

# A expansão do ensino superior no Brasil: abordagem preliminar das políticas públicas e perspectivas para o ensino de graduação

LUIZ RENATO VIEIRA\*

\* Doutor em sociologia e especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Educação.  
E-mail: luizrenatovieira@uol.com.br

Recebimento: 12/03/03

Aprovação: 22/05/2003

**Resumo:** O objetivo do artigo consiste em examinar o processo de expansão do ensino de graduação no Brasil nos anos 90, identificando as principais políticas voltadas para o setor nesse período. Além disso, a partir da análise dos resultados obtidos pelas ações governamentais no setor, procura-se identificar as propostas em estudo no âmbito do MEC para o enfrentamento dos principais desafios que se colocam para a década atual: ampliação do número de vagas e incremento na qualidade dos cursos existentes.

**Palavras-chave:** ensino superior, ensino de graduação, universidade brasileira.

**Abstract:** The purpose of this article is to examine the expansion process of undergraduate education in Brazil in the 1990's, identifying the major public policies adopted in the field during this period. Moreover, based on the analysis of results from governmental actions in the sector, it seeks to identify the proposals being studied in the scope of the Ministry of Education in order to confront the main challenges of the present decade: the increase in the number of vacancies for students and the improvement of the quality of existing courses.

**Key-words:** Higher education; Undergraduate education; Brazilian university.

## 1 – Introdução

O objetivo deste artigo consiste em examinar o processo de expansão do ensino de graduação no Brasil nos anos 90, caracterizando os diagnósticos elaborados e identificando as principais políticas voltadas para o setor nesse período. Além disso, a partir da análise dos resultados obtidos pelas ações governamentais no setor, procurar-se-á identificar as propostas em estudo no âmbito do MEC para o enfrentamento dos principais desafios que se colocam para a década atual: ampliação do número de vagas e incremento na qualidade dos cursos existentes.

Não obstante a expansão ocorrida nos anos 90, é previsto um aumento na demanda por educação superior. Conforme o diagnóstico do Plano Nacional de Educação (2000), “a matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior”. Nesse ponto reside um dos aspectos mais complexos da questão: o segmento social que se encontra à margem do sistema de ensino superior é justamente aquele que não pode arcar com seus custos e, ao mesmo tempo, se vê excluído das instituições de ensino superior públicas. Assim, pode-se identificar um descompasso entre o ritmo de crescimento do ensino superior privado e a demanda efetiva de determinados segmentos sociais, o que tem gerado elevadas taxas de evasão e problemas financeiros para as instituições privadas.

Como veremos nas páginas que se seguem, percebe-se atualmente que, entre as famílias que pertencem aos estratos que podem arcar com os elevados custos do ensino superior pago, praticamente não se pode falar em “excedentes”, como se falava nos anos setenta. Regra geral, não faltam vagas, sobram, não obstante seja necessário relativizar este dado com a constatação das desigualdades regionais que marcam o sistema. Temos, então, um problema cuja solução exige esforço conjunto de diversos atores institucionais: o Estado, por meio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu – MEC), reconhecendo a importância estratégica da expansão do ensino superior para o desenvolvimento, busca formular políticas de fomento a esse nível de escolarização no âmbito das instituições públicas e privadas; as mantenedoras, tendo em vista a grande expansão da última década, buscam seu equilíbrio financeiro incorporando estudantes oriundos dos segmentos sociais que ainda se encontram à margem do ensino superior mas não podem pagar as anuidades; as associações de docentes das instituições públicas de ensino superior e outras entidades e sindicatos de professores lutam, entre outros temas e reivindicações, pela preservação da qualidade do ensino e pela manutenção da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, já consagrada no artigo 207 da Constituição Federal. Urge encontrar as alternativas de políticas públicas que permitam a continuidade da expansão do sistema com a preservação da qualidade que deve pautar o ensino universitário e atenda às camadas menos favorecidas da população. Se, por um lado, é preciso recusar a antinomia público/privado - espécie de teoria conspiratória que permeia boa parte da literatura que se tem produzido sobre a expansão do ensino universitário -, por outro, é muito importante estar atento ao papel regulatório e de indutor do desenvolvimento do sistema de ensino superior, do qual o Estado não pode abrir mão.

Assim, destaca-se, atualmente, no campo do ensino superior, o problema da equidade social. Embora o número de vagas tenha crescido substancialmente ao longo da década de 90, o quadro de desigualdade não melhorou, chegando mesmo

a se agravar: em 1992, os 50% mais pobres ocupavam 8,5% das vagas enquanto os 10% mais ricos ficavam com 45,6% do total; em 1999 os dados eram os seguintes: 6,9% das vagas para os 50% mais pobres e 47,8% para os 10% mais ricos. Os vestibulares das universidades públicas exercem forte seletividade econômica, uma vez que os aprovados, regra geral, vêm de formação de nível médio em escolas privadas e de famílias mais abastadas.

É verdade que, ao lado da autonomia universitária e da avaliação, a questão da expansão do número de vagas é um dos temas mais discutidos no âmbito do ensino superior brasileiro, havendo, a respeito, significativa bibliografia. Desta forma, este texto tem o propósito de ser uma abordagem preliminar em que se pretende mapear,

a partir de um estudo bibliográfico e pelo levantamento dos posicionamentos de alguns dos principais atores institucionais envolvidos, uma discussão já bastante consistente e identificar questões para reflexão no âmbito de um setor da administração pública brasileira.

