



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em

Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio

Brasil

Barbosa Pereira Queiroz, Fernanda Cristina; Viegas Queiroz, Jamerson; Veloso Caldas de Vasconcelos, Natalia; Furukava, Marciano; Hékis, Hélio Roberto; Barbosa Pereira, Flávia Aparecida

Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 21, núm. 79, abril-junio, 2013,
pp. 349-369

Fundação Cesgranrio
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399538145009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado

Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz*

Jamerson Viegas Queiroz**

Natalia Veloso Caldas de Vasconcelos***

Marciano Furukava****

Hélio Roberto Hékis*****

Flávia Aparecida Barbosa Pereira*****

Resumo

O artigo analisa as transformações ocorridas no ensino superior brasileiro, tomando como referência a base de dados do INEP, e a dinâmica das Instituições Privadas de Ensino Superior em assimilar rapidamente as políticas de Estado voltadas para a Educação Superior. Tem como objetivo apresentar a evolução do ensino superior no Brasil, em especial a graduação, com destaque para as modificações introduzidas nas políticas públicas a partir dos anos 2000 e que afetaram este nível de ensino. A fundamentação teórica foi pautada em debater a origem e a evolução do ensino superior no Brasil, o descompasso entre a oferta e a demanda de vagas no ensino superior brasileiro e as Políticas públicas implementadas no ensino superior a partir dos anos 2000. No tocante aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem quanti-qualitativa. Os resultados encontrados evidenciam que o crescimento das vagas no ensino superior vem apresentando sinais de esgotamento, ocorrendo uma ociosidade no sistema que se manifesta nas vagas não preenchidas nos processos seletivos. As políticas públicas têm um papel fundamental de ajustar a demanda e a oferta, uma vez que há indícios que a renda é um dos grandes inibidores do preenchimento das vagas e da taxa de sucesso.

Palavras-chave: Educação superior. Avaliação. Instituições Privadas.

* Doutora em Engenharia de Produção; Professora Adjunto da UFRN; Tutora do Programa de Educação Tutorial do curso de Engenharia de Produção da UFRN. e-mail: fernandacbpereira@gmail.com.

** Doutor em Engenharia de Produção; Professor Adjunto da UFRN; Pesquisador DTI/A (Desenvolvimento Tecnológico Industrial) – CNPq. E-mail: viegasqueiroz@gmail.com

*** Mestranda em Engenharia de Produção na UFRN, Graduada em Engenharia de Produção UFRN, E-mail: nataliaveloso@hotmail.com

**** Doutor em Ciências e Engenharia de Materiais; Professor Associado da UFRN; Pesquisador DTI/A (Desenvolvimento Tecnológico Industrial) – CNPq. E-mail: furukava@ct.ufrn.br.

***** Doutor em Engenharia de Produção; Professor Adjunto da UFRN; Pesquisador DTI/A (Desenvolvimento Tecnológico Industrial) – CNPq. E-mail: hekis1963@gmail.com

***** Pedagoga – Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora. Mestranda em Engenharia de Produção / UFRN E-mail: flaviapereirab@gmail.com

Artigo financiado com recursos do EDITAL FAPERJ/MCT/CNPq/CT-INFRA N°005/2011 Programa Primeiros Projetos – PPP Programa de Infra-Estrutura para Jovens Pesquisadores.

Brazilian higher education: analysis of the Private Higher Education Institutions tandem by State policies

Abstract

The article analyzes the changes in the Brazilian higher education, taking as reference the database of the INEP, and the dynamics of Private Institutions of Higher Education in quickly assimilate state policies focused on higher education. Aims to present the evolution of higher education in Brazil, especially graduation, highlighting the changes made in public policy from the 2000s and that affected this level of education. The theoretical framework was based on discussing the origin and evolution of higher education in Brazil, the gap between supply and demand for places in higher education and the Brazilian public policies implemented in higher education from the 2000s. Concerning the methodological aspects, it is a descriptive research quantitative and qualitative approach. The results show that the growth of enrollment in higher education has been showing signs of exhaustion, causing a idle system manifested in the various courses without demand in selection processes. Public policies have a key role to adjust supply and demand, since there is evidence that income is a major inhibitor of filling vacancies and success rate.

Keywords: Higher education. Evaluation. Private Institutions.

Transformaciones en la enseñanza superior brasileña: análisis de las Instituciones Privadas de Enseñanza Superior en consonancia con las políticas de Estado

Resumen

El artículo analiza los cambios en la enseñanza superior brasileña, tomando como referencia la base de datos del INEP – Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educacionales – y la dinámica de las Instituciones Privadas de Enseñanza Superior para asimilar rápidamente las políticas de Estado destinadas a la misma. Este trabajo tiene como objetivo presentar la evolución de la enseñanza superior en Brasil, especialmente en el plano de la graduación, destacando los cambios realizados en las políticas públicas desde el 2000 y que afectaron a este nivel de educación. La base del marco teórico fue discutir el origen y la evolución de la enseñanza superior en Brasil, la falta de correspondencia entre la oferta y la demanda de sus plazas y las políticas públicas brasileñas aplicadas en ella desde el 2000. Sobre los aspectos metodológicos se puede afirmar que se trata de una investigación descriptiva de abordaje cuanti-cualitativo. Los resultados muestran que el crecimiento de las plazas en la enseñanza superior han presentado muestras de agotamiento, dando lugar a un sistema inactivo que se manifiesta en los diferentes cursos sin demanda durante los procesos de selección. Las políticas públicas tienen un papel fundamental para ajustar la oferta y la demanda, ya que hay indicios de que la renta es un gran

inhibidor de la cobertura de vacantes y de la tasa de éxito.

