

# EVOLUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

---

*José Vieira Sousa\**

*Maria Marta do Couto P. Rodrigues\*\**

*Marcos Felipe Ferreira\*\*\**

**Resumo:** O presente artigo aborda o processo histórico de surgimento e de evolução da Educação Superior brasileira, bem como os condicionantes sociopolíticos e ideológicos de cada contexto, destacando de forma especial as influências neoliberais e a interferência dos organismos internacionais. A tese defendida é de que, nas duas últimas décadas, houve acelerada expansão e diversificação da Educação Superior com forte incentivo e facilitação da participação do setor privado, muitas vezes de qualidade duvidosa. Dessa forma, resta o desafio de se pensar políticas de expansão da educação nesse segmento, sem abrir mão da qualidade necessária para a formação adequada às exigências da sociedade contemporânea.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Brasil. Evolução. Expansão. Diversificação.

## EVOLUTION AND RECENT CHANGES IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

**Abstract:** This article addresses the historical process of the emergence and evolution of Brazilian higher education, as well as the socio-political and ideological conditions in each context, especially highlighting neoliberal influences and the interference of international organizations. The argument is that in the last two decades there has been rapid expansion and diversification of higher education with strong encouragement and facilitation of private sector participation, often of dubious quality. Thus, there remains the challenge to think of educational policies relative to the expansion of this segment, without compromising the quality required for proper education according to contemporary society demands.

**Keywords:** Higher education. Brazil. Evolution. Expansion. Diversification.

---

\* Doutor em Sociologia. Professor da Universidade de Brasília (Programa de Pós-Graduação em Educação).

\*\* Doutoranda em Educação (Universidade de Brasília). Professora do Centro Universitário de Patos de Minas.

\*\*\* Especialista em Ciência da Computação e mestrando em educação pela Universidade de Brasília. Professor do Centro Universitário Euro-Americano – DF.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A abordagem das questões educacionais passa necessariamente pela consideração do tempo e do espaço nos quais as políticas e as práticas educativas são refletidas, decididas, construídas e vivenciadas. No que tange à Educação Superior, os condicionantes sociopolíticos e ideológicos, inerentes a cada contexto histórico, são múltiplos, desafiadores e complexos.

Dessa forma, a Educação Superior nascida tardiamente em terras brasileiras teve que lidar, desde seus primórdios, com questões inusitadas que a realidade lhe apresentava. O seu surgimento ocorreu somente no início do século XIX, de forma lenta e desarticulada, desprovido de um projeto de universidade articulado às necessidades e aos anseios da sociedade brasileira. No entanto, na segunda metade do século XX, presencia-se uma expansão acelerada, com facilitação e incentivo da participação do setor privado nesse segmento educacional, fato este que tem se arrastado até dos dias de hoje.

Nessa perspectiva, o presente estudo objetiva descrever e analisar o processo de evolução e crescimento da Educação Superior do país, enfatizando as políticas de expansão definidas para esse nível educacional.

Para tanto, o texto está estruturado em três blocos de abordagens. Na primeira parte, são enfatizadas as principais políticas e diretrizes que nortearam a evolução histórica da Educação Superior brasileira. Em seguida, situa-se a discussão, a partir da década de 1980, destacando as influências neoliberais e a interferência dos organismos internacionais no ensino superior. No terceiro bloco, abordam-se as tendências mais recentes dos processos de expansão e diversificação da Educação Superior brasileira, procedendo a análises quantitativas de sua expansão, no período entre 2001 e 2009.

### 1 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: SURGIMENTO TARDIO E EVOLUÇÃO

Para compreender a Educação Superior brasileira no contexto atual, faz-se necessário lançar o olhar para seus primórdios, elucidando as condições e os fatores do contexto histórico-político que determinaram a sua criação e expansão. Nesse sentido, Cunha (2003) considera que quaisquer prognósticos sobre os rumos da Educação Superior do país pressupõem lançar o olhar para as transformações sociopolíticas tanto do Estado brasileiro, quanto de outros países. “A previsão da direção da mudança no campo do ensino superior no Brasil é uma tarefa bastante arriscada, já que não se pode considerá-la independentemente dos processos de

mudança sócio-política, nos contextos nacional e internacional, ambos passando por grandes turbulências” (CUNHA, 2003, p. 195).

No contexto atual, a dimensão quantitativa por si só representa um desafio a ser considerado no árduo exercício de combinar expansão e qualidade. De acordo com os dados oficiais, em 2009, o número de matrículas na Educação Superior brasileira aumentou, em sete anos, considerando o período entre 2002 e 2008, passando de 3,5 milhões para 5,9 milhões, formando, a cada ano, quase um milhão de alunos (INEP, 2011). Segundo a mesma fonte, os 5.954.021 alunos da Educação Superior brasileira estavam matriculados, no mesmo ano, em 28.671 cursos de graduação presencial e à distância. Esses cursos estavam distribuídos em 2.314 instituições de educação superior (IES), sendo 245 públicas e 2.069 privadas.

No biênio 2008/2009, houve crescimento de 3,8% no número de instituições públicas e 2,6% no daquelas de natureza privada. Do ponto de vista da organização acadêmica, nesse último ano, havia 186 universidades, 127 centros universitários, 1.966 faculdades e 35 institutos federais.

