

# A Tensão entre o Público e o Privado na Educação Superior Brasileira

**MANOEL JOAQUIM FERNANDES DE BARROS, Dr.**

UNIFACS

**EDIVALDO BOAVENTURA**

UNIFACS

edivaldoboaventura@gmail.com

## RESUMO

Este estudo trata da tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira. Para esta abordagem, partiu-se da questão: como se explica a tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira, especialmente a partir da LDB/96 e de opiniões de representantes da arena da educação superior no Brasil? O objetivo principal consistiu em analisar este objeto, com base na Teoria do Capital Humano e no Método Popperiano. A primeira cimentou o discurso sobre capital humano, investimentos em educação e retornos, priorizando a educação superior. Quanto ao Método Popperiano foram considerados os seus respectivos momentos: criatividade, construção da hipótese e das conseqüências falseáveis, definição de técnicas de falseabilidade e testagem. As técnicas foram entrevista e exame de obras/documentos, sendo possível testar as conseqüências falseáveis e concluir que a hipótese de que a tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira é estrutural não foi totalmente falseada, deixando lacunas que poderão ser preenchidas por novas hipóteses falseáveis, mais universais, porém específicas e plausíveis, conforme orienta o próprio Karl Popper.

**Palavras-Chaves:** Educação Superior; Gestão Universitária.

## ABSTRACT

This study addresses public/private tension in Brazilian higher education as a considered scenario for higher education institutions management. To achieve this approach, a question was proposed: how this public/private higher education can be explained, specially in regard of Brazilian Basis Education Law and the main social actors in this arena's point of view? The main objective consisted in the object analysis, considering Karl Popper's method of research and the Human Capital Theory. The late one, structuring the main discussion over human capital, education investments and gains, specially in higher education. The popperian method was considered in his proposed moments: creativity, hypotheses construction and falseable consequences, use of falseability techniques and testability. Interview and document analysis were used as techniques, allowing the study to evaluate the falseable consequences and conclude that Brazilian private/public higher education tension hypotheses that considered it a structural problem wasn't completely falsified, leaving possibilities for other studies to fulfill newly constructed falseable hypotheses, more universal, thou specific and plausible, as oriented by Karl Popper.

**Keywords:** Higher Education; University Management

## TEORIA DO CAPITAL HUMANO COMO APORTE PARA QUALIFICAÇÃO DA TENSÃO

Na história das teorias que procuram identificar as origens e sugerir meios de promoção do desenvolvimento econômico na economia capitalista, a Teoria do Capital Humano tem um papel de destaque. Já em Smith (1981), encontramos elementos que procuram apoiar evidências de que o ser humano deve ser tomado como fator econômico nas avaliações de possíveis arranjos que produzem a geração de riqueza em determinada economia. Todo um debate moral sobre esta questão se seguiu, com vozes advogando pela pertinência de tal interpretação da teoria econômica (THUNEN (1826) apud SCHULTZ (1973); FISCHER (1906) apud SCHULTZ (1973)) e outras estabelecendo contrapontos importantes a não aceitação de tal concepção (MILL, 1909; MARSHALL, 1930). Contudo, somente após os conflitos mundiais do século passado, uma doutrina neoclássica acerca destes pressupostos se cristalizou (KNIGHT, 1944) com reflexos que procuravam estabelecer a relação entre a emergência de potências econômicas na sociedade contemporânea associada à predominância de suposta produtividade forjada por investimentos em capital humano em detrimento de capital não-humano (este representado por máquinas, equipamentos, infra-estrutura entre outros) (FRIEDMAN, 1955; WEISBROD, 1961; SHAFFER, 1961).

A estruturação de um arcabouço teórico consistente que desse conta desta concepção, no entanto, só pode ser considerada elaborada a partir do trabalho de Schultz (1967), com uma obra que representou uma proposição demarcatória desta interpretação. O autor demonstra em sua obra como, realmente, a partir da crise de 29, inversões em capital humano determinam um desequilíbrio favorável a esta forma de recurso econômico frente ao capital não-humano, conduzindo, inclusive, à reinserção econômica de nações destruídas no pós-guerra como Alemanha e Japão. Para Schultz, este movimento, embora detectado por autores neoclássicos, não permitiu que estes dessem conta da sua dimensão por insistirem em uma abordagem quantitativa do fenômeno, principalmente por manterem alheios aos seus modelos de análise

a educação, a pesquisa e a tecnologia, consideradas variáveis exógenas.

Schultz, inversamente, adotava uma abordagem qualitativa das inversões em seres humanos, considerando-os como verdadeiros agentes da economia capitalista contemporânea, por investirem em capacitação na busca de tornarem as suas habilidades negociáveis, com vistas a fonte futura de satisfação, aumento da renda e, como qualquer natureza de capital, constituírem-se em fonte de riqueza para uma nação. O autor sustenta que tal natureza de capital, influenciado por investimentos em educação, saúde e migração, não é ainda contabilizado por consistir em uma forma de concepção essencialmente aderente à idéia contemporânea de economia capitalista. Aos que atacam seu trabalho por considerarem uma revisão sofisticada da antiga concepção que rebaixa os seres humanos à categoria de fator econômico, Schultz responde com elementos que podem ser percebidos na transformação cultural e econômica por que passa recentemente a sociedade, associada às evidências de crescentes investimentos das famílias neste perfil de gasto.