Palabras clave: *Enseñanza superior. Evaluación. Instituciones Privadas.*

Introdução

O ambiente universitário brasileiro encontra-se marcado pelo crescimento acelerado do número de cursos, instituições e alunos, sobretudo em função da expansão do setor privado e, ainda, pela fragmentação de carreiras, interiorização de instituições e avanços da educação à distância.

Este artigo tem como objetivo geral apresentar a evolução do ensino superior no Brasil, em especial a graduação, com destaque para as modificações introduzidas nas políticas públicas a partir dos anos 2000 e que afetam esse nível de ensino. Como objetivos secundários: destacar a agilidade das instituições privadas de ensino superior de avançar nas políticas de Estado na educação superior.

O problema de pesquisa se constrói a partir de discussões e estudos sobre a expansão do ensino superior brasileiro, sobretudo na última década, e os impactos das políticas públicas para ampliação do acesso da população brasileira, uma vez que paradoxalmente o número de vagas ofertadas e não preenchidas também apresenta tendências de crescimento. A questão central que norteia este trabalho é: "como as transformações recentes afetam a evolução do ensino superior brasileiro". A presente pesquisa se caracteriza como descriptiva, sendo que as técnicas selecionadas para coleta dos dados foram os levantamentos bibliográficos e documentais. A pesquisa bibliográfica foi realizada a fim de evidenciar os conhecimentos científicos e as discussões sobre a expansão do ensino superior no Brasil. Após a seleção bibliográfica, foi realizada a coleta e análise dos dados do ensino superior disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Origem e evolução do ensino superior no Brasil

O ensino superior no Brasil teve início no século XVI, com a introdução dos cursos de filosofia e teologia que, de acordo com Cunha (1983, p. 18), "só podem ser entendidos como atividade de um aparelho educacional posto a serviço da exploração da colônia pela metrópole". Até 1759, quando os padres jesuítas foram expulsos do reino português e do Brasil⁴, os colégios Jesuítas foram os responsáveis pelo ensino superior no país. A partir desta data, surgiram novos currículos, novos métodos de ensino e nova estrutura da educação escolar. Foram fechados 17 colégios e no seu lugar foram criadas as "aulas régias", que correspondiam a aulas de grego, hebraico, filosofia, teologia, desenho, aritmética, geometria, francês, quase todas independentes, funcionando em locais distintos e ministradas por mestres nomeados.

⁴ Na tentativa de que Portugal criasse condições de se industrializar, a ideologia dos padres Jesuítas, orientada para uma sociedade feudal, foi substituída por uma ideologia capitalista.

A partir de 1808, com a vinda da corte portuguesa para a colônia, surge uma nova etapa do ensino superior no Brasil com o objetivo de formar profissionais para atuar no setor público e ainda profissionais liberais. Os cursos que preparavam os burocratas para o Estado eram os dos estabelecimentos militares, os cursos de medicina e cirurgia e o de matemática, o qual contribuiu para a implantação dos cursos de engenharia. Outros cursos foram criados para a formação de profissionais não militares para a burocracia do Estado, como os de agronomia, química, desenho técnico, economia, política e arquitetura. As instituições privadas que surgiram nessa época eram, basicamente, de iniciativa confessional católica, ou de iniciativa de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Deve-se registrar ainda o surgimento do sistema educacional paulista, por volta de 1880/1900, que representou a primeira ruptura com o controle burocrático do governo central (CUNHA, 1983; SARMENTO, 1996; SAMPAIO, 2000).

Após a Proclamação da República os estabelecimentos de ensino superior começaram a se expandir, sendo que, somente após a Revolução de 30, conscientes da importância estratégica da educação, a idéia de universidade passou a ser imposta e o Estado procurou assumir o controle. Logo após a instalação do Governo Provisório, em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde e no, ano seguinte, foram assinados os decretos reformando o ensino secundário, o superior, o comercial e criado o Conselho Nacional de Educação (SARMENTO, 1996).

Em 1931, foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, o qual vigorou até 1961: a universidade poderia ser oficial, isto é, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, ou seja, particular; deveria incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. A reforma educacional de 1931 apenas veio a corroborar o que a primeira Constituição da República já fizera: mantinha o sistema de ensino superior aberto à iniciativa privada e insistia que o ensino superior se organizasse em instituições universitárias.

A partir de 1933, o setor privado de ensino superior começou a se consolidar no Brasil; naquela época este setor respondia por 64,4% dos estabelecimentos e por 43,7% das matrículas no ensino superior (SAMPAIO, 2000). Em 1945, a participação das matrículas no ensino privado chegava a quase 50%, em um sistema que contava com cerca de 40.000 estudantes.

Com a implantação do Estado Novo, o populismo clamava por reformas de base para auxiliar o desenvolvimento do país. "A reforma universitária se daria pela modernização do ensino superior e a sua reorientação pedagógica em função dos interesses populares" (CUNHA, 1988).

A conjugação dos processos geradores da demanda e da oferta de vagas no ensino superior resultou num intenso crescimento das matrículas. De 1945 a 1960, ao mesmo

tempo em que triplicava o número de matrículas totais, a participação relativa das matrículas privadas diminuía, passando de 48,4%, em 1945, para 41,4% em 1960, conforme Tabela 1. Essa redução da participação do setor privado está associada a três processos quase simultâneos: o primeiro, de criação de universidades estaduais, reunindo institutos estaduais, federais e particulares; o segundo, de federalização das instituições de ensino superior, sendo que, apenas em 1950, foram federalizadas 28 faculdades; e, por último, o progressivo barateamento das taxas cobradas pelas instituições públicas, chegando, no início dos anos 50, à gratuidade total.

A partir de 1955, com a implantação do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, o país atravessou uma série de transformações econômicas e sociais e, a educação superior tornou-se um elemento de cobiça pela população que vislumbrava a possibilidade de mobilidade social.

