

# A fragmentação de carreiras como estratégia de expansão da educação superior

## The fragmentation of careers as strategy to expand the higher education

Gustavo Henrique MORAES<sup>1</sup>  
Paulo Roberto WOLLINGER<sup>2</sup>

### Resumo

A educação superior brasileira experimentou, na última década, uma inédita expansão, motivando a elaboração de diversos estudos acadêmicos destinados a analisar as características deste crescimento. Há, no entanto, um fenômeno frequentemente despercebido pelos que efetuam análises a respeito do desenvolvimento do sistema: o fenômeno da *fragmentação de carreiras como estratégia de expansão da Educação Superior*. Analisando os dados do *Sistema de Informações da Educação Superior* (SiedSup), fonte primária do *Censo da Educação Superior 2009*, procuraremos demonstrar que a fragmentação de carreiras está intimamente ligada a estratégias de grupos educacionais para a expansão do número de cursos e matrículas.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Fragmentação de Carreiras. Expansão da Educação Superior. Mercantilização.

### Abstract

Brazilian higher education has experienced, in the last decade, an unprecedented expansion, motivating the development of many academic studies to analyze the characteristics of this growth. There is, however, a phenomenon often overlooked by those who perform analysis on System development: the career fragmentation as a strategy for higher education expansion. Analyzing data from the *Information System of Higher Education* (SiedSup), the primary source of the *Higher Education Census 2009*, in this article we will try to demonstrate that career fragmentation is closely linked to private educational groups' strategies to increase the number of courses and enrollment.

**Keywords:** Higher Education. Careers fragmentation. Expansion of Higher Education. Commodification.

- 
- 1 Pesquisador em Educação do INEP/MEC e Diretor de Estatísticas e Informações Acadêmicas do IFSC. Graduado em Engenharia Eletrônica pela UTFPR, Mestre em Educação Científica e Tecnológica pela UFSC e doutorando em Educação na UnB. Atuou Coordenador Geral de Orientação e Controle da Educação Superior (CGOC/SESu/MEC). End.: Rua 14 de julho, 150. CEP: 88.075-000 – Florianópolis – SC. Email: <prof.gustavomoraes@gmail.com>.
  - 2 Professor e Diretor de Ensino do IFSC. Graduado e Mestre em Engenharia Elétrica pela UFSC. Doutorando em Educação na UnB. Atuou como Diretor de Regulação e Supervisão da Educação Superior na SESU/MEC. End.: Rua 14 de julho, 150. CEP: 88.075-000 Florianópolis – SC. Email: <wollinger@ifsc.edu.br>.

R. Educ. Públ.	Cuiabá	v. 21	n. 47	p. 549-568	set./dez. 2012
----------------	--------	-------	-------	------------	----------------

## 1. Introdução

Em 1998 o Ministério da Educação (MEC) enviou ao Congresso Nacional a *Proposta do Executivo para o Plano Nacional de Educação (PNE)* (BRASIL, 1998), aprovado pela Lei n. 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Tratando, especificamente, da Educação Superior, o PNE trouxe como diretriz primeira uma meta bastante ousada: “1) Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001). A realização de uma rápida comparação dos números da educação superior brasileira entre o ano anterior à proposta (1997) e o anterior à Lei (2000) demonstram, no entanto, que esta meta expansionista foi levada a efeito pelo Executivo antes mesmo de sua devida apreciação pelo Poder Legislativo: segundo os dados fornecidos pelo Censo da Educação Superior (*Censo*), o número de Instituições de Ensino Superior (IES) expandiu-se em 31,11%, o de matrículas presenciais 38,47% e o de cursos de graduação em 72,62%. O crescimento exponencial da oferta neste nível de ensino iniciou uma onda de crítica por diversos segmentos da sociedade, em especial o acadêmico, que denunciavam uma suposta mercantilização da educação superior, balizada na expansão do setor privado em detrimento da qualidade da oferta e da observação das reais necessidades formativas demandadas pela Sociedade brasileira.

Retrato sintomático desta discussão, que perpassou a última década, o Projeto de Lei 8.035 de 2010 – que sistematiza o novo PNE – cuida ao reeditar a Meta 1 do Plano vincendo, adicionando-lhe complemento sugestivo: “Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, *assegurando a qualidade da oferta.*” (BRASIL, 2011, grifos nossos). Some-se à Meta 12 a estratégia 12.14 - “*Mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior considerando as necessidades do desenvolvimento do país, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica*” (BRASIL, 2011, grifos nossos), e pode-se inferir que o projeto de texto legal reconhece e incorpora as críticas tecidas à expansão desordenada da Educação Superior.

Há, no entanto, um fenômeno frequentemente despercebido pelos que efetuam análises a respeito do crescimento do sistema: o fenômeno da *fragmentação de carreiras como estratégia de expansão da Educação Superior*. O *Censo 2009*, produzido pelo INEP, apresenta exaustivas 642 distintas categorias para abarcar todas as carreiras oferecidas no país, o que representa um obstáculo técnico para a elaboração de estudos educacionais. Vale ressaltar, contudo, que esta categorização já representa um esforço classificatório realizado pelo INEP, uma vez que a totalidade de denominações em oferta é muito maior: caso resgatemos

os dados do *Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SiedSup<sup>3</sup>)*, fonte primária do *Censo 2009*, encontraremos um universo de surpreendentes 24.111 distintas denominações.

Assim sendo, a primeira pergunta que se coloca é: como vencer o desafio, proposto pelo novo PNE, de mapear a oferta da Educação Superior e fomentar sua expansão ordenada, identificando as carreiras que estão sendo ofertadas em excesso e aquelas que carecem de incentivo, diante de um conjunto tão heterogêneo de denominações? E ainda: O que motiva esta pulverização de nomenclaturas e quais seus reais impactos sobre o Sistema Federal de Educação Superior?