A Teoria do Capital Humano proposta por Schultz, diferente de tentativas anteriores, se estrutura sobre uma concepção ampliada do capital humano. Potencializado pelos investimentos em educação, saúde e migração, tal conceito ampliado considera como integrante do capital humano também a variável tecnológica e a atividade de pesquisa. A primeira, ainda entendida como fator externo que provoca mutação no sistema econômico, neste caso é percebida como o elemento capaz de dar a heterogeneidade qualitativa que tornam o modelo de Schultz divergente dos anteriores. O componente da pesquisa, considerado fator mais caro e influente, constitui-se naquele elemento capaz de potencializar o rendimento do capital humano, pelo valor econômico agregado no “know-how” aportado à qualificação de pessoas, principalmente aquele produzido nas universidades e de caráter não-patenteável.

Contudo, a maior contribuição agregada pelo autor na compreensão do papel representativo do investimento do capital humano nas economias contemporâneas está no cálculo econométrico sugerido para avaliar o investimento de capacitação

deste recurso pela via da educação. Ensina Schultz que a real consideração do valor efetivamente aportado por uma sociedade no seu investimento em capital humano através da educação está associado ao somatório das despesas ativas (tradicionalmente reconhecidas como pagamento de salários de professores, construção de escolas, material didático etc) com a renda sacrificada pelo estudante em período de capacitação; acrescente-se, também, a este cálculo, os custos envolvidos com pesquisa universitária, o preço do fluxo de renda descontado a valor presente da renda futura do estudante considerando a sua vida útil e mais o custo de manutenção imposto, principalmente, por um sistema tributário que não considera de maneira adequada tais investimentos; eis que chegamos a uma inversão que supera de maneira larga, segundo dados apresentados pelo autor, o investimento realizado pelas nações em capital não-humano (SCHULTZ, 1973).

O trabalho de Schultz imprimiu raízes profundas na concepção de promoção do desenvolvimento econômico na economia contemporânea. Suas implicações embora passem insuspeitas nas ações de reforma da educação promovidas no Brasil em 1968 pelo então Governo Militar, não podem deixar de ser consideradas nas raízes liberais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, na transformação e expansão dos mercados mundiais de educação em países desenvolvidos, bem como, na atuação importante de organismos globais, a exemplo do Banco Mundial, que dedicou quase 7% dos seus investimentos em 2002 para promoção da educação em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

O debate posterior que se seguiu a esta formulação promoveu discursos (DENISON, 1962; CORREA, 2001; BECKER, 1960, 1964, 1970; GRILICHES e JORGENSON, 1967; MINCER, 1962) que vinculam o capital humano à empregabilidade, ascensão social, renda, crescimento econômico e desenvolvimento social, e que se fazem cada vez mais presentes, inclusive através de associações variadas com a emergência da sociedade do conhecimento (CASTELLS, 1999), da economia da informação (SHAPIRO; VARIAN, 1999), das organizações de aprendizagem (SENSE, 1998), do capital intelectual nas empresas (STEWART, 1998) e das tecnologias da inteligência (LEVY, 1993),

catalisados pela educação superior. A melhor crítica vem da abordagem neomarxista de (BOWLES; GINTTS, 1975), que da conta de desvelar a Teoria do Capital Humano como engenho de reprodução das condições materiais do capitalismo moderno via transferência do ônus da manutenção do novo capital das organizações econômicas para os trabalhadores.

## COMPOSIÇÃO DO CENÁRIO NO BRASIL

No Brasil, diversos trabalhos (LEVY, 1970; CASTRO, 1974; SENNA 1975; VELOSO, 1975; HOLSINGER, 1975) têm evidenciado o uso da educação como instrumento de desenvolvimento econômico. Tais estudos sugerem um aumento de renda dos indivíduos em até 1,5 vezes devido à capacitação promovida pelo ensino superior, principal indicador do aumento da capacidade produtiva de população qualificada, implicando, também, na possibilidade de aumento da renda gerada na economia como um todo. Langoni (1973), Verhine (1982, 1983) e Verhine; Lehman (1983) produziram estudos que corroboraram parcialmente tais pressupostos da Teoria do Capital Humano, contingenciando seus resultados às peculiaridades da realidade brasileira. A crítica mais contundente, no entanto, vem de Arapiraca (1982) que denuncia os pressupostos, realizados na ação do Governo Militar em 1968, como elementos de reprodução do novo modelo de apropriação capitalista no Brasil.