Diferentemente da reforma educacional de 1931, a Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, não mais insistia em que o sistema de ensino superior deveria organizar-se, preferencialmente, em instituições universitárias. A novidade foi a preocupação com a regulamentação dos mecanismos de expansão do ensino superior, estabelecendo as três instituições que poderiam decidir acerca da criação de novos cursos: as universidades que gozavam de autonomia; os Conselhos Estaduais de Educação e o Conselho Federal de Educação (CFE).

Dois anos depois, a Portaria nº 4163, fundamentada no Parecer-CFE 92/63, fixou as normas para autorização e reconhecimento das escolas de nível superior. Pela primeira vez, os requisitos mínimos foram definidos: condição jurídica da mantenedora; condições fiscais e materiais, capacidade financeira; recursos docentes, comprovantes das condições materiais e culturais do meio; comprovante da real necessidade do curso para a região; apresentação de regimento contendo currículo e normas acadêmicas de funcionamento da escola. A natureza burocrática dessas exigências favoreceu a abertura de novos estabelecimentos privados, e a criação de cursos pelas instituições já existentes nos anos subseqüentes a essa nova legislação.

Nos anos 60, embora o sistema de ensino superior estivesse ampliando gradualmente o número de vagas em estabelecimentos públicos e privados, a demanda por formação superior crescia em ritmo superior ao da oferta. Eram pessoas dispostas a trabalhar na burocracia estatal e nas indústrias de base que se instalavam no país. Cunha (1988) informa que em 1960 existiam 28.728 alunos excedentes, que embora tivessem sido aprovados nos exames vestibulares para as universidades públicas não foram admitidos por falta de vaga. Segundo Martins (2009) os primeiros anos da década de 1960 foram marcados por um intenso movimento visando a reforma do sistema universitário brasileiro, do qual participaram os docentes, os pesquisadores e o movimento estudantil.

Em 1960, o setor privado absorvia 41,4% das matrículas e, no início dos anos 80, respondia por 64,3%, conforme ilustra a Tabela 1. No período 1964-1980, o número total de matrículas no ensino superior passou de cerca de 200.000 para 1,4 milhão, sendo os anos de 1970 e 1980 os que apresentaram maiores taxas de crescimento.

A expansão do setor privado de ensino superior nos anos 60 e 70 ocorreu de forma localizada e quase restrita às regiões Sudeste e Sul do país, influenciado pela expansão demográfica, expansão da escolarização do 2º grau, expectativas de promoção social e pela existência de uma demanda reprimida – os excedentes do ensino público (CUNHA, 1983; VAHL, 1991).

Enquanto as universidades públicas passaram a ser objeto de uma intervenção direta do governo federal, a expansão dos cursos de graduação das universidades privadas eram incentivadas pelo governo militar. A pulverização das faculdades isoladas dificultava a mobilização política dos estudantes (OLIVEIRA, 2004).

A Lei nº 5.540/68 (BRASIL, 1968) que instituiu a reforma universitária, foi extensa e profunda, rompendo com a estrutura vigente até então. Schwartzman (2002) esclarece que antes da reforma de 1968 a educação superior era organizada em escolas profissionais independentes e com pouca ênfase para a pesquisa. Entre outras medidas, pode-se destacar a eliminação da cátedra; a criação do sistema de institutos básicos e instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa; a alteração do vestibular, decretando o sistema de crédito e semestralidade.

Conforme Martins (2009) a reforma de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro. Por um lado, modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela reforma.

Se de um lado a reforma criou as condições para modernizar as universidades públicas, por outro lado possibilitou que o antigo padrão brasileiro de escola superior proliferasse, caracterizado pelas instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época (MARTINS 2009).

Uma das consequências imediatas da reforma foi à proliferação de cursos nas áreas sociais e humanas. Estas áreas foram preferidas pelo setor privado dada a sua facilidade para implantação, visto que o seu funcionamento não exige grandes investimentos com laboratórios e instalações específicas. Apesar de ter sido dada ênfase para que as instituições desenvolvessem a pesquisa, a legislação não considerou a enorme pressão

para a educação de massa que existia até então. Conforme Senhoras (2006) quanto aos determinantes dessa expansão, deste número de vagas oferecidas pelo setor privado devem ser apontadas a liberalização da regulamentação do ensino superior e o estímulo do governo, particularmente através do Plano Nacional de Educação.

Tabela 1 - Evolução dos números de matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro (1933 – 2010).

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	
1933	18.986	56,3%	14.737	43,7%	33.723
1945	21.307	51,6%	19.968	48,4%	41.275
1960	59.624	58,6%	42.067	41,4%	101.691
1970	210.613	49,5%	214.865	50,5%	425.478
1980	492.232	35,7%	885.054	64,3%	1.377.286
1990	578.625	37,6%	961.455	62,4%	1.540.080
2000	887.026	33,0%	1.807.219	67,0%	2.694.245
2001	944.584	31,1%	2.091.529	68,9%	3.036.113 *
2002	1.085.977	30,8%	2.434.650	69,2%	3.520.627
2003	1.176.174	29,9%	2.760.759	70,1%	3.936.933
2004	1.214.317	28,8%	3.009.027	71,2%	4.223.344
2005	1.246.704	27,3%	3.321.094	72,7%	4.567.798
2006	1.251.365	25,6%	3.632.487	74,4%	4.883.852
2007	1.335.177	25,4%	3.914.970	74,6%	5.250.147
2008	1.552.953	26,7%	4.255.064	73,3%	5.808.017
2009	1.523.864	25,6%	4.430.157	74,4%	5.954.021
2010	1.643.298	25,8%	4.736.001	74,2%	6.379.299

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010). (*) incluindo EAD.