Como já destaca a literatura sobre a temática, para a compreensão do cenário atual e das possibilidades de intervenção é fundamental a percepção dos principais *stakeholders* envolvidos, interferindo no processo decisório e definindo os rumos do ensino superior no país. Dessa forma, faz-se necessário identificar as posições e práticas políticas adotadas por entidades como a Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), a Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

O artigo está estruturado em duas partes: inicialmente, apresentam-se as características da expansão ocorrida no ensino de graduação ao longo dos anos 90, procurando apresentar dados que demonstram que esse processo ocorreu, principalmente, pela via da ampliação da rede de instituições de ensino superior privadas. Em seguida, procura-se mostrar os limites desse modelo de crescimento, que tem se manifestado no elevado número de vagas ociosas (cerca de 300 mil em 2000) e nas dificuldades financeiras por que passam algumas instituições.

Na segunda parte, trata-se das metas estabelecidas pelo Ministério da Educação para os próximos anos, enfocando a adoção de novos processos gerenciais pela Secretaria de Educação Superior (SESu – MEC) e o impacto da adoção dos instrumentos de avaliação. Passa-se a identificar a atuação das mantenedoras das

**Urge encontrar as alternativas de políticas públicas que permitam a continuidade da expansão do sistema com a preservação da qualidade que deve pautar o ensino universitário e atenda às camadas menos favorecidas da população.**

IES privadas e de suas associações no sentido da ampliação dos mecanismos de financiamento como principal alternativa à situação atual das IES privadas, caracterizada por elevadas taxas de evasão e inadimplência.

## 2 - A expansão do ensino superior no Brasil na década de 90

Não há dúvida de que os anos 1990 ficaram marcados como a década da universalização do ensino fundamental, eleito pelo governo como prioridade absoluta na área educacional. Como sabemos, os avanços no setor foram notáveis: atualmente 97% das crianças brasileiras de 7 a 14 anos estão na escola, quando em 1989 esse índice era de 85%.

Essa opção, entretanto, teve várias e importantes implicações, devido às restrições orçamentárias. Uma delas foi o reduzido investimento no setor do ensino superior público no período e o relativamente pequeno incentivo ao aprofundamento do debate sobre um novo projeto para a universidade brasileira, por parte dos órgãos governamentais<sup>1</sup>.

Houve, no entanto, uma clara opção pelo crescimento do sistema de ensino superior pela via das instituições privadas. Assim, o ensino superior sofreu, nos anos 90, um novo e intenso ciclo de crescimento, retomando as taxas de aumento no número de vagas ocorrido no *boom* do final dos anos setenta<sup>2</sup>. Se o crescimento do número de vagas foi muito intenso nas décadas de 1960 e 1970 (1.340% de 1961 a 1980, representando o acréscimo de 1,28 milhão de matrículas), voltou a reduzir-se ao longo da década de 1980, quando o aumento do número de estudantes universitários não acompanhou nem mesmo o crescimento populacional. Esse quadro se modifica, então, significativamente a partir da década de 1990, sobretudo depois de 1995, quando o número de instituições de ensino superior privadas cresce a taxas muito elevadas:

*“Em cinco anos, a matrícula no ensino superior cresceu mais do que nos 14 anos anteriores. São mais 424 mil alunos, um acréscimo de 28%, o segundo maior do período, depois do ensino médio. É um aumento razoável, embora ainda lento, não atendendo plenamente às necessidades e aos anseios da sociedade.” (MEC, 2000b:3)*

1 - “A educação superior, justamente a área mais afeita ao MEC, foi o setor do ensino que menos avanços mostrou ao longo dos oito anos do governo de Fernando Henrique.” (Caixeta, 2002:559).

2 - “Desde 1980 até 1997, o número de universidades particulares aumentou de 20 para 59, enquanto o crescimento das universidades públicas foi muito menor, de 34 para 39” (Durham, 1998b). Para uma análise do desenvolvimento do ensino superior no período 1964-1980, com destaque para a expansão do ensino privado e a complexificação do respectivo campo institucional, consulte-se também Martins (1989).

**Tabela 1**  
**Número de Instituições por Categoria Administrativa**  
**Brasil 1991/2000**

Categories Administrativas	1991	1994	1996	1998	2000 <sup>(1)</sup>
Brasil	893	851	922	973	1.180
Federal	56	57	57	57	61
Estadual	82	73	74	74	61
Municipal	84	88	80	78	54
Privada	671	633	711	764	1.004
Fonte: MEC/INEP.					
Notas: Inclui todas as instituições de Educação Superior em atividade.					

Algumas IES não responderam ao Censo da Educação Superior de 2000.

