

Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista Académica evaluada por pares
Editor: Sherman Dorn
College of Education
University of South Florida

El Copyright es retenido por el autor (o primer coautor) quien otorga el derecho a la primera publicación a Archivos Analíticos de Políticas Educativas.

Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals (<http://www.doaj.org>).

Editores Asociados para Español y Portugués
Gustavo Fischman
Arizona State University

Pablo Gentili
Laboratorio de Políticas Públicas
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Volumen 13 Número 27

Abril 11, 2005

ISSN 1068-2341

O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público

Tristan McCowan
University College Northampton

Citación: McCowan, T. (2005, Abril 11) O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 13(27), Retrieved [date] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n27/>

Resumo

O ensino superior privado no Brasil tem sofrido um crescimento significativo nos últimos anos. O Banco Mundial apoiou esta expansão com base na capacidade dos fornecedores privados de assegurar um rápido aumento das matrículas, visando melhorar a qualidade por meio da competição entre as instituições e trazer benefícios à sociedade a um custo público baixo. No entanto, a cobrança de mensalidades dificulta o acesso de

muitos brasileiros a tais instituições, e serve como instrumento de reprodução de desigualdades devido à relação entre os custos dos cursos e o valor real do diploma. Um acesso igualitário fica, portanto, longe de ser alcançado, e se torna improvável mesmo com o aumento do crédito estudantil e dos subsídios governamentais. A contribuição das universidades particulares para o desenvolvimento social, a longo prazo, parece ser limitada, devido à falta de investimento em pesquisa e extensão.

Abstract

There has been a dramatic growth in private higher education in Brazil in recent years. The World Bank has promoted this expansion on the basis of the private providers' ability to ensure a rapid increase in enrolment, to improve quality through competition between institutions, and to secure benefits for society at little public cost. However, the charging of fees means that the majority of Brazilians do not have access, and that inequalities are reproduced due to the relation between course costs and the value of the final diploma. Equitable access is, therefore, far from being achieved and is unlikely even with an increase in student loans and government subsidies. The contribution of private universities to the long-term development of society is seen to be limited due to lack of investment in research and community service.

Introdução

O ensino superior privado não é um fenômeno moderno. As primeiras universidades da Europa eram associações de direção privada, e os sistemas educacionais superiores nacionais só foram estabelecidos nos séculos XIX e XX, seja através da fundação de novas instituições, ou da provisão de recursos estatais para as já existentes. Em muitos países, particularmente nos EUA, há muitos anos existe um sistema dual, com instituições de prestígio nos setores público e privado, e recursos estatais para pesquisa concedidos a ambos.

Nos últimos anos, porém, mudanças dramáticas no ensino superior (ES) foram observadas em todo o mundo causadas pelos novos modelos de política social e econômica, bem como pelos desenvolvimentos em ciência e tecnologia. A nova estrutura do ES tem sido caracterizada por duas formas de privatização: o crescimento de universidades particulares e a crescente proporção de financiamento privado para as universidades públicas, por meio da introdução de mensalidades e verba para a pesquisa proveniente do setor empresarial¹. Este estudo focalizará a primeira destas formas. Como regra geral, os países ricos com sistemas bem estabelecidos de ES foram mais afetados pela segunda forma de privatização, enquanto os países periféricos tal como o Brasil, cujos sistemas estão longe de satisfazer a demanda, viram algumas das mesmas mudanças em seus sistemas públicos, mas também um rápido crescimento no número e tamanho das instituições privadas (Torres & Schugurensky, 2002; Levy, 1986). Em alguns casos, isto foi dramático. No decorrer dos anos 80, o número de instituições de educação superior (IES) privadas no Chile cresceu de 8 para 180 (Castro & Navarro, 1999).

Estas mudanças no ES são talvez pouco surpreendentes no contexto das reformas neoliberais implementadas em todo o mundo desde os anos 80 e da entrada de companhias com

fins lucrativos em muitas áreas dos serviços públicos. No entanto, a questão é complexa, já que as instituições privadas e as organizações internacionais que as sustentam argumentam fortemente que estão contribuindo não apenas para a eficiência e o crescimento econômico, mas também para o desenvolvimento igualitário da sociedade. Tais afirmações devem ser levadas a sério pois, afinal, o setor privado obteve êxito em alcançar uma rápida expansão do número de matrículas de ES em vários países, permitindo que uma maior proporção da sociedade tivesse acesso a este nível de educação.

Este artigo analisará esse fenômeno no contexto do Brasil, um país que exemplifica bem esse crescimento do setor privado. Embora as instituições privadas tenham surgido desde os anos 40, uma expansão significativa ocorreu nos últimos dez anos. O número de estudantes matriculados nas IES particulares tem aumentado em 84% desde 1998, e o setor privado, em 2003, contava com 70% do total de matrículas, uma indústria de cerca de US\$ 4 bilhões (INEP 2003b). Antes de olharmos para este caso, porém, examinaremos mais de perto os argumentos gerais em favor do ES privado, em particular aqueles defendidos pelo Banco Mundial.

O Banco Mundial e o Ensino Superior

A influência do Banco Mundial na política de educação dos países periféricos não deve ser subestimada. Desde os anos 80, o Banco tem aumentado sua ênfase na educação e, com o declínio da UNESCO, precipitado pela saída dos EUA e do Reino Unido em 1984ⁱⁱ, tem se tornado a maior fonte internacional de recursos financeiros e produtor de pesquisa educacional (Leher, 1999). A maioria dos países periféricos são altamente dependentes dos empréstimos do Banco Mundial para desenvolver seus sistemas de educação, e esses estão quase sempre ligados à adoção de políticas específicas, e controladas em sua aplicação pelos técnicos do Banco.

O Banco Mundial considera que haja uma crise mundial no ES, até mesmo com os países industrializados lutando para absorver os altos custos de pesquisa e do número crescente de matrículas. Enquanto as finanças são a preocupação básica, o Banco também focaliza a qualidade, propondo um ensino superior que prepare os alunos para a economia moderna. Ao mesmo tempo o Banco preocupa-se com a equidade, no sentido que o ensino superior não se restrinja apenas às elites.

Contudo, uma das políticas do Banco mais conhecidas é o desvio de recursos da educação superior para a educação básica, principalmente para as escolas de ensino fundamental. Observa-se que o investimento no ES tem retorno econômico inferiorⁱⁱⁱ, e contribui menos para a equidade social. O setor privado está, portanto, convidado a absorver a demanda crescente por ensino superior no lugar do Estado, que se retrai. Isto se faz das duas formas principais descritas acima, ou seja, (a) por meio da diversificação de fontes de recursos das universidades públicas, inclusive mediante a “divisão dos custos” (*cost-sharing*) com os alunos e da provisão de serviços ao setor privado e (b) pelo desenvolvimento de IES privadas.

Há três linhas principais de argumentação em favor do setor privado:

- 1) O envolvimento do setor privado aumentará o número de vagas no ES, assim ampliando o acesso e aumentando a equidade.
- 2) O modelo tradicional da universidade européia é inadequado para os países periféricos. As universidades privadas podem oferecer uma educação mais adequada às necessidades dos estudantes e a competição entre elas aumentará a qualidade.
- 3) O envolvimento do setor privado fornecerá ES a um custo público baixo.

Estas idéias estão apresentadas na publicação de 1994 do Banco Mundial intitulada “*Educación Superior: las lecciones de la experiencia*”. Houve alguma mudança de ênfase no mais recente documento intitulado *Education Sector Strategy* (1999) e, particularmente, na publicação conjunta com a UNESCO (The Task Force on Higher Education and Society 2000). Neste último, o Banco reconhece que havia subestimado o retorno econômico do ES e alguns dos perigos da provisão privada, mas mesmo assim demonstra pouco comprometimento real em promover as universidades públicas, exceto como uma rede de segurança para aqueles incapazes de pagar pelas particulares^{iv}.

