento no número de vagas.

Não obstante tudo isso, o mercado começou, ainda em 2003, a perder força. Nesse ano, como já assinalado anteriormente, o número de vagas oferecidas no ensino superior, pela primeira vez, superou o número de formandos no ensino médio. Foi o primeiro sintoma do desaquecimento do mercado e, também, o primeiro indício de uma crise eminente no setor. E há de se dizer que as instituições privadas já haviam lançado mão de todas as alternativas para expandir e manter seus negócios: expandiram ao limite a oferta de vagas nos cursos mais procurados; diminuíram o tempo de duração dos cursos; apostaram na educação tecnológica com vinculação mais imediata e visível com o mundo do trabalho; ofereceram a modalidade de ensino a distância; e, além disso, em acordo com as possibilidades previstas pela LDB, criaram a figura dos cursos seqüenciais, bem mais curtos e versáteis. Todas estas medidas mostraram-se de insuficientes para trazer um número satisfatório de clientes para tantas IES. Começou aí uma disputa entre estas instituições. Uma disputa pelo mercado, pela clientela.

Sobre essa disputa, sobre as muitas variáveis dessa disputa, sobre o modo como ela se processou e ainda se processa na micro-região de Passo Fundo, vai tratar o próximo capítulo.

3 – AS DISPUTAS PELO MERCADO EDUCACIONAL SUPERIOR, NA REGIÃO DE PASSO FUNDO (1990-2005)

O capítulo anterior apresentou um panorama das transformações promovidas pelas reformas educacionais implantadas no Brasil pela LDB, em vigor desde 1996. Transformações essas embaladas por uma crença mundialmente difundida em torno da teoria do capital humano. Vimos que, por tudo isso, os anos de 1990 foram muito desafiadores e promissores para a educação superior brasileira, especialmente quando olhados sob o ponto de vista da expansão dos cursos de graduação, via setor privado. Este capítulo vai abordar o modo como essas transformações se processaram em nível regional, com o novo momento da educação superior no país. O foco principal serão as disputas que aconteceram entre as instituições que passaram a disputar o mercado educacional, tendo, de um lado, a luta pela manutenção da hegemonia e, de outro, a luta pela quebra dessa hegemonia. Nesse sentido, vamos identificar três momentos. Primeiro o movimento expansionista da ULBRA na região, que por ser pioneira sofreu a maior carga de oposição, numa “novela” que iniciou em 1996 e se estendeu por quase quatro anos. Depois, o surgimento de outras instituições de Ensino Superior, que, de certo modo, desde 2001, marcou o fim da disputa pela legitimidade e hegemonia, inaugurando as disputas concorrenciais pelo espaço. Por fim, uma breve discussão acerca da Universidade Estadual, cujos conflitos, intensificados a partir de 2000, também revelam aspectos da disputa no campo educacional.

Se, em nível mundial e mesmo nacional, as novas idéias sobre educação vão quase que naturalmente se instalando, veremos que, no âmbito local/regional, onde precisam efetivamente acontecer, elas motivam diferentes interpretações e, no caso específico da região de Passo Fundo, acabam por motivar intensas disputas. Muitos dos pontos apresentados no capítulo anterior acerca do movimento de expansão da educação superior no país são confirmados no plano regional: a proliferação de novas Instituições de Ensino Superior; o movimento das Universidades para reagir à concorrência, abrindo novos cursos e oferecendo mais vagas; a concentração da oferta em cursos de maior apelo popular, como Administração e Pedagogia; etc. No entanto, mais do que ressaltar estes aspectos condizentes com o quadro nacional, interessa explorar o aspecto singular da expansão do

mercado educacional na região de Passo Fundo: uma disputa se travou de modo fundamental antes mesmo da constituição do mercado educacional como tal, visto a ação da Universidade já instalada em defesa de sua hegemonia histórica.

3.1. Contextualização do cenário regional do ensino superior

O capitalismo global contribuiu enormemente para o processo de expansão do sistema educacional, tanto que devemos a ele a constituição de um mercado educacional antes inimaginável. As últimas décadas do século XX vieram acompanhadas de um extraordinário desenvolvimento tecnológico, que modificou os padrões tradicionais de vida, a começar pelas relações de trabalho.

No horizonte desse novo momento histórico, algumas promessas alvissareiras começavam a surgir, mas estavam mal definidas e bastante abstratas. Em contrapartida o cotidiano das pessoas era sacudido por ameaças cada vez mais urgentes. O desemprego e a morte prematura dos pequenos negócios não encontravam solução em nenhuma saída coletiva, apenas uma era a saída e ela se mostrava essencialmente individual: a qualificação. As pessoas que não se qualificavam não poderiam esperar nada do mundo do trabalho; as empresas que não se qualificavam não agregariam valor a seus produtos e, por isso, só poderiam esperar a falência. Essa qualificação logo tornou-se sinônimo de formação superior, pois a idéia de sociedade do conhecimento aproximava a universidade das empresas; a pesquisa, dos negócios; a formação, dos empregos; a criatividade técnica, do sucesso, etc. Tudo isso vinha posto como sendo fatalidade, ditada pelo demiurgo da história: o mercado. Para o bem ou para o mal, ficou evidente para todo mundo que estava, pois, criado o ambiente para a constituição de um grande mercado educacional.

Esse quadro da mudança dos tempos e suas implicações foram ainda cedo sentidas no Rio Grande do Sul. E os mesmos agentes políticos e econômicos que, em nível nacional, elegeram a educação como a nova panacéia social também tomaram conta do Estado e sinalizaram para as instituições de educação superior que, delas, se esperava uma resposta à altura dos desafios propostos. E claro estava que as instituições públicas não seriam o núcleo privilegiado por meio do qual os novos tempos deveriam andar; para os fins que se previa, o campo privado era o destinatário natural. Ademais as instituições deveriam, elas

mesmas, apresentar altos padrões de qualidade, já que isso seria um dos principais critérios considerados pelo mercado em nascimento.

Foi então que as universidades do campo privado (particulares, comunitárias e confessionais) iniciaram uma maratona em busca de doutores e mestres ou na formação dos mesmos.¹⁹ Os salários subiram e os incentivos para a capacitação vieram de todos os lados. Pesquisas e programas de pós-graduação *stricto sensu* passaram a fazer parte das políticas dessas instituições. Os custos operacionais, por sua vez, também subiram, mas isso não era problema, pois havia demanda suficiente para abrir novos campi e novos cursos – nessa época, na maior parte do país, o setor privado da educação superior encontrava-se, ainda, sob a liderança incontestada das instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas. Esse panorama de hegemonia começou a mudar radicalmente a partir do momento em que a LDB abriu as portas para novos investidores do mercado educacional.

Sem dúvida, foi em relação ao monopólio das universidades confessionais, comunitárias e filantrópicas que a LDB trouxe as suas maiores implicações. Daí o surgimento de situações de disputa que se originaram, exemplarmente na região de Passo Fundo, entre as Universidades já existentes em relação as demais instituições com pretensão de participar do mercado.

