

# **Uma análise do sistema de educação superior baseada na teoria dos sistemas sociais: o caso do Rio Grande do Sul**

**Leandro Raizer<sup>1</sup>**

## **1. Introdução**

As sociedades contemporâneas vêm passando por um conjunto de transformações – de seus valores, normas e regras – altamente aceleradas e complexas. Essas transformações têm alterado a forma como as pessoas se socializam e interagem com os demais indivíduos e com os diversos tipos de instituições sociais (Estado, escola, universidade, família, religião) (SANTOS, 2002; GIDDENS, 2001).

O entendimento dessas transformações, dada a complexidade dos processos e atores imbricados, somente pode ser alcançado através de perspectivas que abordem as diversas dimensões dos fenômenos macro-sociais que caracterizam as sociedades atuais, e suas implicações sobre os micro-fenômenos e a conduta dos indivíduos (BAJOIT, 2002).

Também é importante considerar que essas transformações se dão num contexto no qual as sociedades passam a sofrer a influência crescente de um novo paradigma societal, marcado pelo surgimento de um novo modelo de acumulação e produção. Esse novo modelo produtivo, denominado de informacional, é marcado pelo surgimento de relações sociais em forma de redes globais e regionais. Nesse modelo, o

domínio e a capacidade de produção de inovações, conhecimentos e informações passa a ser determinante para o desenvolvimento das economias nacionais e regionais (CASTELLS, 1999).

É diante desse contexto, de transformações aceleradas nas diversas dimensões da vida social, que esse estudo busca contribuir para a compreensão das relações que vem se estabelecendo entre sociedade e educação. Mais especificamente, propõe-se a investigar o impacto dessas transformações tendo como foco de análise o sistema de ensino superior (SES) no Rio Grande do Sul (RS). Tal preocupação justifica-se na medida em que o conhecimento e a educação passam a ser considerados como elementos-chave para o desenvolvimento social, econômico e político dos países.

Entre as transformações produzidas no SES, nas últimas décadas, destaca-se o processo de expansão da oferta de vagas e de cursos superiores, expansão do número e tipo de instituições de ensino superior (IES), e o surgimento de novas modalidades de ensino. Além disso, têm ocorrido mudanças na forma como as IES se organizam e interagem com a sociedade, o Estado e a economia (RAIZER; NEVES; FACHINETTO, 2008).

Foi nesse contexto favorável de expansão do acesso ao nível superior que o Brasil, na década de 1990, fruto de políticas de expansão e políticas de diversificação (Constituição Federal – CF de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN de 1996) experimentou uma elevação geral nas taxas de acesso ao ensino superior em todos os estados. Essa expansão deu-se de forma diversificada, com a criação de novos tipos de IES e cursos.

Partindo dessas constatações sobre as mudanças na sociedade e na organização da educação superior, investigar-se-á nesse estudo como se deu o processo de expansão do acesso ao ensino superior no Rio Grande

---

<sup>1</sup> Leandro Raizer. Doutor em Sociologia. Professor do IFRS. Pesquisador do GEU/UFRGS.  
E-mail: leandroaizer@gmail.com

\* Artigo recebido em setembro/2012  
Aprovado em abril/2013

do Sul a partir da década de 1990. Para tanto, parte-se das noções de diferenciação e diversificação da educação superior desenvolvidas por Neves (2002; 2003b; 2003c), e das análises realizadas pelo Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) que desde à década de 1980 vem realizando estudos sobre o ensino superior no país e no Rio Grande do Sul.

Também com a preocupação de problematizar essas transformações diante de um cenário mais amplo de mudanças sociais, buscou-se estabelecer um diálogo com a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, a qual possibilitou uma apreensão ampla do fenômeno e de suas relações com as diversas esferas da vida social.

Com base nos conceitos de diversificação e diferenciação e, com base na teoria dos sistemas sociais, o SES é entendido como um conjunto de instituições educacionais, organizadas de forma sistêmica, que possuem uma lógica específica de funcionamento e que desempenham diversas funções na sociedade contemporânea (produção de conhecimento, ensino, extensão), apresentando uma relação de acoplamento estrutural<sup>2</sup> com outros sistemas.

Partindo desse entendimento teórico da organização do sistema de educação e de seus subsistemas e organizações, espera-se que o trabalho sirva como modelo teórico-analítico que pode ser aplicado tanto à análise do sistema de ensino do RS – seus desafios e conquistas, como de outros estados do país. Assim, de forma geral, o principal problema que esse estudo procura

responder é: entender qual foi o impacto da LDBN sobre o SES (dando ênfase ao caso do RS), e de que forma essa Lei veio ou não a alterar as suas relações com os demais sistemas sociais considerando o período analisado (1991-2006).

O texto está estruturado em duas partes principais: na primeira apresenta-se a operacionalização da teoria dos sistemas sociais ao estudo do SES; já na segunda, são apresentados os resultados obtidos com a operacionalização dessa teoria na análise do SES do estado do RS.

## **2. O SES e a teoria dos sistemas sociais**

Na perspectiva da teoria dos sistemas sociais, a sociedade passa por um processo crescente de diferenciação e consequente complexidade das relações entre seus elementos constitutivos. Assim, desde o ponto de vista dessa teoria, o desenvolvimento das sociedades pode ser descrito como um aumento crescente da complexidade entre o sistema e o meio, do qual deriva o surgimento de inúmeros sistemas (direito, política, religião, economia, educação) e subsistemas sociais. Dessa forma, cada sistema social passa a exercer funções especializadas, através de uma configuração de funcionamento dotada de um sentido específico e diferenciada em relação aos demais sistemas (LUHMANN, 1996b).