Em *Educational Change in Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial, 1999b: 11), declara-se que:

As restrições financeiras governamentais e a necessidade de uma gama mais ampla de instituições de ensino superior demonstram que o setor privado deveria ser encorajado a exercer um papel maior tanto no financiamento quanto na provisão de ensino superior na América Latina e no Caribe. A falha em se utilizar os recursos governamentais para alavancar o financiamento privado restringirá o acesso e a equidade de acesso ao ensino superior. (Banco Mundial, 1999b:62)

Além disto, o Banco vê as instituições particulares como bem adequadas à tarefa de “diversificar e reformar a educação de terceiro grau para aumentar a qualidade e a eficiência” (Banco Mundial, 1999b:11), inclusive pela introdução de cursos de curta duração, cursos politécnicos e educação à distância ou virtual.

O Banco Mundial não é a única causa da expansão do setor privado nos países periféricos. Entre as agências supranacionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – cujas políticas são semelhantes às do Banco Mundial – exerce também um papel importante na América Latina (Rodríguez-Gómez e Alcântara 2001). Em muitos casos as elites governantes dos países saudaram estas novas políticas de privatização e empreendedores locais e estrangeiros tem sido ágeis na capitalização das oportunidades comerciais. O que deve ser questionado é em que medida a expansão do setor privado trouxe os resultados de equidade e qualidade preditos pelo Banco Mundial.

O Ensino Superior no Brasil

O sistema educacional brasileiro demonstra a extrema desigualdade que caracteriza o país como um todo. Enquanto uma criança de família de classe média-alta tem garantida uma educação comparável à de qualquer país desenvolvido, a pobre pode esperar pouco mais do que alguns poucos anos em uma escola de ensino fundamental de recursos limitados. A matrícula inicial no ensino fundamental é atualmente quase que universal, porém há problemas de qualidade e séria deficiência de recursos no que diz respeito às escolas públicas, especialmente aquelas localizadas em áreas pobres. Menos da metade dos alunos no ensino médio tem sobrevivido através dos estudos sem repetência (INEP 2003a). Embora exista uma série de iniciativas significativas por parte de movimentos sociais e governos locais com vistas a superar tais desigualdades (Azevedo 2002, Gandin e Apple 2002, Gentili e McCowan 2003, McCowan 2003), a distribuição de oportunidades educacionais em escala nacional é profundamente anti-democrática.

Neste quadro, o ensino superior não é exceção. O Brasil tem algumas universidades de alto nível com programas extensivos de pós-graduação e pesquisa. No entanto, a taxa bruta^v de

matrículas de graduação a nível nacional é de apenas 17% (UNESCO 2001), e a taxa líquida somente 9% (IBGE 2001). Os alunos pertencem quase que exclusivamente aos níveis sócio-econômicos mais elevados, existe uma baixa representatividade da população afro-descendente e as universidades se concentram principalmente nas regiões mais desenvolvidas (regiões Sul e Sudeste)^{vi}.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1994 a 2002 trouxe grandes mudanças na política educacional. Seguindo as recomendações do Banco Mundial, foi dada atenção primeiramente à educação básica, com recursos extra alocados no ensino fundamental. Além disto, realizaram-se tentativas de se equalizar as diferenças regionais e de se descentralizar o controle aos municípios. As mudanças no ensino superior foram inevitáveis. Os gastos relativamente altos – cerca de US\$ 13,500 por aluno por ano nas universidades federais, segundo o Banco Mundial (Salomon 2003) – eram improváveis de serem sustentados por um governo que havia adotado a crença de que era responsabilidade do Estado regulamentar e não fornecer o ensino superior (Gentili 2001). Nos últimos 10 anos tem havido uma estagnação nos recursos para o ES público, com um decréscimo no número de professores de tempo integral e pouco investimento em infra-estrutura (Trindade 2003).

O ingresso na universidade baseia-se no *vestibular*, uma prova específica para cada instituição^{vii}. Os candidatos geralmente freqüentam cursos pré-vestibulares, seja durante os estágios finais do ensino médio ou após o término do mesmo. Como muitos desses cursos são caros, a probabilidade de alunos das camadas populares serem aprovadas é pequena.^{viii} Os exames de admissão às universidades públicas são os mais competitivos, com aproximadamente dez candidatos para cada vaga enquanto que nas universidades particulares a taxa é de menos de dois candidatos para uma vaga (IIESALC, 2002). A ironia cruel da educação superior no Brasil, portanto, é que a maioria das vagas gratuitas do ensino superior é preenchida por alunos de origem abastada que estudaram em escolas particulares ou que tiveram acesso a cursos pré-vestibulares. No entanto, isto não significa que as universidades privadas acolham com maior intensidade os grupos sócio-econômicos inferiores, um mito geralmente aceito e que será explorado em maiores detalhes nas seções a seguir.

O Setor Privado

A característica mais proeminente das mudanças no ensino superior no Brasil nos últimos anos foi o crescimento do setor privado. Até o início dos anos 90 uma significativa parcela de estudantes encontrava-se matriculada em instituições privadas sendo que muitas delas eram instituições religiosas, tais como as PUCs^{ix}. No entanto, a partir dos anos 90, tem havido um rápido crescimento das instituições particulares com fins lucrativos (ou sem fins lucrativos, mas com objetivos notadamente mercantis) com vistas à absorção a baixo custo do grande número de alunos impossibilitados de encontrar uma vaga nas universidades públicas. Enquanto o número de vagas disponíveis nas instituições públicas aumentou em 28% desde 1998, houve um crescimento de 133% do setor privado no mesmo período. A proporção de novos alunos que ingressaram em instituições privadas em 2003 foi de 76.7% (INEP 2003b). Entre novembro de 2001 e julho de 2002 houve um aumento de 45% no número de instituições privadas e entre 1998 e 2001, em média, foram criadas 2,5 instituições por dia (Constantino e Góis 2003). Embora o envolvimento privado no Brasil seja inferior ao de alguns países da Ásia (i.e. Filipinas e Japão), ele é superior ao da maioria dos países latino-americanos, e está bem acima dos níveis dos países da Europa e América do Norte. Nos EUA,

a grande vitrine do ES privado, somente 23% dos alunos estudam em instituições particulares (NCES 2002).

Muitas IES particulares brasileiras fazem parte de grandes grupos empresariais, tais como a UNIP, que está ligada ao grupo Objetivo, uma grande cadeia de escolas de ensino fundamental, ensino médio e pré-vestibular. A rede é desenvolvida em base de franquia e tem hoje uma população estudantil total de 485.000 alunos e um movimento financeiro anual de R\$ 2 bilhões. A UniverCidade (sic), um centro universitário com base no Rio de Janeiro, tem desenvolvido uma gama de cursos de baixo custo e expandido rapidamente sua base de alunos para 27.000 em 17 campus. O crescimento de centros universitários tais como a UniverCidade é ressentido pelas universidades particulares (particularmente a UNIP) uma vez que não investem em pesquisa e não tem como regra a contratação de professores titulados. Afirma-se que a manutenção dos centros universitários é aproximadamente 40% menor do que das universidades, no entanto, eles possuem quase que a mesma autonomia. Esses centros universitários e as 'cadeias' de universidades (tal como a Estácio de Sá), apóiam-se fortemente em sua marca, com alto investimento em publicidade e com o logotipo institucional promovido em toda a mídia disponível. Os campus são pequenos e bem distribuídos em localidades convenientes ao redor da cidade-sede: alguns estão localizados em shoppings e até mesmo em parques temáticos^x.

O último a ingressar no mercado, e talvez o mais significativo para o futuro, foi o grupo Pitágoras. Este grupo, que possui uma rede de escolas bem estabelecida, firmou contrato com a companhia de educação norte-americana Apollo em 2001 para desenvolver sua primeira IES em Belo Horizonte. Atualmente a instituição possui apenas 1.300 alunos em dois campus, mas tende também a ter um rápido crescimento. O currículo da Faculdade Pitágoras, criado principalmente por Cláudio de Moura Castro, ex-assessor-chefe para educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e modelado na Universidade Phoenix do grupo Apollo, incorpora e representa bem as características das novas universidades. Os cursos são fortemente padronizados, concebidos por uma equipe de planejamento central, definidos e controlados em seus mínimos detalhes. Esta padronização visa expandir a disponibilidade de uma instrução de qualidade ao mesmo tempo em que mantém os custos baixos, sem a necessidade de se ter um corpo docente altamente qualificado (Rosenburg 2002).