Nossa hipótese central é que a fragmentação de carreiras tem sido utilizada, muitas vezes, como estratégia de expansão da educação superior sem a contrapartida, indispensável, de sua necessidade social. Motivadas principalmente por objetivos mercadológicos, as Instituições de Ensino Superior (IES): a) criam nomes mais atrativos para perfis acadêmicos idênticos, ignorando -inclusive- diretrizes curriculares já estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); b) criam carreiras derivadas das tradicionais formações de profissionais liberais, que não desfrutam de mesmo prestígio social, mas tem forte apelo de mercado (SAMPAIO, 2000); c) inventam nomes criativos que arvoram para si competências já estabelecidas para profissões regulamentadas por lei, que acabam logrando os discentes, uma vez que estes não receberão as atribuições dos respectivos Conselhos Profissionais<sup>4</sup>; d) terminam por comprometer o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), uma vez que a estratégia de utilizar múltiplas e abstratas denominações resulta, frequentemente, em abstenção, por falta de instrumentos, no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Nossa hipótese auxiliar é que as condições (aparato legal, aspectos culturais, organização do sistema) que permitiram e configuraram a expansão das carreiras foram desenhadas até 1998; após isto o Sistema passou a desempenhar esta estratégia no extremo de suas potencialidades, sem descontinuidades até meados de 2009, quando o projeto informalmente denominado de *Referenciais Nacionais da Educação Superior – Bacharelados e Licenciaturas (Referenciais)* propôs o disciplinamento das denominações.

No intuito de investigar a veracidade de nossas hipóteses, este Ensaio está dividido em duas partes: primeiramente efetuaremos um estudo exploratório,

---

3 Desativado em 31 de Agosto de 2009, sendo substituído pelo Cadastro e-MEC.

4 Tomou notoriedade na mídia o caso dos Estudantes da USP-Leste que, após finalizarem seus cursos de Obstetrícia, se viram obrigados a voltar às salas de aula, para complementação de estudos e eventual diplomação no curso de Enfermagem, uma vez que o COFEN não reconheceu esta formação.

eminentemente técnico, que analisará alguns dos dados migrados do *SiedSup* e do *Censo 2009*, demonstrando de forma quantitativa as proposições aqui apresentadas; no segundo momento será proposta uma abordagem qualitativa que buscará, com breve exposição do histórico de expansão da Educação Superior brasileira, causalidades para os resultados do estudo exploratório.

## 2. Estudo exploratório

Embora a fonte oficial de dados sobre a Educação superior brasileira seja o *Censo*, tal levantamento não fornece a denominação exata atribuída aos cursos pelas IES, objeto de atenção deste estudo, mas seu enquadramento em categorias. Para obter-se esta informação deve-se recorrer à base de dados do *SiedSup*. O inconveniente intrínseco a esta metodologia é a distinção de números entre as bases (100.283 códigos de curso no *SiedSup* vs. 27.827 cursos no *Censo 2009*). Os motivos da inflação de códigos são diversos, porém passíveis de explicação por critérios numéricos – métricos e metodológicos.

Para efeitos deste estudo foram aplicados filtros corretivos que garantem a compatibilidade entre as fontes consultadas. Os principais são: código de curso, situação de funcionamento, grau acadêmico e organização acadêmica. Com estes procedimentos chegaremos à nova distribuição do sistema que compararemos com alguns números do *Censo 2009* para efeitos de verificação de compatibilidade.

**Tabela 1 - Distribuição de Códigos e Cursos por Organização Acadêmica, SiedSup e Censo 2009**

Organização Acadêmica	<i>SiedSup</i>		<i>Censo 2009</i>	
	Códigos de Curso	Participação Relativa	Cursos	Participação Relativa
Centro Universitário	8.843	13,52%	3.580	12,87%
Faculdade	23.263	35,57%	9.987	35,57%
Instituto Federal	1.021	1,56%	485	1,74%
Universidade	32.276	49,35%	13.865	49,83%
Total	65.403	100%	27.827	100%

Fonte: *SiedSup* (31/08/09) e *Censo 2009*

**Tabela 2 - Distribuição de Códigos e Cursos por Natureza Administrativa, SiedSup e Censo 2009**

Categoria Administrativa	SiedSup		Censo 2009	
	Códigos de Curso	Participação Relativa	Cursos	Participação Relativa
Estadual	8.012	12,25%	3.126	11,23%
Federal	8.935	13,66%	4.368	15,70%
Municipal	1.627	2,49%	734	2,64%
Privada	46.829	71,60%	19.599	70,43%
Total	65.403	100%	27.827	100%

Fonte: SiedSup (31/08/09) e Censo 2009

A utilização dos filtros permitiu a redução dos códigos de cursos de 100.283 para 65.403 (tabelas 1 e 2). Ainda assim, este número diverge muito dos 27.827 cursos presenciais contabilizados pelo *Censo 2009*. Entretanto, a comparação entre as participações relativas é muito próxima, permitindo-nos considerar que para análises proporcionais os números de *códigos de cursos* representam a mesma distribuição relativa do número de *cursos*. Alerta-se, contudo: se a distribuição de códigos de cursos entre as categorias administrativas e de organização acadêmica foi praticamente igual à do *Censo 2009*, não se pode afirmar o mesmo da distribuição dos Graus Acadêmicos, uma vez que o *Censo 2009* não apresenta este dado. Os dados apresentados no *Censo 2009* referem-se à distribuição de *matrículas* por Grau Acadêmico, o que se distingue da distribuição de *cursos* por Grau Acadêmico.