De acordo com Durham; Sampaio (1996, 2001), tal implicação educação-desenvolvimento já se fazia sentir no Brasil através da transformação do seu modelo de educação superior, revelados por estudos realizados nas décadas de 80 e 90 (CATANI, 1996; CUNHA, 1985, 1986, 1988; CURY, 1992; SGUISSARDI e SILVA JÚNIOR, 1999). Tais investigações, voltadas principalmente para avaliação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), davam conta de uma profunda crise no sistema público, refletida na sua estagnação, com crescimento modesto apenas no âmbito dos sistemas estaduais. Complementando este quadro, as autoras assinalam que o crescimento das matrículas no segundo grau indicava que a demanda por educação superior passaria por um período de expansão acelerada, como o ocorrido nos anos 60 e 70. Resaltam que, para fazer frente a esse fenômeno, pro-

postas de reforma de educação superior foram gestadas, na busca de mais autonomia administrativa e financeira para as Instituições de Ensino Superior (IES), e diversificação do sistema, seguindo tendência mundial e combatendo o oneroso modelo de universidade de pesquisa, perseguido pelo Estado brasileiro, que limita a democratização do acesso.

Uma das primeiras propostas, segundo elas, nasceu de uma Comissão de Alto Nível, nomeada na década de 80 ainda por Tancredo Neves, seguindo-se de um projeto de emenda constitucional na gestão do Ministro José Goldemberg, durante o Governo Collor (1990-1992), ambas sustadas por turbulências no processo político durante essas gestões.

Já em 1996, na gestão do Ministro Paulo Renato, uma nova proposta foi apresentada e implementada parcialmente, associando um modelo de expansão controlada por meio de avaliações periódicas e a criação de novas modalidades de cursos do tipo seqüencial e a distância. Em nível de pós-graduação, a ampliação de programas, principalmente na modalidade *lato sensu*, associado à criação de fundos setoriais responsáveis pela “alavancagem” da pesquisa em nível nacional, multiplicaram a disponibilização da mão-de-obra docente, necessária para completar o processo de distensão desse mercado.

Em função da incapacidade do setor público em prover recursos para suportar essa demanda, o ensino privado acabou sendo protagonista desse processo de expansão sem precedentes, nos últimos anos, com 2.125.958 alunos matriculados na graduação, em 1998, e uma expectativa que este número chegasse a 3.370.000 em 2002. (BRASIL, 2002).

Comparativamente com outros países da América Latina, o Brasil tem um número reduzido de alunos em educação superior, 14%, segundo Schwartzman (1990a, 1990b, 1993, 2001), menos da metade dos da Argentina e Chile. As explicações para isto estão no funil da educação básica e da pequena oferta de cursos de curta duração, ao contrário, por exemplo, do Peru e do Chile.

O potencial para universalização da educação superior no Brasil pode chegar a 3,4 milhões de

estudantes, 40% dos egressos do ensino médio (BRASIL, 1999a, 1999b, 1999c, 2000b, 2001, 2003a, 2003b). Infelizmente, isto não deve ocorrer no curto prazo, uma vez que, a cada ano, a renda familiar média vem caindo e boa parte do crescimento dessa demanda vem a partir da classe C da população, cuja renda mensal média está em torno de R\$844,00, capazes de absorver mensalidades no patamar máximo de R\$211,00.

A educação superior privada no país se tornou, nos últimos dez anos, um dos negócios mais rentáveis no mercado, com crescimento de 973 IES, em 1998, para 1.650, em 2002. O faturamento da maior IES nacional gira em torno de 575 milhões de reais e, os investimentos em propaganda, de 400 milhões de reais anuais, demonstrando evidências de consolidação desse mercado<sup>1</sup>.

Nas IFES, continua predominando o modelo de estrutura universitária gratuita que congrega ensino, pesquisa e extensão, com uma percepção de imagem favorável pela população, o que implica em confortáveis margens de competitividade deste segmento na captação de estudantes. Nas IES privadas, a grande parte de alunos estuda a noite, sendo maior o contingente feminino e de adultos. Seu crescimento tem sido maior do que o das públicas. Um exemplo: de 1998 a 2002, as IES privadas dobraram de 764 para 1.460, enquanto que as públicas tiveram seu número reduzido de 209 para 190.

Este cenário configura a implantação de um ensino de massa no país (CLARK, 1983; TROW, 1974, 1993), com formação voltada para o mercado de trabalho com ênfase em gestão, tecnologia e comunicação, onde o ensino privado deixou de representar uma condição complementar, com cerca de 1 milhão de matrículas em 1993, contra mais de 500 mil oferecidas pelo ensino público, para um papel predominante, com quase 2,5 milhões de matrículas, em 2002, quando o ensino público ainda não havia atingido o seu primeiro milhão. Esta realidade tem sido impulsionada por uma onda de demanda, proveniente do ensino médio, da ordem de 2,5 milhões de estudantes ano, que deve manter a expansão aquecida em 11,5% ao ano na educação superior até 2005.

Para fazer frente a essa expansão, o ensino privado ofertou mais de 1 milhão de vagas, em 2001, para 2 milhões de inscritos, em média. Contudo,

uma grande capacidade ociosa vem sendo instalada em função de níveis de inadimplência, em torno de 31%; taxa de evasão próxima dos 50%, para cada 4 (quatro) anos de curso; e o crescimento do não preenchimento de vagas, que passou de 20%, em 1998, para 31%, em 2001. Parte desta retração está fortemente relacionada a ampliação da oferta, com cerca de 900 pedidos de abertura de novos cursos por ano; a deselitização da demanda, com predominância das classes C e D; e dos custos crescentes com infra-estrutura e pessoal, que tem tido seus salários majorados devidos à alta demanda por professores titulados.