O setor privado no ensino educação superior no Brasil cresceu por uma série de motivos. Primeiramente, houve grande aumento na demanda, devido ao crescimento populacional, aumentando as matrículas no ensino médio e a necessidade de diplomas de ES no mercado de trabalho. Uma parte dessa demanda foi suprida pelo setor público, mas o crescimento foi lento devido à escassez de investimentos. Em segundo lugar, os empresários começaram a ver o ES como uma área de investimento atrativa. Por exemplo, a companhia Ideal Invest foi estabelecida especificamente para fornecer consultoria a empresas acerca do ingresso no mercado de educação. A empresa calcula que o movimento financeiro do ES particular deva crescer de US\$ 4 bilhões para US\$ 10 bilhões nos próximos sete anos. Em terceiro lugar, o governo ofereceu uma série de incentivos, inclusive redução de impostos e empréstimos de baixo custo para desenvolvimento de infra-estrutura, sob a influência das políticas recomendadas pelo Banco Mundial descritas acima.

As três justificativas básicas do Banco Mundial para a promoção do ES particular – equidade, qualidade e baixo custo público – serão agora analisadas no contexto brasileiro. Os argumentos estão direcionados primeiramente às novas universidades particulares empresariais e não às tradicionais universidades religiosas.

Eqüidade

As políticas do Banco Mundial para o ensino superior são destinadas a promover o desenvolvimento econômico com eqüidade. O relatório do Banco sobre o ES no Brasil declara:

Eqüidade pode significar diversas coisas, por exemplo: i) um grau razoável de igualdade de oportunidade de se participar do ensino superior, e ii) um equilíbrio razoável e justo entre o pagamento dos custos e a obtenção dos benefícios do ensino superior. (Banco Mundial 2001: 41).

Primeiramente deve ser observado que no item i) o termo 'grau razoável' indica que o Banco considera a plena igualdade de oportunidades como sendo ou impossível ou indesejável de ser atingida. A definição ii) invoca justiça na relação entre os custos privados e os benefícios privados na educação. A justiça segundo este segundo princípio significa que aqueles desejosos e capazes de pagar taxas altas (os ricos) terão direitos a altos benefícios, enquanto que os incapazes (os pobres) terão direito a pouco ou nada. Esta afirmação dificilmente se encaixa com a primeira, levando à desigualdade de oportunidades em todas as sociedades, exceto aquelas com altos graus de igualdade de renda (não sendo este o caso do Brasil).

Uma definição menos problemática de eqüidade na educação é a de Brighouse (2002), ou seja, aqueles 'com níveis semelhantes de capacidade e vontade de se esforçar deverão ter perspectivas educacionais semelhantes, independente de seu histórico social, etnia ou sexo' (Brighouse 2002:10). A presente análise focalizará esta idéia mínima de eqüidade como igualdade de oportunidades, (Brighouse na verdade acrescenta um segundo princípio de que a justiça educacional deve também voltar-se aos níveis de recursos dirigidos a pessoas com diferentes capacidades, uma questão que excede os limites deste estudo).

A primeira questão, portanto, é se o crescimento do setor privado tem aumentado a eqüidade em termos de acesso ao ensino superior. A eqüidade de acesso exige que todas as pessoas tenham oportunidade de conseguir uma das vagas universitárias existentes, independente de seu ponto de partida no sistema social. Entretanto, teoricamente, pode haver um sistema com uma forma de ingresso altamente justa e não-discriminatória, mas apesar disso oferecendo vagas apenas a 5% da população. É também necessário que hajam vagas suficientes. Do mesmo modo, um sistema pode ter capacidade para todos, mas não será igualitário se certos grupos sociais estiverem confinados a instituições de baixa qualidade. A partir disto, dois princípios podem ser delineados:

1. Os indivíduos devem ter oportunidade de obter uma vaga na universidade de sua escolha.
2. Deve haver vagas suficientes de modo que todos os membros da sociedade que desejem possam ingressar no ensino superior.

O primeiro princípio não exige que as universidades empreguem nenhum critério seletivo: apenas que elas não discriminem alguns candidatos com base em seu lugar de origem no sistema social. Há, claramente, uma série de outros aspectos da eqüidade no ES com relação à experiência dos alunos durante seus estudos, mas a presente análise estará restrita à questão do acesso inicial.

À primeira vista, o setor privado no Brasil parece ter contribuído para com a eqüidade trazendo um rápido aumento no número de vagas nas universidades. É improvável que o setor público pudesse ter-se expandido na proporção que o setor privado o fez, mesmo se os recursos estatais não tivessem sido cortados. A existência de universidades particulares, com

seus exames de admissão menos competitivos, horários flexíveis e, em alguns casos, localizadas em áreas fora dos centros metropolitanos, tornou possível que muitos brasileiros, que não poderiam fazê-lo de outro modo, obtivessem um diploma universitário. As universidades particulares estão, portanto, exercendo um papel na sociedade brasileira e claramente há uma forte demanda por elas por parte dos 'consumidores'. Entretanto, argumentaremos que o crescimento deste setor não tem de fato contribuído para a equidade no sistema educacional, particularmente a longo prazo.

O primeiro fator é a dificuldade de pagar pelas mensalidades. Os custos dos cursos variam consideravelmente, do mais barato a cerca de R\$ 150 até acima de R\$ 2.000, mensais^{xi}, dependendo da instituição, da localização geográfica e do curso. O quadro 1 apresenta as taxas de uma seleção de cursos do ES no Estado do Rio de Janeiro:

Quadro 1
Valor das mensalidades de alguns cursos no Estado do Rio de Janeiro

	Administração	Engenharia	Medicina	Pedagogia	Matemática	Enfermagem
PUC-Rio	R\$ 760	R\$ 962	-	R\$ 730	R\$ 913	-
UGF	R\$ 347	R\$ 610	R\$ 1.167	R\$ 199	R\$ 199	R\$ 469
USS	R\$ 367	-	R\$ 1.000	R\$ 247	R\$ 247	R\$ 402
UNIFOA	-	R\$ 375	R\$ 1.242	-	-	R\$ 364

Legenda: PUC-Rio = Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro; UGF = Universidade Gama Filho; USS = Universidade Severino Sombra; UNIFOA = Centro Universitário de Volta Redonda. [Fonte: Guia Vocacional 2003]

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1997 mostram que 55.42% dos brasileiros entre 18 e 24 anos viviam em domicílio com renda inferior a R\$ 600 mensais. Trabalhando-se nos cálculos feitos pela Hoper Consultancy (2002) de que uma família brasileira pode gastar até 25% de sua renda em mensalidades, quase ninguém desse grupo – acima da metade da faixa etária – poderia pagar até mesmo pelo curso mais barato. Somente 11.81% teria uma renda superior a R\$ 1.800, a quantia necessária para pagar pelas mensalidades da maioria dos cursos.

Dados mais recentes mostram que, em 2001, 30.6% dos brasileiros empregados estavam ganhando um salário mínimo (R\$ 180/mês na época) ou menos, e somente 28.6% estavam ganhando acima de R\$ 540,00 (IBGE 2001). Mesmo considerando pequenos ganhos nos rendimentos desde então, (ganhos elevados são quase impossíveis devido à baixa taxa de crescimento do PIB), fica claro que a maioria dos brasileiros está impossibilitada de pagar pelo ES particular, mesmo com a recente introdução dos cursos de baixo custo.

Outro aspecto do ES particular que atua contra a promoção da equidade é a relação entre as mensalidades e os ganhos futuros após a graduação. Os cursos para as profissões consideradas 'nobres' e melhor remuneradas tais como Medicina, Odontologia e Engenharia são mais caros que outros, como por exemplo, cursos da área de Ciências Humanas, Pedagogia e Serviço Social. Há, no entanto, algumas exceções. Cursos como Direito e Administração de Empresas são cursos relativamente baratos com ganhos potencialmente altos (Bori & Durham 2000).