Antes da caracterização dessa disputa em termos históricos, faz-se pertinente a apresentação do referencial teórico que servirá como plano de fundo para a compreensão do processo, enquanto acontecimento histórico. Trata-se do pensamento sociológico de Pierre Bourdieu, fundamentalmente quanto aos conceitos de *habitus* e *campo*.

3.2. A sociedade como um espaço de disputas: aspectos do pensamento social de Bourdieu

¹⁹ Esse movimento de qualificação foi motivado sobretudo pela portaria 394 do MEC, de maio de 1990, que criou um grupo de trabalho sobre avaliação no ensino superior; tendo em vista da melhoria da qualidade de ensino, o grupo produziu um relatório contendo proposições de ações concretas para as universidades.

Bourdieu constrói seu pensamento na tentativa de fugir dos extremos do subjetivismo e do objetivismo.²⁰ Ele desenvolve então a noção de conhecimento praxiológico, que consiste em articular dialeticamente estrutura social e ator social. O conhecimento praxiológico pensado por Bourdieu não anula a incorporação gnoseológica objetivista, busca, entretanto, ultrapassá-la pela dimensão dialética existente entre as estruturas e as disposições dos agentes na tentativa de atualizá-las por intermédio do processo de “interiorização da exterioridade” e da “exteriorização da interioridade”. Através desse processo, os atores sociais inserem-se em espaços sociais com matrizes valorativas e com significados de ação produzidas por e em determinadas condições sociais. É nessa dimensão que Bourdieu introduz o conceito de habitus, estratégico na mediação entre o sujeito e as relações objetivas do mundo social (TEDESCO, 1993, p. 48).

Na noção de habitus estão implícitas as noções de adquirido, de corporificado, de disposições, de histórico. Por ser um produto da história, passa a ser um “elemento” que orienta as práticas individuais e coletivas. Pode-se dizer que o habitus funciona como um princípio gerador que impõe um esquema durável, reproduzidor das regularidades inscritas no âmbito das condições objetivas e estruturais que presidem seu princípio gerador. Em outras palavras, o habitus reflete o modo como a sociedade se deposita nas pessoas sob a forma de capacidades treinadas e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de modos determinados, que as guiam em suas respostas aos desafios do meio social. E, assim, o habitus se presta a evitar as improvisações nas práticas dos atores sociais. Mas ele também comporta ajustamentos. Quando posto a prova em determinadas práticas, frente às inovações e às exigências situacionais, ele permite uma maior flexibilidade de ações, dentro do que se pode chamar de um espaço de liberdade conjuntural.

O conhecimento praxiológico, através da noção de habitus, permite o “ser-refletido” e o reflexo, dá conta do aspecto ativo da prática. A adequação entre o habitus e a conjuntura permite objetivar uma teoria da prática que contempla tanto a necessidade dos agentes envolvidos como também a objetividade da sociedade. Daí surgem os campos, ou seja, o “espaço onde as posições dos agentes se encontram a priori fixadas. [...] O locus onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que

²⁰ O objetivismo tem como primado central a exterioridade da sociedade como transcendente ao indivíduo, de acordo com o que a prática individual passa a ser compreendida como uma mera execução de um processo pré-programado objetivamente e exteriormente. Já o subjetivismo, enquanto posição oposta ao objetivismo, indica o ator social como independente em suas ações.

caracterizam a área em questão” (ORTIZ, 1983, p. 19). Levando para o contexto de nossa investigação, temos uma luta dentro do campo educacional, do mercado educacional, onde uma parte defende uma posição hegemônica, historicamente herdada, e uma outra parte reivindica espaço de atuação. E, nesse sentido, é bom destacar que o habitus pode ser a expressão de um indivíduo, mas também de uma categoria ou classe.

Para o contexto da discussão deste capítulo em especial, interessa sobretudo o aspecto institucional do habitus, ou seja, o modo como são historicamente incorporados determinados pensamentos e posições, que tendem a ser reproduzidos pelos agentes no interior das instituições. Nesse caso, a condição histórica, a continuidade, a “tradição” é usada como critério de legitimação diante das forças impulsionadoras da mudança. (Esse é, a grosso modo, a postura da UPF ao reivindicar o direito de atuar com exclusividade na região: a legitimidade de tal reivindicação é buscada junto à história de atuação da Universidade na comunidade).

A discussão acerca das classes também interessa, na medida em que reflete a análise de Bourdieu acerca da cultura e, de modo mais direto, do campo educacional. As classes são, no fundo, reflexo da posse de um maior ou menor montante de capital específico dentro de um universo institucional (cultural, científico, educacional...). Os que detêm maior volume de capital específico ocupam posições de privilégio, em detrimento aos despossuídos, fadados a posições inferiores. As hierarquias fazem com que determinados atores sociais tenham legitimidade em função das posições que ocupam. E assim criam-se os conflitos no âmbito institucional: os detentores do poder e da autoridade tendem a defender posições ortodoxas, princípios fundadores de sua legitimação. Por outro lado, os “despossuídos” de capital exigido pelo ato legitimador tendem a tomar posições contestatórias em relação à autoridade, possibilitando, assim, o desenvolvimento de estratégias de transformação.

A existência do conflito é precisamente o que caracteriza e revela o campo. Porque, para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, que haja interesses específicos dentro e fora do habitus. As lutas nos jogos de disputas pelo espaço do campo têm por objetivo a conservação (conservando-se na atualização do habitus) ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico (BOURDIEU, 1992). Num campo, como analisa Bourdieu, os antigos possuem estratégias de conservação que têm por objetivo obter lucro do capital progressivamente acumulado.

Os recém-chegados possuem estratégias de subversão orientadas para uma acumulação de capital específica que supõe uma inversão mais ou menos revolucionária dos princípios da produção e da apreciação dos produtos e, ao mesmo tempo, uma desvalorização do capital detido pelos dominantes. A luta permanente no interior do campo é o (motor) que o move, é o princípio de sua dinâmica. E o dinamismo dessa luta nos campos funciona num sentido de recuperação, de recuperar a hegemonia e garantir a legitimidade no interior do campo. Destarte, o pólo dominante, como vimos, busca conservar intacto todo o capital social acumulado através de práticas ortodoxas que assegurem seu estatuto de dominação ao pólo oposto; as práticas heterodoxas tendem a desacreditar os detentores do capital legítimo. Esses confrontos pelos espaços de legitimidade se materializam por práticas rituais (universidade, espaços da moda, etc.).

Essa breve incursão pelo pensamento de Bourdieu prepara a compreensão das disputas regionais no mercado da educação superior como uma luta pelo poder (hegemônico). O campo se constitui na medida em que se faz presente à iniciativa de romper com a inércia das estruturas objetivas.