Apesar desse crescimento, o Brasil ainda é um dos países com menor taxa de atendimento no ensino superior à população de 18 a 24 anos de idade: apenas 8% dessa faixa estão matriculados em IES e apenas 12% do total da população brasileira possuem curso superior completo. Como observa Maria Helena Guimarães de Castro, em todas as comparações internacionais referentes ao ensino superior o Brasil aparece em situação bastante desfavorável, apresentando uma taxa de escolarização bruta<sup>3</sup> de 13%, três vezes inferior à da Argentina (39%) e duas vezes inferior à do Chile (27%) (Castro, 1999:15). Nos Estados Unidos cerca de 70% dos jovens ingressam no ensino superior, sendo que cerca da metade deles em *colleges*, de curta duração, voltados para formação profissional

Tem-se registrado um crescimento de 3% ao ano, em média, no número de vagas no ensino superior brasileiro, o que permite a projeção de 3 milhões de alunos em 2004. O Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172, de 09/01/01) estabelece que a oferta de ensino superior deve ser ampliada, até o final da década, para 30% da faixa etária de 18 a 24 anos<sup>4</sup>. Trata-se, portanto, de uma meta que exigirá grande esforço para ser alcançada, mesmo contando com a abertura de número elevado de vagas em cursos sequenciais e de curta duração nos próximos anos.

3 - Obtém-se a taxa de escolarização bruta do ensino superior por meio da relação entre o total de matrículas e o total da população na faixa etária de 18 a 24 anos. Para a taxa de escolarização líquida consideram-se apenas os matriculados também situados nessa faixa etária.

4 - Entre os objetivos e metas estabelecidas no PNE a respeito do ensino superior é importante destacar os seguintes: 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos - 2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior - 3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.

**Tabela 2**  
**Matrículas na Graduação - Brasil - 1994/2000**

	Total	Instituições Públicas	Instituições Federais	Instituições Privadas
1994	1.661.034	690.450	363.543	970.584
2000	2.693.098	887.026	482.750	1.806.072
Crescimento % 1994/2000	62%	29%	33%	86%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Assim, o crescimento do ensino superior privado foi intenso de 1994 a 2000, tornando-se um importante setor econômico e com grande poder de intervenção nas políticas públicas<sup>5</sup>. Em termos mundiais, o Brasil tem um dos maiores percentuais de estudantes de nível superior em instituições privadas (Gráfico 1).

Faz-se necessário também, conforme estudo realizado por Jacques Schwartzman e Simon Schwartzman (2002), chamar a atenção para o fato de que não é possível tratar o ensino superior privado como um setor homogêneo, tendo em vista que as matrículas encontram-se fortemente concentradas em um número pequeno de instituições: 5% delas concentram quase 50% dos estudantes, enquanto no outro extremo, 50% das IES reúnem apenas 5% dos estudantes. Pode-se destacar, de início, as implicações que a complexidade desse quadro para a elaboração de um conjunto de políticas públicas para o setor.

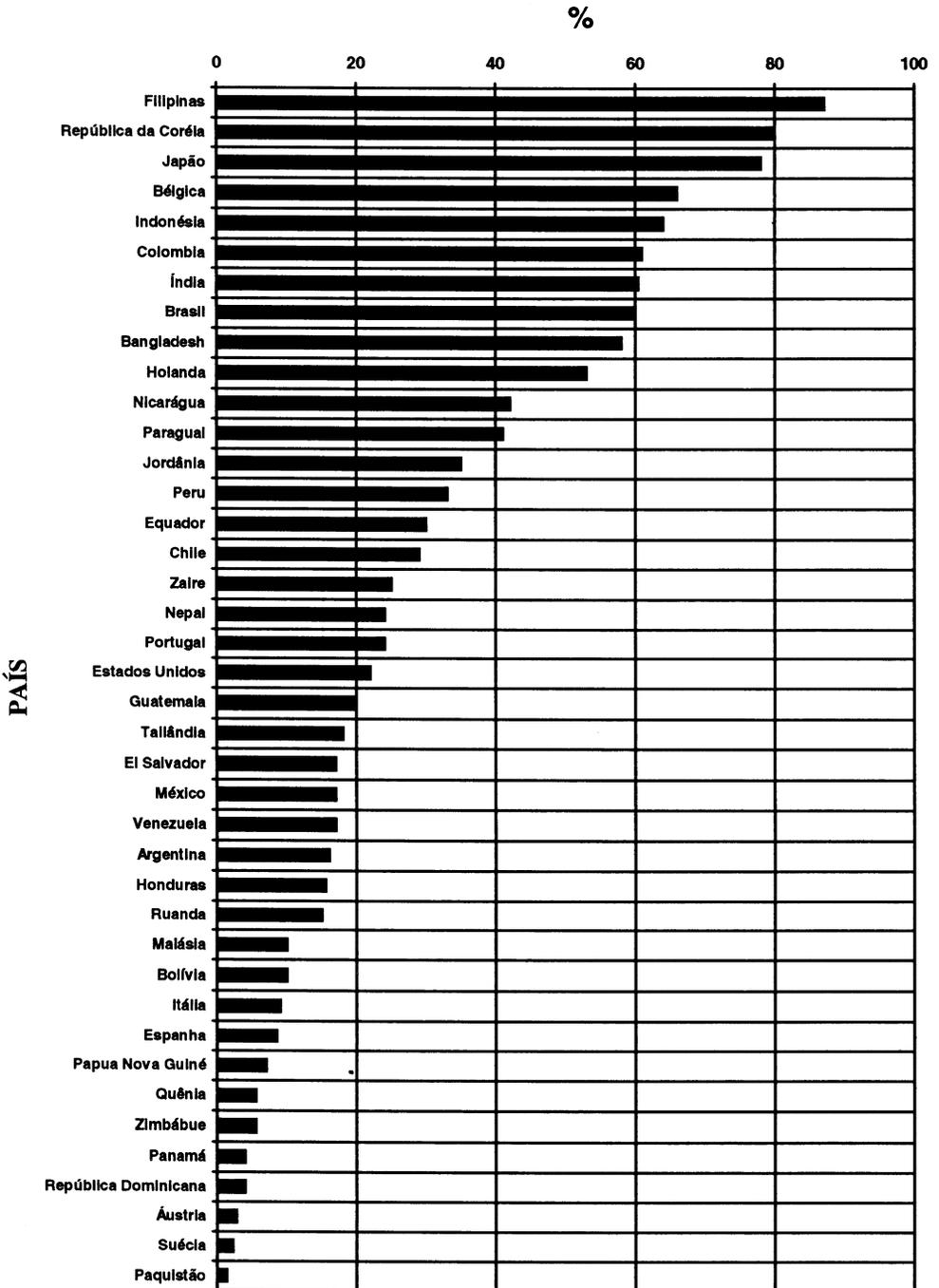
No entanto, o crescimento do número de vagas no setor privado foi maior do que o mercado permitia, gerando significativa ociosidade: em 2000 foram abertas 970 mil vagas, das quais apenas 664 mil foram ocupadas.