Tais obstáculos à expansão têm provocado o acirramento da competitividade no setor; derivado do limite no poder aquisitivo da demanda; do excesso de vagas; da falta de financiamento expressivo para o público estudantil; da falta de professores titulados; e da superposição do papel das IES de modalidades diferenciadas. Atualmente, pouco mais de 5% das IES detêm mais de 50% das matrículas, com áreas de concentração em direito, administração e medicina.

A participação do Estado, com os critérios de avaliação e acreditação periódica, tem acirrado a tensão entre o público e o privado nesse cenário, denotado pela persistência ou a pertinência de idéias-força que agem em sentido contraposto e que pressupõem uma constante mediação inteligente por parte dos agentes dessas políticas (NOGUEIRA, 1996). A influência dos atores sociais para contingenciar este processo produz um “oceano” de normas que ocultam interesses e jogos de poder econômico e social no segmento privado, dando conta de propostas com vistas à liberalização total do setor, atuação complementar entre o público e o privado, atuação marginal temporária do setor privado, ou, ainda, cerceamento da educação privada.

Um elemento estrutural importante nesta discussão consiste no desequilíbrio regional, no funcionamento deste segmento e na sua atual dinâmica. A expansão por motivação econômica impõe ao país a concentração de mais de 60% de matrículas privadas na região sudeste, que é atenuada por uma maior desconcentração das instituições públicas no Brasil. (BRASIL, 2000a).

Outros instrumentos prometem atenuar a mediação desta tensão, através do uso de novas

tecnologias de comunicação, ensino a distância, flexibilização dos cursos e aumento da qualidade dos serviços através de redes educacionais, diversificação do modelo educacional e a tão esperada aceleração do crescimento econômico. No caso das IES privadas, a melhoria da qualificação e da remuneração docente, o oferecimento de cursos de maior apelo mercadológico e a disponibilização de planos de crédito educativo próprio, também tem produzido efeitos favoráveis.

## ESTRUTURAÇÃO DA ANÁLISE DA TENSÃO

No bojo dessa problemática emerge um fato-problema que diz respeito a esta tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira, considerando o aumento da ação privada num contexto regulado, predominantemente, por organismos públicos, criando um enclave imanente para as instituições privadas, que são obrigadas a atender a critérios de qualidade normatizados pelo Estado, quando sobrevivem, predominantemente, do faturamento de mensalidades do alunado.

Ao lado desta problemática, outros pontos de tensionamento vêm se manifestando na interação entre o público e o privado no contexto das modificações promovidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9394, de 1º de dezembro de 1996, na educação superior brasileira, como a autonomia e o financiamento da universidade pública e do setor privado; as novas modalidades na educação superior, principalmente os cursos a distância e os sequenciais; as novas formas de avaliação e de controle, além do papel da extensão universitária. (BRASIL, 1996; VELLOSO, 1990).

As grandes transformações por que tem passado a educação superior brasileira, tem paralelo nos países da América Latina, embora não com a mesma expressão, uma vez que nesses há uma frustração maior devido ao problema de financiamento das mega-universidades nacionais, da baixa e instável remuneração do quadro docente e do menor apoio à pesquisa.

Contudo, o enfrentamento de alguns desafios históricos não evita que algumas questões continuem em aberto. A primeira delas diz respeito ao acesso à educação superior, que, além de muito

inferior à média latino-americana, não apresentou um modelo concreto capaz de fazer frente à pretensão de sistema de massa, além de estar contingenciada pelos altos custos das IFES, comparáveis aos de países desenvolvidos. (CASTRO, 1984; 1997)

Apesar dos novos modelos de IES e de cursos, a diferenciação do sistema se apresenta, ainda, incompleta, principalmente pela ausência de uma política clara de fomento a cursos de curta duração como parte legítima do sistema, a exemplo do que ocorre na maioria dos países. A justificativa da manutenção, ainda, de um alto nível de homogeneidade, devido ao grande prestígio que possuem as credenciais universitárias, não se sustenta pelos exemplos dos sistemas hispânicos de alta tradição, onde a diferenciação ocorreu.

O papel das IFES, bem como o seu modelo de financiamento, também continua em aberto, quando em países como o Chile já estão equacionados pela imposição do autofinanciamento, através da cobrança de mensalidades equivalentes às das universidades particulares. À questão do financiamento se associa a do custo, cujas discussões dividem opiniões, mas revelam o alto dispêndio, em parte cobrado pelo esforço de qualificação do sistema, com gastos em ciência e tecnologia superiores aos padrões internacionais. Em países do cone sul, o problema tem sido enfrentado com a vinculação do repasse a desempenhos contratados, a exemplo do de taxa de evasão, que, juntamente com o crédito educativo ou com impostos cobrados de profissionais formados nas universidades, melhora a equidade do acesso<sup>2</sup>.