3.3. O início do conflito no campo da educação superior: o movimento expansionista da ULBRA.

O Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina haviam formado suas redes de instituições comunitárias nos anos de 1960 e 1970, com base em iniciativas comunitárias ligadas ou não a poderes públicos municipais (no Rio Grande do Sul essa ligação com os poderes públicos municipais foi mais tênue, mas em Santa Catarina as municipalidades lideraram o processo e as instituições comunitárias eram, via de regra, municipais). Esse processo é exemplar e quase único no Brasil. Nos outros estados, entretanto, também houve processos sólidos de criação de universidades confessionais, mas as instituições sem fins lucrativos no campo laico não tinham o espírito comunitário e regional que as instituições do sul do Brasil tinham; eram instituições que operavam bastante próximo do campo comercial propriamente dito.

Surgidas em regiões inicialmente desassistidas no que tange à educação superior, as instituições comunitárias são fruto do esforço despendido pelas próprias comunidades

regionais no intuito de oferecer ensino superior aos seus habitantes, sob a forma de fundações ou associações civis, entidades locais que se responsabilizaram pela manutenção e expansão de cursos de graduação e, mais adiante, de pós-graduação, dando origem a este modelo de universidade. Temos, assim, como universidades comunitárias a UCS (Universidade de Caxias do Sul), a UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul), a UPF (Universidade de Passo Fundo), UNIJUÍ (Universidade de Ijuí), URI (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões), UNICRUZ (Universidade de Cruz Alta) e URCAMP (Universidade da Região da Campanha). A origem das universidades comunitárias moldou seu desenvolvimento enquanto universidades regionais, ou seja, universidades comprometidas com desenvolvimento da região em que estão inseridas.

Geograficamente distante das regiões assistidas pelas Universidades Federais (Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas e Santa Maria) e pelas Universidades Confessionais que atuavam na região metropolitana, as universidades comunitárias gaúchas nasceram e se desenvolveram a margem de qualquer concorrência regional. Com base na Portaria 0514/74 do MEC, que mapeou os *Distritos Geoeducacionais*, as universidades comunitárias passaram a estabelecer unidades dentro de sua área de atuação.²¹ A observância das respectivas áreas de atuação, justificado por um princípio de cooperação e, principalmente, de não agressão ou competição, sustentou por longo período a situação de hegemonia regional das universidades comunitárias.

O princípio de cooperação e não agressão não fazia parte, entretanto, de uma instituição que, embora confessional, se comportou como uma organização de mercado, não disposta a participar dos acordos feitos pelas outras. Trata-se da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Essa instituição, no início dos anos de 1990, começou a fazer agressivos movimentos expansionistas pelo Brasil afora e, principalmente, dentro do Rio Grande do Sul, ameaçando a tranquilidade territorial das instituições comunitárias.

O impacto da expansão da ULBRA foi sentido pelas universidades comunitárias, que começaram a temer a perda de sua hegemonia regional. Muito por conta disso foi que, em março de 1993, nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul firmaram um

²¹ A Portaria nº 0514, de 27 de agosto de 1974 fixou os distritos Geoeducacionais e determinou que fossem observadas a situação e as necessidades da rede de ensino nos limites de cada Distrito, na apreciação de projetos e programas de aglutinação ou associação de estabelecimentos de ensino superior em universidades ou federação de escolas. (Publicado em: DOU, 12 de Setembro de 1974). Em termos práticos, para as universidades, o *Distrito Geoeducacional* ou *Área Geoeducacional* foi considerado a área da qual provem os alunos da universidade e para a qual ela orienta sua atuação concreta.

Protocolo de Ação Conjunta, constituindo o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), com o objetivo de viabilizar um processo integrativo que resultasse no fortalecimento individual das instituições e no conseqüente favorecimento da comunidade universitária rio-grandense e da sociedade gaúcha como um todo²². Três anos depois, em 1996 (coincidentalmente ou não, no mesmo ano em que entra em vigor a LDB), o COMUNG é oficializado. Seus objetivos eram agora devidamente discriminados em Estatuto:

1. Planejar e promover ações conjuntas, otimizando as relações internas, com as instituições públicas e com a sociedade.
2. Assegurar maior força na defesa dos interesses educacionais dos seus participantes, através de negociações mais significativas no âmbito público em todas as esferas administrativas e da sociedade civil organizada.
3. Alcançar maior representatividade perante organismos financiadores internacionais, pela capacidade de integração político-institucional.
4. Proporcionar e operacionalizar convênios, acordos, protocolos com instituições e órgãos governamentais e privados, tanto nacionais como internacionais.
5. Acentuar o trabalho de entrosamento com organismos públicos, em todos os níveis, e/ou privados, em especial na área de Ciência e Tecnologia, assegurando a presença ativa do Consórcio na implantação de Pólos Tecnológicos.
6. Viabilizar a realização de eventos que respondam ao interesse do ensino superior e da pesquisa.²³

Os objetivos 1 e 2, principalmente, revelam a estratégia defensiva do COMUNG, atuando no fortalecimento das instituições, e no aumento do seu poder frente às forças políticas, sobretudo.

Ainda como parte da estratégia de manutenção hegemônica do mercado regional, as universidades comunitárias intensificaram processo de implantação de novos campi em todos os municípios mais populosos de suas áreas de abrangência. Na ocasião, lembra Jaime Giolo²⁴ (2008, informação verbal),

²² Conforme informação disponível no site oficial da entidade: <www.comung.org.br/1024/index.html>, em consulta realizada no dia 10.09.2008.

²³ Disponível em <<http://www.comung.org.br/1024/index.html>>. Acesso em: 10 set. 2008.

²⁴ Jaime Giolo possui vínculo com a UPF desde 1986, quando começou a trabalhar na instituição como professor. No período de 1998 a 2002 integrou a direção da Universidade, no cargo de Vice-Reitor de

[...] os prefeitos municipais, vereadores, deputados, e grupos organizados das cidades com possibilidade de instalação de instituições de educação superior mobilizaram-se e colocaram as instituições comunitárias contra a parede por meio de barganhas que beiravam à chantagem.

No entanto, na avaliação Giolo (2008, informação verbal), nem a criação do COMUNG nem a multiplicação dos Campi representou uma reação efetiva contra a concorrência. A junção de forças, através do COMUNG, mostrou-se impotente para impedir um movimento de mercado que ganhava, com a LDB, todo o amparo legal de que necessitava para acontecer. Porque a LDB não apenas facilitou o expansionismo da ULBRA, como também motivou a instalação de outras dezenas de instituições, algumas articuladas por empresas de outros Estados e as demais surgidas em virtude de iniciativas locais. Nesse sentido, pouco serviu também a abertura dos novos campi, que acabou sendo, na visão de Giolo, um equívoco: “a criação de novos campi, não só não conseguiu obstruir a implantação de outras instituições, como provocou um inchaço das comunitárias, com endividamento e comprometimentos de rendimentos futuros.” (GIOLO, 2008, informação verbal).

3.4. O desdobrar-se do conflito em nível regional: mobilizações e estratégias.

Situado a cerca de 50 km de Passo Fundo, o município de Carazinho tinha, em 1996, uma população de aproximadamente 60 mil habitantes. Embora contasse com a presença da UPF, desde 1990, lideranças locais sentiam a necessidade de uma oferta maior de cursos de educação superior na cidade²⁵. Mesmo estando a par de tais anseios, a UPF não cedia às

Extensão e Assuntos Comunitários. No desempenho deste cargo envolveu-se diretamente com a defesa dos interesses da Universidade na região. (Entrevistado em agosto de 2008, em Passo Fundo).