Com base nessa perspectiva, a educação pode ser entendida como um sistema social que a sociedade diferencia para abarcar determinado âmbito de problemas e funções: socialização, comunicações educacionais, etc. Assim, como qualquer outro sistema social, a educação possuiu um código próprio de funcionamento e um programa que lhe

<sup>2</sup> O conceito de acoplamento estrutural diz respeito ao processo pelo qual o meio produz mudanças na estrutura interna dos sistemas que, por sua vez, agem sobre ele, alterando-o. Esse tipo de interação sistêmica faz com que determinado sistema ou subsistema passe a alterar seu funcionamento interno com base nas demandas ou informações do sistema/meio com o qual está acoplado.

permite processar informação e orientar o seu funcionamento e o das suas organizações; passando também por um processo de aumento da complexidade que tende a gerar diferenciações internas que acabam dando origem a subsistemas em seu interior: educação infantil, profissional, superior, pós-graduação (IZUZQUIZA, 1990).

Com base nesse entendimento, a educação superior é concebida como um subsistema do sistema de educação, que por sua vez, é um subsistema dentro do sistema social.

El sistema educacional se diferencia internamente, como todo sistema parcial, en nuevos sub-sistemas: educación escolar, educación universitaria, educación profesional, capacitación, etc. Asimismo, los nuevos ramos o profesiones responden a nuevos principios de diferenciación y a un aumento consecuente de la sensibilidad para determinar acontecimientos del entorno (RODRÍGUEZ; ARNOLD, 1990, p. 178).

O nascimento do sistema de educação, desde essa perspectiva, só pode ser entendido no quadro geral de transformações ocorridas na organização das sociedades modernas. Nas quais,

[...] el problema funcional de la educación es la selección social y la organización de las carreras personales, distribuyendo los conocimientos, oportunidades y status que posibilitan la inserción de los individuos en el sistema societal y en sus ambientes sistémicos internos. (...) En este sentido, el sistema educacional mantiene una estrecha relación no sólo con otros sistemas sociales parciales,

sino también, directamente, con los sistemas personales (RODRÍGUEZ; ARNOLD, 1990, p. 179).

Segundo Luhmann, o processo que fez com que a educação fosse assumindo funções específicas e tamanha importância nas sociedades contemporâneas só pode ser entendido desde um ponto de vista histórico, que considere as interações que essa esfera, que aos poucos foi se transformando num subsistema, assumiu em relação ao sistema social e aos demais subsistemas. Nesse sentido,

[...] la economización creciente de la estratificación social, la existencia de organizaciones estatales y de sistemas políticos estructurados son los factores que proporcionaron, en su conjunto, el campo de posibilidades para que la educación fuera diferenciándose tanto de la religión como de la ciencia y fuera asumiendo una función específica (LUHMANN; SCHORR, 1993, p.36).

Com base nessa concepção sistêmica, adota-se o conceito de sistema de ensino superior, como um subsistema autopoietico<sup>3</sup>. Esse sistema, por sua vez, engloba um conjunto de instituições educacionais, organizadas de forma sistêmica, que possuem uma lógica específica de

<sup>3</sup> O conceito de subsistema ou sistema autopoietico diz respeito ao *modus operandi* de sistemas que são autorreferentes. Segundo Rodrigues (2008, p. 113) “[...] a autopoiesis constitui-se na propriedade que os sistemas fechados e auto-referidos têm de, a partir de seus próprios elementos, produzir a si como unidades diferenciadas. Entretanto, nesse processo de autoprodução, a capacidade que tais sistemas têm em se auto-repararem, se auto-reestruturarem, se autotransformarem, auto-adaptarem (sem, contudo perderem suas identidades), é o que caracteriza e define a autopoiesis, diferenciando-a de termos já existentes como auto-organização”.

funcionamento e que desempenham diversas funções na sociedade contemporânea: produção de conhecimento, ensino e extensão.

A forma como esse sistema se organiza é resultado de um processo de construção de estruturas e sentidos que processam internamente as diferentes irritações/pressões provenientes dos demais sistemas. Assim, essas irritações são processadas pelo SES através de um mecanismo de seleção comunicacional<sup>4</sup>, executado pelas suas organizações, que acaba produzindo um sentido compartilhado que acaba influenciando a forma como o sistema se auto-organiza, e o tipo de acoplamento que estabelece com os demais sistemas (RAIZER, 2006).

Após a apresentação do conceito de SES que será utilizado nesse estudo, cabe agora analisar o conceito de “organizações” e, especificamente, a sua aplicação para a observação das instituições educacionais.

## 2.1. As organizações educacionais

Para Luhmann as organizações são sistemas cujos elementos componentes são as decisões, que levam a tomada de ações (MANSILLA *apud* LUHMANN, 1997, p. 23). Assim, pode-se entender o conceito de organizações como um tipo de sistema composto por decisões, que geram seus próprios elementos e que definem suas relações com seu entorno através da redução da complexidade em termos compreensíveis para eles, vale dizer, em termos de decisões. Em outras palavras, pode-se dizer que sistemas organizacionais são sistemas

constituídos por decisões, e que ligam decisões entre si.