Instituições de ensino superior

Segundo Oliveira (2004), nos quatro séculos de predomínio da economia agroexportadora, a educação brasileira voltou-se exclusivamente à formação das camadas superiores, no intuito de prepará-las para as atividades político-burocráticas e das profissões liberais, a partir de um ensino humanístico e elitista – quase sempre a cargo ou sob a influência da “iniciativa privada” religiosa.

A expansão do setor privado, nas décadas de 1960 e 1970, deu-se mediante a multiplicação de instituições de pequeno porte, muitas das quais resultantes da transformação de antigas escolas secundárias, visto que a preocupação quase que exclusiva do setor privado era com o atendimento da demanda por ensino. O número de estabelecimentos de ensino superior privado saltou de 463 para 682 na década de 70, chegando a representar 77,3% do total do país em 1980. É possível notar nos últimos anos, o demasiado aumento no número de matrículas nas IES privadas, sendo o maior percentual desde o período de análise de dados.

Schwartzman (1990) cita que os cursos que foram criados nos anos 60 e 70 faziam parte de “carreiras modernas”, podendo-se citar os cursos noturnos de Direito, de Administração e de Pedagogia, que eram oferecidos por escolas isoladas, nas pequenas cidades do interior, e tinham clientela certa: jovens recém-egressos do curso secundário sem condições financeiras e/ou domésticas para prosseguir estudos em centros urbanos maiores; pessoas mais velhas já empregadas, que não tinham tido oportunidade de melhoria no mercado ocupacional; jovens mulheres que já passavam a aspirar a uma formação de nível superior, mas sem que isso implicasse o rompimento com a família de origem.

Nos centros urbanos maiores ou nas capitais dos estados, os estabelecimentos de ensino superior, que estavam abrindo cursos, seguiam três tendências (VAHL, 1991; SAMPAIO, 2000):

1. Continuavam a tradição de escolas voltadas para a formação em profissões liberais, sobretudo nas áreas de saúde, como Odontologia e Medicina, para as quais, por insuficiência da rede pública e por sua tradição de prestígio social, sempre houve grande demanda;
2. Ampliavam o leque de cursos, pelas instituições já reconhecidas, com a finalidade de cobrir todas as áreas do conhecimento, ainda que fosse por meio da criação de cursos de licenciatura;
3. Visam a atingir segmentos mais jovens e de maior poder aquisitivo, por meio da criação de cursos diurnos.

A crise econômica da “Década Perdida”, caracterizada pelo elevado endividamento externo do país e pelas incertezas criadas pelos altos índices de inflação, refletiram no ensino superior nos anos 80. Contudo a partir da abertura comercial em 1990 e, sobretudo com a estabilização monetária a partir de 1994, a demanda por ensino superior cresceu consideravelmente. Em face deste cenário, conforme Tabela 2, o setor privado, que em 1985 detinha 72,9% dos estabelecimentos de ensino superior e contava com 810.929 alunos matriculados, cresceu sua participação e, em 2010, detinha 88,3% da participação de IES no mercado, sendo responsável por 4.736.001 alunos matriculados na graduação.

Tabela 2 - Estabelecimentos e matrículas do ensino superior privado no Brasil (1985/2010).

Ano	Estabelecimentos de ensino			Matrículas nas IES	
	Privado	% sobre o total	Total	Privadas	% sobre o total
1985	626	72,9%	859	810.929	59,3
1990	696	75,8%	918	961.455	62,4
1995	684	76,5%	894	1.059.163	60,2
2000	1.004	89,2%	1.126	1.807.219	67,0
2005	1.934	89,3%	2.165	3.321.094	72,7 (*)
2010	2.100	88,3%	2.378	4.736.001	74,2 (*)

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010). (*) incluindo EAD.

No início dos anos 90, pautado no discurso de modernização defendido pelo presidente Collor de Mello, coube às instituições de ensino superior a formação de recursos humanos demandados por um mercado que emergia diante da inserção do Brasil na economia globalizada.

O programa de governo do presidente Fernando Collor de Mello teve como pressuposto o fato de o ensino superior brasileiro apresentar as seguintes distorções: 1) formação de profissionais não voltada para a geração de riquezas; ii) pequena formação na área de ciências exatas; e (iii) gasto excessivo com o ensino superior em detrimento dos demais níveis de ensino (CORBUCCI, 2000).

A fim de superar tais problemas identificados no ensino superior brasileiro, foram definidas cinco linhas de ação:

- 1 – ampliação do acesso;
- 2 – respeito à autonomia universitária;
- 3 – maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas;
- 4 – ampliação dos programas de pós-graduação;
- 5 – capacitação e valorização dos profissionais de educação. O resultado alcançado, contudo, mostra que as linhas de ação não foram cumpridas. No período 1990/1992 houve uma redução do número de matrículas nos cursos de graduação e constatou-se a baixa remuneração dos profissionais da educação.

No governo Itamar Franco a educação assume a condição de “poderoso instrumento de promoção social, tendo como objetivo a preparação do país para um novo paradigma de desenvolvimento” (CORBUCCI, 2000, p. 10). O diagnóstico

do Ministério da Educação naquela época identificava que o ensino superior vinha apresentando várias distorções desde a década de 1960. Um delas foi em decorrência da rápida expansão, que, por sua vez, não teve como contrapartida a qualidade. O principal foco de desequilíbrio estaria no setor privado, na medida em que este possuía estrutura frágil no que tange à qualificação do corpo docente, o que inviabilizava o atendimento de massa aliado à qualidade.

Com a extinção do Conselho Federal de Educação, no Governo Itamar, a política de governo para o ensino superior adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcada pela condução da expansão do ensino superior privado.