²⁵ Segundo reportagem do Jornal *Diário da Manhã*, de Carazinho, os cursos que mais interessavam eram Direito, Informática, Psicologia, Agronomia e Pedagogia – habilitação para educação infantil. (INSTALAÇÃO..., 1996, p. 15).

pressões, ou o fazia de modo muito vagaroso.²⁶ Aconteceu que, em outubro de 1996, depois de uma audiência com a reitoria da UPF, na qual foi negada a possibilidade de abertura de novos cursos em 1997²⁷, uma comissão composta por lideranças da carazinhenses decidiu buscar outras opções para atrair mais cursos de ensino superior para a cidade. Assim, em reunião realizada no dia 28 de outubro, no Palácio do Comércio de Carazinho, surgiu a idéia de convidar a ULBRA.

Nesse período, a ULBRA já possuía campus em várias cidades do Estado (Guaíba, São Gerônimo, Gravataí e Torres) e circulava um boato acerca de seu interesse em se expandir na região. Lorivan Figueiredo²⁸ contou que antes de ser procurada pelas lideranças de Carazinho “a ULBRA já tinha sondado a possibilidade de se instalar em Passo Fundo, mas como não houve nenhum interesse das entidades locais (prefeitura e outras instituições) e nem da comunidade em geral, nada se concretizou” (2008, informação verbal).

Uma vez definido o interesse pela ULBRA, a instituição foi procurada. O primeiro contato aconteceu já nos primeiros dias de novembro, quando uma comissão coordenada pela Associação Comercial e Industrial de Carazinho (ACIC), formada por representantes do Poder Público e entidades do município, além de prefeitos da região, estiveram reunidos com o Reitor da ULBRA, Ruben Becker, em Canoas. Na ocasião, os membros da comissão também aproveitaram para conhecer as dependências da Universidade.

O Jornal *Diário da Manhã*, de Carazinho, noticiou no dia 2 de novembro, que “a ampla representatividade da Comissão causou entusiasmo na Reitoria da Universidade, uma vez que o apoio da comunidade regional é imprescindível, segundo o Reitor, para que a idéia da extensão se torne realidade” (ULBRA..., 1996, p. 15). A reportagem informa que, além do presidente da ACIC, Sidnei Meyer, a comitiva contava ainda com a participação do Prefeito e Vice eleitos naquele ano, Aylton Magalhães e Gelson De Carli, da Secretária da

²⁶ O Anexo B apresenta documentos referentes a reivindicação da abertura do Curso de Direito no Campus de Carazinho e o registro da insatisfação diante da preferência da UPF em abrir o curso no Campus de Casca.

²⁷ Foi relatado na reunião que os planos da Universidade eram de criar apenas dois cursos por semestre nos campus, sendo que Carazinho seria contemplado com novos cursos em intervalos de 2 ou 3 anos; e a cidade teria que esperar sua vez, que chegaria em 1998. Para 1997, a UPF estava programando a abertura do Curso de Direito no campus de Casca. (INICIADA..., 1996, p. 7).

²⁸ Lorivan Figueiredo começou como professor da UPF em 1975. No período de 1994 a 1998 ocupou o cargo de Vice-Reitor de Graduação e, de 1998 a 2001 o cargo de Vice-Reitor Administrativo. Também fez parte do Conselho Universitário (CONSUN), de 1990 a 2001. Em 2001 desligou-se da Universidade de Passo Fundo para assumir a Direção Geral da recém criada Faculdade de Administração do Planalto (FAPLAN). Sua atuação na UPF e, posteriormente na FAPLAN faz dele um personagem diferenciado do mercado educacional do período, visto ter atuado em instituições de lados opostos. (Entrevistado em outubro de 2008, em Passo Fundo).

Educação, Marleide Lorenzzi, representando o então atual Prefeito Municipal, do Presidente da Câmara de Vereadores, Vanderlei Lopes, do Deputado Federal Osvaldo Biolchi, do Presidente da ACAREV, Luiz Dal Castel, do Presidente da Associação Carazinhense de Universitários (UCA), Giuliano Ciaconello, do empresário Ernesto Keller e dos Prefeitos de Chapada, Santo Antônio do Planalto e Espumoso.

Segundo relato de Sidnei Meyer²⁹ (2008, informação verbal),

um dos principais argumentos usados pela comissão, na ocasião, foi a grande demanda da região por cursos universitários. A população beneficiada, de acordo com os números da ACIC, na época, seria de aproximadamente 300 mil pessoas, sem incluir no cálculo o município de Passo Fundo.

Para o Jornal *Diário da Manhã*, Sidnei Meyer revelou, também, que a Comissão voltou da visita à ULBRA entusiasmada, uma vez que “o processo parecia estar bem encaminhado” (ULBRA..., 1996, p. 15).

Em 8 de novembro, exatamente uma semana depois da visita das lideranças carazinhenses e da região à Canoas, o Pró-Reitor de Administração, Pedro Meneguetti, e o coordenador da Assessoria de Planejamento, Erli Carlos Petry, estiveram em Carazinho representando a ULBRA. O objetivo da viagem era conhecer as reais potencialidades da região e, também, verificar algumas áreas para a construção do futuro Campus Universitário na cidade. O ponto alto da visita foi a reunião realizada na sede da ACIC, que contou com a participação de 14 prefeitos da região, além de lideranças locais. Durante o encontro foi assinado um manifesto salientando a necessidade da região em possuir uma Universidade. Dentre outras coisas o manifesto fazia menção ao fato de Carazinho ser, por sua posição geográfica, um grande pólo regional e que, por isso, não poderia abrir mão de ter uma Universidade. Nas décadas anteriores, todos os municípios dos arredores com população superior a 50 mil

²⁹ Sidnei Meyer é empresário de destaque no ramo da construção civil de Carazinho. Estava na presidência da ACIC quando se iniciou o processo para a instalação da ULBRA na cidade. A Associação teve uma importante participação nas negociações com a ULBRA e na condução do processo de sua instalação. (Entrevistado em novembro de 2008, em Carazinho).

habitantes, como Erechim, Frederico Westphalen, Ijuí e Cruz Alta, montaram suas Universidades e Carazinho foi uma exceção.