Essas organizações possuem como entorno o próprio sistema do qual fazem parte, outros sistemas, outras organizações, e os sistemas de interação e psíquicos que se relacionam com elas. O seu surgimento, por seu turno, está ligado ao crescimento da complexidade sistêmica que acaba desencadeando a

[...] explosión de organizaciones. La evolución sociocultural va presionando con insistencia por la construcción de organizaciones formales sin las cuales los sistemas parciales de la sociedad difícilmente podrían cumplir sus funciones (RODRÍGUEZ; ARNOLD, 1990, p. 157).

Assim, o incremento da complexidade leva não só ao crescimento no número de organizações, que passam a executar inúmeras funções especializadas, como também produz a aceleração dos processos de seletividade na associação dos elementos. Ou seja, a acentuação do caráter seletivo das relações entre decisões (LUHMANN, 1997, p. 24). Em Luhmann, as organizações

[...] conceptualizan por lo tanto, su propia relación con el entorno como decisión. Ellas pueden, sin embargo, hacer esto, sólo cuando encuentran una interpretación del entorno adecuada para ello, que pueden hacer plausible para ellas mismas, es decir, una interpretación que tenga en cuenta que también en el entorno se adoptan decisiones. No es, por lo tanto, una causalidad cuando los sistemas organizacionales surgen y prosperan de preferencia donde existen puntos de apoyo para una tal interpretación del entorno y donde se espera, o se puede suponer con éxito, que los sistemas del

<sup>4</sup> O processo de seleção comunicacional é fundamental para o funcionamento dos diferentes sistemas pois é esse mecanismo que estabelece (através de um processo seletivo baseado no sentido) o padrão funcional do sistema, delimitando assim suas fronteiras em relação ao entorno e aos demais sistemas (LUHMANN, 1995).

entorno también establecerán su relación con la organización en la forma de decisiones (LUHMANN, 1997, p. 55).

Nesse aspecto, o que diferencia as organizações dos demais sistemas sociais é o fato de que suas atividades buscam alcançar a coordenação e ligação entre comunicações, buscando a melhor adequação entre meios/fins, para executar seus objetivos. Além disso, as organizações

[...] a diferencia de las interacciones, no se constituyen sobre la base de la presencia simultánea de sus miembros ni de relaciones “cara a cara”, sino sobre reglas explícitas de pertenencia de sus miembros, y el conocimiento y la aceptación (por parte de ellos) de un determinado orden de expectativas de comportamiento (RODRÍGUEZ; ARNOLD, 1990, p. 158).

O surgimento dessas organizações e as funções que elas desempenham ganham cada vez mais importância à medida que as sociedades se tornam mais complexas e diferenciadas. Nesse sentido, “[...] se hace notorio cuán fuertemente y en qué aspectos necesita el desarrollo de la organización de los acontecimientos sociales” (LUHMANN, 1997, p. 55). Pois as organizações necessitam de estabilidade de seus entornos para tomar decisões (LUHMANN, 1997, p. 56). Essas decisões, que buscam adequações entre meios/fins, são de extrema relevância já que são as organizações que estabelecem e estruturam os acoplamentos estruturais com os demais sistemas e organizações.

Esse é o caso, por exemplo, de organizações educacionais como as universidades, que estabelecem complexas inter-relações com os sistemas sociais (com destaque para as demandas do sistema

econômico e cultural) e psíquicos. Nesse sentido,

[...] la existencia de organizaciones se ha transformado en el supuesto indispensable, y incluso el motivo principal para el surgimiento de organizaciones. Las organizaciones fundan organizaciones o hacen aparecer la fundación de organizaciones como prometedora. La red de relaciones inter organizacionales estimula su propio crecimiento [...] (LUHMANN, 1997, p. 60).

Partindo desse entendimento teórico da organização da sociedade e, especificamente, do sistema de educação e de seus subsistemas e organizações, caberá apresentar de que forma o uso desse modelo teórico-analítico pode contribuir para o estudo do SES, para tanto, analisar-se-á o caso do RS.

### **3. O SES no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**

Tendo-se apresentado, de forma sintética, a perspectiva teórica que orientou esse estudo, cabe, pois apresentar os resultados obtidos a partir da análise das transformações ocorridas no ensino superior do Rio Grande do Sul no período 1991-2004, situando-as em meio às transformações no sistema de educação básica, e frente às influências recebidas dos demais sistemas sociais. Para tanto, utilizou-se o conceito de sistema de ensino superior complexo e funcionalmente diferenciado, proveniente da teoria dos sistemas sociais, como modelo teórico-analítico da realidade.

Através da operacionalização desse modelo teórico foi possível estudar as transformações ocorridas observando-se duas dimensões do SES: o seu grau de

autonomia (*autopoiésis*) frente aos demais sistemas que compõe seu entorno, e seu atual nível de complexidade interna (diversificação vertical e horizontal).

A primeira dimensão está ligada à forma como o sistema e suas diversas organizações tomam decisões e fazem escolhas diante das possibilidades existentes, e diante das pressões recebidas dos sistemas e organizações que compõe seu entorno. De acordo com a teoria Luhmaniana, haveria uma tendência para que o sistema ampliasse sua capacidade de auto-regulação através do funcionamento efetivo do mecanismo de *autopoiésis*.