Talvez mais significativa que a diferença entre os cursos seja a diferença entre as instituições. Uma graduação da PUC tem consideravelmente mais peso do que uma das novas

instituições menos reconhecidas e as mensalidades são correspondentemente mais altas. Como pode ser visto no quadro 1, um estudante de Matemática pagaria R\$ 199,00 na Universidade Gama Filho e R\$ 913,00 na PUC-Rio, ambas na mesma cidade, porém, com status e qualidade diferenciados. Em São Paulo, Administração de Empresas na Unimarília custaria R\$ 276, 00 enquanto que no IBMEC custaria R\$ 1.180,00. A emergência de cursos de baixo custo nos últimos cinco anos é uma estratégia intencional das empresas de educação para abrir o mercado de ES à classe média-baixa o que, à primeira vista, parece um meio positivo de se ampliar o acesso. No entanto, isto finalmente poderá servir como um instrumento de reprodução de desigualdades, confinando os estudantes das famílias de camadas populares aos cursos e instituições que oferecem diplomas de menor valor no mercado de trabalho.

Existem também as questões regionais. As instituições particulares estão concentradas principalmente na região Sudeste, a região mais rica e mais atrativa do ponto de vista comercial. Esta concentração serve para exacerbar as disparidades regionais: as empobrecidas regiões Norte e Nordeste têm taxas de matrículas muito inferiores e têm muito maior necessidade de expansão (INEP 2003b).

O acesso às IES é facilitado pelo programa de financiamento estudantil (FIES), que oferece um empréstimo de até 70% dos gastos com o curso, com taxas de juro baixas (dentro dos padrões brasileiros), e pagamento somente após o término do curso. O acesso, entretanto, era limitado uma vez que havia a exigência de fiador^{xii}. Esta restrição, embora justificável do ponto de vista bancário, atua claramente contra a intenção original. A demanda é alta para os aproximadamente 70.000 empréstimos por semestre, uma vez que há cerca de um milhão de novas vagas por ano nas IES particulares.

Além do FIES, as universidades particulares possuem suas próprias bolsas de estudos. As instituições sem fins lucrativos deveriam alocar 20% de seu movimento comercial em bolsas de estudos para grupos menos privilegiados. Na prática, porém, isto raramente ocorre, e aquelas que são concedidas nem sempre vão para os estudantes mais necessitados (Davies 2002). As vagas subvencionadas, portanto, são apenas uma fração do número total nas universidades particulares. Mesmo com a disponibilidade de empréstimos, os estudantes das famílias pobres podem ficar desestimulados ou enfrentar dificuldades subseqüentes, como demonstrado por Ahier (2000) no caso do Reino Unido. O próprio Banco observa:

Os empréstimos a taxas comerciais podem ser um fator desalentador para os estudantes pobres, uma vez que há riscos bem conhecidos que recaem mais pesadamente sobre aqueles sem riqueza familiar significativa. (Banco Mundial 2001:44)

É possível para o setor privado solucionar esta fonte de desigualdade? Uma solução possível seria o controle mais efetivo pelo Estado do valor das mensalidades, mas isto não é apoiado pelo Banco Mundial, devido ao efeito negativo nos incentivos de lucros. O Banco encara o problema do acesso sendo solucionado por meio de um aumento nos atuais baixos níveis de apoio estudantil, com uma combinação de empréstimos (com custo público baixo ou zero) e subvenções para os mais necessitados. Entretanto, dada a grande porcentagem da população que requisitaria a assistência, o desembolso público seria tal que os argumentos em favor do ES particular com base no seu baixo impacto sobre os cofres públicos não seria mais válido. Se esse impacto fosse absorvido pelas próprias instituições particulares, isto reduziria sua lucratividade e, portanto, o seu incentivo à expansão. Em acréscimo, o aumento do número de vagas assistidas poderia aumentar o número de alunos de famílias de baixa renda,

mas não solucionaria as questões relativas à qualidade e bens públicos que serão discutidos nas seções a seguir.

Parece claro que equidade não é compatível com a exclusão resultante da incapacidade de pagar mensalidades. A Declaração Mundial sobre o Ensino Superior, resultante da Conferência Mundial da UNESCO em 1998, que foi apoiada pelo Banco Mundial, afirma que:

Nenhuma discriminação pode ser aceita, ninguém pode ser excluído do ensino superior ou de seus campos de estudo, níveis de graduação e tipos de instituições com base em raça, gênero, língua, religião, ou idade, ou com base em qualquer distinção *econômica* ou social ou incapacidade física.

(UNESCO 1998: artigo 3, ênfase do autor)

O sistema brasileiro está sofrendo claramente desta forma de discriminação. As evidências mostram que a situação está piorando atualmente, com a proporção de alunos pobres no ES decrescendo e os de renda alta aumentando durante os anos 90 (Panizzi 2003). A situação não está restrita ao Brasil. Cerca de 40% dos estudantes colombianos atualmente abandonam os estudos devido à incapacidade de pagarem as mensalidades (Jerez 2003). Como mencionado acima, a equidade exige que hajam vagas suficientes mas também que os alunos das camadas populares não sejam excluídos de certas instituições. Conclui-se, desta forma, que o setor privado está contribuindo para a expansão da matrícula, no entanto, o faz de forma altamente desigual.

Qualidade

A segunda questão refere-se à qualidade das IES que surgiram como resultado do crescimento do setor privado. Enquanto no Brasil as instituições particulares são geralmente consideradas melhores na educação básica, existe uma preocupação geral quanto à qualidade do setor privado no ES, com exceção das universidades religiosas tradicionais.

Embora tenha havido tentativas de se criar modelos universais de administração de qualidade no ES (Srikanthan e Dalrymple 2002), é altamente improvável, e talvez indesejável, que haja pleno consenso sobre o que constitui uma boa universidade, e conseqüentemente, sobre como as instituições deveriam ser avaliadas. Entretanto, há certos fatores sobre os quais se pode ter um amplo consenso como indicadores de qualidade. Estes incluem um corpo docente bem qualificado e experiente, baixo número de alunos para cada professor, amplos recursos de biblioteca e informática, boa infra-estrutura física e administrativa, autonomia intelectual e um ambiente de pesquisa e investigação. A maioria das pessoas concordaria que o ensino superior deve oferecer aos alunos tanto a capacitação específica para o trabalho e para a vida, quanto um amplo desenvolvimento intelectual e acadêmico.

A Declaração Mundial sobre o Ensino Superior afirma que:

A qualidade no ensino superior é um conceito multidimensional, que deveria envolver todas as suas funções: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e bolsas de estudo, corpo docente, alunos, prédios, instalações, equipamento, serviços para a comunidade e o meio ambiente acadêmico. (UNESCO 1998:11)

A medida principal de qualidade no ES brasileiro é o Exame Nacional de Cursos ('provão'), introduzido em 1995. Este exame é feito uma vez por ano por graduandos, com o objetivo principal de avaliar não o desempenho individual dos estudantes, mas sim o dos

curso e instituições aos quais eles pertencem. As instituições particulares são tidas como consideravelmente piores do que as públicas nesta avaliação, como pode ser observado no quadro 2, no que diz respeito aos cursos de Administração no ano 2000.

Enquanto algumas instituições públicas municipais obtiveram notas baixas, o desempenho geral das instituições públicas é muito superior ao das particulares. No setor privado, as instituições sem fins lucrativos tiveram melhor desempenho do que as com fins lucrativos. Embora este quadro mostra apenas uma área acadêmica, ele é amplamente representativo da distribuição das notas. Bori e Durham (2000:43) citam o fato impressionante de que alunos de universidades públicas de nível sócio-econômico mais baixo (de famílias com renda inferior a dez salários mínimos) tiveram melhor desempenho no provão do que alunos de universidades particulares de nível sócio-econômico mais alto (mais de vinte salários mínimos).