A ida dos representantes da ULBRA à Carazinho oficializou o desejo da Universidade em se instalar na região. O Pró-Reitor de Administração, da época, revelou que a Universidade aceitava a parceria, sobretudo por ser este o desejo da comunidade. Ele esclareceu que “a ULBRA se caracteriza por ser uma Universidade sem fronteiras municipais, estaduais ou nacionais, mas nunca se instalou em uma região sem o convite da comunidade” (apud INSTALAÇÃO..., 1996, p. 3). Já o coordenador da Assessoria de Planejamento, falou sobre a possibilidade de oferecer os primeiros cursos ainda no início de 1997, pois não havia nenhum impedimento legal para a implantação da Universidade em Carazinho, de modo que o processo dependia “apenas” de um parecer favorável do Ministério da Educação. Disse, também, que já estava marcada uma reunião dos representantes regionais com o Ministro Paulo Renato de Souza e, uma vez obtida a resposta favorável do Ministro, depois faltaria apenas definir um local para a *instalação provisória*³⁰ da Universidade, para ela poder realizar o primeiro vestibular ainda em fevereiro de 1997. O coordenador concluiu dizendo que “existem mais de 130 pedidos de municípios que querem levar uma extensão da ULBRA em sua região, mas o que está atraindo a Universidade para Carazinho são as facilidades que estão sendo colocadas pelo Poder Público e a grande mobilização de toda região” (INSTALAÇÃO..., 1996, p. 3).

3.4.1. O início das disputas no interior do campo educacional: as dificuldades para a implantação da ULBRA

A reunião da Comitativa Regional e dos representantes da ULBRA com o Ministro da Educação, em Brasília, que havia sido divulgada inicialmente para o dia 21, aconteceu uma semana depois, no dia 27 de outubro. Lá, quase 40 pessoas ouviram o Ministro Paulo Renato de Souza afirmar categoricamente que não seria da noite para o dia que Carazinho iria conseguir a instalação do Campus da ULBRA. Revelou também que recebia muita

³⁰ Nessa visita os dois representantes da ULBRA já visitaram alguns locais que poderiam servir para a instalação imediata da Universidade e também conheceram áreas para possível construção do prédio que abrigaria o Campus. (COMISSÃO..., 1996, p. 12).

pressão para que a ULBRA não se expandisse em demasia, tendo recebido esse pedido por parte de mais de 40 entidades diferentes (MINISTRO..., 1996, p. 3).

Dois dias depois da audiência com as lideranças de Carazinho e região, o Ministro Paulo Renato voltou a se pronunciar a respeito, em entrevista dada à Rádio Gazeta:

Não existe qualquer projeto pra a instalação da ULBRA em Carazinho, o caminho não é esse [referindo-se apenas política de alguns deputados e prefeitos], mas sim pelos trâmites normais e legais, ou seja, através de protocolo do MEC e após análise do Conselho Federal de Educação. Nós temos hoje 4.000 pedidos de cursos universitários pelo Brasil e temos de estudar um a um as necessidades regionais. (apud MARCHEZAN..., 1996, p. 16).

A posição do Ministro Paulo Renato revelou o desenho do campo de disputas: havia uma pressão atuando contra o movimento expansionista da ULBRA, que passou a ser combatido por confrontar o habitus institucional, a tendência de reprodução hegemônica de outras Universidades. Ficou evidenciado também que a disputa não se limitava apenas ao campo educacional, se desdobrando intensamente nas esferas políticas. Como alerta Bourdieu, há uma constante correlação entre os campos, de modo que as disputas nunca se restringem aos limites de um único campo.

3.4.2. As estratégias de atuação no campo político

Depois do primeiro veto em Brasília, as lideranças engajadas no processo de instalação da ULBRA em Carazinho mudaram de estratégia, conforme relatou Sidnei Meyer (2008, informação verbal). Sabedores de que os impedimentos estavam associados a forças políticas contrárias, a comissão também passou a agir no campo político, convocando todo o apoio possível nessa área. Foi assim que, logo no início de dezembro de 1996, atendendo

à solicitação do Prefeito de Carazinho, Iron Albuquerque, o Deputado Federal Nelson Marchezan também procurou o Ministro Paulo Renato, em mais uma tentativa de tentar movê-lo de sua postura inicial contra a instalação da ULBRA (MARCHEZAN..., 1996, p. 16). Na seqüência do processo outros políticos influentes foram convocados a engrossar o coro Pró-ULBRA. Entre eles, destaca-se a participação dos Deputados Federais Airton Dipp³¹ e Yeda Crusius, do Senador Pedro Simon e do Governador do Estado, Antonio Britto. A própria ULBRA, depois de assumir como prioridade a instalação em Carazinho, usou de sua influência para conseguir apoio. E isso, segundo Sidnei Meyer, foi fundamental, porque “aí a disputa ganhou proporções maiores, deixou de ser apenas uma luta de um grupo local” (2008, informação verbal).

Essa mobilização política se prestou também para romper com a idéia de que a instalação da ULBRA era uma bandeira particular do Deputado Biolchi, que liderou o processo desde o seu início.³² Isso poderia ser interpretado mal e, pior, poderia motivar posicionamentos contrários de outras lideranças políticas, de outros partidos. Convocar outros nomes, nesse sentido, ajudou para que a luta pela ULBRA não fosse identificada como uma bandeira de otimização particular, o que poderia gerar divergências ainda em nível regional. Sidnei Meyer observa que “havia, na época, uma preocupação nesse sentido, e que o mérito da ACIC deu-se justamente no tocante a administração das vaidades, fazendo com que as diferentes lideranças pudessem trabalhar juntas” (2008, informação verbal).

Ao mesmo tempo em que intensificavam a busca de apoio político, uma nova comissão Pró-ULBRA, formada no final de 1996, ficou incumbida de estudar a criação de um consórcio de municípios para a construção de uma fundação educacional e, também, de desenvolver um projeto demonstrando a viabilidade dos 280 hectares do Centro Rural de Ensino Supletivo (CRES) passar para a ULBRA, sendo que no local seriam instalados não apenas o curso superior, mas também uma Escola de 2º Grau.³³ A pretensão era entregar os

³¹ O Anexo C traz documentos referentes ao envolvimento do Deputado Federal Airton Dipp, que revelam uma preocupação em esclarecer a polêmica criada entre a UPF e a ULBRA.

³² O então Deputado Osvaldo Biolchi havia incorporado, na região, um habitus político, um capital social que lhe autorizava a fazer a mediação política no interior do campo educacional – a educação sempre fora uma de suas principais bandeiras políticas. Ao mesmo tempo em que atuava no interior do campo educacional essa atuação otimizava seu capital político. Quer dizer, seu envolvimento com o processo educacional também lhe rendia certa promoção política. E é justamente essa promoção política, que poderia trazer empecilhos para a continuidade do processo com a ULBRA, na medida em que motivava conflitos no interior do campo político que refletiriam no campo educacional.

³³ Assumiram essa tarefa o prefeito eleito de Carazinho, Aylton Magalhães, de Chapada, Agenor Finck, de Sarandi, Carlos Scheibe, de Tapera, Luíz Antônio Brunori, de Espumoso, Mário Bertani, e mais a Delegada

projetos ao Governador Antônio Brito, já em janeiro de 1997. Segundo informou o Jornal *Diário da Manhã*, de Carazinho, em reportagem na capa da edição de 31 de dezembro de 1996,

O Deputado Osvaldo Biolchi [...] já havia falado com o Governador do Estado, da possibilidade do mesmo repassar o CRES à Universidade Luterana do Brasil, e que obteve de Antonio Brito sinal verde para fazer um estudo e um dossiê para materializar esta reivindicação. (CRES..., 1996, p. 1).³⁴

Todo esse movimento político envolvendo inúmeros representantes da região e do estado experimentou um novo fracasso. Em 09 de julho de 1997, quase um ano depois do primeiro veto, o MEC indeferiu novamente os planos da ULBRA de se instalar na Região, julgando *ilegal* o procedimento de seus planos de expansão. Três novos dispositivos legais, promulgados após o pedido de expansão da ULBRA em Carazinho, limitaram a autonomia conferida às universidades pelo texto constitucional de 1988, quanto a criação de cursos fora da sede. O inciso I do art. 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece que:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino.

de Educação da 39ª DE, Maria Eleni Lopez. (CRES..., 1996, p. 1).