Em 1996, a Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) Lei de Diretrizes e Bases Educação – LDB, introduziu o processo regular de avaliação dos cursos de graduação e das próprias instituições de ensino superior, condicionando seus respectivos credenciamentos e recredenciamentos ao desempenho mensurado nesta avaliação. Além disso, a LDB estabeleceu os níveis escolares e as modalidades de educação e ensino, bem como suas respectivas finalidades. De acordo com Senhoras (2006) as transformações ocorridas no Ensino Superior Brasileiro diante das mudanças originadas pela nova LDB de 1996 e a conseqüente abertura de um mercado com uma elevada demanda reprimida criaram um ambiente de oportunidades no mercado de ensino superior que se tornou progressivamente competitivo no setor privado.

Posteriormente, com a edição do decreto 2.306/97, algumas mudanças referentes ao percentual mínimo de titulação docente e ao quadro de docentes em tempo integral impuseram patamares mínimos para a existência das universidades. Dadas as exigências impostas pela legislação, o setor privado de ensino superior percebeu os centros universitários como uma opção mais apropriada às suas possibilidades financeiras, pois as universidades, pela exigência do ensino, da pesquisa e da extensão, demanda maior titulação docente.

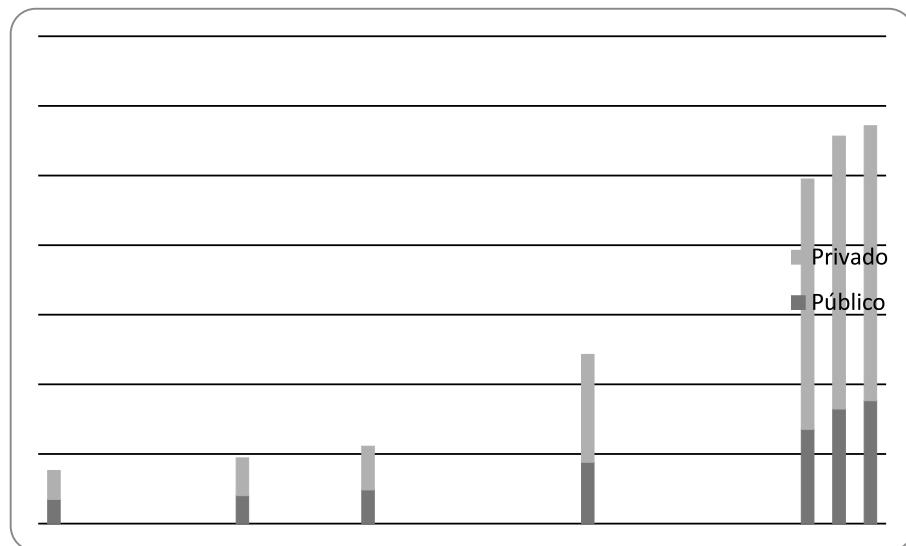
Ofertas e demandas de cursos e vagas

A relação ensino privado com o mercado refere-se, em um primeiro nível, à capacidade do setor de suprir, mobilizando recursos privados, a demanda de massa por ensino superior. O mercado e a dinâmica da competição entre os próprios estabelecimentos privados são determinantes na ocorrência dos grandes movimentos de expansão e estagnação que se verificam na trajetória do setor privado no país nos últimos trinta anos. As direções seguidas pelo setor privado de ensino superior consistem, em primeiro lugar, na ampliação da oferta de cursos da área das ciências sociais aplicadas, sobretudo Direito e Administração, e em suprir uma demanda de formação de profissões liberais de prestígio nas áreas de ciências exatas e tecnológicas, como as de engenharia, e na área da saúde, em especial com cursos de Medicina e Odontologia. Na segunda direção tem-se a ampliação do número

de cursos mediante a fragmentação das carreiras, em geral das áreas de ciências sociais aplicadas e da saúde com a oferta dos cursos de tecnólogos.

Este crescimento do número de cursos é evidenciado analisando-se a Figura 1. Em 2009, existiam no Brasil 19.599 cursos de graduação em IES privadas e 8.228 cursos em IES Públcas.

Figura 1 – Número de cursos de graduação presenciais segundo a categoria administrativa da IES – Brasil.



Fonte: INEP (2010).

As opções de escolha do aluno ao ingressar no ensino superior são muitas. De um modo geral, a relação candidato inscrito no processo de seleção por vaga oferecida situa-se em 2,15. Há de se destacar que, em alguns casos, o aluno se inscreve em vários processos seletivos. Do total de vagas oferecidas em 2010, 40% delas se concentravam em apenas três subáreas.

Na área das Ciências Sociais, Negócios e Direito, os cursos de Gerenciamento e Administração ofereceram 597.838 vagas e teve 290.355 alunos ingressantes, e o curso de Direito ofereceu 218.752 vagas, sendo que 159.377 alunos ingressaram. Já na área da Educação, em geral, todos os cursos classificados como da área de educação, inclusive os cursos de Formação de professor de matérias específicas, ofereceram 570.616 vagas e teve 263.950 ingressantes.

Embora a perspectiva de crescimento potencial do ensino superior brasileiro seja grande, na prática a demanda efetiva, isto é, a ocupação das vagas ofertadas

não vem crescendo muito. Já pode estar ocorrendo um superdimensionamento do sistema, conforme Tabela 3, que se manifesta nas mais de um milhão e seiscentas mil vagas não preenchidas no ano de 2008.

Tabela 3 – Vagas oferecidas (vestibular e outros processos seletivos) e não preenchidas nos cursos de graduação presenciais – Brasil (1980 /2010).