## 2.1 Denominações de Cursos

As considerações de métrica e de filtros também se aplicam ao Estudo numérico de denominações de cursos. No entanto, é preciso fazer duas importantes ressalvas: 1) uma denominação de curso é formada pelo par (Denominação-Grau), assim sendo um Curso de Química-Bacharelado, por exemplo, distingue-se de um curso de Química-Licenciatura; 2) a multiplicação de códigos de cursos não deve apresentar relação linear com o número de denominações de curso: assim sendo, se um curso de Direito, por exemplo, recebeu 3 distintos códigos de curso, isto não implicará na multiplicação de sua denominação, que continuará sendo unitária. A aplicação dos filtros permitiu a redução das denominações de 24.111 para 12.847. Ainda que levemos em

consideração as multiplicações já mencionadas neste Ensaio, este número contrasta em muito com o número de carreiras distintas (642) apontadas pelo Censo 2009. Este não é um problema novo, ao analisar as carreiras apontadas pelo INEP em 1998, Schwartzman escreveu:

Criados inicialmente para dar formação nas profissões tradicionais do direito, da medicina e da engenharia militar, os cursos superiores cobrem hoje cerca de *cento e cinquenta áreas*, conforme a classificação adotada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Além das diferenças de conteúdo, os cursos de graduação se diferenciam por proporcionarem títulos de bacharel, de licenciatura longa ou de licenciatura curta, ou títulos de competência na área tecnológica. O Serviço de Estatística de Educação do Ministério ainda está trabalhando na classificação das quase 18 mil habilitações identificadas nos questionários de 1998 (um mesmo curso pode proporcionar várias habilitações), nas quais 48% correspondem a títulos de bacharel, 48% a títulos de licenciatura plena, e os demais a títulos de licenciatura curta ou de tecnólogo. (SCHWARTZMAN, 2011, p.14, grifos nossos).

A bem da verdade, as 642 carreiras apresentadas pelo Censo 2009 já representam uma excrecência da Educação Superior. Peguemos, a título de ilustração, a carreira responsável - entre outras atribuições - pela Formação de Professores para a Educação Infantil e para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental, Licenciatura em Pedagogia<sup>5</sup>. No *Censo 2009* podemos encontrar as seguintes carreiras (de graduação) que arvoram para si as competências previstas para os Pedagogos: 1) *Administração Educacional*; 2) *Ciência da Educação*; 3) *Educação de Jovens e Adultos*; 4) *Educação Especial*; 5) *Educação Infantil*; 6) *Educação Organizacional*; 7) *Inspeção Escolar*; 8) *Orientação Educacional*; 9) *Pedagogia*; 10) *Psicopedagogia*; 11) *Supervisão Educacional*; 12) *Formação de Professor das séries iniciais do ensino fundamental*; 13) *Formação de Professor das séries finais do ensino fundamental*; 14) *Formação de Professor de Educação especial*; 15) *Formação de Professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental*; 16) *Formação de Professor de Jovens e Adultos*; 17) *Formação de Professor para a Educação Básica*; 18) *Normal Superior*; 19) *Formação de Professor da Educação Infantil*; 20) *Formação de Professor da pré-escola*. É importante ressaltar que se fôssemos levar em conta as denominações presentes no *SiedSup*, e não as categorias apresentadas pelo *Censo*, este número saltaria de 20 para aproximadamente 3000. Por que não reunir todas estas

---

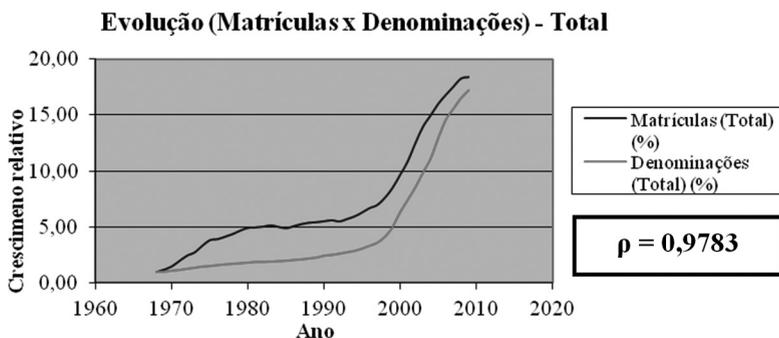
5 Definida através da Resolução CNE/CP n.1, de 15 de Maio de 2006.

denominações na já consagrada Pedagogia? Recorrendo à nossa hipótese central de que a fragmentação de carreiras está intimamente ligada à busca do setor Privado pela expansão das matrículas, proporemos um teste de correlação entre a evolução histórica do número de denominações, do número de matrículas e do número de cursos da Educação Superior.

## 2.2 Testes de Correlação

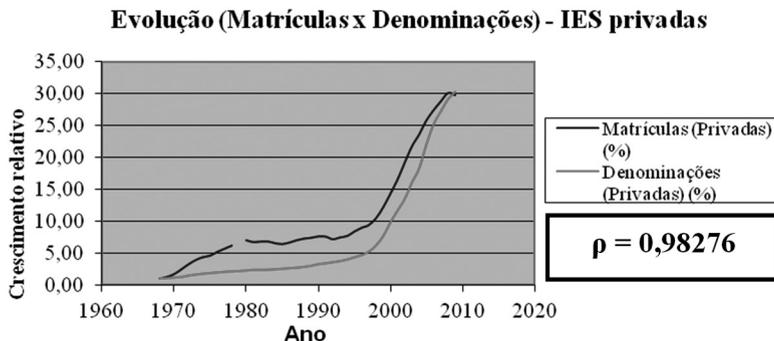
Em algumas situações práticas desejamos descobrir o quanto a variação de uma grandeza correlaciona-se com a variação de outra. Um método eficiente para verificar o grau desta influência é estabelecido pela utilização do *coeficiente de correlação de Pearson* ou ( $\rho$ ). Para os testes, utilizaremos como fonte primária a evolução histórica do número de denominações constantes no *SiedSup* dos cursos criados a partir de 1968 – ano da Reforma Universitária – e do início da expansão em massa da Educação Superior no Brasil. Os dados de IES, matrículas e cursos foram colhidos de fontes distintas e, em alguns casos, apresentam lacunas significativas. Uma vez que trabalhamos com ordens de grandeza distintas (IES – centena e milhar; Cursos e denominações – milhar e dezenas de milhar; Matrículas – centena de milhar e milhão) padronizaremos os valores (“1” representará a quantidade inicial da grandeza) de forma que possamos acompanhar o histórico de suas taxas de crescimentos, sem precisarmos usar gráficos logarítmicos para melhor visualização. Este procedimento, contudo, não altera o coeficiente de correlação de Pearson. Começemos, buscando a correlação entre a evolução do número de matrículas e a evolução do número de denominações, no intuito de verificar se o crescimento numérico do sistema utiliza-se da fragmentação de carreiras. Vamos aos resultados:

Gráfico 1 – Teste de correlação (Matrículas vs. Denominações) – Total



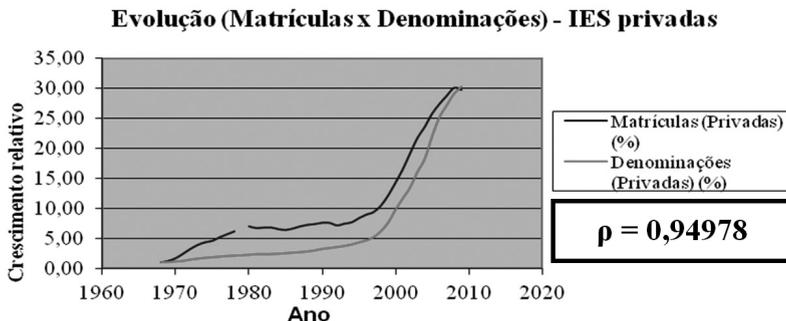
Fonte: Elaborado a partir dos dados do SiedSup, Censos e relatórios do INEP

Gráfico 2 – Teste de correlação (Matrículas vs. Denominações) – IES privadas



Fonte: Elaborado a partir dos dados do SiedSup, Censos e relatórios do INEP

Gráfico 3 – Teste de correlação (Matrículas vs. Denominações) – IES públicas

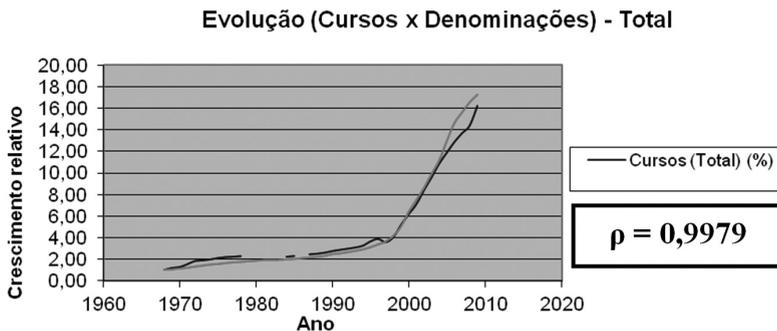


Fonte: Elaborado a partir dos dados do SiedSup, Censos e relatórios do INEP

Como podemos verificar nos gráficos acima, a evolução do número de denominações está fortemente vinculada à evolução do número de matrículas. No setor privado a correlação é mais acentuada, quase perfeita, alcançando  $\rho = 0,98276$ . A hegemonia do setor privado interfere na distribuição total do sistema, fazendo-o tender para resultados próximos ao deste segmento. Percebemos que nos primeiros anos da série, a correlação, embora evidente, manifesta-se de maneira bem mais tímida do que a apresentada a partir do fim da década de 90, quando os gráficos apresentam tipologias bastante semelhantes. Como teste definitivo, efetuaremos a correlação entre a evolução do número de cursos e o número de denominações. Infelizmente, não dispomos dos

dados não grupados (público – privado), no entanto a hegemonia verificada do setor privado sobre o sistema deve interferir majoritariamente para a sua distribuição final. Os resultados obtidos foram:

Gráfico 4 – Teste de correlação (Cursos vs. Denominações) Total



Fonte: Elaborado a partir dos dados do *SiedSup*, Censos e relatórios do INEP

Se, entre *matrículas e denominações*, a correlação foi bastante acentuada, entre *curtos e denominações* a correlação foi quase perfeita, chegando a ser coincidente entre os últimos anos da década de 90 e a primeira metade dos anos 2000. Os resultados obtidos nos testes, portanto, confirmam nossa hipótese central, demonstrando que a expansão do sistema está intimamente ligada à fragmentação de carreiras e reforçam a hipótese auxiliar de que as *regras do jogo* foram postas até 1998, momento em que o MEC envia proposta de PNE ao Congresso Nacional.

Um aspecto interessante a ser observado é o desproporcional número de matrículas de bacharelados frente aos outros graus de formação. A observação das denominações denota que muitas IES cadastram seus cursos com o grau de Bacharelado, mas incluem nas suas denominações o termo *Licenciatura*. Isso demonstra que as IES têm recorrido à prática conhecida como cursos *3 + 1*, condenada pelo Parecer CP/CNE nº9 de 2001, através da qual se oferece uma formação típica do bacharelado por três anos e, no ano final, uma complementação pedagógica garante o grau de licenciados aos formados. Outra prática também utilizada é a de fazer um ingresso comum para todos os discentes que, em dado momento, deverão optar por um dos distintos graus. De qualquer forma, a predileção das IES pelo curso de Bacharelado manifesta-se no cadastramento deste grau no *SiedSup*. Outro aspecto que impressiona é o resultado obtido na *Correlação de Pearson* para o setor público (matrículas x denominações)

que, embora 9,7% menor do que no setor privado, atingiu um valor bastante expressivo: 0,94978. Isso denota que a fragmentação de carreiras é um fenômeno nacional, não exclusivo do setor privado.