³⁴ Em um ofício, de ordem do Governador do Estado, encaminhado à ACIC, em 11 de setembro de 1997, consta que “Na hipótese do Ministério da Educação e do Desporto vir a autorizar a criação do Novo Campus de Carazinho – RS, da ULBRA, o Governador do Estado reitera sua disposição de estabelecer a parceria necessária no sentido da cedência de parte da área pertencente ao Centro Rural de Ensino Supletivo – CRES, de Carazinho”. (Ver Anexo D).

O Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, ao regulamentar dispositivos da Lei 9.394, de 1996, assim dispõe:

Art. 5º As universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição, se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ainda, ao disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 5º A criação de cursos superiores de graduação ou a incorporação de cursos já existentes e em funcionamento, fora de sede, ou seja, em localidades distintas das definidas no ato de seu credenciamento, por universidades integrantes do Sistema Federal de Ensino, depende de autorização prévia do Ministro de Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, nos termos de norma a ser expedida pelo Ministro de Estado, a qual incluirá a comprovação da efetiva integração acadêmica e administrativa entre a nova unidade e a sede da instituição.

§ 6º Os cursos criados ou incorporados na forma do parágrafo anterior constituirão novo campus e integrarão a universidade, devendo o conjunto assim formado observar o disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996.

Somadas, essas novas determinações legais inviabilizavam o pedido de alteração estatutária para criação do novo Campus em Carazinho. Não obstante, a negativa do Ministério da Educação causou grande impacto na comunidade carazinhense. Muito mais porque quatro dias antes da decisão, o Pró-Reitor Administrativo da ULBRA, Pedro Menegat, juntamente com o assessor de gabinete do reitor, Erly Carlos Petry, estiveram em Carazinho apresentando o projeto oficial da implantação da Universidade no município. Na ocasião os dirigentes também haviam visitado o terreno que poderia futuramente abrigar o prédio do Campus, que receberia investimento de 3 milhões de dólares e seria iniciado tão logo o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação aprovassem a alteração

no estatuto da universidade criando o Campus de Carazinho. Havia ficado uma grande expectativa em torno de uma provável aprovação.

Em função do novo veto, várias lideranças locais se pronunciaram lamentando a decisão do MEC. O Prefeito de Coqueiros do Sul, Acácio de Souza, classificou como lamentável o parecer jurídico que considerou ilegal os planos de expansão da ULBRA. Para ele, é difícil explicar que “ainda tem gente que quer ver as coisas todas centralizadas, dificultando os pequenos” (apud PREFEITOS..., 1997, p. 3). O Prefeito de Carazinho, por sua vez, declarou que

[...] a notícia é preocupante, no entanto, acredita que o parecer desfavorável possa ser revertido, através da influência em Brasília de deputados comprometidos coma a região. [...] Ele acrescentou que mesmo que o processo sofra um atraso, as negociações com a Ulbra não serão interrompidas, inclusive a continuidade dos estudos sobre a área de instalação do Campus. “Minha posição continua a mesma, de apoio a UPF no sentido de consolidar sua ação em Carazinho e mobilizado pela vinda da Ulbra, que vai representar uma grande conquista para a região”, salientou o Prefeito, acrescentando que o indeferimento representa apenas um “round” perdido nesta luta. (PREFEITOS..., 1997, p.3).

O discurso do Prefeito de Carazinho deixa claro que, apesar da frustração diante da negativa do Ministério da Educação, a luta pela instalação da ULBRA teria continuidade.

3.5- O caráter dos impedimentos como estratégias impostas à ULBRA

Para além dos dispositivos legais, e embora não fosse divulgado pela imprensa, diz Sidnei Meyer (2008, informação verbal) era sabido que grande parte da resistência oferecida aos planos de extensão da ULBRA em Carazinho devia-se à influência da UPF. Também o Ex-

Deputado Osvaldo Biolchi³⁵ revelou em entrevista que, desde o início, “a oposição encontrada em Brasília era fomentada pela UPF, que emitia ofícios tentando desacreditar a necessidade e viabilidade de outra Universidade na região (2008, informação verbal). Lorivan Figueiredo, que no período de 1994-1998 era Vice-Reitor de Graduação da UPF, conta que

Na época, havia uma visão (predominante, mas não consensual), dentro da UPF e na cidade de Passo Fundo, de que a vinda de uma nova instituição (a ULBRA ou qualquer outra) atrapalharia a UPF. E por isso a idéia era dificultar a vinda de outras instituições. (2008, informação verbal).

Foi essa mesma visão que, segundo o relato de Lorivan Figueiredo, fez com que a ULBRA desistisse de um interesse inicial de se instalar na cidade, já que não encontrava apoio por parte da comunidade. A prioridade era privilegiar a UPF, que era uma instituição da cidade, com laços já estabelecidos com o local.

Aí, conta Lorivan Figueiredo, quando as lideranças de Carazinho acertaram a ida da ULBRA para lá – acionando, em Brasília, o pedido de liberação do Campus – iniciou-se, paralelamente, um movimento articulado principalmente pelo Reitor da UPF, Elydo Alcides Guareschi³⁶, junto a deputados e à autoridades do Ministério da Educação para impedir a concretização daquele projeto:

³⁵ O Ex-Deputado Osvaldo Biolchi atuou como professor da Universidade de Passo Fundo, no período de 1985 a 1994, quando licenciou-se para exercer o mandato de Deputado Federal. Assumindo a bandeira da Educação Superior, passou a lutar por uma maior oferta cursos no município carazinhense. Diante da resistência da Universidade Passo Fundo em atender as reivindicações nesse sentido, partiu dele a mobilização para os primeiros contatos com a Universidade Luterana do Brasil. E, depois manteve o auxílio e o apoio do movimento Pró ULBRA até sua concretização. (Entrevistado em outubro de 2008, em Carazinho).

³⁶ Elydo Alcides Guareski foi um dos fundadores da Universidade de Passo Fundo, e por um período de 16 anos consecutivos, encerrado em 1998, esteve na direção da mesma. Teve importante participação na criação do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), do qual também foi presidente nos anos de 1990. Registrou o processo de construção da Universidade de Passo Fundo em uma obra de oito fascículos no qual destaca o modelo da Universidade Comunitária (GUARESCHI, 2001, vol. 1-8). Era o reitor da UPF quando se iniciaram os movimentos de expansão do Ensino Superior. (Entrevistado em novembro de 2008, em Passo Fundo).