Anos	Vagas oferecidas		Vagas não preenchidas		Percentual de vagas não preenchidas	
	Total	Privada	Total	Privada	Total	Privada
1980	404.814	277.874	48.147	38.621	11,9%	13,9%
1985	430.482	289.208	66.486	66.572	15,0%	23,0%
1990	502.784	347.775	95.636	66.766	19,0%	19,2%
1995	610.355	432.210	99.978	79.845	19,3%	18,5%
2000	1.216.281	970.665	318.724	306.191	26,2%	31,5%
2005	2.435.987	2.122.619	1.038.706	1.014.019	42,6%	47,8%
2008	2.985.137	2.641.099	1.479.318	1.442.593	49,6%	54,6%
2009	3.164.679	2.770.797	1.653.291	1.613.740	52,2%	58,2%
2010	3.120.192	2.674.855	1.529.980	1.493.205	49,0%	55,8%

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010).

Regionalização e perfil docente

No que se refere à desconcentração regional, verifica-se que a região Sudeste concentra a maior parte das IES do país (49%), seguida da região Nordeste (18%). A análise da distribuição regional das matrículas do ensino superior, conforme Tabela 4, mostra que as instituições, matrículas e cursos deste nível de ensino se concentram nas regiões de maior poder aquisitivo, revelando acentuada desigualdade regional.

Outra tendência que tem acompanhado a desconcentração regional dos estabelecimentos privados de ensino superior é sua interiorização nos estados. Segundo Fontelles (2006), a interiorização nos estados é resultado de uma mudança de cenário devido à necessidade de promover a melhoria de vida das populações distantes dos grandes centros urbanos, possibilitando aos jovens o acesso ao ensino superior sem precisarem sair de seu local de origem.

Tabela 4 – Distribuição de IES, alunos matriculados e cursos no ensino superior (presencial) por região – Brasil – 2010.

Regiões	IES		Alunos matriculados		Cursos	
Norte	146	(6%)	352.358	(6%)	2.066	(7%)
Centro Oeste	244	(10%)	495.240	(9%)	2.530	(8%)
Sul	386	(16%)	893.130	(16%)	5.606	(19%)
Nordeste	433	(18%)	1.052.161	(19%)	4.894	(17%)
Sudeste	1.169	(49%)	2.656.251	(48%)	13.481	(47%)
Total	2.378	(100%)	5.449.120	(100%)	28.577	(100%)

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010).

Sobre interiorização, Mello (2008) ressalta que, para que este processo ocorra, é necessário enfrentar três obstáculos:

- A formação e fixação, em número suficiente, de uma massa crítica de doutores atualizados com os padrões mais avançados do estado da arte, nos vários campos do conhecimento – condição já alcançada pelas universidades nos centros mais desenvolvidos;
- Acesso a todo o acervo do saber universal acumulado e disponível, a assimilação de uma cultura acadêmica que priorize experimentos científicos, conteúdos programáticos de formação intelectual e atividades de extensão voltados para os problemas do desenvolvimento regional;
- Uma configuração organizativa inovadora, flexível e eficiente, que permita democratizar o acesso à educação superior e continuada às populações mais afastadas dos grandes centros urbanos – inclusive aos assim denominados ‘ povos da floresta’ –, possibilitando-lhes, no seu próprio meio e contexto, as oportunidades de crescimento pessoal, intelectual e profissional, as iniciativas inovadoras e criativas e a invenção das alternativas ao desenvolvimento local.

Conforme Juliatto (2008), alguns princípios fundamentais que devem guiar o empenho institucional para interiorização da universidade são: 1) qualidade com sustentabilidade; 2) transparéncia, ou seja, abertura à comunidade; 3) sintonia social ao atender as demandas regionais e sociais; 4) resgate da dívida histórica e social; 5) participação do setor público na forma de isenção tributária, recursos para a pesquisa e, sobretudo, compreensão e aceitação do compromisso social.

Na Tabela 5 são mostradas as funções dos docentes por titulação, por organização acadêmica. É possível observar que o maior número de docentes tem a titulação de Mestrado, ressaltando que o doutorado é a titulação menos numerosa. Quanto à organização, destaca que nas universidades, o maior número de docentes apresenta doutorado; nos centros universitários, os docentes com mestrado representam a maioria, em torno de 46%.

Tabela 5 – Funções docentes em exercício, por titulação e organização acadêmica – Brasil.

Titulação	Universidades		Centros Universitários		Faculdades	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até especialização	49.197	25,13%	13.198	37,24%	60.982	48,12%
Mestrado	65.583	33,50%	16.645	46,97%	52.140	41,15%
Doutorado	80.984	41,36%	5.597	15,79%	13.600	10,73%
Total	195.764	100	35.440	100,00%	126.722	100,00%

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010).

Nas faculdades, a presença de docentes com “até especialização” representa uma porcentagem maior, chegando a 48%. Em relação à titulação, apesar do crescimento da pós-graduação no Brasil, o percentual de docentes graduados e especialistas reduziu apenas 11 pontos percentuais no período analisado. Em 2002, eram 45% do total de professores e, em 2010, os professores com estas titulações representavam 34% do total, sendo ainda a titulação que predomina nas IES brasileira, sobretudo nas Faculdades.

Diante desta expansão de IES, de cursos e de estudantes matriculados é de se esperar um aumento do número de docentes como mostra a Tabela 6. A evolução do ano 2002, para o ano de 2008, foi de aproximadamente 40%, uma vez que o número de 227.844 docentes em 2002 saltou para 366.882 em 2010.

Tabela 6 – Evolução dos números de docentes em exercício e relação aluno/docente.