Finalizando o estudo quantitativo, proporemos algumas questões que nosso estudo qualitativo procurará responder: 1) Por qual motivo a maioria das IES nomeia seus cursos com o grau de Bacharelado? 2) De que forma o setor privado se torna hegemônico na Educação Superior Nacional? 3) Por qual motivo as IES públicas também buscam, com menor intensidade, a diversificação de carreiras? Transversalizando esta discussão, as políticas públicas para a Educação Superior serão apresentadas como instrumentos catalisadores do processo de expansão da educação superior.

### 3. Expansão da Educação Superior

A expansão da Educação Superior brasileira, não aconteceu de forma linear, alternando distintas perspectivas durante o seu percurso histórico. Analisá-la exige, portanto, sua divisão em fases. O número e a natureza destas fases estão intimamente ligados aos critérios utilizados para esta configuração; para fins deste estudo – que enfocará a diversificação e fragmentação das carreiras – propomos quatro distintos momentos: 1) Brasil-Colônia e Império 2) Da República a 1960; 3) De 1960 a 1980; 4) De 1980 à apresentação do Projeto do Plano Nacional de Educação (1998).

#### 3.1 Da Colônia ao Império - a mitificação do bacharel

A história da Universidade na América inicia-se em 1538, apenas 46 anos após a chegada dos europeus, através da criação da Universidade de Santo Domingo. Para a coroa espanhola, essa instituição serviria como *ponta de lança* na difusão da cultura e da civilização europeia nas colônias americanas (ROSSATO, 2005). Seguindo política semelhante, a coroa inglesa fundará também Universidades em suas colônias, em especial nos Estados Unidos da América. A Coroa portuguesa, por sua vez, obstaculizava a formação de nível superior em suas colônias, sugerindo a formação em suas Universidades portuguesas, em especial a de Coimbra. Com a transferência da Corte de Lisboa para o Rio de Janeiro é que a política da Coroa portuguesa começa a tomar outros rumos, uma vez que era preciso formar quadros capacitados para atender aos interesses da monarquia. Assim, “[...] a partir de 1808, foram criados cursos e academias destinados a formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos; como subproduto, formar profissionais liberais.” (CUNHA, 2007, p. 63).

É com base neste *pensamento utilitarista* (NORONHA, 1998) que três carreiras irão se destacar entre as demais, ganhando elevado prestígio social: a Medicina, com a criação das Academias da Bahia e do Rio de Janeiro; as Engenharias, com as Academias Militar e da Marinha; e o Direito, com as faculdades de São Paulo e de Olinda. Os bacharéis em Direito, por sua vez, gozavam de *status* diferenciado, devido a sua formação específica para o tratamento das questões burocráticas do Estado, da elaboração e interpretação das leis, da diplomacia e da administração. Para José Murilo de Carvalho “[...] o diploma de curso superior, especialmente de bacharel em Direito, dá ‘bilhete de entrada’ para o ‘clube’ formado pela elite dirigente imperial (deputados, senadores, presidentes de província, ministros e conselheiros de estado).” (CUNHA, 2007, p.13, grifo do autor).

A combinação entre oferta restrita e possibilidade de ascensão profissional e, por conseguinte, social, consolida a supervalorização do bacharel – do *doutor* –, resultando no que Buarque de Holanda irá chamar de *praga do bacharelismo* (HOLANDA, 2006). A busca pelo título passa ser mais importante do que a atividade a desempenhar em si. “As atividades profissionais são aqui meros acidentes na vida dos indivíduos, ao oposto do que sucede entre outros povos, onde as próprias palavras que indicam semelhantes atividades podem adquirir acento quase religioso.” (HOLANDA, 2006, p.170).

É interessante observar um trecho do capítulo *Bacharelo-me* da obra *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, de Machado de Assis, que retrata o caráter muitas vezes superficial e altamente elitista da Educação Superior durante o Brasil Império:

E foi assim que desembarquei em Lisboa e segui para Coimbra. A Universidade esperava-me com as suas matérias árduas; estudei-as muito mediocrementemente, e nem por isso perdi o grau de bacharel; deram-mo com a solenidade do estilo, após os anos da lei; uma bela festa que me encheu de orgulho e de saudades, -- principalmente de saudades. Tinha eu conquistado em Coimbra uma grande nomeada de folião; era um acadêmico estroina, superficial, tumultuário e petulante, dado às aventuras, fazendo romantismo prático e liberalismo teórico, vivendo na pura fé dos olhos pretos e das constituições escritas. (ASSIS, 2008, p. 88-89).

Isto posto, podemos afirmar que, apesar da relativa distância temporal que nos separa desta fase, é nela que se estabelecem alguns dos principais aspectos da Educação superior nacional: o estabelecimento de um *modelo napoleônico*, fortemente dedicado à formação profissional e outorgador do diploma universitário como requisito para o exercício da atividade e para a ascensão

profissional. Veremos que, em tempos mais próximos, uma das consequências desta ideologia para a diversificação e fragmentação de carreiras será a busca pela aproximação das formações tradicionais, para a graduação de *bacharéis* e *doutores*, integrantes da *elite* nacional.

### 3.2 Da República a 1960 – a abertura e consolidação do setor privado

O período compreendido entre 1889 e 1960 é extremamente rico na história brasileira: proclamação da república, revoltas populares, guerras mundiais, *Era Vargas*, industrialização e construção de Brasília são apenas exemplos de intensa atividade social que irão atingir, inclusive, o Ensino Superior. Destaca-se a interferência ideológica do positivismo e do liberalismo, a abertura da oferta às Instituições privadas e a criação das primeiras Universidades. Para fins deste estudo, vamos concentrar nossas análises em dois aspectos principais: um de mudança, representado pela criação e expansão do setor privado e outro de continuidade, expresso através da manutenção das carreiras tradicionais presentes no Império.