*“A reação das entidades privadas tem sido a de acirrar a concorrência entre si, através de agressivas campanhas publicitárias, rebaixamento do valor das mensalidades, localização das unidades de ensino perto do trabalho ou da residência dos alunos, facilidades de ingresso e algumas poucas instituições tentando atrair alunos pela qualidade do ensino. Assim, o sistema parece caminhar para um período de ajustes, onde provavelmente ocorrerão fusões, vendas e desativação de cursos e programas, pois o mercado, com uma oferta que ainda não parou de crescer, não parece ter lugar para todos” (Schwartzman e Schwartzman, 2002:15).*

Novas reivindicações, como veremos mais adiante, são colocadas pelas mantenedoras das instituições privadas de ensino superior, tendo como objetivo

5 - Estima-se que o setor movimenta por ano R\$ 10 bilhões, empregando 115 mil professores e 85 mil funcionários.

**Gráfico 1**  
**PROPORÇÃO DE ESTUDANTES DE NÍVEL SUPERIOR MATRICULADOS EM**  
**INSTITUIÇÕES PRIVADAS - Fonte: Banco Mundial**



intensificar a opção pelo desenvolvimento do ensino superior privado com o comprometimento do Estado com o financiamento estudantil. Não se tem percebido, no entanto, o mesmo empenho que demonstram as mantenedoras e suas entidades demandando a intervenção do Estado - no sentido de compensar o reduzido poder aquisitivo dos que pretendem ter acesso ao ensino universitário - em relação à preservação da qualidade. Referindo-se à competição entre os estabelecimentos de ensino superior, afirma Eunice Durham:

*“O problema educacional que isso criou foi que a competição não ocorreu em termos de uma pressão do mercado pela melhoria da qualidade dos cursos, de tal forma que, ao lado de alguns estabelecimentos nos quais a formação oferecida é de bom nível, proliferaram escolões que são pouco mais que fábrica de diplomas” (Durham, 2002:382).*

Essa é a situação que se precisa enfrentar para que se elaborem políticas mais sensíveis à questão da qualidade, reconhecendo a importância das IFES como arcabouço institucional importantíssimo enquanto referência para o ensino universitário.

### 3 - Novos desafios: metas para o crescimento do ensino superior

A Secretaria de Educação Superior (SESu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por “planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior”. Em observação realizada naquela Secretaria<sup>6</sup> foi possível perceber que, na realidade, a maior parte das atividades desenvolvidas pela SESu está concentrada, de fato, no trabalho de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior (IES) e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Tendo em vista a expansão desse nível de ensino nos últimos anos, verificou-se que se encontra ainda em andamento um significativo esforço de automação e modernização gerencial no sentido de tornar mais simples, efetivo e transparente o exercício das atribuições da Secretaria. Todo o trabalho de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização e reconhecimento de cursos já é feito de maneira informatizada, sendo praticamente a totalidade da documentação da entidade enviada pela Internet e processada internamente, no âmbito do Ministério,

6 - Trata-se do estágio integrante da formação para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental realizado de 16 de setembro a 11 de outubro de 2002.

por meio eletrônico. Praticamente não se fazem mais arquivos de processos dessa natureza em papel o que vem sendo destacado como indicador de um grande êxito do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIENS<sup>7</sup>.

Dessa forma, tem-se enfrentado de maneira incisiva os problemas referentes ao “centralismo burocrático” e o “personalismo na política educacional” identificados por Eunice Durham como características dos órgãos responsáveis pelo ensino superior no país, em trabalho de 1998 (1998b:20). Além desse processo de modernização gerencial, é importante salientar o estabelecimento da regra do reconhecimento dos cursos por períodos limitados (obrigando as instituições a se submeterem periodicamente à verificação e ao cumprimento de diversos critérios) e um importante esforço de implantação de um sistema de avaliação - cujas modalidades são: Avaliação Institucional, Avaliação das Condições de Oferta de Graduação e Exame Nacional de Cursos, o “provão” - e de busca da expansão com qualidade.