A segunda dimensão exerceu a função de mensurar o grau de complexificação interna que o sistema atingiu ao longo de seu desenvolvimento. Essa mensuração é relevante já que com o aumento das pressões sobre o sistema, devido à complexificação da sociedade e de suas demandas, deveria ocorrer um processo semelhante de aumento da diferenciação no próprio sistema no sentido de buscar atender parte significativa das transformações na demanda.

As considerações que seguem estão estruturadas de forma a apresentar, primeiramente, as conclusões gerais sobre os indicadores analisados e depois, os resultados do estudo tendo em vista as duas dimensões investigadas.

### 3.1. Indicadores gerais sobre o SES

A histórica dinâmica relativa às IES no RS, vigente antes de 1991, através do crescimento via implantação de IES isoladas e particulares, não se alterou significativamente, mesmo tendo ocorrido uma elevação de 92% no número de IES no período 1991-2004.

No entanto, duas mudanças precisam ser destacadas: o crescimento no número de Centros de Educação Tecnológicas e

Faculdades de Tecnologia e dos Centros Universitários. Ambas IES criadas após a LDBN de 1996. Também deve-se destacar que, embora em menor grau, manteve-se a concentração relativa do total de IES do estado em poucos municípios, sendo que as instituições públicas estavam presentes em apenas 10% dos municípios do RS, e que 75% dos municípios do Estado não eram atendidos por IES, *campi* ou extensões nesse período.

Em relação à oferta de cursos, ocorreu uma elevação, no período 1991-2004, da ordem de 246%. Sendo as IES públicas responsáveis por apenas 17% desse crescimento. Em relação à organização acadêmica, destacam-se as Universidades, responsáveis por 82% da variação, e os Centros Universitários, por 18%.

Além disso, a expansão no número de cursos ocorrida no período 1991-2004 deu-se principalmente pela expansão do número de cursos tradicionais ofertados. Assim, pode-se dizer que a expansão no número de cursos manteve as tendências anteriores, ou seja, expansão pouco diversificada e concentrada. Sendo que as inovações se dão primeiro nos maiores pólos de ensino superior, para em alguns casos, serem difundidas posteriormente.

Sobre as matrículas, deu-se um importante crescimento, principalmente no período 1996-2004, sendo o setor privado responsável por 93% do crescimento. As Universidades foram as maiores responsáveis, com 78% do total, seguidas pelos Centros Universitários, com 21%, pelas Faculdades e Institutos Superiores, com 7%, e com 0,04% os Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia. As Faculdades Integradas colaboraram de forma negativa com uma variação de menos 6%.

No entanto, cabe destacar que essa expansão deu-se, majoritariamente, via

matrículas em cursos tradicionais e, embora tenha ocorrido um crescimento no número de municípios que registraram matrículas, destaca-se a permanência da tendência de concentração regional, tendo a maior variação positiva de matrículas se concentrado nos municípios que ofereciam o maior número de matrículas já em 1991.

Em relação ao número de concluintes, ocorreu uma elevação de 150% no período 1996-2004. O setor privado foi responsável por 84% do crescimento no número de concluintes, e as Universidades foram responsáveis por 91% dessa variação positiva. No entanto, manteve-se a proporcionalidade em relação à área de conhecimento (concentrado na área de ciências humanas, com mais de 50% do total) e, além disso, o aumento no número de concluintes deu-se de forma concentrada, em apenas 18% do total dos cursos oferecidos, segundo a área específica<sup>5</sup>.

Também se deve considerar que, embora tenha havido aumento no número de municípios que registraram concluintes, não só se manteve, como ampliou-se a tendência de concentração dos egressos nos tradicionais e maiores pólos de ensino superior do estado.

Com relação às vagas destaca-se um crescimento de mais de 295% no período 1991-2004, tendo sido responsável o setor privado por 97% do crescimento total. Em relação à organização acadêmica, as

Universidades foram responsáveis por 71,5% desse crescimento, seguidas pelos Centros Universitários com 14%.

O número de candidatos inscritos teve crescimento de 94% no período 1991-2004. De forma semelhante ao que ocorreu com as vagas, o crescimento no número de candidatos inscritos deu-se em maior grau no setor privado, responsável por 62% dos inscritos, seguido por 38% do público em 2004. As Universidades foram as que receberam o maior número de candidatos, tendo sido responsáveis por 69% do crescimento, seguidas pelos Centros Universitários com 26%.

Já sobre os ingressos, cabe destacar que o número total vem diminuindo desde 2002, especialmente – embora também ocorra evento semelhante em alguns cursos oferecidos em IES públicas –, nas IES privadas. No entanto, a discrepância existente entre vagas/ingressos não deve ser considerada como algo impactante, já que quem estipula o número de vagas são as IES, e não necessariamente o funcionamento dos cursos depende obrigatoriamente do preenchimento da totalidade das vagas oferecidas.

Essa queda no número de ingressos deu-se principalmente nos municípios que já em 1991, possuíam um baixo número de ingressantes. Esses municípios são também os que apresentam um baixo número de matrículas e IES. Pelo contrário, foi nos maiores pólos onde ocorreu o crescimento nesse número, mesmo levando em conta o grande número de vagas ociosas.