#### 3.2.1 O Setor privado

Em 1891, a Assembleia Constituinte se reúne e redige a primeira Constituição da República, com forte influência liberal e positivista em prol do *ensino livre*. Os positivistas defendiam uma ampla desoficialização do Ensino Superior sob o pretexto de que “[...] os diplomas escolares não atestavam o mérito profissional, nem seria possível garantir o ensino das melhores doutrinas e técnicas pelas escolas” (CUNHA, 2007, p.152). Esta concepção leva o Estado Nacional a romper com a característica *napoleônica* de monopolizar a oferta de educação superior, delegando atribuições às assembleias legislativas estaduais e permitindo a criação de instituições particulares. Tal medida dinamiza o sistema, iniciando um processo de expansão que, ainda timidamente, começaria a responder a crescente procura pela formação universitária. Como demonstra Sampaio:

Entre 1889 e 1918, 56 novas instituições de ensino superior, na sua maioria privadas, foram criadas no País. Esse rápido crescimento contrasta com o período anterior. Desde 1808, quando foram criadas as primeiras escolas de ensino superior, até a proclamação da República, em 1889, o ensino superior se desenvolvera muito lentamente. (SAMPAIO, 2000, p. 37).

Um estudo apresentado pelo NUPES/USP (*apud* SAMPAIO, 2000, p. 46) demonstra a agilidade da expansão do setor privado (Tabela 3). Nele podemos perceber que menos de quatro décadas depois de sua autorização pelo poder público, o setor privado já contava com 64,4 % dos estabelecimentos de ensino superior e com 43,7% das matrículas do país.

**Tabela 3 - Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privados (1933-1960)**

Ano	Estabelecimentos de Ensino Superior		Matrículas	
	Número	Porcentual sobre o total de estabelecimentos	Número	Porcentual sobre o total de matrículas
1933	265	64,4	14.737	43,7
1935	259	61,7	16.590	48,5
1940	293	62,5	12.485	45,1
1945	391	63,1	19.668	48
1950	*	*	*	*
1955	*	*	72.652	42,3
1960	*	*	93.202	41,2

Fonte: Nupes/USP \*Dados inexistentes

### 3.2.2 As carreiras

Se, do ponto de vista da dependência administrativa pode-se perceber uma *revolução* no período estudado com a forte presença do setor privado, podemos dizer que no que tange às carreiras oferecidas pelas escolas superiores experimentou-se um movimento de continuidade, pois

[...] o ensino seguia o modelo de formação para profissões liberais em faculdades isoladas e visava assegurar um diploma profissional, que dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho e garantir prestígio social. (SAMPAIO, 2000, p. 37).

Fortalecendo esta interpretação, estudo realizado por Cunha (2007) demonstra que entre 1891 e 1914 foram criadas 34 escolas superiores no país: 13 de Medicina, Obstetrícia, Farmácia e Odontologia; nove de Direito; cinco de Engenharia; quatro de Agronomia e três de Ciências Econômicas. Entre 1932 e 1945 (CUNHA, 2007), podemos perceber pelos números a grande hegemonia

da formação para as profissões liberais. As carreiras de Direito, Engenharia e Medicina representavam sozinhas, 75% de todas as matrículas do país. Uma carreira, no entanto começa a ganhar números expressivos a partir de 1940, a carreira ligada à Economia e Administração.

No período entre 1945-1961 verificam-se duas tendências para a criação de cursos: na primeira metade da década de 50 a criação segue a tendência da formação de profissões liberais. Entre 1955 e 1961 o foco volta-se à formação de professores em faculdades de Filosofia, Ciências e Letras. Esta tendência pode ser atribuída a três fatores: 1) a vigência da legislação de 1931, que considerava a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras o núcleo em torno do qual seriam organizadas as demais escolas de formação para profissões tradicionais; 2) a existência de uma clientela motivada pelas novas oportunidades de acesso ao ensino superior e de carreira no magistério 3) a estratégia de expansão desatrelada da disposição de muitos recursos financeiros (SAMPAIO, 2011, p. 3).

### 3.3 De 1960 a 1980 – a hegemonia do setor privado e o início da fragmentação

A década de 60 inicia-se com uma forte tendência de expansão da Educação Superior. Se em 1945 o sistema contava com 27.253 matrículas, 17 anos depois (1962) elas praticamente quadruplicaram, chegando a 107.529. Nos anos seguintes, o ritmo acelerou ainda mais: em cinco anos as matrículas dobraram mais uma vez, chegando a 212.882 em 1967. Não obstante, este crescimento, apesar de exponencial, era irrisório se comparado à demanda por formação de nível superior apresentada nas últimas décadas. Basta observar que a população brasileira em 1960, segundo o Censo-IBGE, já ultrapassava 70 milhões de brasileiros. Assim, o sistema tendia para um colapso da oferta, uma vez que - somente no período de 1964-1968 - o número de inscritos nos processos seletivos tinha crescido 120% e o número de excedentes (candidatos aprovados que não ingressavam no sistema por falta de vagas) 212%, chegando, em termos absolutos, a 125 mil estudantes (VIEIRA, 1982). Neste momento determinadas camadas da sociedade exerceram pressão sobre o Governo na expectativa do aumento de oportunidades educacionais no nível superior.