Quadro 2: Cursos de Administração, conceitos médios no Exame Nacional de Cursos, por dependência administrativa (2000)

	A	B	C	D	E
Federal	43.9%	19.5%	19.5%	7.3%	9.8%
Estadual	31%	16.7%	33.3%	11.9%	7.1%
Municipal	4%	32%	20%	32%	12%
Privado sem fins lucrativos	6.7%	23.9%	52.5%	10.4%	6.7%
Privado com fins lucrativos	6.7%	12.5%	41.3%	24.5%	14.9%

Nota: A é a nota mais alta e E a mais baixa. [Fonte: Schwartzman, J. and Schwartzman, S, 2002:23]

Há, no entanto, sérios problemas com o provão como medida de qualidade. Não há correção quanto a diferenças no ingresso de alunos: o meio de avaliação está medindo não o valor da instituição, mas sim o nível acadêmico dos alunos, que é fortemente influenciado por sua escolaridade anterior. As universidades públicas normalmente recebem os candidatos com melhor nível de desempenho na escola de ensino médio, e, portanto, não é de se surpreender que eles obtenham melhores resultados no provão.

Contudo, mesmo se descontarmos este critério de avaliação altamente controverso, (atualmente em processo de redefinição pelo governo federal), há outros indicadores que mostram diferenças entre as instituições particulares e públicas. Primeiramente, apenas 12% dos docentes das instituições particulares têm doutorado, comparados a 38,2% nas instituições públicas (INEP 2003b). Além disso, 80% daqueles que trabalham no setor privado o fazem em regime de tempo parcial, estando, portanto, incapacitados para oferecer aos alunos e às instituições os benefícios resultantes de uma dedicação exclusiva. As turmas são maiores nas instituições particulares, com uma média de 16,9 alunos por professor comparados a 12,5 nas instituições públicas (INEP 2003b). A presença de programas de pós-graduação e pesquisa nas universidades públicas, além de ser parte importante da atividade de uma IES, tem provavelmente um efeito positivo na qualidade da experiência educacional dos alunos da

graduação. Outro indicador de qualidade é o índice de permanência dos alunos. Enquanto todas as instituições brasileiras têm índices inferiores ao desejável, os das instituições particulares são particularmente baixos, onde dos alunos que entram somente 30% se formam, comparados aos 50.3% nas instituições federais e 47.7% nas estaduais^{xiii} (Schwartzman, J. and Schwartzman, S.2002).

Em termos de instalações e infra-estrutura, as diferenças são menos claras, dado que muitas universidades públicas tiveram suas bibliotecas, laboratórios e instalações de informática afetados por redução de verbas. Muitas universidades particulares investem pesadamente nesta área, embora isso varie significativamente de instituição para instituição. Em alguns casos, esta é uma escolha consciente por parte das instituições particulares, muitas das quais, como o Pitágoras, dão mais valor a materiais didáticos e tecnologia do que na contratação de docentes e pesquisadores (Rosenburg 2002).

Embora seja difícil medir esta qualidade de forma concreta, poucos argumentariam que as novas IES particulares (com poucas exceções) estão oferecendo uma formação de qualidade, à altura da oferecida pelas universidades públicas. Entretanto, poder-se-ia argumentar que isto se deve ao fato de que as instituições em questão são novas, e que é necessário tempo para se estabelecer uma universidade de qualidade. O índice relativamente baixo de qualificação do corpo docente do setor privado, em grande parte, deve-se ao número insuficiente de mestres e doutores no país para suprir a demanda das IES.

Há fatores inerentes ao setor privado que fazem com que a qualidade seja inferior? Um possível fator provém das exigências de eficácia dos custos. Embora a necessidade de se manter os custos baixos pelo bem da lucratividade possa significar que as instituições particulares não sofrem da ineficiência altamente burocrática associada com o setor público, isto levanta preocupações no que tange à qualidade. Se a falta de alunos com suficiente poder econômico significa que as mensalidades não podem ser aumentadas, então uma vez atingido um alto nível de eficiência, a lucratividade só pode ser assegurada pelo menor gasto com instalações, corpo docente, e daí por diante.

Muitos aspectos da qualidade estão vinculados a recursos, o que quer dizer que esta questão não pode ser separada da questão das mensalidades e da equidade de acesso. Embora haja elementos importantes de qualidade – tais como características étnicas ou autonomia intelectual – que não têm necessariamente um custo financeiro, a educação universitária de maior qualidade normalmente custará mais, mesmo que tenha um alto nível de eficiência. Os custos poderiam ser mantidos de baixo custo por meio da educação à distância, mas isto não é possível para certos cursos, e está fora do consenso geral que esta seja uma forma de educação igualmente eficaz para todas as áreas. A formação de grandes conglomerados privados criaria economias de escala, mas somente com altos níveis de padronização. Em um sistema de mercado livre, isto significa que o aumento da qualidade normalmente representa aumento das mensalidades, assim excluindo boa parte da população e reduzindo a equidade.

O estímulo para que as instituições privadas elevem a sua qualidade baseia-se principalmente na noção de competição com outras instituições – fator enfatizado como elemento positivo pelo Banco Mundial. Sem dúvida, em certos casos, isto pode gerar aumentos genuínos na qualidade, particularmente nos aspectos da qualidade valorizados pelos candidatos. Entretanto, este não é o caso em situações onde há pouca competição, ou apenas competição superficial (i.e. quando os alunos estão restritos a somente uma escolha devido a fatores geográficos, econômicos ou outros). Além disto, as IES de baixa qualidade podem convencer os candidatos acerca dos méritos de sua instituição por meio de um marketing

elaborado. A publicidade é fundamental à sobrevivência destas instituições. Em 2002, as instituições particulares no Sul e Sudeste gastaram uma média de R\$ 1.394,00 em publicidade para cada novo aluno matriculado (Hoper 2002). Estes são custos resultantes da competição entre companhias rivais – recursos que poderiam ser gastos de outra forma com melhorias na qualidade.

Outro fator é o próprio diploma. Muito da demanda por ES é resultado da necessidade de um diploma universitário para a obtenção de emprego. Uma instituição capaz de emitir diplomas que serão aceitos no mercado de trabalho prosperará, ainda que a qualidade real da instrução seja baixa.

O Banco Mundial não está alheio a estes perigos. Ele argumenta que o Estado deve agir como regulador, licenciando somente as instituições que atendam a certos padrões. Com este fim, o Conselho Nacional de Educação (CNE) regulamenta a abertura de novas instituições e cursos, com base, primeiramente, em recursos materiais, tais como instalações, livros e computadores, e em segundo lugar, no corpo docente e no projeto pedagógico do curso (Schwartzman, J. Schwartzman, S.2002). Entretanto, há pouca fiscalização dos cursos após estes terem sido aprovados. Nos casos em que são descobertas irregularidades em instituições, raramente são impostas sanções. Têm havido várias ocorrências de corrupção na concessão de tais autorizações de funcionamento, principalmente pelos vínculos entre membros da diretoria das instituições proponentes com o governo. Moura Castro – normalmente um grande defensor do setor privado – e Navarro declaram:

Estes requisitos por sua vez criaram uma outra indústria que aluga bibliotecas e laboratórios a instituições novas em busca de credenciamento. (É desnecessário dizer que, após a visita oficial dos inspetores, as bibliotecas e laboratórios são encaixotados e embarcados para outra nova instituição). (Castro e Navarro 2002:84)

As dificuldades em se regulamentar o setor privado, dado o poder econômico e político de alguns dos proprietários de instituições privadas, estão claramente demonstradas no caso do CNE. Países com aparatos estatais mais frágeis que o do Brasil terão ainda maiores dificuldades em regulamentar as universidades, especialmente quando fizerem frente à entrada de poderosas companhias estrangeiras^{xiv}.

Vimos, portanto, que enquanto alguns aspectos da baixa qualidade das instituições particulares podem ser explicados como problemas devidos aos seus poucos anos de existência e dificuldades que ocorrem em qualquer contexto de rápida expansão, existem alguns fatores inerentes a um sistema de mercado.

Custo Público e Benefício Público

O terceiro argumento evidenciado pelo Banco Mundial e por outros que apóiam a provisão do ES particular é o de que ele traz um benefício público a um custo público baixo. O Estado é visto como carente dos recursos necessários para o fornecimento de tais serviços e a participação do setor privado é conseqüentemente considerada como essencial.