Assim, a análise do número de vagas e inscritos revela a dinâmica do sistema, na qual o setor privado aparece com uma ociosidade total de vagas que chega a 41% (36% na Capital; e 43% no interior do estado), já o setor público, apresenta uma ociosidade menor que 1%.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, o processo de expansão pouco diversificado – marcado pela oferta de cursos tradicionais, manutenção da concentração regional, e oferta desigual de cursos segundo a área de conhecimento- que tem se dado nos últimos anos, parece ser incapaz de atender as demandas diferenciadas as quais se esperaria que fossem atendidas, como a inclusão equitativa dos diferentes grupos sociais, principalmente os que foram historicamente excluídos do acesso a esse nível de ensino: habitantes de municípios isolados, população pobre, afrodescendentes e indígenas.

### 3.2. O nível de complexidade do sistema: diversificação horizontal e vertical

Em relação à análise do nível de complexidade do sistema, constatou-se, de forma geral, que ele não se alterou da forma como se esperaria no período 1991-2004. O sistema oferece relativamente o mesmo tipo de oferta: embora tenha ocorrido mudanças quantitativas, elas não foram qualitativas. Tratam-se, sobretudo, apenas de mudanças de nomenclatura e não, de fato, de mudanças importantes no tipo de oferta de educação superior. Apenas os cursos sequenciais e tecnológicos (que não representam mais do que 7% das matrículas totais), no plano horizontal, e os CEFETS e a Uergs, no vertical, parecem representar uma significativa alteração no perfil da oferta da educação superior no RS (RAIZER, 2006). Com relação à UNIPANPA e novas IES, só com o tempo poderá se constatar o impacto que essas novas IES irão causar no sistema e em sua dinâmica.

Além disso, a escolha das IES por essa ou àquela forma de organização acadêmica, e a decisão sobre a oferta de cursos (sequencial, tecnológico ou bacharelado e licenciatura), são, majoritariamente, resultado das decisões de outros sistemas (tipo e forma de acoplamento estrutural), e das relações estabelecidas com esses, e não propriamente um resultado das escolhas feitas pelo próprio SES e por suas organizações.

Ainda sobre a diversificação vertical, a forma como as IES e principalmente as Universidades têm se organizado (sua localização, temporalidade, oferta de cursos e programas), mostra-se ainda incompatível para com a satisfação das demandas diferenciadas que precisariam ser atendidas para que o sistema continue-se a se expandir. A inadequação de fatores internos ao sistema (organização das IES, abrangência geoespacial), somado a fatores do entorno

como, por exemplo, a demografia e a renda *per capita* nos municípios, mostra-se adequada apenas para cidades populosas e com demanda elevada e contínua. A não ser que se mude o padrão de funcionamento delas, através de criação de um novo modelo de *campi*, extensões, etc, as IES menores tendem a vigorar onde forem dadas essas características. Especialmente em regiões onde ocorre a presença simultânea de bons indicadores de desenvolvimento econômico-social, e educacional de nível fundamental e médio (RAIZER, 2004b, 2006).

Nesse sentido, o modelo de organização da Uergs (com multi-campi instalados em cidades estratégicas através de convênio com outras IES, Prefeituras e a iniciativa privada) talvez seja uma inovação importante, mas ainda é cedo para saber que impacto essa instituição terá nas comunidades onde está inserida e nas suas necessidades.

Em relação aos novos cursos, tanto os tradicionais (bacharelado e licenciatura) como os sequenciais e tecnológicos criados no período analisado, destaca-se o insuficiente impacto dos mesmos para atender as demandas sociais. Entre os fatores que colaboram para isso, destaca-se a baixa porcentagem de matrículas nesses cursos em relação aos já tradicionais, e a concentração territorial dessa oferta diversificada em municípios centrais que já são os maiores pólos de ensino no estado.

Também, desde a perspectiva da teoria dos sistemas sociais, deveria se considerar os impactos que o grau e a dinâmica do desenvolvimento local e regional vem apresentando sobre a organização das IES e sobre o próprio SES (LUHMANN, 1997), pois as organizações necessitam de estabilidade de seus entornos para tomar decisões. Essa influência do meio sobre o sistema e suas organizações é ainda maior se considerarmos o impacto que ela

exerce sobre os novos tipos de organizações e cursos, como é o caso dos Centros Universitários, CEFETs e cursos sequenciais, que pretendem estabelecer formas diferenciadas de interação com as demandas de outros sistemas.

Nesse sentido, o fato é que, por exemplo, a

[...] ideia dos cursos sequenciais, como aquela subjacente ao projeto de Centros Universitários, dos Institutos Superiores de Educação, parece chocar a “cultura” institucional estabelecida. O processo de diversificação, nos seus diversos planos, diante desses tipos de resistências, exige mais do que novos conceitos pretensamente claros e inequívocos em suas implicações. Requer, isto sim, a intensificação do debate com todos os atores/interlocutores e políticas claras de fomento e estímulo acopladas à mecanismos transparentes de acompanhamento e avaliação das iniciativas e dos investimentos feitos. As alterações legais e as novas alternativas abertas, destituídas de programas de fomento pertinentemente implementados, arriscam frustrarem-se pela resistência do sistema e/ou pela deturpação (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2005, p. 75).

### **3.3. Autonomia e autopoíeses: a interação com os demais sistemas sociais**

Em relação ao grau de autonomia e organização do sistema e a relação com o entorno, a expansão da educação superior não tem sido planejada nem a médio, nem a longo prazo. As decisões que tem sido tomadas se baseiam em uma suposta lógica de oferta e demanda do mercado de trabalho e são resultado de iniciativas fragmentadas de IES ou de grupos de IES.