Com efeito, a Reforma Universitária é aprovada através da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Contrariando o Relatório do GT – que apontava para um crescimento massivo, mas orientado do sistema – o que se percebe é uma *expansão desordenada* que frustraria as perspectivas iniciais (VIEIRA, 1983). Em apenas 10 anos as matrículas totais saltaram de 278.295 para 1.225.557, um crescimento de

340%. O crescimento do setor privado foi extremamente expressivo, alcançando a impressionante marca de 516%. É neste período, portanto, que o setor privado abandonará sua fase de consolidação para assumir a hegemonia no sistema: de uma participação de 45,49% em 1968, o setor privado irá responder por 63,09% das matrículas em 1978.

Esta *expansão desordenada* não se traduz simplesmente pelo crescimento quantitativo, mas especialmente pelo *rol* de carreiras oferecidas pelo setor privado, que se distanciou das orientações da Reforma para atender às demandas subjetivas de uma população que almejava o título universitário. Esta desordenada expansão, não prevista – e até mesmo indesejada – pelo texto da Reforma leva o Governo a tomar medidas de contenção do crescimento da oferta a partir de 1972. O contingenciamento começa pela abertura de novos cursos superiores de Medicina que, através do Parecer 1430/72 do Conselho Federal de Educação (CFE), foram impedidos de serem abertos por um período de três anos (VIEIRA, 1983). De 1972 a 1977, outras medidas regulatórias e suspensivas são levadas a efeito no afã de conter o apetite do setor privado. Em tempo, as medidas de contenção do Governo Federal começaram a surtir efeito e, a partir de 1975, já se pode sentir uma desaceleração no processo inercial de ampliação de matrículas. Essa desaceleração estender-se-á até 1980, quando a tendência será revertida.

Apesar de focarmos esta análise no setor privado, motivados pela hegemonia que este estabelece a partir do final da década de 60, são necessárias algumas importantes observações sobre a expansão no setor público. Um dado frequentemente despercebido das análises educacionais é que a educação superior pública, no período estudado, experimentou uma taxa de crescimento sem paralelos na história. Em dez anos (1968-1978) as matrículas do setor praticamente triplicaram. Esta observação denota uma relação de complementaridade público-privado que se estabelece na Educação Superior brasileira. Enquanto o setor privado reafirma um modelo de universidade de ensino - ou de *mass private sector*, como define Geiger (1986) – o setor público passa a ensaiar o modelo da universidade de pesquisa, além de buscar capilaridade em setores e regiões não explorados pelo setor privado.

### 3.4 De 1980 a 1998 – Os ajustes finais no Sistema

O Processo de desaceleração do crescimento, experimentado no final dos anos 70, transforma-se em retração a partir de 1980. Em que se pesem anos de crescimento tímido, é interessante observar que, enquanto a população brasileira experimentou um crescimento de 23,38%, de 1980 a

1991, o número de matriculados na Educação Superior cresceu 13,63% no mesmo período. No Setor privado o resultado foi pior, crescendo apenas 8,39%. Vários motivos são apresentados para esta redução abrupta na demanda. Para Sampaio (2000), a contenção é resultado da combinação de dois fatores: a) inadequação das universidades frente às exigências do mercado produtivo e expectativas de sua clientela potencial; b) crescimento da retenção no Ensino Médio, o que diminui o público interessado no nível educacional subsequente. A primeira hipótese é consubstanciada pelas declarações de dirigentes de instituições de prestígio no país (SAMPAIO, 2000, p. 89), a segunda, no entanto, é mais fraca do ponto de vista causal: basta observar que o número de concluintes do Ensino médio (1980-1993) (SAMPAIO, 2000, p. 90) subiu de 541.350 para 851.428, um crescimento de 57,28%, duas vezes maior, portanto, do que a evolução do número de matrículas. Creditamos esta inflexão dos números, portanto, à já mencionada inadequação das universidades, aliada às medidas de contenção da expansão no final dos 70 e, principalmente, aos péssimos resultados da economia na década de 80, que acumulou altas galopantes da inflação e reduções drásticas do PIB e do poder aquisitivo da população. Para driblar este contingenciamento da demanda, as IES privadas alinharam suas estratégias de mercado em duas direções principais. A primeira baseou-se em direcionar esforços para mercados ainda pouco explorados (SAMPAIO, 2000), conforme demonstram as tabelas 4 e 5:

**Tabela 4- IES privadas nas diferentes regiões em relação ao total de estabelecimentos privados (1980-1984)**

Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total
	IES	%	IES	%	IES	%	IES	%	IES	%	
1980	2	0,3	54	7,9	596	74,2	98	14,4	22	3,2	772
1985	2	0,3	43	6,8	476	75,8	87	13,9	20	3,2	628
1990	11	1,6	55	7,9	483	69,4	101	14,5	46	6,6	696
1994	11	1,7	49	7,7	445	70,3	78	12,3	50	7,9	633

Fonte: Evolução das estatísticas do Ensino Superior no Brasil- 1980-1994. MEC, 1996

**Tabela 5 - Número de estabelecimentos privados ou que ampliaram a oferta de cursos no período de 1985-1996, por região e localização geográfica**

Região	Criados entre 1985 e 1996		Criados antes de 1985		Total
	Capital	Interior	Capital	Interior	
Norte	5	0	1	1	7
Nordeste	8	6	8	0	22
Sudeste	16	34	29	52	131
Sul	7	9	3	16	35
Centro-Oeste	11	11	7	2	31
Total	47	60	48	71	226

Fonte: SAMPAIO (2000, p. 81).

A Tabela 4 mostra que as regiões Norte e Centro-Oeste, historicamente marginais no Sistema Federal de Educação Superior, apresentaram crescimento significativo no número de IES e, embora de forma acanhada, aumentaram sua participação percentual na distribuição nacional. A Tabela 5, por sua vez, demonstra que nas regiões mais proeminentes no Sistema (Sul e Sudeste), a lógica de criação de IES adquiriu a tendência de migração para o interior dos Estados, na busca de novas possibilidades em um mercado ainda não saturado.