Foram encaminhados ofícios, documentos... foi feito inclusive um dossiê sobre a atuação da Universidade de Passo Fundo na região, procurando demonstrar que não havia necessidade de instalação de outras instituições de ensino superior. Nesse dossiê constava também um estratégia que a Universidade passou a adotar a partir do momento em que começaram os rumores de que a ULBRA se instalaria em Carazinho: oferecer um número de vagas superior ao que se sabia que a região suportaria. Isso faria sobrar vagas e comprovaria que a UPF estava oferecendo mais vagas que a demanda e, logo, não havia necessidade de outra instituição de ensino superior. (FIGUEIREDO, 2008, informação verbal).³⁷

Os argumentos da UPF tinham dois focos principais. Primeiro mostrar que Carazinho (e sua micro região) não comportava ou não carecia de outra instituição de ensino superior (e para evidenciar isso a UPF passou a aumentar consideravelmente o número de vagas oferecidas na cidade). Em segundo lugar, e principalmente, buscava exaltar o valor da instituição UPF, enquanto uma Universidade Comunitária. As Universidades Comunitárias têm, conforme o entendimento de Alcides Guareschi, “dois pontos básicos que a define: a) sua origem e vinculação com a comunidade e b) sua contribuição para o desenvolvimento da cidade e região” (2008, informação verbal).³⁸ Esse modelo de universidade, ligada e comprometida com a comunidade e região deveria ser incentivado e preservado, não só pela população local, mas também pelo poder político.

Na coleção de livros *O processo de construção da Univesidade de Passo Fundo*, que conta a história do surgimento e desenvolvimento da Instituição, o modelo regional da universidade é destacado no fascículo 3, onde consta que, desde o início, a UPF voltou sua atenção para as necessidades da população regional:

³⁷ Em novembro de 1997, a UPF anunciou o lançamento mais de 2 mil vagas para vestibular de verão de 1998. Para 48 cursos, a Universidade estava oferecendo 2.325 vagas, sendo 1555 para o campus de Passo fundo, 220 para Carazinho, 170 para Casca, 110 para Lagoa Vermelha e Soledade, 160 para Palmeira das Missões. (UPF..., 1997, p. 7).

³⁸ Sobre isso, ver também: GUARESCHI, 2001, v. 3.

Através de levantamentos, estudos e seminários, foi ampliando o conhecimento da realidade regional. Esses estudos motivaram respostas tanto no meio acadêmico como no desenvolvimento socioeconômico da região. (GUARESCHI, 2001, vol. 3, p. 15).

O fascículo 4 apresenta elementos concretos da contribuição da Universidade para o desenvolvimento econômico e social de Passo Fundo e da comunidade regional como um todo. Destaque para a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento, voltado à realização de estudos, pesquisas e planos de desenvolvimento social e econômico; contribuição com estudos sobre transporte, com destaque para os estudos sobre a Ferrovia do Trigo e a Rota do MERCOSUL; proposta de criação de um Conselho Regional de Desenvolvimento, concretizada em 1991 com a instalação do CONDEPRO³⁹; participação na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai, em 1997; realização de parcerias com os municípios, para fortalecimento da educação, da cultura e da saúde⁴⁰; e, também, atuação nos setores produtivos, através da transferência de tecnologia e da criação de centros de pesquisa.⁴¹

Usando a seu favor o histórico de contribuição com o desenvolvimento regional, a UPF defendia junto ao Ministério da Educação a preservação desse modelo de universidade, que poderia ser ameaçado pela presença de outras instituições, não comprometidas com o modelo da universidade regional. A observância dos distritos geoeeducacionais, cuja implantação havia sido incentivada pelo MEC nos anos de 1970,⁴² também era cobrada. Em seus planos de expansão, a UPF limitou a criação de novos campi à sua área de

³⁹ O CONDEPRO – Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção – é uma associação que reúne representantes da sociedade civil e dos poderes públicos. A UPF ofereceu suporte de recursos físicos e humanos para seu o funcionamento.

⁴⁰ Na educação, a tese da “municipalização do ensino”, abraçada pela Faculdade de Educação, possibilitou o surgimento de experiências inovadoras, como por exemplo: a criação do Centro Regional de Educação, órgão de assessoramento aos municípios da região e de apoio técnico-pedagógico às escolas, e o desenvolvimento de cursos de formação de professores “leigos” em exercício nas redes municipais de ensino, em modalidade de cursos em regime de férias escolares para facilitar a participação. No plano cultural, a UPF se destaca, sobretudo pela realização da Jornada Nacional de Literatura. Em relação a saúde comunitária, destaque para o convênio da UPF com o Funrural, que fez com que, a partir de 1975, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Odontologia passassem a atender pessoas necessitadas de mais de 60 municípios da região, encaminhadas pelo sindicato dos trabalhadores.

⁴¹ Para maiores informações sobre a atuação da Universidade de Passo Fundo no desenvolvimento regional, ver GUARESCHI, 2001, vol. 4.

⁴² Sobre a política do MEC em relação às áreas geoeeducacionais ver: GUARESCHI, 2001, vol. 3, p. 16, 20-21.

atuação, numa dupla atitude de compromisso regional e respeito ao espaço das outras universidades comunitárias do Estado. Por isso nutria-se o entendimento de que as outras instituições também deveriam respeitar sua área de atuação.

Acontece que, como já foi mencionado, havia em Carazinho, por parte de algumas lideranças, o sentimento de que a Universidade de Passo Fundo não estava dando o devido valor aos anseios regionais. Isso foi demonstrado, em um documento entregue ao Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, no final de 1996, como parte da justificativa para a instalação da ULBRA na cidade. No documento consta uma “Retrospectiva do movimento pró-ensino de terceiro grau em Carazinho”:

O movimento pró-ensino de terceiro grau em Carazinho data de 04 de maio de 1970, [...] com a criação da ASSOCIAÇÃO CARAZINHENSE PRÓ-ENSINO SUPERIOR – ACAPESU, nessa época, a UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF, sentindo a possibilidade de vinda e/ou criação de outra faculdade em Carazinho, de maneira sutil, obstruiu o processo, atendendo pedido e instalando em 1976 o primeiro curso superior na cidade, de TECNÓLOGO DE ADMINISTRAÇÃO RURAL, com duração de três anos, porém, manteve-o em CARAZINHO apenas nos anos de 1976 e 1977, transferindo-o em 1978 para Passo Fundo.

Daí em diante, até a década de 1990 (passados mais de DOZE ANOS SEM QUALQUER CURSO SUPERIOR) a UPF criou o CENTRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DE CARAZINHO, exigindo do município a totalidade da infra-estrutura (aluguel de prédio, móveis, equipamentos, laboratórios de informática, acervo bibliográfico, recursos para luz, água, telefone, cedência de professores, taxa de administração, etc.). Não tendo edificado absolutamente nada e nem feito nenhum investimento até a presente data, embora tenha transformado o CENTRO em CAMPUS UNIVERSITÁRIO APROVADO PELO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO e EXIGINDO A INCLUSÃO NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE 1% PARA MANUTENÇÃO

DO ENSINO SUPERIOR (por lealdade é esclarecido que face a absoluta falta de recursos financeiros o município de Carazinho não repassou a totalidade do valor referido, pois este por dever Constitucional tem que atender em primeiro lugar o ensino de primeiro grau).