Nesse sentido, deveria existir alguma instância capaz de decodificar as

comunicações emitidas pelos diversos sistemas e que possa convergir esforços para a conquista de objetivos coletivos, a nível municipal, regional, estadual, e nacional.

Caso essa falha sistêmica não seja corrigida, continuaremos vivenciando um cenário de instabilidade desnecessária, incomunicabilidade entre o sistema educacional e a demanda dos demais sistemas, e desperdício de recursos humanos, econômicos, culturais e sociais. É necessário um arranjo amplo entre o SES, Ciência e Tecnologia (C&T) e as políticas de desenvolvimento social, assim como a responsabilização da sociedade, do estado e das IES pela perda de investimentos e pela falta de integração (incomunicabilidade) entre os sistemas.

Nessa perspectiva, não pode mais ocorrer apenas a culpabilização do indivíduo (lógica da qualificação), que não consegue inserção no mercado de trabalho após sua titulação. A qualidade de um curso não pode mais ser avaliada, apenas pelo sucesso que o egresso alcança ou não após chegar ao mercado de trabalho. A avaliação das IES e cursos deve também considerar a relação do sistema e das IES com o entorno, o próprio sistema e suas organizações, e o tipo de relação que seus alunos estabelecem durante sua formação, e depois de egressos, com os demais sistemas e organizações da sociedade<sup>6</sup>.

A inserção dos alunos não pode ser pensada apenas depois da formatura, pelo indivíduo, deve também ser pensada pelas IES, Estado e sociedade, antes da criação do curso, durante e depois. Para tanto, deve haver uma maior integração entre o sistema

<sup>6</sup> Cabe considerar que nos últimos anos, de forma gradativa, as avaliações institucionais e de cursos vem considerando também a interação com a sociedade e o desenvolvimento regional. Indicadores como inserção profissional dos egressos, a existência de programas de extensão, e a inserção da instituição na comunidade vem sendo considerados.

de educação superior, C&T e as políticas de desenvolvimento social, daí a necessidade de uma maior atuação da Secretaria de C&T e das fundações de apoio à pesquisa.

Com base na análise desse período fica claro que se a situação atual não for alterada, a educação, a ciência e a tecnologia tornam-se forças mortas ou reprodutoras da realidade social, no caso brasileiro, marcada pela extrema desigualdade de acesso a bens materiais, culturais e ao conhecimento.

Assim, entre os resultados desse estudo, destaca-se a necessidade de revisão dos arranjos legais que ordenam e caracterizam as atribuições, entre União, Estados e Municípios, no que diz respeito à gestão e administração do SES. Pois, o atual modelo que centraliza o poder nas mãos da União, não permite aos Estados e Municípios a realização da gestão do sistema para que ocorra maior adequação e busca da satisfação das necessidades e demandas de cada Estado, região e município.

Além disso, em relação à interação com o entorno, a atual organização do SES e médio, parece não ser capaz de dar conta da ampliação do acesso, especialmente dos jovens entre 18 e 24 anos que não estão estudando (67% no país, em 2005). Nesse sentido, o processo de expansão pouco diversificado – marcado pela oferta de cursos tradicionais, manutenção da concentração regional, e oferta desigual de cursos segundo a área de conhecimento – que tem se dado nos últimos anos, parece ser incapaz de atender as demandas diferenciadas as quais se esperaria que fossem atendidas, como a inclusão equitativa dos diferentes grupos sociais, principalmente os que foram historicamente excluídos do acesso a esse nível de ensino: habitantes de municípios isolados, trabalhadores rurais, população pobre, afrodescendentes e indígenas.

Além disso, ocorre uma distorção entre o acoplamento estrutural das IES com as organizações do sistema econômico (empresas) e do sistema político (políticas públicas de emprego, trabalho e qualificação). Como resultado disso, observamos o crescimento do desemprego inteligente, e o “desvio de finalidade” dos egressos do SES (sendo que pelo menos 50% deles não trabalham na área que se titularam). Também em relação à população economicamente ativa (PEA) observa-se um efeito perverso resultante da confluência de dois fenômenos: elevação dos anos de escolaridade da população economicamente ativa, e a não criação de novos postos de trabalho de nível médio e superior (RAIZER, 2006). O que tem resultado no “efeito fila”, no qual os postos de trabalho das pessoas menos escolarizadas (e que geralmente devido ao avanço da idade e outros fatores não possuem condições de se qualificarem) são tomados por pessoas com mais anos de escolaridade. Nessa direção, como apontam alguns estudos, a elevação da escolaridade, sem a implementação de políticas de criação de postos de trabalho adequados, não resulta necessariamente na diminuição da desigualdade social.

Ainda sobre a incapacidade do sistema continuar a se expandir, deve-se ressaltar que programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), lançado nesse período, embora sejam iniciativas importantes, preencheriam apenas 10% a 15% das vagas ociosas. Além disso, a tendência de concentração de IES nas regiões mais desenvolvidas parece colaborar para a manutenção dessa situação que não permite a incorporação de grande parte da população a esse nível de ensino.

Nesse sentido, pode-se dizer que foi atribuído a esse sistema mais demandas (econômicas, sociais, políticas, culturais) do que ele foi capaz de atender, daí a imensa

ociosidade das vagas criadas nos últimos anos, resultado da inadequação da organização do sistema e da interação fragmentada com as demandas crescentes e complexas do entorno.