O MEC estima que em 2005 haverá mais de 10 milhões de matriculados no ensino médio. De 1991 a 2000, o crescimento do ensino médio foi de 132% - de 3.770.230 para 8.774.000 alunos matriculados. Se considerarmos os últimos sete anos, o número de concluintes do ensino médio cresceu 228%. Essa tendência gerará pressão sobre o ensino superior, justamente em relação à incorporação do segmento social que vem alcançando o ensino médio nos últimos anos, ou seja, as camadas mais pobres da população.

Assim, além do crescimento do setor privado, já em andamento, há a imperativa necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes. Segundo Maria Helena Guimarães de Castro, “o ensino privado tem sido muito mais ágil que o público para atender ao tipo novo de demanda do ensino superior. A flexibilidade exigida pelos alunos que pedem cursos de curta duração não é atendida pelo ensino público. A expansão do ensino noturno nas universidades federais, por exemplo, enfrenta grande resistência”<sup>8</sup>. Esta será, sem dúvida, uma importante questão a ser enfrentada no processo de expansão do ensino superior no Brasil.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), outro ator institucional que se destaca na discussão das políticas do ensino superior, tem apresentado a proposta da criação do Fundo Nacional de Financiamento do Ensino Superior, “com um modelo de gestão envolvendo o Ministério da Educação, órgãos de classe e representantes das instituições públicas e privadas de ensino

7 - O SAPIENS, que ainda se encontra em fase de implementação, foi instituído pela Portaria Ministerial n. 323/2002 de 31/01/2002.

8 - *O Estado de São Paulo*, 23/09/2002.

superior". Na mesma linha posiciona-se a Associação Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), enfatizando a necessidade de continuação e ampliação dos investimentos nas universidades federais para que estas exerçam efetivamente seu papel na busca da reversão das desigualdades sociais que marcam o país (ANDIFES, 1998).

O segmento das mantenedoras apresenta-se, na arena das decisões relativas ao ensino superior, como ator institucional extremamente organizado no plano nacional. A Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) articula-se com diversas entidades estaduais com níveis diferenciados de organização, com destaque para as que se concentram no Sudeste, como o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP)<sup>9</sup>. Essa entidade sindical patronal organizou, com o apoio da ABMES, o III Fórum Nacional: Ensino Superior Particular Brasileiro, cujos anais foram recentemente publicados (Castro *et al*, 2002).

Percebe-se que o posicionamento das instituições privadas de ensino superior está, em grande parte, determinado pelo atual contexto de perda de receita dos estabelecimentos. As entidades privadas têm convivido com uma grave situação de evasão, como se pode observar na Tabela 3, implicando em enorme perda de receita. Menos de um terço dos ingressantes nos cursos superiores em IES privadas os concluem, o que gera grande desequilíbrio entre o número de alunos nas turmas de início e de final de curso. Por isso, não é raro vermos turmas iniciais que chegam a ter 120 alunos nas IES privadas, principalmente nos cursos noturnos mais concorridos, como direito, como uma forma de se compensar as perdas que ocorrem ao longo do curso.

Federais	50,3%
Estaduais	47,7%
Municipais	40,2%
Comunitárias, religiosas e confessionais	34,1%
Privadas	30,0%
Total	36,2%
Fonte: INEP, Censo do Ensino Superior, 2000	

9 - Entre outras entidades podem-se citar as seguintes: Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (ABESC), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Nacional das Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI), Associação Nacional das Mantenedoras de Escolas Católicas do Brasil (ANAMEC).

Como observam Simon Schwartzman e Jacques Schwartzman, em estudo recente, “em 2000, das 970 mil vagas abertas pelo setor privado, apenas 664 mil foram preenchidas, criando uma enorme capacidade ociosa. A reação das entidades tem sido a de acirrar a concorrência entre si, através de agressivas campanhas publicitárias, rebaixamento do valor das mensalidades, localização das unidades de ensino perto do trabalho ou da residência dos alunos, facilidades de ingresso e algumas poucas instituições tentando atrair alunos pela qualidade do ensino” (Schwartzman e Schwartzman, 2002:15). Ainda segundo esses autores, num futuro próximo será necessário que as instituições passem por um período de ajustes, onde devem ocorrer fusões, vendas e desativação de cursos.

Assim, entre as propostas mais enfatizadas pelas mantenedoras está a ampliação do financiamento do ensino superior, com o incremento do FIES, Programa de Financiamento Estudantil, e com as bolsas universitárias, como já acontece em algumas unidades da Federação<sup>10</sup>. O tema, inclusive, apareceu com bastante frequência nas campanhas para os governos estaduais e para a presidência da República. Estima-se que a demanda que ainda vai crescer pelo ensino superior se encontra na classe C, que, mantido o atual cenário de crescimento desigual entre ensino superior público e privado, dependerá da ampliação dos mecanismos de financiamento<sup>11</sup>. O FIES, lançado em 1999 para substituir o programa de crédito educativo, oferece a cada semestre 40 mil vagas. A procura é muito grande, geralmente passando de 190 mil candidatos por semestre. O financiamento se dirige prioritariamente a estudantes carentes que atendem a determinados critérios: ter família mais numerosa, não residir em casa própria, estar cursando o primeiro curso superior. Há prioridade para os que têm pessoas com doença crônica na família e outro estudante em instituição privada. O programa é considerado bem-sucedido e já beneficiou um total de 183 mil estudantes.