Finalmente, além de uma agenda que inclui problemas para a modernização de universidades, modernização da gestão, melhoria da qualidade e ampliação do acesso, o Brasil deve contar, ainda, com tensões relativas à competitividade advinda da globalização dos serviços de educação no mundo, através da internet, modelo tecnológico consagrado para a educação superior massiva, além do distanciamento no mercado mundial, que pode incluí-lo junto à América Latina, como atores insgnificantes no processo global.

Para a abordagem de um tema tão complexo como este, o ponto de partida e de chegada reside na seguinte questão: como se explica a tensão en-

tre o público e o privado na educação superior brasileira, especialmente a partir da LDB de 1996 e das opiniões dos atores sociais, atuais representantes da arena da educação superior no Brasil?

Na busca de respostas para esta questão, há o reconhecimento da existência de contradições entre o público e o privado na educação superior. Há, também, o entendimento de que, frente às mudanças nas políticas públicas e em diretrizes do Governo Federal, a prerrogativa da autonomia universitária e o crescimento desse mercado deverão fornecer o pano de fundo para a discussão sobre esta temática.

A partir desta questão, o objetivo principal deste estudo consistiu em analisar a tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira, buscando identificar como esta se revela.

A metodologia do estudo foi orientada pelo Método Hipotético-Dedutivo de Popper (POPPER, 2001), considerando as bases filosóficas deste Método, os seus respectivos momentos, ou seja, o da criatividade, da construção e da formulação de hipóteses, da apresentação das conseqüências falseáveis, dos enunciados deduzidos e das técnicas de falseabilidade. Foi estruturado, também, o processo de testagem da hipótese e a análise dos resultados, avaliando as possibilidades de refutação ou de corroboração da hipótese.

Seguindo o raciocínio de Popper e refletindo sobre os elementos coletados no referencial teórico, portanto, ficou definido, como hipótese (tese) central deste trabalho, a seguinte: a tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira é estrutural e decorre da ação do Banco Mundial, que, por sua vez, é influenciada por teorias do desenvolvimento econômico, como a Teoria do Capital Humano, a qual estimula o investimento na educação básica e fundamental, diante do maior retorno econômico e social, e das contradições inerentes à LDB/1996.

Isto significa que, a partir desta Lei, o governo brasileiro é obrigado a responsabilizar-se, prioritariamente, pela educação superior, uma vez que o ensino médio está a cargo dos estados e, o fundamental, sob a responsabilidade dos municípios.

Sem possibilidades para sustentar este princípio, o governo, apoiado por políticas neoliberais,

através do Ministério de Educação (MEC), constrói “canais” para expansão da educação superior via privatização, contribuindo para ampliar a tensão entre o público e o privado neste nível de ensino, mas, com possibilidade de o “fiel da balança” privilegiar o setor privado tanto no que diz respeito ao acesso à educação superior como quanto à responsabilidade sobre os retornos econômicos e sociais.

Todas as tentativas de o governo brasileiro regular esse processo debatem com esta lógica, levando-o a buscar novas estratégias para manter o controle sobre a educação, incluindo a do nível superior.

A partir deste ponto, a perspectiva do estudo dava conta de que uma maior compreensão documental<sup>3</sup> sobre o objeto em análise propiciasse, no limite, reflexões sobre a mediação da tensão entre o público e o privado na educação superior; bem como permitisse realizar os falseamentos necessários às decomposições da hipótese central.

Para atingir este intento, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar o percentual de investimento do Banco Mundial nos diferentes níveis de educação no Brasil, considerando os pressupostos da Teoria do Capital Humano, no que diz respeito aos retornos econômicos e sociais;
- b) identificar o percentual de investimento do Banco Mundial no ensino fundamental brasileiro, considerando os pressupostos da Teoria do Capital Humano, no que diz respeito aos retornos econômicos e sociais advindos deste nível de ensino, quando comparados aos da educação superior;
- c) analisar a participação do governo brasileiro em inversões na educação superior, a partir da LDB de 1996, considerando as saídas que este governo vem buscando, inclusive através do estímulo indireto ao crescimento do mercado privado;
- d) analisar a evolução da educação superior brasileira para compreender como a tensão pode ser explicada em cada momento analisado;
- e) descrever a natureza do investimento público na educação superior;
- f) descrever a natureza do financiamento do ensino público fundamental e a evolução dos índices da educação básica brasileira;
- g) analisar a evolução da demanda por educação superior e o contingente populacional do ensino fundamental, além do investimento privado em educação e da parcela do PIB gerada pela educação superior;
- h) analisar a tensão entre o público e o privado na educação superior brasileira, identificando a sua natureza.

Cumpridos os objetivos a que o estudo se impôs, a resposta à questão proposta demonstrou que a tensão é parcialmente estrutural, entendida, conforme Tarrow (1988), como a relação entre a emergência, a estratégia e a dinâmica dos movimentos de um lado e o quadro cultural e as tradições da política, de outro, sujeitas a conjuntos de oportunidades que dificultam ou facilitam a ação de alguns sujeitos políticos em detrimento de outros; tendo o estudo alcançado os seus objetivos.