De acordo com Luhmann, com a complexificação das sociedades e consequente especialização dos sistemas sociais, ocorre que

[...] el acoplamiento no está embonado con la totalidad del entorno, sino sólo con parte escogida de manera altamente selectiva. De aquí que b) sólo un corte efectuado en el entorno esté acoplado estructuralmente con el sistema y mucho esté dopado fuera. Lo que ha dado fuera del acoplamiento puede influir sólo de manera destructiva en el sistema (LUHMANN, 1996b, p. 99).

Com base nisso, deve-se buscar produzir mudanças na forma como as IES processam suas decisões, pois isso é fundamental para que elas passem a incluir no sistema elementos (demandas suprimidas) que foram deixados de fora. Ou, que pelo menos, exista essa possibilidade.

Nessa direção, pode-se concluir que as transformações ocorridas nos últimos 20 anos no sistema de ensino superior do RS são de extrema relevância e, dada a crescente complexificação ocorrida na organização das instituições de ensino e cursos, podemos caracterizá-las, em conjunto, como um processo de consolidação do sistema que passa a estabelecer inúmeras relações com as demandas dos sistemas sociais e suas organizações. No entanto, como foi argumentado, tal diversificação parece estar associada muito mais a um caráter “quantitativo” do que “qualitativo”, entendendo-se por isso a ocorrência de uma significativa expansão, mas que não tem resultado na diversificação das IES e cursos.

O que, por sua vez, resulta no atendimento parcial das demandas dos demais sistemas sociais, cada vez mais heterogêneas, específicas e restritas a uma temporalidade em aceleração.

Assim, com base nesse estudo constatou-se que o sistema não se diferenciou de modo a atender as demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Assim sendo, ao não se tornar elemento de inovação social, o SES não cumpre sua função social e passa a reproduzir velhas estruturas. Devido a isso, o sistema, da forma como está estruturado, não conseguirá incluir mais pessoas caso não se altere a tendência pela qual ele vem se expandido.

Consequentemente pode-se afirmar que o sistema deve buscar formas de diferenciação que sejam capazes de ampliar o acesso, pois se não se consegue mudar, a curto e médio prazo, o perfil dos alunos (renda, formação básica), o próprio sistema deve se reorganizar, de tal forma que seja capaz de contribuir para a transformação da sociedade, através da inclusão de pessoas (pobres, habitantes de regiões isoladas, grupos minoritários) que, de outro modo, não seriam atendidas pela forma tradicional pela qual, até o presente, ele veio se expandindo.

#### **4. Considerações finais**

Esse estudo buscou contribuir com as pesquisas sobre o ensino superior, pelo menos, em dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao uso de um modelo teórico-analítico pouco conhecido e que, desde nosso ponto de vista, pode vir a tornar-se um instrumental útil para pesquisas que buscam entender a forma como os sistemas de educação se organizam (complexidade interna), e se relacionam (interações,

acoplamentos estruturais) com as outras dimensões da vida social.

O segundo aspecto, refere-se à realização de uma pesquisa empírica minuciosa sobre os diversos indicadores educacionais do sistema de ensino (educação básica, superior); que procura mensurar as transformações ao longo do tempo, considerando a abrangência nacional, estadual e municipal do fenômeno, essa última, pouco explorada até o presente.

Por fim, cabe mencionar que o SES parece não estar estruturado de forma a ampliar sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico do país. Isso fica evidente através da análise de diversos resultados de pesquisa que têm apontado para o baixo percentual de egressos que trabalham na área que se formaram, assim como o pequeno crescimento no número de postos de trabalho qualificados, o que implica na não absorção do capital humano incorporado por parte da economia e da sociedade.

Entre as causas desse fenômeno e, talvez a principal, como foi abordado ao longo do texto, destaca-se a inexistência de um plano de desenvolvimento social mais amplo que consiga conectar os diversos esforços dos diferentes sistemas da sociedade, permitindo que a educação superior seja um elemento de inovação e transformação social da sociedade brasileira.

Em suma, novos estudos deverão analisar em que medida as transformações ocorridas após 2007, com a consolidação e expansão do PROUNI, criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), expansão da rede federal de ensino (novas IFEs), expansão dos cursos de EAD, e a política de cotas, alteraram ou não as tendências marcantes no SES brasileiro e do RS, aqui analisadas.

## 5. Referências Bibliográficas

- BAJOIT, G. **Le Changement Social**. Paris: Armand Colin, 2002.
- CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 2001.
- IZUZQUIZA, I. *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Barcelona: **Anthropos**, 1990.
- LUHMANN, N. **Complejidad y modernidad**. Madrid, 1998.
- \_\_\_\_\_. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. E. B.; SAMIOS, E. (orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: UFRGS, Goethe Institut, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Organización y Decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México, **Anthropos**, 1997b.
- \_\_\_\_\_. **Teoría de la sociedad y pedagogía**. Barcelona. Paidós Educador, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Introducción a la teoría de sistemas. Barcelona: **Anthropos**, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Poder. México: **Anthropos**, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Sociedad y sistema: la ambición de la teoría**. Trad. Santiago López Petit y Dorothee Schmitz. Introd. Ignacio Izuzquiza. Barcelona: Paidós, 1990b.
- LUHMANN, N.; GIORGI, R. **Teoría de la Sociedad**. México: Universidade Ibero Americana, 1993.

LUHMANN, N.; SCHORR, K. E. **El Sistema Educativo** (Problemas de Reflexión). Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México: Dirección de Publicaciones, 1993.