Ano	Brasil		Privado		
	Total docente	Relação aluno/professor	Total docente	Docente Tempo integral	Relação aluno/professor
2001	219.947	13,8	128.997	21.838	16,2
2002	242.475	14,5	150.260	24.460	16,2
2003	268.816	14,6	172.953	25.325	15,9
2004	279.058	15,1	185.258	26.812	16,2
2005	292.504	15,6	194.471	32.224	17,0
2006	302.006	16,1	201.280	33.127	18,0
2007	317.041	16,5	208.213	37.614	18,8
2008	321.493	18,0	209.599	39.508	20,3
2009	340.817	17,4	217.840	46.894	20,3
2010	345.335	18,4	214.546	51.413	22,0

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010).

Segundo Ribeiro (2011), esses aspectos, relacionados com a organização acadêmica, exigem, do processo de avaliação e principalmente dos avaliadores, a compreensão das consequências dessas características sobre o bom funcionamento dos cursos e das instituições formadoras. Conforme Gramani (2008), se a IES não conseguir fidelizar seus clientes, a rotatividade será muito alta. Com isso a fragilidade com a concorrência também cresce, o que pode até ocasionar a falência do negócio.

Políticas públicas implementadas a partir dos anos 2000

Outra política marcante foi o aumento contínuo da educação a distância ancorada em ambientes interativos. O número de cursos de graduação a distância aumentou de maneira significativa nos últimos anos. Em 2009, as instituições ofereceram 279 cursos de graduação a distância. Conforme Tabela 7, o número de matrículas em 2002 era 40.714, e, em 2010, este número aumentou para 930.179 alunos.

Tabela 7 - Evolução do número de matrículas na educação à distância, sua evolução sobre o total das matrículas, o número de matrículas nas IES privadas e seu percentual.

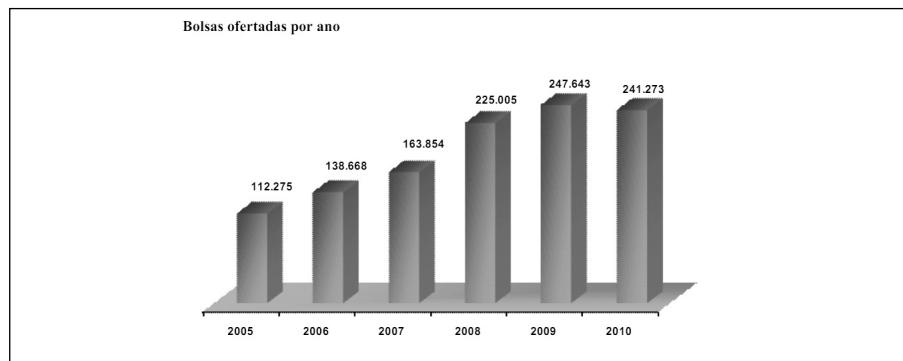
Ano	Matrículas EAD Total	% EAD	Matrículas EAD Privadas	% EAD Privadas
2001	5.359	0,18 %	0	0
2002	40.714	1,15 %	6.392	15,70
2003	49.911	1,25 %	10.107	20,25
2004	59.611	1,41 %	23.622	39,62
2005	114.624	2,50 %	60.127	52,45
2006	207.206	4,24 %	165.145	79,70
2007	369.766	7,04 %	275.557	74,52
2008	727.961	12,53 %	448.973	61,67
2009	838.125	14,07 %	665.429	79,39
2010	930.179	14,58 %	748.577	80,47

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010.)

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005). O programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda *per capita* familiar máxima de três salários mínimos.

De acordo com informações divulgadas no site do programa, o ProUni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2010, 748 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais. No ano de 2009, a oferta de bolsas teve seu número máximo, desde o início do programa, atingindo um total de 241.273 bolsas, divididas em totais e parciais. (Figura 2)

Figura 2 - Número de bolsas ofertadas por ano pelo PROUNI.



Fonte: Ministério da Educação (2010).

O PROUNI contou com a adesão inicial de 1.142 instituições de ensino superior, encerrando o ano de 2010 com a participação de mais de 1.400 instituições, sintetizando assim sua eficácia e reconhecimento social. No que se refere à modalidade de ensino, registra-se uma predominância do ensino presencial, responsável por 89,2% das bolsas, cabendo ao ensino a distância os outros 10,8%,

Vale ressaltar, que de acordo com a política de inclusão social do Governo Federal, o PROUNI reserva um percentual das bolsas aos afrodescendentes, indígenas e às pessoas com deficiência, oferta esta proporcional ao número desses cidadãos nos Estados da Federação.

Embora a maior oferta de vagas na graduação ocorra hoje no setor privado de ensino superior, a expansão desse setor apresenta sinais de esgotamento, principalmente pela saturação de mercado em várias profissões, pela inadimplência de alunos incapazes de arcar com o alto custo da educação superior e, sobretudo, pela impossibilidade de comprometer parte significativa da renda com o pagamento da mensalidade. Desta forma, a ampliação das vagas na educação superior pública torna-se imperativa para o atendimento da grande demanda de acesso à educação superior.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído pelo decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, busca dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. Este programa visa a estabelecer esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo Plano Nacional de Educação quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década (REUNI, 2007; ARAÚJO, 2010).

A Tabela 8 apresenta o acompanhamento da execução do número de cursos presenciais de graduação do conjunto das universidades federais no primeiro ano do programa REUNI nos períodos diurno e noturno. As informações relativas aos cursos de graduação presenciais projetados e aos 2.506 efetivamente criados indicam um percentual de execução na ordem de 98%.

Tabela 8 – Número de cursos de graduação em 2008.

Projetadas			Executadas			Diferenças		
Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
1.827	725	2.552	1.814	692	2.506	-13	-33	-46

Fonte: PINGIFES (2010).