Além da questão do financiamento, outro tema que desperta grande interesse das mantenedoras é o referente à diversificação do ensino superior que, segundo diversos autores, está sendo discutido tardiamente no Brasil. As reformas universitárias ocorridas nos principais países desenvolvidos ao longo dos anos ses-

10 - Diversos depoimentos de dirigentes de mantenedoras de ensino superior nesse sentido podem ser encontrados em *Políticas públicas de educação superior: desafios e proposições* (ABMES, 2002).

11 - Sobre a importância da questão da inadimplência no discurso das mantenedoras, veja-se o enfático depoimento do representante de uma delas a respeito da legislação que protege o aluno em encontro recentemente realizado pela Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior: “O apelo que eu faço é que a ABMES mande para o MEC, para o Gabinete da Presidência da República... É preciso mudar essa lei, porque se não todos continuarão achando que estão fazendo o melhor sozinhos e, na verdade, cada uma vai ter uma escola falida. Não se está mais conseguindo custear os compromissos e, por outro lado, há as comissões, o MEC, toda a problemática da qualificação do ensino superior, que somos obrigados a cumprir. No entanto, ninguém vem analisar o outro lado, ou seja, como é que está a nossa receita. E o que se percebe – e não precisa ser economista formado na Getúlio Vargas ou nos Estados Unidos... Na maioria dos casos, 60% de nossa receita se destina à folha, e, se todo mundo fala em 25% ou 30% de inadimplência, nós estamos fazendo nossa gestão com 10%. Qual é a empresa que consegue fazer isto?” (ABMES, 2002:210).

senta e setenta estiveram, em geral, calcadas na diversificação do atendimento. Como salienta Eunice Durham (1998:15), esse processo de expansão valeu-se de universidades abertas, ensino à distância, escolas vocacionais, *colleges* (EUA), cursos modulares com certificados intermediários (França) e com a conseqüente concentração da atividade de pesquisa em centros altamente competitivos.

De fato, muitos são os problemas a serem equacionados quando uma sociedade faz a opção pela passagem de um sistema de ensino superior de elite para um

**Urge encontrar as alternativas de políticas públicas que permitam a continuidade da expansão do sistema com a preservação da qualidade que deve pautar o ensino universitário e atenda às camadas menos favorecidas da população.**

sistema de massa. Esse processo ocorreu em todo o mundo desenvolvido no pós-Guerra e, invariavelmente, implicou a revisão de uma série de fundamentos da política de ensino superior. Este é o novo padrão que vem sendo pensado como alternativa para a expansão das vagas na graduação no Brasil. O Plano Nacional de Educação estabelece:

*“Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substan-*

*cial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.” (PNE, 2000).*

A flexibilização do modelo de ensino superior, princípio já consagrado na LDB vem sendo implementado de forma crescente, principalmente nas instituições privadas<sup>12</sup>. Busca-se, então, uma alternativa que contribua, ao mesmo tempo, para enfrentar o problema da demanda por cursos mais voltados para o mercado de trabalho (cursos seqüenciais, de curta duração, que podem focar uma área específica da atuação profissional) e para tornar menos onerosa, para o aluno, sua formação superior em instituição paga. Além disso, as mantenedoras crêem que os níveis gerais de evasão do sistema serão substancialmente reduzidos. Não há dúvida de que tal flexibilização ampliará o acesso, pela redução dos cus-

12 - “Alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualitativo, institucional e legal, o processo planejado de mudanças deflagrado a partir de 1995 orienta-se por cinco princípios gerais: expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização.” (MEC, 2000:5). O Plano Nacional de Educação define, também, como uma de suas metas, “diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.”

tos, a uma significativa parcela da população brasileira, hoje à margem do ensino superior. No entanto, os riscos que tal alternativa apresenta, são muitos, se não for implementada no conjunto de um novo projeto para a universidade brasileira, em que sejam repensados o papel e a necessidade de retomada de investimento nas IFES e a questão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão<sup>13</sup>.

Embora estas também precisem passar por amplas reformas, tendo em vista seu custo elevado, não se pode perder de vista que precisam continuar a servir de referência de qualidade para o ensino de graduação. No PNE são também destacadas outras funções importantes das universidades federais, como a de qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas.

#### 4 - Considerações finais

Não há dúvida de que há uma forte demanda por ensino superior por parte da sociedade brasileira. Conhece-se, também, a importância estratégica para o país de se possuir um sistema universitário robusto, capaz, ao mesmo tempo, de atender às necessidades de pesquisa impostas pelo setor produtivo, de possibilitar a formação profissional com eficiência e flexibilidade e de atuar como centro gerador de reflexão sobre a própria sociedade e seus rumos. Após uma década de intenso crescimento no ensino superior, então, surgem os balanços que, invariavelmente, apontam as contradições entre expansão e manutenção da qualidade. Estamos vivendo um momento de intensa reflexão sobre os destinos da universidade brasileira, como procuramos demonstrar, em linhas gerais, nas páginas anteriores.