Esta corroboração foi desenvolvida a partir dos momentos do Método Popperiano, ou seja, da criatividade, da construção e da formulação de hipóteses, da apresentação das conseqüências falseáveis, dos enunciados deduzidos e das técnicas de falseabilidade, da testagem da hipótese e da análise dos resultados, onde avaliou-se as possibilidades de refutação ou de corroboração da hipótese e das conseqüências falseáveis.

No momento da criatividade, foi construída a hipótese central, já apresentada, da qual foram derivadas conseqüências falseáveis. Em seguida, foram implementadas técnicas de falseabilidade para a testagem da hipótese central e das respectivas conseqüências falseáveis, refutadas e/ou corroboradas; foram elas, a revisão bibliográfica, a análise de conteúdo e a análise documental. Durante a análise de conteúdo (BARDIN, 1977), foram desenvolvidas as análises temáticas, através da triangulação das entrevistas não estruturadas com atores-chaves do cenário do ensino superior nacional, qual

sejam: Secretário da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura, Presidente da Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Presidente da Associação Nacional de Faculdades e Instituições Isoladas, Presidente da Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior, Presidente da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias e Consultor do Banco Mundial. O instrumento aplicado constava de questões de identificação do documento e do entrevistado, questões interrogativas mediatas e explicativas imediatas, de consequência, avaliativas, hipotéticas e baseada em categorias, visando verificar a aderência do entrevistado aos pressupostos da Teoria do Capital Humano, a sua visão sobre a tensão entre o público e o privado, a gênese da tensão, os elementos mais evidenciados na tensão contemporânea, os elementos estruturais que condicionam a tensão contemporânea e os seus reflexos no cenário atual.

Em seguida, ainda na análise de conteúdo, passou-se a uma pré-análise do material colhido através de leitura flutuante, foi realizada a exploração do material via categorização por idéias-chave, e o tratamento do resultado através de inferências significantes colhidas pela leitura horizontal, na busca de conotações das questões propostas, leitura vertical, tentando identificar a coerência interna do discurso dos sujeitos, e leitura transversal, via delimitação de articulações e contradições. Na análise documental, utilizada para análise dos documentos oficiais e técnicos, trabalhou-se com o recorte de categorias, por analogia e indexação. A seguir são apresentados os resultados analíticos por consequência falseável da hipótese central:

- a) o Banco Mundial orienta suas políticas de investimentos relativas à regulação do sistema capitalista em âmbito mundial, via promoção do desenvolvimento econômico de países emergentes, influenciado pela Teoria do Capital Humano. Esta consequência falseável foi parcialmente refutada por 2 (dois) elementos factuais: 1) os documentos deste Banco, que foram analisados para efeito desta pesquisa, demonstram que o investimento em infraestrutura perfaziam 82,1% dos recursos, contra in-

vestimentos em educação da ordem de 7%, em 2002; 2) apesar de o investimento em educação não ser elevado, este Banco se apresenta como a maior agência financiadora do mundo neste segmento;

- b) os fundamentos econométricos da Teoria do Capital Humano, que orientam inversões do Banco Mundial na educação, criam um fluxo de investimentos deste Banco para o Brasil, que priorizam o ensino fundamental. Esta consequência falseável foi corroborada parcialmente, uma vez que se, por um lado, cerca de 54% dos investimentos se dirigem para o ensino fundamental, contra 17% para o ensino superior; por outro, o representante do CFE entrevistado afirmou que partiu do Brasil a pressão para este Banco orientar a aplicação dos investimentos em educação fundamental no caso brasileiro;
- c) o governo brasileiro, premido pela crise contemporânea da dívida do Estado, busca alternativas de viabilização do seu modelo econômico pela saída neoliberalizante da privatização de setores estratégicos como a educação. Esta consequência falseável foi corroborada por dados e informações do INEP, relativos à estagnação do investimento público em educação superior brasileira, da ordem de 209 milhões e pelo crescimento do setor privado, de 764 milhões em 1998 para 1.460 milhões, alimentado pela LDB/96;
- d) o investimento “represado” do capital privado é, instantaneamente, lançado no mercado de educação superior, permitindo a transformação do sistema de elite para um modelo de ensino superior de massa. Esta consequência falseável foi corroborada por dados do INEP, que informam sobre a forte ampliação do número de IES privadas no Brasil, de 746 a 1.460 em 2002 e o aumento significativo da população estudantil neste segmento, que variou de 2.125.950 em 1998 para 3.370.000, em 2002.;

- e) o governo brasileiro não investe na educação superior, restringindo-se a repassar verbas de custeio da sua estrutura de base, desonerando, assim, as rubricas veiculantes forjadas pela LDB/96, com efeitos conhecidos sobre a saúde fiscal do Estado. Esta consequência falseável foi corroborada por dados fornecidos por SCHWARTZMANN (2002);
- f) os principais investimentos do Estado resumem-se, prioritariamente, no repasse de inversões do Banco Mundial para o ensino fundamental, o que é refletido através de indicadores crescentes de alfabetização e do maior acesso da população à formação básica. Esta consequência falseável foi parcialmente corroborada pelo INEP, uma vez que o investimento do Banco Mundial não é exclusivo para a educação;
- g) as inversões maciças do Banco Mundial, pela via do Estado Brasileiro, criam uma bolha de demanda (de 330.000 em 1996, contra uma realidade de 2001, de 355.000) de estudantes para que, no limite, remunerem o retorno do investimento sobre o capital privado na educação superior, fechando o círculo de apropriação do sistema de educação pós LDB/96. Esta consequência falseável, pela sua complexidade, não foi possível ser explicada a partir dos dados obtidos.