As universidades públicas têm custos consideravelmente mais elevados por aluno do que as particulares. Segundo o Banco Mundial (2001) o gasto por aluno nas universidades federais é cerca de três vezes o GDP per capita, comparados a 0.86 em todo o ensino superior (o último número é uma estimativa pelos autores do relatório do Banco). Isto foi usado como justificativa da preferência pelo ensino superior particular sobre a o público, demonstrando a

maior eficiência do primeiro. No entanto, os números são claramente ilusórios. Grande parte da diferença se deve a gastos com o corpo docente: as universidades públicas têm uma menor proporção aluno-professor e salários mais altos do que suas correspondentes particulares, capacitando-as a assegurar um corpo docente de alta qualidade em tempo integral. Além disso, esta comparação ignora os custos desproporcionais nas universidades públicas com pesquisa e extensão, altos gastos com aposentadorias (que as instituições particulares sem fins lucrativos não são obrigadas a pagar com recursos próprios) e outros elementos tais como hospitais universitários. As universidades públicas também dispõem de maior número de cursos caros tais como Ciências Médicas e Engenharia, enquanto nas universidades particulares cursos mais baratos tal como Administração de Empresas. Portanto, é difícil julgar a eficiência tomando como base os gastos por aluno.

Embora as instituições particulares de ES no Brasil não sejam financiadas pelo governo, elas recebem uma série de benefícios e incentivos dos recursos públicos. O desenvolvimento do setor no Brasil não foi resultado da atividade empresarial espontânea, mas uma política intencional, particularmente durante a administração de Fernando Henrique Cardoso (Amaral e Polidori 1999, Trindade 2003).

Os benefícios estão concedidos particularmente para as instituições sem fins lucrativos. De todas as instituições de ES no Brasil, aproximadamente a metade é com fins lucrativos^{xv} e a outra metade sem fins lucrativos, sejam elas definidas como confessionais, filantrópicas ou comunitárias. No entanto, muitos analistas (incluindo o próprio Moura Castro) se referem a meios pelos quais as companhias podem extrair lucro indiretamente de seus empreendimentos educacionais filantrópicos. Grandes somas são freqüentemente escoadas para fundações associadas, altos salários pagos a diretores, e benefícios provenientes de ganhos de capital na rápida expansão dos impérios do ES (Davies 2002).

O desvio de recursos públicos para o setor privado toma uma série de formas. Primeiramente, para as instituições sem fins lucrativos há isenções de impostos e dos pagamentos da previdência social dos empregados. Esta última representa uma enorme economia, deixando o Estado responsável pelas aposentadorias e outros benefícios aos empregados. As instituições sem fins lucrativos também gozam de isenção do *salário-educação*, uma contribuição social de 2.5% que as empresas fazem nos seus pagamentos de salários. O Estado também perde até R\$ 500 milhões por ano em isenção de impostos para aqueles que pagam mensalidades às universidades particulares (Davies 2002).

Em segundo lugar, há o FIES. Em teoria, estes recursos são recuperados pelo Estado. No entanto, devido aos baixos juros e altos índices de inadimplência, boa parte destes recursos não retornam aos cofres públicos. Entre a sua criação^{xvi} em 1999 e 2003, o FIES tornou possível a transferência de R\$1.7 bilhões de recursos públicos às instituições privadas (MEC 2003).

Em terceiro lugar, existem concessões e empréstimos a juros baixos. O desenvolvimento de infra-estrutura e outras atividades tais como pesquisa e extensão podem receber financiamento público. Concessões e subsídios disponibilizados às instituições têm sofrido com a corrupção e o clientelismo que têm afetado toda a regulamentação do setor de ES particular. As IES particulares também gozam de uma ampla variedade de oportunidades de obter empréstimos abaixo das taxas de mercado. Embora não haja números precisos, estima-se que o montante total de recursos públicos transferidos a IES particulares tenha atingido bilhões de reais (Davies 2002). Isto não é em si mesmo causa de preocupação, se

puder ser demonstrado que além do retorno direto que elas dão a seus beneficiários pagantes estas instituições estão tendo um benefício público significativo.

A Declaração Mundial sobre o Ensino Superior esboça um número de atividades essenciais às IES, no tocante a responsabilidades para com os alunos e para com a sociedade em geral, uma das quais é “promover, criar e disseminar o conhecimento através da pesquisa” (UNESCO 1998: 4). A falta de envolvimento nesta área é um dado bem conhecido das IES particulares no Brasil. Certas instituições particulares são centros universitários e, portanto, não são obrigados a desenvolver pesquisa. Das que são universidades somente as PUCs possuem programas de pesquisa significativos. Um quadro semelhante pode ser visto em termos de ensino de pós-graduação: enquanto apenas 30% dos graduandos estudam em instituições públicas, este número sobe para 82% nos níveis de mestrado e 91% nos de doutorado (IIESALC 2002).

Os comentários de João Uchôa Cavalcanti Netto, Diretor da rede Estácio de Sá, de que a pesquisa é uma ‘inutilidade pomposa’ (Folha Dirigida 2001) não são atípicos às atitudes de muitas IES particulares. Ainda que outros diretores de instituições privadas valorizem a importância da pesquisa em termos gerais, eles não a vêem como essencial a uma instituição de ES. A pesquisa que é realizada geralmente objetiva a geração de recursos para a instituição. Segundo Parajara (2003) a pesquisa empreendida pela UNIP tem fortes ligações com os interesses empresariais de seu proprietário, João Carlos di Gênio, na área de criação de gado e no estabelecimento de patentes sobre as plantas amazônicas. Aproximadamente 8% da receita anual do grupo vai para a pesquisa sobre materiais didáticos de alta tecnologia, trazendo benefícios ao império da mídia de di Gênio.

A ligação da pesquisa com os interesses comerciais não está restrita às universidades privadas, e hoje é comum em todas as instituições de pesquisa. No entanto, o perigo da expansão do setor privado é que sem uma proporção substancial de financiamento público, os recursos não podem ser dirigidos para áreas que não sejam imediatamente lucrativas, mas pode ter um benefício econômico a longo prazo, ou um benefício social ou cultural não-vinculado com o crescimento econômico.

Pode-se argumentar que a pesquisa é um luxo com o qual as novas instituições de ES ‘de massa’ não podem arcar e que em todo caso é supérfluo à tarefa principal de formação da força de trabalho. É verdade que a maior urgência é o aumento do número de matrículas na graduação. Entretanto há fortes argumentos para não se permitir que a pesquisa seja confinada a uns poucos centros de excelência no Brasil, ou que até mesmo seja importada do exterior. Primeiramente, um programa de pesquisa e pós-graduação é benéfico aos alunos, mesmo aqueles não diretamente envolvidos, uma vez que oferece um ambiente de vitalidade intelectual. Em segundo lugar, a concentração da pesquisa nos países ricos significa que os países periféricos como o Brasil tornar-se-ão cada vez mais dependentes, tanto econômica, quanto culturalmente. A falta de pesquisa confina os países periféricos a uma posição de fornecedores de produtos primários e de bens industriais simples, enquanto o núcleo dos países industrializados mantém poder através das patentes científicas e da hegemonia cultural.

Há também questões concernentes aos tipos de cursos oferecidos. No setor privado eles são determinados pela demanda dos alunos, pela relação custo-eficiência, e nas novas instituições, pelas limitações de infra-estrutura (tais como dificuldades na compra de equipamento de laboratório de alto custo). Existem algumas diferenças significativas dos cursos oferecidos nas universidades públicas. Direito, Administração de Empresas e Ciências Sociais, por exemplo, abrangem cerca da metade das matrículas nas instituições particulares,

comparados a somente 26.5% no setor público (Schwartzman, J. Schwartzman, S. 2002). As áreas chave nas quais o Brasil precisa de graduados, tais como ciência e tecnologia, têm taxas baixas de matrícula nas instituições particulares, assim como nas áreas importantes do serviço público tais como Serviço Social.

Alem de atuarem nos campos de ensino e pesquisa, as IES têm um papel importante na sociedade como centros de informação, documentação, cultura e de pensamento crítico e independente. Estas funções são menos desenvolvidas nas novas instituições privadas onde as atividades são fortemente limitadas ao ensino, o currículo é centralizado com pouca participação dos professores, há pouco investimento em pesquisa e a pesquisa desenvolvida está fortemente vinculada a interesses comerciais. Em acréscimo, as universidades particulares investem pouco nas atividades de extensão, consideradas como uma das funções das instituições classificadas como “universidade”.