De acordo com a Tabela 9, é possível observar o número de vagas nos cursos de graduação em 2008, atendidos pelo REUNI, comparando o projetado com o executado. O número de vagas em cursos presenciais de graduação totalizava 132.451, os projetos institucionais possibilitaram um aumento para 146.762, representando um acréscimo de 11%.

Tabela 9 – Número de vagas em graduação, atendidos pelo REUNI, nas IFES em 2008.

IFES	Projetadas			Executadas			Diferenças		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
Total	108.553	38.209	146.762	109.690	37.587	147.277	1.137	-622	515

Fonte: PINGIFES (2010).

Considerações finais

O setor de ensino superior brasileiro apresentou taxas significativas de crescimento no século passado, estando o desenvolvimento industrial brasileiro diretamente atrelado ao aumento da oferta de vagas. Contudo, este crescimento vem apresentando sinais de esgotamento, ocorrendo uma ociosidade no sistema que se manifesta nas vagas não preenchidas nos processos seletivos, apesar de haver uma demanda reprimida por ensino de graduação no Brasil, tendo em vista que, no ano de 2011, o número de matriculados no ensino médio totalizava 8.400.689 alunos, sendo 85,5 % em instituições públicas estaduais e 12,2 % em instituições privadas, e na educação básica totalizava 50.972.619 alunos, em sua maioria em estabelecimentos municipais (45,7%), estaduais (38,2%) e privadas (15,5%).

As políticas públicas têm um papel fundamental de ajustar a demanda e a oferta, uma vez que há indícios de que a renda é um dos grandes inibidores do preenchimento das vagas e da taxa de sucesso. Assim sendo, as políticas de expansão de vagas no setor

público, sobretudo com a interiorização de IES, e a concessão de bolsas de estudo e a facilidade de crédito para os alunos matriculados no setor privado são mecanismos de ajuste a fim de que mais brasileiros possam cursar e concluir a graduação. Cabe destacar a importância do REUNI como um programa de modernização das IES federais e, sobretudo, de expansão do ensino superior brasileiro.

Especificamente em relação ao setor privado, em 2009, das 2.770.797 vagas oferecidas nos processos de seleção de alunos, apenas 1.157.057 foram ocupadas, isto é, 41,8% foram preenchidas, evidenciando uma enorme capacidade ociosa, muito embora a IES privada apresente maior agilidade na execução das políticas públicas, com destaque para a EAD, direcionando seus investimentos na localização das unidades de ensino perto da residência dos alunos, facilidades de ingresso, e ampliação dos cursos superiores na modalidade tecnologia e sequencial. No entanto, esta ociosidade indica falta de planejamento e erro na definição das estratégias por parte das IES privadas que têm sido a de acirrar a concorrência entre si, através de agressivas campanhas publicitárias.

Referências

ARAUJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668., out./dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 de dez. 1968.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 de dez. 1996.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

CORBUCCI, P. R. *As universidades federais*: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: IPEA, ago. 2000. (Texto para Discussão n. 752).

CUNHA, L. A. C. R. *A universidade crítica*: o ensino superior na República populista. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983. 260 p.

_____. *A universidade temporânea*: o ensino superior da Colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.

FONTELES, C. M. *Educação Brasileira*: revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Brasília, DF, v. 28, n. 56/57, jan./dez. 2006.

GRAMANI, M. C. N. A influência da qualidade na atratividade de instituições de ensino superior com capital aberto. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v.16, n. 60, p. 437-454. 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse *Estatística da Educação Superior Graduação*. Brasília, DF: 2010. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2010.

JULIATTO, C. I. As universidades comunitárias e o processo de interiorização. *Educ. Bras.*, Brasília, DF, v. 30, n. 60/61, p. 37-64, jan./dez. 2008.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 106, p. 15-35. 2009.

MELLO, A. F. *A interiorização da universidade na Amazônia*: um desafio nacional. *Educ. Bras.*, Brasília, DF, v. 30, n. 60/61, p. 9-35, jan./dez. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Bolsas ofertadas por ano*. Brasília, DF: SISPROUNI, 2010. Disponível em: <http://prounipor_tal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf>. Acesso em 05/10/2011.

OLIVEIRA, M. M. As origens da educação no Brasil da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização do ensino. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ*, Rio de Janeiro,v.12, n. 45, p. 945-958, 2004.

PINGIFES. Plataforma de Integração de Dados das IFES: coleta de dados: ano-base 2010. Disponível em: <http://pingifes.mec.gov.br/pingifes/index.php?option=com_content&task=view&id=139&Itemid=38>. Acesso em 15/03/2011.

REUNI. *Reestruturação e expansão das Universidades Federais*. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2010.

RIBEIRO, J. L. L. S. Avaliação das universidades brasileiras: as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. *Avaliação*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 57-71. 2011.

SAMPAIO, H. M. S. *O Ensino Superior no Brasil*: o setor privado. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SARMENTO, D. C. A universidade brasileira. *Educação Brasileira*, Brasília, DF, v. 13, n. 26, p. 129-145. 1996.

SCHWARTZMAN, J; SCHWARTZMAN, S. O ensino superior privado como setor econômico. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <www.schwartzman.org.br>. Acesso em: 24 jul. 2010.

SCHWARTZMAN, S. *Tradição e modernidade da universidade brasileira*. São Paulo. 1990. (Mimeoografado).

SENHORAS. E. M.; TAKEUCHI. K. P.; TAKEUCHI. K. P. A Análise estrutural do Ensino Superior Privado sob perspectiva. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 3., 2006. Anais... Resende: SEGeT, 2006.

VAHL, T. R. Estrutura e gerenciamento das universidades brasileiras. In: _____. *Temas de administração universitária*. Florianópolis: OEA/UFSC, 1991, p. 111-134.

Recebido em: 23/05/2011

Aceito para publicação em: 18/08/2012