O segundo direcionamento está ligado ao crescimento de cursos e à fragmentação de carreiras. Em um mercado bastante saturado e competitivo, a estratégia utilizada na expansão pós-reforma universitária é reeditada com uma novidade no perfil organizacional das IES: a transformação em universidades. A Constituição Federal, ao disciplinar o princípio da autonomia universitária, libertou as IES do controle estatal exercido pelo CFE. Isto explica o fato de que em 1980, das 65 universidades existentes, 20 (28,41%) eram privadas, enquanto em 1994, das 127 existentes, 59 (46,45%) eram deste setor. Portanto, se em um momento anterior o grande interesse era manter-se como faculdade isolada – e distante da obrigação de realizar pesquisa – neste momento, receber o status de universidade dota a IES de um diferencial competitivo que a auxiliará na busca pelo seu *mercado* consumidor.

Em 1996 é promulgada a nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, que reafirma os princípios da autonomia universitária. É em 1997, contudo, que o Decreto nº 2.306 irá estender “[...] aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua

sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes.” (BRASIL, 1997, art. 11, § 1º). Era a peça legal que faltava para alavancar a criação e a fragmentação de carreiras. A indução política, contudo, deu-se através do envio do PNE ao Congresso Nacional, desestimulando a proliferação das *universidades de pesquisa* e incentivando a criação das *universidades de ensino*.

## Considerações finais

A análise dos dados presentes no *SiedSup* nos permitiram confirmar a hipótese central de que a fragmentação de carreiras está intimamente ligada à expansão da Educação Superior. A análise histórica, contudo, demonstrou que esta expansão não obedece necessariamente a critérios de necessidade social, estando vinculada, primeiramente, aos interesses dos grupos econômicos de serviços que - hegemonizando a Educação Superior - passa a tratá-la como um de seus produtos. O Estado, por sua vez, apresenta postura dúbia, pois discursa a favor da regulamentação e legisla a favor dos interesses do capital. Esta postura dúbia representa, provavelmente, a latente correlação de forças progressistas e liberais que estão imbricadas no sistema político nacional. A cultura bacharelesca age, também, no imaginário popular, impedindo – ou pelo menos dificultando – que a universidade cumpra uma de suas missões sociais, que é agir em *prol* do desenvolvimento da nação, formando os quadros que poderão dar respostas às nossas mais diversas esferas: científica, tecnológica, produtiva, social e cultural.

Dentre algumas questões que permanecem abertas neste Ensaio, podemos citar a aderência das IES públicas à fragmentação de carreiras que intuímos estar ligada à questão da diferenciação de papéis (Universidade da Pesquisa versus Universidade de Ensino) estabelecido entre os setores público e privado. Assim sendo, enquanto às IES privadas fragmentam suas carreiras para aumentar seu potencial comercial, as IES públicas as fragmentam como resultado de suas especializações, provenientes das pesquisas efetuadas – principalmente – nos programas de pós-graduação. Esta suposição, no entanto, demanda análise pormenorizada.

Outra questão aberta diz respeito às políticas públicas de enfrentamento à fragmentação de carreiras levadas a cabo pelo MEC a partir de 2006: a construção do Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia e o projeto conhecido como “Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Superior – Bacharelados e Licenciaturas”. Estas questões, contudo, por suas naturezas extremamente complexas, demandam estudos posteriores que darão novas visões as discussões aqui propostas.

## Referências

ASSIS, Machado de. **Memórias Póstumas de Brás Cubas**. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

AVELAR, Ediana Abreu. **As raízes da cultura bacharelesca e a construção do imaginário da formatura**. Disponível em: <[http://www.aedb.br/anais\\_simped/arquivos/AS\\_RAIZES\\_DA\\_FORMATURA%20\\_completo\\_Simped.pdf](http://www.aedb.br/anais_simped/arquivos/AS_RAIZES_DA_FORMATURA%20_completo_Simped.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. **O ensino superior no Brasil - 1974-1978**; Relatório. Brasília, DF: MEC/SESu/CODEAC, 1979.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação- proposta do Executivo ao Congresso Nacional**; Brasília, DF: INEP/MEC, 1998.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[//bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao\\_federal\\_33ed](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao_federal_33ed)>. Acesso em: 1 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, v. 13, n. 248, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto n.2306, de 19 de Agosto de 1997 - Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de Agosto de 1997.

\_\_\_\_\_.Lei n.10.172, de 9 de Janeiro de 2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_.Lei n.10.861, de 14 de Abril de 2004 - Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de Abril de 2004.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007. Alterada pela Portaria nº 23 de 1º de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. PL do **Novo PNE** – Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=7244](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7244)>. Acesso em: 1 fev. 2011.

CUNHA, Luis Antônio. **A universidade temporária – da Colônia à era de Vargas**, 3. ed., São Paulo: Editora da UNESP 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Edição Comemorativa. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

INEP. Censos da Educação Superior 1998-2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 10 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Evolução da Educação Superior- Graduação (1980/1998)**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 10 fev. 2011.

NORONHA, Olinda Maria. **História da Educação**: sobre as origens do pensamento utilitarista no ensino superior brasileiro. Campinas: Alínea, 1998. p. 41-73.

PAIS, Antônio Jorge Fernando Cassiano. **A Economia Brasileira na Década de 80**: consequências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado. Disponível em: <<http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Fernandes%20onInflama%C3%A7%C3%A3o.PDF>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade**: nove séculos de história, 2. ed. revista e ampliada. Passo Fundo: UPF, 2005.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **Trajetória e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/cipedes/jun00/sampaio.html>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon **O ensino superior no Brasil**. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/censo98.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. **O (dis)curso da (re)forma universitária**. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará/PROED, 1982.

Recebimento em: 30/11/2011.

Aceite em: 21/03/2012.