Reafirmando, a hipótese central foi parcialmente corroborada uma vez que algumas das consequências falseáveis (hipóteses de menor ordem) foram parcialmente corroboradas, indicando que a tensão na educação superior brasileira não foi totalmente falseada, deixando lacunas que poderão ser preenchidas por novas hipóteses falseáveis, mais universais, porém específicas e plausíveis, conforme orienta o próprio Popper (1999).

## REFERÊNCIAS

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica do capital humano. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1982. 190 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução por Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Martins Fontes, 1977. 226 p.

BECKER, Gary S. Underinvestment in college education? **The American Economic Review**, n. 50, p. 346 – 354, maio, 1960.

BECKER, Gary S. **Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1972.

BECKER, Gary S. **Human capital**. Nova York: National Bureau of Economic Research, 1964.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **Universidade e multiversidade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. O problema com a teoria do capital humano: uma crítica marxista. **American Economic Review**, p. 74 – 82, maio, 1975.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Cap. III: da educação profissional**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996. 63 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Câmara de Ensino Superior**. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 22 out. 2003b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Geografia da educação brasileira**. Brasília: MEC, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 2000**. Brasília, MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Evolução do ensino superior: graduação 1980-1998**. Brasília: MEC, 2000a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 99**. Brasília, MEC, 2000b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1999**. Brasília, MEC, 2000c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98**. Brasília, MEC, 1999a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1998**. Brasília, MEC, 1999b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1997**. Brasília, MEC, 1999c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Secretaria de Ensino Superior**. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 22 out. 2003a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução Nº196/96, de 10 out. 1996b. **Resolve aprovar diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos**. Brasília, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Cláudio Moura. **Investimento em educação no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

CASTRO, Cláudio Moura. Tempos e movimentos. **ABMES Notícias**, n. 26, p. 4 - 5, ago./set., 1997.

CASTRO, Cláudio Moura; MENDES, Cândido. (Orgs); DEBAUVAIS, Michel et al. **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado**. Rio de Janeiro: ABM, EDUCAM,

1984. 301 p.

CATANI, A. M. (Org.) **Universidade na América Latina: Tendências e perspectivas**. São Paulo, Cortez, 1996.

CLARK, Burton. **El sistema de educación superior: una vision comparativa de la organización académica**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Nueva Imagem, 1983.

CLARK, Burton. L'université entrepreneuriale: nouvelles bases de colegialité, de l'autonomie et de la réussite. Paris: OCDE, **Gestion de l'enseignement supérieur**, v. 13, n. 2, p. 9 – 26, 2001.

CORREA, Hector. A game theoretic analysis of faculty competition and academic standards. New York: **Higher Education Policy**, v. 14, p. 175 – 182, 2001.

CRESPO, Manuel. Tendances actuelles des politiques publiques à l'égard de l'enseignement supérieur: une analyse comparative. Montréal: **Canadian Public Policy**, v. 27, n. 3, 2001.

CUNHA, Luís Antônio C. R. A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. **Debate & Crítica**, 5:27-58. São Paulo: Hucitec, 1975.

CUNHA, Luís Antônio C. R. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 5, p. 66 - 70, set./out. 1974.

CUNHA, Luís Antônio C. R. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983b.

CUNHA, Luís Antônio C. R. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. 332 p.

CUNHA, Luís Antônio C. R. Qual universidade?. **Educação e Sociedade**. São Paulo, Ano 10, n. 31, dez. 1988.

CUNHA, Luís Antônio C. R. Universidade: ensino público ou liberdade de ensino? **Ciência e Cultura**, v. 37, n. 7, p. 220 - 228. (Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas). Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.

CUNHA, Luís Antônio C. R. **Universidade temporã**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. São Paulo: **Cadernos de Pesquisa**, n. 81, p. 33 – 44, mai. 1992.

DENISON, Edward F. **The sources of economic growth in the United States and the alternatives before Us**. New York: Committee for Economic Development, 1962.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Apresentação. In: \_\_\_\_\_; SAMPAIO, Helena (Orgs.). **O ensino superior em transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior: NUPES, 2001. 166 p. p. 7 – 11.

DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. La educación privada en Brasil. In: Schwartzman, Simon (Org.) **América Latina: universidades en transición**. Colección Interamer, n.61, OEA/OAS, 1996.

FRIEDMAN, Milton. **The role of government in education**. New Jersey: Economics and the Public Interest, Solo, 1955.

HOLSINGER, D. Education and the occupational attainment process in Brazil. **Comparative Education Review**, v. 19, n. 2, p. 267 – 275, jun. 1975.

JORGENSEN, Dale W.; GRILICHES, Zvi. The explanation of productivity change. **The Review of Economic Studies**, v.34, p. 249 – 283, jul. 1967.