Embora esteja em processo de consolidação a cultura da avaliação dos cursos de graduação e seja amplamente reconhecida a importância da transparência na divulgação dos dados referentes aos cursos, incluindo resultados do provão, os obstáculos a superar são muitos<sup>14</sup>. Como afirma Simon Schwartzman, “isso tem a ver com a incapacidade gerencial do próprio ministério. Ele é capaz de

13 - Em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 29/09/2002, o novo reitor da Unicamp, Prof. Carlos Henrique de Brito Cruz observa que aumentar o número de vagas nos vestibulares depende também “da agilidade e da flexibilidade dos currículos”. Para Brito Cruz é fundamental, para conciliar expansão e qualidade no ensino superior, observar as vocações diferenciadas das IES e que nem todas estão vocacionadas para a pesquisa, devendo concentrar-se no ensino. Segundo o reitor, “o modelo de universidade que mantém, como dogma, que ensino, pesquisa e extensão são indissociáveis tem custo elevado. Esse modelo de universidade pública dificulta otimizar o uso dos recursos e, portanto, inibe a abertura de novas vagas. E a idéia de cursos sequenciais, com currículo flexível e com menor duração - que desperta grande interesse de parte considerável dos vestibulandos -, também não avança nas universidades públicas.” Ver também, a respeito, Durham (1998a:10 e 1998b:27).

14 - É preciso registrar que os dados sobre a avaliação do ensino superior demonstram, de fato, esforço importante nesse sentido: de 1998 a 2000, 2.741 cursos de graduação de 18 áreas de conhecimento foram avaliados pela SESu (Avaliação das Condições de Oferta) e, de 1996 a 2001, 12.000 cursos foram avaliados, de 20 áreas do conhecimento por meio do provão.

implementar o provão mas não consegue fazer algo mais aprofundado para usar o resultado como instrumento de melhoria dos cursos. O mesmo acontece com as secretarias de Estado. São poucas que estão utilizando os resultados do Saeb para melhorar as escolas.”<sup>15</sup>

A compreensão deste fato passa, certamente, pela verificação dos obstáculos políticos à implantação de uma sistemática de avaliação ainda mais rigorosa. Os esforços iniciais nesse sentido são louváveis, mas não têm sido suficientes para, em termos gerais, garantir elevados padrões de qualidade no processo de expansão do ensino superior privado. É necessário que esse crescimento ocorra, assim como o processo de diferenciação – que pode complementar o ensino superior tradicional –, mas é necessário que a institucionalização de cursos de curta duração não venha a comprometer ainda mais o atendimento aos alunos de nível superior das instituições privadas.

O provão já vem atuando como indutor de mudanças no sistema privado. Embora haja bastante polêmica em torno deste instrumento de avaliação, não há dúvida de que têm ocorrido avanços que podem vir a se consolidar como um novo marco na busca da oferta de um ensino superior de qualidade por parte das instituições de ensino superior privadas.

Quanto ao investimento nas IFES, podem-se identificar alguns desencontros entre o discurso e a prática do governo federal. Tem havido redução do orçamento ano a ano. Exige-se que essas instituições sejam mais “produtivas”, que ofereçam cursos noturnos, nem sempre com uma preocupação consistente com a qualidade. É preciso, então, que o disposto no Plano Nacional de Educação quanto ao desenvolvimento das universidades públicas se converta em políticas públicas efetivas<sup>16</sup>.

Outro aspecto importante a se ressaltar reside na importância estratégica do ensino superior para a superação das graves desigualdades regionais que marcam o Brasil. Se a opção da expansão do sistema pela via do ensino privado ocorre de maneira satisfatória nos estados mais desenvolvidos, é patente o desinteresse das mantenedoras na abertura de novas instituições e novos cursos nas regiões de renda mais baixa<sup>17</sup>. É muito significativo o fato de em sete estados a única universidade existente ser federal. Tais instituições figuram, assim, como os únicos centros de formação, nessas unidades da Federação, de quadros para o serviço público e de docentes para o ensino fundamental e médio, o que dá a medida de sua importância no desenvolvimento regional.

15 - “Governo estimulou avaliação de alunos e ensino”, *Folha de São Paulo*, 2-10-2002.

16 - “Há necessidade de expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao país”.

17 - “Enquanto em São Paulo o ensino superior privado responde por 82% das matrículas, na Região Norte há mais oferta de ensino público do que privado. No Nordeste, a relação é de 55% privado e 45% público e, no Sul, 56% privado e 35% público” (MEC, 2000:15).

Não há dúvida de que é urgente a diversificação do sistema de ensino superior para atender às demandas da sociedade por qualificação profissional em áreas que não exijam o tradicional diploma, e que os cursos de curta duração e sequenciais podem ser uma alternativa eficiente. É preciso, no entanto, que esse esforço de diversificação, além de ser discutido no conjunto de uma ampla reestruturação do ensino superior no país, não se dê antes que estejam definidas as linhas gerais de seu processo de avaliação e acompanhamento pela sociedade pelos resultados obtidos pelas diversas instituições.

**Outro aspecto importante a se ressaltar reside na importância estratégica do ensino superior para a superação das graves desigualdades regionais que marcam o Brasil.**

Não se pode deixar de considerar o fato de que a opção da expansão do sistema pela via privada pode agravar a desigualdade. Faz-se necessário, portanto, que sejam otimizados os recursos disponíveis para o financiamento das IFES, uma vez que os gastos anuais por aluno no Brasil chegam a R\$ 8.500,00, superiores a todos os países da América Latina e a alguns países da OCDE, onde o ensino é, em geral, substancialmente melhor<sup>18</sup>. Como afirmou, com muita propriedade, Eunice Durham, no Brasil “conseguimos ter um sistema federal de ensino superior no qual se gasta muito e se paga muito pouco” (Durham, 1998b:12). Entre outros motivos, esse paradoxo se explica pelo fato de que em algumas poucas instituições os salários são muito superiores à média, em razão das incorporações permanentes de vantagens pessoais – asseguradas pelo Regime Jurídico Único – e de decisões judiciais que, na prática, extinguíram a isonomia e causaram distorções salariais entre as instituições sem qualquer correspondência com a produção científica das mesmas. As razões estruturais de tal desequilíbrio precisam ser atacadas, e não há dúvida de que se faz necessária uma ampla reforma no conjunto do sistema universitário brasileiro.