Uma vez mais deve-se questionar se estes são problemas devidos aos poucos anos de existência ou fatores inerentes às instituições particulares. Não há razão para que as universidades particulares não devam investir na pesquisa, como é o caso das Universidades de Harvard ou Stanford, ou, em menor escala, as PUCs no Brasil. Estas, porém, são instituições filantrópicas com forte compromisso e tradição acadêmicos, muito diferentes da nova geração de IES. As últimas, que não gozam da base financeira segura das doações e concessões das velhas instituições filantrópicas, dependem fortemente das mensalidades e precisam sempre pensar em termos de ganhos e custos – não visando a aumentar sua excelência acadêmica, mas simplesmente para se manter num mercado competitivo. Em tais circunstâncias, é improvável que seja realizada pesquisa que não tenha um benefício comercial a curto prazo.

Conclusão

Por sua própria natureza, uma IES particular responde às demandas dos indivíduos e organizações que a financiam e não às da sociedade como um todo, a não ser que a instituição em questão seja rica o suficiente para ter uma relativa independência de suas fontes de financiamento. Talvez isto seja verdade com relação a Harvard, mas não poderia ser aplicado às novas instituições privadas brasileiras. Com seu custo público significativo, e as limitações no benefício público fornecido parece difícil afirmar que as novas IES particulares no Brasil estão atendendo à reivindicação do Banco Mundial de fornecer um serviço similar ao das universidades públicas a uma fração do custo.

O financiamento e o desenvolvimento do ensino superior em geral não são fáceis de serem mantidos. As universidades são extremamente caras e os países periféricos necessitam de grandes esforços para mantê-las. O incentivo ao setor privado parece uma forma atrativa de trazer crescimento rápido ao número de matrículas a baixo custo. No entanto, no caso brasileiro há uma série de perigos nesta abordagem. As políticas educacionais do Banco Mundial claramente não estão alcançando os seus próprios objetivos estabelecidos de equidade e qualidade. Embora seja inquestionável que as universidades públicas no Brasil foram, e continuam sendo elitistas, não está claro porque não estão sendo feitos esforços para se aumentar o investimento nestas instituições, desta forma expandindo e democratizando o acesso.

O setor privado não é inteiramente malevolente, nem o setor público é inteiramente benevolente. O controle estatal em alguns casos pode limitar a autonomia intelectual, e os

governos freqüentemente demonstram falta de vontade ou incapacidade em expandir o acesso ao ES. Além disto, existem diferenças consideráveis entre as instituições individuais dentro dos dois setores. Mas o ponto crucial é que uma expansão eqüitativa, embora difícil no setor público, é impossível no setor privado. Uma expansão está em andamento e pode continuar, mas não é eqüitativa, primeiramente porque os mais desfavorecidos não podem arcar com os altos custos do ES sem ajuda, e em segundo lugar porque aqueles que têm acesso recebem diferentes níveis de qualidade de educação, em proporção ao valor que podem gastar com mensalidades.

Notas

ⁱ Há uma terceira forma de privatização, envolvendo a administração particular de instituições financiadas por recursos públicos, como no caso de companhias que dirigem escolas estatais nos EUA. Isto, no entanto, não tem sido um desenvolvimento tão proeminente no ES.

ⁱⁱ Ambos os países depois se reintegraram à Unesco.

ⁱⁱⁱ O Banco tem repensado esta teoria nos últimos anos, mas sem uma mudança significativa de política

^{iv} O “Projeto de Melhoria do Ensino Superior” no Brasil, envolvendo um empréstimo de US\$ 615 milhões, destina-se primeiramente ao aumento da eficiência do sistema, reduzindo os custos por aluno e reestruturando o programa de crédito estudantil.

^v O cálculo bruto baseia-se na faixa etária de 17-24 anos.

^{vi} Embora a discriminação com base no gênero seja evidente no sistema educacional brasileiro, não parece significativo em termos de acesso à universidade, com os alunos do sexo feminino compreendendo 57% do total (INEP 2003b).

^{vii} Grupos de instituições privadas no mesmo estado algumas vezes realizam um único vestibular entre eles. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) também é aceito como parte da avaliação para ingresso em algumas instituições.

^{viii} Os pré-vestibulares populares isentos de taxa, muitos encabeçados pelo Movimento Negro, são necessários e bem-vindos. Entretanto, até agora foram incapazes de trazer uma mudança significativa à situação.

^{ix} Pontifícia Universidade Católica.

^x Um campus da Estácio de Sá localiza-se no Parque Terra Encantada no Rio de Janeiro.

^{xi} As mensalidades para Medicina na Uninove e Unicastelo em 2003 são de R\$ 2.200.

^{xii} O novo governo federal iniciado em 2003 vem promovendo mudanças neste sistema.

^{xiii} Estes números podem superestimar o nível atual de desistência uma vez que alguns alunos incluídos nas estatísticas provavelmente se transferiram para outros custos (Banco Mundial 2001: 9).

^{xiv} Já que a língua Portuguesa é o meio de instrução no ES brasileiro, o país está menos vulnerável aos investidores de educação estrangeiros do que, por exemplo, os países do Sudeste da Ásia onde o Inglês é utilizado. No entanto, parcerias tais como Apollo e Pitágoras poderiam possibilitar um número crescente de investimento e influência estrangeiros.

^{xv} A constituição de 1988 pela primeira vez permitiu a lucratividade na educação, condicionada à obediência às normas educacionais nacionais e à autorização e avaliação de qualidade pelo Estado (Neves 2002:138).

^{xvi} O FIES substituiu um esquema similar conhecido como *Creduc*.

Referências

- Ahier, J. (2000) Financing higher education by loans and fees: theorizing and researching the private effects of a public policy, *Journal of Education Policy*, 15 (6), 683-700.
- Amaral, A. and Polidori, M. (1999) Quality evaluation in Brazil: a competency based approach? *Higher Education Policy* 12 (2), 177-199.
- Azevedo, J. C. de (2002). A Escola Cidadã: a experiência de Porto Alegre. In H. Trindade & J.-M. Blanquer (Eds.), *Os Desafios da Educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- Banco Mundial (1994) *Educación Superior: las lecciones de la experiencia* (Washington, DC: World Bank).
- Banco Mundial (1999a) *Education Sector Strategy* (Washington, DC: World Bank Human Development Group).
- Banco Mundial (1999b) *Educational Change in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: World Bank).
- Banco Mundial (2001) *Higher Education in Brazil: Challenges and Options* (Washington, DC: World Bank Human Development Group).
- Bori, C. M. and Durham, E. R. (eds.) (2000) *Equidade e Heterogeneidade no Ensino Superior Brasileiro* (Brasília: INEP).
- Brighouse, H. (2002) *Egalitarian Liberalism and Justice in Education* (London: Institute of Education).
- Castro, C. de M. and Navarro, J. C. (2002) ¿Puede la mano invisible del mercado reparar la educación superior privada? In P. Altbach (ed.) *Educación Superior Privada* (Mexico City: UNAM).
- Constantino, L. and Gois, A. (2003) Número de faculdades privadas cresce 45% no país, *Folha de São Paulo*, 3 August.
- Davies, N. (2002) Mecanismos de financiamento: a privatização dos recursos públicos, in L. M. W. Neves (ed.) *O Empresariamento da Educação* (São Paulo: Xamã).
- Folha Dirigida (2001) A maior das riquezas. Available online at http://www.folhadirigida.com.br/professor2001/cadernos/menor_riqueza/5.html
- Gandin, L. and Apple, M. W. (2002) Challenging neo-liberalism, building democracy: creating the citizen school in Porto Alegre, Brazil, *Journal of Education Policy* 17 (2), 259-279.
- Gentili, P. (2001) A universidade na penumbra: o círculo vicioso da precariedade e a privatização do espaço público, in P. Gentili (ed.) *Universidades na Penumbra* (São Paulo: Cortez).
- Gentili, P. and McCowan, T. (eds.) (2003) *Reinventar a Escola Pública: Política Educacional para um Novo Brasil*. (Petrópolis: Editora Vozes).
- Guia Vocacional (2003) Qual a mensalidade? Available online at <http://www.guiavocacional.com.br>
- Hoper (2002) Estratégias de combate a inadimplência. Available online at <http://www.hoper.com.br/palestras.htm>
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (2001) Pesquisa nacional por amostra de domicílios. Available online at