KNIGHT, Frank. Diminishing returns to investment. **Journal of Political Economy**, local, n. 12, p. 34 - 46, jun. 1944.

LANGONI, Carlos. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. Rio de Janeiro, 34, 1993.

LEVY, S. O planejamento da educação no contexto do desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 4, n. 2, p. 14 - 32, jul./set. 1970.

MARSHAL, Alfred. **Principles of economics**. 8. ed. Londres: Macmillan Company, 1930. p. 787 – 788.

MILL, John Stuart. **Principles of political economy**. Londres: Longmans, Green & Co, 1909.

MINCER, Jacob. On-the-job training: costs, returns and some implications. **The Journal of Political Economy**, v. 70, p. 50-79, out. 1962.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Estabilidade e flexibilidade: tensão de base nas novas políticas de recursos humanos em saúde. **Divulgação em Saúde para Debates**, Brasília, n.14, ago., 1996.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica das ciências sociais**. Tradução por Estevão de Rezende Martins. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999. 101 p.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução por Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 2001. 567 p.

SCHULTZ, Theodore. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 101 p.

SCHULTZ, Theodore. W. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 249 p.

SCHWARTZMAN, Jacques. **O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90**. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.) . Educação superior no Brasil. Brasília: CAPES, 2002. 304 p.

SCHWARTZMAN, Jacques. Universidades federais no Brasil: uma avaliação de suas trajetórias (Décadas de 70 e 80 ). Brasília, **Educação Brasileira**, n. 15, nov. 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (Orgs.). **O ensino superior em transformação**. São Paulo:

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior: NUPES, 2001. 166 p. p. 13 – 30.

SCHWARTZMAN, Simon. **Growth, differentiaton and policies for higher education in Latin América.** 1990a. fotocopiado.

SCHWARTZMAN, Simon. **Tradição e modernidade da universidade brasileira.** São Paulo, 1990b. fotocopiado.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende.** São Paulo, Best Seller, 1998.

SENNA, J. **Schooling, job experience and earnings in Brazil.** Tese (Doutorado) – Johns Hopkins University, 1975.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90. São Paulo: **Revista Brasileira de Educação**, n.10, p. 86-102. jan./abr. 1999.

SHAFFER, Harry G. Investment in human capital: coment. **The American Economic Review**, n. 51, p. 1026 – 1035, dez. 1961.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal R. **A economia da informação: como os princípios econômicos se aplicam a era da Internet.** Rio de Janeiro, Campus, 1999.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações.** São Paulo: Hemus, 1981.

STEWART, Thomas A. **Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas.** Rio de Janeiro, Campus, 1998.

TARROW, S. National Politics and Collective Action : Recent Theory and Research in Western Europe and the United States. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto - CA, n. 14, 1988.

TROW, Martin. Problems in the transition from elite to mass higher education. Paris: OECD, **Policies for higher education**, n.1, p. 51 – 101, 1974

TROW, Martin. Reflections on higher education reform in the 1990s: The case of Sweden. Stockholm: **Studies in Higher Education and Research**, v. 4, 1993.

VELLOSO, Reis. O público e o privado no projeto da LDB: organização, gestão e recursos de ensino. In: **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez-Ande, 1990.

VELOSO, J. R. **Human capital and market segmentation: an analysis of the distribution of earnings in Brazil,** Stanford, CA, 1975. 187 p. Tese (Doutorado) - Stanford University, 1975.

VERHINE, Robert Evan. **Educação e mercado de trabalho: perspectivas alternativas e suas implicações para o problema da pobreza.** Salvador: Centro de Recursos Humanos, Universidade Federal da Bahia, 1982. 130 p.

VERHINE, Robert Evan. **O debate sobre a teoria do capital humano: uma contribuição da Bahia.** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1983. 15 p. Fotocopiado.

VERHINE, Robert Evan; LEHMANN, Rainer H. Obtenção de

emprego industrial como função de educação não formal: um estudo de operários em duas cidades do nordeste.  **Cadernos de Pesquisa**, n. 47, p. 53 – 63, nov., 1983.

WEISBROD, Burton A. The valuation of human capital. **The Journal of Political Economy**, v. 69, p. 425 – 436, out. 1961.

## NOTAS

<sup>1</sup> Números desta natureza tiveram grande impacto na discussão sobre a transformação da natureza da educação para serviço pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

<sup>2</sup> Brunner (2001) dá conta de que 77% dos estudantes do sistema universitário público brasileiro provém do quintil superior de renda.

<sup>3</sup> A abrangência dos dados coletados circunscreve-se, principalmente, ao período pós LDB e ao final do Governo Fernando Henrique Cardoso. O limite inferior adotado impõe-se pela necessidade de delimitação de um marco teórico importante, qual seja, a promulgação da LDB/96, referência jurídica e política, fundamental para a aceleração e o acirramento da tensão na educação superior brasileira. O limite superior encerra, junto com o Governo Liberal de Fernando Henrique Cardoso, o final da gestão do Ministro da Educação Paulo Renato Souza, marco político-administrativo, que condicionou, de forma homogênea, os atores no “jogo” da tensão na educação brasileira.