Outro tema complexo que precisará ser tratado com urgência é o da autonomia. Sendo uma das questões que geram mais controvérsias entre os atores institucionais envolvidos, a autonomia universitária assume matizes diferenciados, do discurso mais voltado para o mercado – em que as universidades públicas passam a ser responsabilizadas, ao menos em parte, por sua manutenção financeira – à abordagem que enfatiza a questão da desregulamentação burocrática, autonomia de gestão e controle da qualidade e de desempenho, defendendo o argumento da necessidade dos aportes financeiros do Estado para as IES públicas como investimento estratégico, fundamental para o desenvolvimento do país.

18 - Dados de 1995, excluindo despesas com inativos e hospitais (Durham, 1998a:26-27). Ver também Durham (1998b: 4-16).

## Bibliografia

- ABMES (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior). **Políticas públicas de educação superior: desafios e proposições**. Brasília: ABMES; FUNDAESP, 2002.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **O financiamento do sistema público federal de ensino superior**. Trabalho apresentado no seminário Autonomia Universitária e Desenvolvimento Nacional, promovido pela ANDIFES, Brasília-DF, 25/05/99
- ANDIFES (Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior). **“Protocolo para expansão do sistema público federal de ensino superior”**, Brasília, 1998.
- BARRETO, Francisco César Sá. “Os entraves do crescimento do setor privado de ensino superior: as exigências legais da LDB e das comissões, restrições de sede, controle dos órgãos de classe, falta de financiamento das IES e dos alunos, o futuro das grandes e das pequenas IES”. *In*: CASTRO, Maria Helena Guimarães de *et al.* **III Fórum Nacional: ensino superior particular brasileiro: os desafios da expansão do ensino superior: anais**. Rio de Janeiro: Consultor, 2002.
- CAIXETA, Nely. “Educação”. *In*: Lamounier, Bolívar e Figueiredo, Rubens (organizadores). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores, 2002.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Educação para o século XXI**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999a.
- \_\_\_\_\_. **Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília: INEP, 1999b.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação**. IPEA: Brasília, 2002.
- DURHAM, Eunice. **Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta**. São Paulo: NUPES/USP, Documento de Trabalho, n. 1/98, 1998a.
- \_\_\_\_\_. **As universidades públicas e a pesquisa no Brasil**. São Paulo: NUPES/USP, Documento de Trabalho, n. 9/98, 1998b
- \_\_\_\_\_. “Como atender as necessidades das IES e garantir o direito do aluno”. *In*: CASTRO, Maria Helena Guimarães de *et al.* **III Fórum Nacional: ensino superior particular brasileiro: os desafios da expansão do ensino superior: anais**. Rio de Janeiro: Consultor, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Uma política pública para a educação superior”. *In*: ABMES (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior). **Políticas públicas de educação superior: desafios e proposições**. Brasília: ABMES; FUNDAESP, 2002.

- MARTINS, Carlos Benedito (org.). "O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)". In: MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- MEC (Ministério da Educação). "Educação brasileira: políticas e resultados". Brasília, 1999 <<http://www.mec.gov.br/home/poleduc>>.
- \_\_\_\_\_. "Desempenho do sistema educacional brasileiro: 1994-1999". Brasília, 2000a <<http://www.mec.gov.br/home/poleduc>>.
- \_\_\_\_\_. "Enfrentar e vencer desafios". Brasília, 2000b <<http://www.mec.gov.br/home/poleduc>>.
- \_\_\_\_\_. "Fatos sobre a educação no Brasil: 1994 - 2001", Brasília, 2001 <<http://www.mec.gov.br>>.
- SAMPAIO, Helena. **Setor privado de ensino superior no Brasil: considerações fora do script**. Documento de Trabalho, NUPES/USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Estabelecimentos de ensino superior privados: a heterogeneidade e a qualidade**. Documento de Trabalho, n. 12, São Paulo: NUPES/USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Campo político: atores e "policies"**. Documento de Trabalho, n. 7/98, São Paulo: NUPES/USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **O ensino superior privado: tendências da última década**. Documento de Trabalho, n. 6/98, São Paulo: NUPES/USP, 1998.
- SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando e TORRES, Haroldo. **Eqüidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. Documento de Trabalho, São Paulo: NUPES/USP, 2000.
- SCHWARTZMAN, Jacques e SCHWARTZMAN, Simon. "O ensino superior privado como setor econômico". mimeo., 2002.
- SGUISSARDI, Valdemar. "Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política?". **Educação brasileira - Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras**, v. 22, n. 45, jul./dez. 2000.
- TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **O ensino superior privado no Brasil**. Brasília: Paralelo 15, São Paulo: Marco Zero, 2000.