-
- <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/default.shtm>
- IIESALC - Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (2002) *A Educação Superior no Brasil* (Porto Alegre: IIESALC).
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (2003a) *Edudatabrasil*. Available online at <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (2003b) *Censo da educação superior 2002*. (Brasília: INEP)
- Jerez, A. J. (2003) Muchos jóvenes tienen que trabajar en lo que sea para pagar la universidad, *El Tiempo*, 19 June.
- Leher, R. (1999) O BIRD e as reformas neoliberais na educação, *PUCVIVA* 5, 16-22.
- Levy, D. C. (1986) *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance* (Chicago: University of Chicago Press).
- McCowan, T. (2003) Participation and education in the Landless People's Movement of Brazil, *Journal for Critical Education Policy Studies* 1(1). Available online at <http://www.jceps.com/index.php?pageID=article&articleID=6>
- MEC – Ministério da Educação (2003) Financiamento estudantil.. Available online at <http://www.mec.gov.br/Sesu/fies/>
- NCES – National Center for Education Statistics (2002) Digest of education statistics. Available online at <http://nces.ed.gov//pubs2003/digest02/index.asp>
- Neves, L. M. W. (2002) Legislação e planejamento no processo de privatização da educação superior, in L. M. W. Neves (ed.) *O Empresariamento da Educação* (São Paulo: Xamã).
- Panizzi, W. P. (2003) Public universities: a benchmark for higher education in Brazil, *Higher Education Management and Policy* 15 (1), 43-55.
- Parajara, F. (2003) A equação di Genio, *Istoé Dinheiro*, 14 May.
- Rodríguez-Gómez, R. and Alcántara, A. (2001) Multilateral agencies and higher education reform in Latin America, *Journal of Education Policy*, 16 (6), 507-526.
- Rosenburg, C. (2002) O sonho do diploma, *Exame*, 12 August.
- Salomon, M. (2003) Gratuidade nas federais ainda provoca debate, *Folha de São Paulo*, 3 August.
- Schwartzman, J. and Schwartzman, S. (2002) O ensino superior privado como setor econômico. Report commissioned by the National Social Development Bank of Brazil (BNDES).
- Srikanthan, G. and Dalrymple, J. F. (2002) Developing a holistic model for quality in higher education, *Quality in Higher Education* 8(3), 215-225.
- The Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (Washington, DC: World Bank).
- Torres, C. A. & Schugurensky, D. (2002) The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective, *Higher Education* 43 (4), 429-445.
- Trindade, H. (2003) O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira, in M. Mollis (ed.) *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas?* (Buenos Aires: CLACSO).
- UNESCO (1998) *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action*, adopted at the World Conference on Higher Education, Paris, October 1998.

UNESCO (2001) Statistical tables: education. Available online at
http://portal.unesco.org/uis/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

Agradecimentos

Este artigo é uma versão expandida e revisada de um estudo publicado em inglês no *Journal of Education Policy*, em julho de 2004. Agradeço a Maria Lucia Godde Cortez pela tradução inicial, Jefferson Mainardes da Universidade Estadual de Ponta Grossa pela correção do texto, e Roberto Leher da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Dave Hill da University College Northampton pelos seus comentários.

Acerca do autor

Tristan McCowan é professor da University College Northampton (Inglaterra) e doutorando no Institute of Education, Londres. Ele é co-organizador com Pablo Gentili do livro, *Reinventar a escola pública: política educacional para um novo Brasil* (Vozes, 2003).

Correspondência a:

Tristan McCowan
36A Lansdowne Gardens
London SW82EF
Inglaterra
Email: tmccowan@ioe.ac.uk

AAPE Comité Editorial

Editores Asociados

Gustavo E. Fischman & Pablo Gentili

Arizona State University & Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Hugo Aboites

Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco

Dalila Andrade de Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Belo Horizonte, Brasil

Alejandro Canales

Universidad Nacional
Autónoma de México

Erwin Epstein

Loyola University, Chicago,
Illinois

Rollin Kent

Universidad Autónoma de
Puebla. Puebla, México

Daniel C. Levy

University at Albany, SUNY,
Albany, New York

María Loreto Egaña

Programa Interdisciplinario de
Investigación en Educación,
Chile

Grover Pango

Foro Latinoamericano de
Políticas Educativas, Perú

Angel Ignacio Pérez Gómez

Universidad de Málaga

Diana Rhoten

Social Science Research
Council, New York, New York

Susan Street

Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores en
Antropología Social Occidente,
Guadalajara, México

Antonio Teodoro

Universidade Lusófona Lisboa,

Lilian do Valle

Universidade Estadual do Rio
de Janeiro, Brasil

Adrián Acosta

Universidad de Guadalajara
México

Alejandra Birgin

Ministerio de Educación,
Argentina

Ursula Casanova

Arizona State University,
Tempe, Arizona

Mariano Fernández Enguita

Universidad de Salamanca.
España

Walter Kohan

Universidade Estadual do Rio
de Janeiro, Brasil

Nilma Limo Gomes

Universidade Federal de Minas
Gerais, Belo Horizonte

Mariano Narodowski

Universidad Torcuato Di Tella,
Argentina

Vanilda Paiva Universidade

Estadual do Rio de Janeiro,
Brasil

Mónica Pini

Universidad Nacional de San
Martín, Argentina

José Gimeno Sacristán

Universidad de Valencia,
España

Nelly P. Stromquist

University of Southern
California, Los Angeles,
California

Carlos A. Torres

University of California, Los
Angeles

Claudio Almonacid Avila

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Teresa Bracho

Centro de Investigación y
Docencia Económica-CIDE

Sigfredo Chiroque

Instituto de Pedagogía Popular,
Perú

Gaudêncio Frigotto

Universidade Estadual do Rio
de Janeiro, Brasil

Roberto Leher

Universidade Estadual do Rio
de Janeiro, Brasil

Pia Lindquist Wong

California State University,
Sacramento, California

Iolanda de Oliveira

Universidade Federal
Fluminense, Brasil

Miguel Pereira

Catedrático Universidad de
Granada, España

Romualdo Portella do

Oliveira Universidade de São
Paulo, Brasil

Daniel Schugurensky

Ontario Institute for Studies in
Education, Canada

Daniel Suarez

Laboratorio de Políticas
Públicas-Universidad de
Buenos Aires, Argentina

Jurjo Torres Santomé

Universidad de la Coruña,
España

EPAA Editorial Board

Editor: Sherman Dom University of South Florida
Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

Michael W. Apple
University of Wisconsin

Greg Camilli
Rutgers University

Mark E. Fetler
California Commission on Teacher
Credentialing

Richard Garlikov
Birmingham, Alabama

Thomas F. Green
Syracuse University

Craig B. Howley
Appalachia Educational Laboratory

Patricia Fey Jarvis
Seattle, Washington

Benjamin Levin
University of Manitoba

Les McLean
University of Toronto

Michele Moses
Arizona State University

Anthony G. Rud Jr.
Purdue University

Michael Scriven
University of Auckland

Robert E. Stake
University of Illinois—UC

Terrence G. Wiley
Arizona State University

David C. Berliner
Arizona State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Gustavo E. Fischman
Arizona State Univeristy

Gene V Glass
Arizona State Univeristy

Aimee Howley
Ohio University

William Hunter
University of Ontario Institute of
Technology

Daniel Kallós
Umeå University

Thomas Mauhs-Pugh
Green Mountain College

Heinrich Mintrop
University of California, Los Angeles

Gary Orfield
Harvard University

Jay Paredes Scribner
University of Missouri

Lorrie A. Shepard
University of Colorado, Boulder

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

John Willinsky
University of British Columbia