ESTA SITUAÇÃO PERMANECEU INALTERADA ATÉ O MÊS OUTUBRO DO CORRENTE ANO, quando, em reunião regional realizada em Carazinho, o Senhor Reitor, Padre Alcides Guareschi, afirmou perante aproximadamente trinta prefeitos da região que a UPF não implantaria mais cursos em Carazinho a não ser que o município absorvesse todos os custos necessários para manter os atuais (ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS, PEDAGOGIA SÉRIES INICIAIS). Bem como, suportasse a totalidade dos investimentos e manutenção dos novos. Para o curso de Direito, era necessário além do informado acima, uma biblioteca especializada com acervo de 3.000 volumes (frise que este curso só iniciaria no ano de 1998) e de maneira “ROTATIVA”, i. e, haveria o VESTIBULAR A CADA DOIS ANOS E MEIO.

Diante desses fatos, constatada a absoluta impossibilidade de continuar a situação posta, de o município “arcar” com todo ônus e, a perspectiva de ampliação dos gastos caso quisesse a ampliação de oferta do ensino de TERCEIRO GRAU, desacomodados com os fatos, decidiram a unanimidade regional buscar outras alternativas; cursos público ou privado [*sic*].⁴³

Aos olhos de lideranças de Carazinho, havia um grande descaso da UPF com a cidade. Tanto o Deputado Osvaldo Biolchi (2008, informação verbal), quanto o Empresário Sidinei Meyer (2008, informação verbal), foram taxativos ao afirmar que “a ULBRA só foi

⁴³ Documento elaborado pelo advogado carazinhense Michael Dorneles Chegade, foi encaminhado ao Ministro da Educação em nome do Município de Carazinho, da Câmara de Vereadores de Carazinho, do Deputado Federal Osvaldo Biolchi e da Associação Comercial e Industrial de Carazinho. Os grifos são originais. (Ver Anexo E).

procurada porque a UPF não cedeu as reivindicações da comunidade carazinhense que, a princípio, desejava apenas o oferecimento do Curso de Direito no campus da cidade”.

Imediatamente depois do primeiro contato das lideranças de Carazinho com a ULBRA, em meados de novembro de 1996, a UPF surpreendeu ao mudar sua posição inicial e anunciar a criação de novos cursos na cidade. Ao mesmo tempo que começou a campanha para garantir a exclusividade de atuação na região.

A iniciativa da UPF teve o apoio das demais Universidades Comunitárias, que também temiam que a Universidade Luterana acabasse por investir em suas regiões de atuação. Até então, a ULBRA apenas havia se expandido para regiões que não eram contempladas pela presença de outras universidades (Guaíba, São Gerônimo, Gravataí e Torres). Em função disso, também, que a instalação na região de Carazinho, já assistida por uma universidade, era tão importante, pois poderia representar um precedente para sua entrada em outras regiões. Daí o apoio e mobilização das Universidades Comunitárias, que através do COMUNG engrossaram o caldo da campanha pela legitimidade de uma “reserva de mercado” para as universidades comunitárias. Assim, tão logo a ULBRA manifestou interesse em se instalar em Carazinho, atendendo ao apelo da comunidade local, o COMUNG produziu uma carta destinada as autoridades do Ministério da Educação.⁴⁴ O documento apresenta, de início, uma defesa do modelo das Universidades Comunitárias:

Estas Universidades, através dos “projetos de regionalização”, aprovados pelo Ministério da Educação, chegaram a organizar um sistema de ensino superior de qualidade, contribuindo positivamente para o desenvolvimento das regiões em que estão inseridas.

Nos “campi universitários”, situados no respectivo Distrito Geoeducacional, estas Universidades passam a investir recursos humanos e materiais e a elaborar planos de expansão de custos, de forma criteriosa e gradual, atendendo demandas e necessidades sociais.

⁴⁴ O Anexo F traz o documento na íntegra.

Na seqüência, faz um alerta em relação os perigos do rompimento desse modelo por instituições de fora, como é o caso da ULBRA em Carazinho:

Acontece, no entanto, que instituições alheias a este processo de integração regional, desconhecendo normas e fronteiras e adotando formas “agressivas” de expansão, como a incorporação de entidades e a oferta de cursos fora da sede, ameaçam desestruturar o sistema de ensino superior no Estado, frustrando projetos universitários surgidos de longas e maduras decisões comunitárias. Neste contexto, as iniciativas da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA revelam uma ânsia acirrada de açambarcar o ensino superior no Estado, como já acontece com quase todos os programas de qualificação profissional realizados com recursos do FAT.

E, por último, há um pedido de ação em defesa das Universidades Comunitárias:

Dessa forma, diante das ameaças de “invasão” e tendo em vista preservar os projetos da regionalização e a sua própria vocação regional e comunitária, estas Universidades alertam as Autoridades e pedem que não sejam acolhidas propostas de instalação de cursos superiores em áreas e municípios já atendidos pelas Universidades Comunitárias.

O documento foi assinado no dia 19 de novembro de 1996, em Porto Alegre, pelos representantes da Universidade da Região da Campanha, Universidade Católica de Pelotas, Universidade de Caxias do Sul, Universidade de Cruz Alta, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul,

Universidade de Passo Fundo, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões e Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo.

Depois disso, o COMUNG voltou a se manifestar na ocasião do veto do MEC à expansão da ULBRA para Carazinho, em julho de 1997. Desta vez, emitindo uma nota pública:

Manifesto

As Universidade integrantes do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), abaixo firmadas, reunidas em Santa Cruz do Sul, nesta data, resolveram:

1. Manifestar sua satisfação com a recente decisão do MEC, amparada em parecer jurídico, de indeferir a pretensão do Reitor da ULBRA de instalar campi universitários nas cidades de Carazinho e Santa Maria, porque “não encontra amparo na legislação vigente” (sic).
2. Alertar, mais uma vez, as autoridades públicas e a sociedade para os costumazes procedimentos desta instituição de tentar desmontar o modelo de organização das Universidades Comunitárias do interior do Estado, construído com grandes esforços pelas comunidades regionais com a aprovação do MEC e comprometidas, verdadeiramente, com o desenvolvimento de suas regiões.

Santa Cruz do Sul, 10 de julho de 1997.⁴⁵

É difícil medir com precisão, mas pode-se supor que era grande a força política exercida pelo COMUNG junto ao Ministério da Educação, visto, sobretudo, a importância e o número de entidades que integravam o referido Consórcio. O manifesto de satisfação pela

⁴⁵ Este manifesto foi firmado por: Universidade Católica de Pelotas, Universidade de Caxias do Sul, Universidade de Cruz Alta, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Universidade de Passo Fundo, Universidade da Região da Campanha, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo e Universidade de Santa Cruz do Sul. (Fonte: MEC..., 1997, p. 1).