\_\_\_\_\_. Pressupuestos Estructurales de una pedagogia reformista. Analisis sociologicos de la pedagogia moderna. **Revista de Educación**, n. 291. Madri: Agisa, 1990a.

NEVES, C. E. B. **A educação na perspectiva teórica de Niklas Luhmann**. In: Anais do XXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2003. Caxambu: ANPOCS, 2003a.

\_\_\_\_\_. Diversificação do Sistema de Educação Terciária: um desafio para o Brasil. In: **Tempo Social**. v. 15, n. 1. São Paulo: USP, 2003b.

\_\_\_\_\_. A Estrutura e Funcionamento do Ensino Superior no País. In: **A Educação Superior no Brasil**. Soares, M. S. A.(org.). Brasília: UNESCO/CAPES/GEU, 2002a.

\_\_\_\_\_. Estudos Sociológicos sobre Educação no país. In: **O que ler na Ciência Social Brasileira**. Micelli, S.(org.). São Paulo: Sumaré, 2002b.

NEVES, C. E. B; KIELING, F. S.; RAIZER, Leandro. **Universidade, pesquisa e pós-graduação**. In: Anais. XV Salão de Iniciação Científica, UFRGS, 2003, Porto Alegre. Livro de resumos XV SIC, UFRGS. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2003. v. 1. p. 805-805.

NEVES, C. E. B; FACHINETTO, R. F.; RAIZER, L. **A diversificação do Ensino Superior no RS: Um novo cenário?**

Relatório de Pesquisa CNPq. Porto Alegre, 2005. p. 75.

RAIZER, L. **Educação e sociedade: uma análise do sistema de ensino superior do RS baseada na teoria dos sistemas sociais**. Porto Alegre: UFRGS. Dissertação de mestrado, 2006. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/10245>  
Acesso em: 10/06/2012.

RAIZER, L.; NEVES, C. E. B. **Diversificação no Ensino Superior do RS: um novo cenário?** In: Anais do Salão de IC da UFRGS, 2004. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 762.

\_\_\_\_\_. **Sociologia e Educação: o novo diálogo**. In Anais do Congresso da SBS. Campinas/UNICAMP. Campinas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Desempenho educacional dos municípios do RS: em busca de fatores explicativos**. Monografia. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

RAIZER, L.; NEVES, C. E. B.; FACHINETTO, R. F. Access, expansion, and equity in Higher Education: new challenges for Brazilian education policy. In **Sociologias** (UFRGS), v. 2, p. 168-199, 2008.

RODRIGUEZ, D; ARNOLD, M. **Sociedad y teoría de sistemas**. Santiago do Chile: Universitária, 1990.

RODRIGUES, L. P. Sistemas auto-referentes, autopoieticos: noções-chave para a compreensão de Niklas Luhmann. In: **Pensamento Plural**, Pelotas [03]: 105 – 120, julho/dezembro, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. (Org). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

### **Uma análise do sistema de educação superior baseada na teoria dos sistemas sociais: o caso do Rio Grande do Sul**

**Resumo:** O estudo analisa as transformações ocorridas no sistema de ensino superior do Brasil e do Rio Grande do Sul no período 1991-2006, com ênfase ao uso interpretativo possibilitado pela aplicação das contribuições da teoria dos sistemas sociais da qual deriva o conceito de sistema de ensino superior diferenciado funcionalmente. Entre as dimensões desse conceito destaca-se a análise do grau de complexidade alcançado pelo sistema (diversificação vertical e horizontal), e a sua autonomia, e de suas organizações, em relação à tomada de decisões e a influência de outros sistemas sociais. Entre os resultados ressalta-se à constatação de que a expansão ocorrida no período analisado manteve a tendência histórica de expansão do sistema (concentrada em poucas cidades, e pouco diversificada). Além disso, a expansão somente poderá ser mantida se ocorrer um processo de diversificação de tipos de IES e cursos que consiga atender as demandas cada vez mais complexas e diferenciadas da sociedade, ampliando o acesso de pessoas que foram historicamente excluídas desse nível de ensino. Também destaca-se a urgente necessidade de implementação de políticas que estabeleçam uma efetiva ligação entre a educação superior, a educação básica, o mercado de trabalho, e o desenvolvimento social do país e dos estados.

**Palavras-chave:** educação superior; teoria dos sistemas; Rio Grande do Sul.

### **An analysis of the higher education system based on the theory of social systems: the case of Rio Grande do Sul**

**Abstract:** The study examines the changes in the higher education system of Brazil and Rio Grande do Sul in the period 1991-2006, especially the use of interpretation made possible by the application of the contributions of the theory of social systems from which derived the concept of higher education functionally differentiated. Among the dimensions of this concept stands on the degree of complexity reached by the system (vertical and horizontal diversification), and autonomy, and their organizations in relation to decision-making and the influence of other social systems. Among the results is the fact that the expansion occurred in the period under review has shown a historic expansion of the system (concentrated in a few cities, and not very diverse). Moreover, the expansion can only be maintained if there is a process of diversification of types of HEIs and courses, they can meet the demands of increasingly complex and diverse society, increasing the access of people who have historically been excluded from that level of education. It also highlights the urgent need to implement policies, which establish an effective link between higher education, basic education, the labor market and social development of the country and states.

**Keywords:** higher education; social systems; Rio Grande do Sul.