Diante de dados estatísticos desse porte, reveladores do crescimento e da expansão da Educação Superior brasileira, faz-se necessário considerar que ainda existe muito por fazer, tanto no sentido de ampliar o acesso e assegurar a permanência nesse nível de educação, quanto em garantir sua qualidade. Dessa forma, é pertinente afirmar que a Educação Superior, no país, continua em processo de construção e de consolidação, tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo.

A história da Educação Superior, no Brasil é marcada por tensões permanentes entre polos distintos, como público/privado, padronização/diversificação, democratização/elitização e qualidade/quantidade. Por outro lado, é importante ressaltar que, desde o seu nascedouro, esse nível educacional teve que enfrentar as condições políticas que permearam o Estado brasileiro em seus períodos de transição, ficando assim dependente do entendimento dos governantes.

No período colonial, segundo Cunha (2003), existiam, no Brasil, apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia, oferecidos pelos jesuítas, uma vez que Portugal impedia o desenvolvimento do ensino nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir para os movimentos de independência.

Com a proibição da criação de universidades na colônia, Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América. (CUNHA, 2003, p. 152).

Nesse cenário, as famílias com poder aquisitivo e privilegiadas enviavam seus filhos à Europa para darem continuidade aos estudos, garantindo, assim, a sua formação acadêmica em nível superior. Na realidade, o ensino superior brasileiro só passou a existir em instituições formais com a vinda da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808. Nesse sentido, Masetto (1998, p.9-10) explicita que

[...] com a transferência da corte portuguesa para o Brasil e a interrupção das comunicações com a Europa, surgiu a necessidade de formação de profissionais que atendessem a essa nova situação e, por conseguinte, a exigência de criação de cursos superiores que se responsabilizassem por essa formação. Na década de 1820, criaram-se as primeiras Escolas Régias Superiores: a de direito em Olinda, estado de Pernambuco; a de medicina em São Salvador, na Bahia; e a de Engenharia, no Rio de Janeiro. Outros cursos foram criados posteriormente como os de agronomia, química, desenho técnico, economia, política e arquitetura.

O ensino superior brasileiro nasceu fragmentado em diferentes instituições e localidades, com faculdades profissionais. Os primeiros cursos superiores, no Brasil, foram criados, no início do século XIX, nas áreas de Engenharia, Medicina e Direito, com o objetivo de formar os quadros de profissionais requeridos pela Corte.

Por muito tempo, a Educação Superior brasileira foi privilégio de poucos. Mesmo com a introdução dos primeiros cursos no país, ela continuou sendo elitizada, voltada para a formação profissionalizante e oferecida em escolas isoladas.

Com a Proclamação da República, em 1889, as discussões sobre a Educação Superior, especificamente sobre as universidades, se intensificaram, fazendo com que vários projetos fossem apresentados, propondo sua criação no Brasil.

Segundo Cunha (2003, p.158), “[...] o período que vai da reforma de 1891 até 1910, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores: nove de Medicina, Obstetrícia, Odontologia e Farmácia; oito de Direito; quatro de Engenharia; três de Economia e três de Agronomia.”

O mesmo autor credita o surgimento da universidade brasileira, em parte, a um ato do poder legislativo, na emenda ao orçamento de 1915, autorizando o presidente da República, quando julgasse conveniente, a reunir em universidades as faculdades federais existentes no Rio de Janeiro.

Nessa perspectiva, a Universidade do Rio de Janeiro pode ser considerada a primeira universidade brasileira, criada a partir desse modelo, em 1920, com

a aglutinação das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito. Vale ressaltar que, em 1937, essa universidade foi transformada em Universidade do Brasil, passando a ser referência e modelo a ser seguido por todas as instituições e cursos superiores que fossem criados a partir de então. Essa prática de reunir estabelecimentos profissionais de ensino superior pré-existentes para a formação de universidades perdurou pelas décadas seguintes, e ainda nos dias de hoje é possível deparar tal situação.

Entre as relevantes iniciativas empreendidas, na década de 1930, em relação à Educação Superior brasileira, merece destaque a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934. A USP surgiu da união da recém-criada Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras com as já existentes Escola Politécnica de São Paulo, Escola Superior de Agricultura, Faculdade de Medicina, Faculdade de Direito e Faculdade de Farmácia e Odontologia.

Em 1945, ao fim do Estado Novo, o território brasileiro contava com cinco universidades, a saber: Universidade do Brasil, Universidade de São Paulo, Universidade do Rio Grande do Sul, Universidade de Minas Gerais e Universidade Católica do Rio de Janeiro. Em geral, essas universidades eram basicamente instituições de ensino e se limitavam a espaços de práticas de ensino, sem grandes compromissos com a pesquisa e a extensão.

A ruptura com esse modelo de universidade comprometida basicamente com o ensino se deu, segundo Cunha (2003), em função da criação de três instituições – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A SBPC, criada no ano de 1948, em São Paulo, foi um espaço importante no intercâmbio de pesquisas entre pesquisadores brasileiros e na busca de apoio e financiamento do Estado e da sociedade para projetos de pesquisas nas diferentes áreas do saber. Por sua vez, CNPq e Capes, órgãos criados no início dos anos de 1950, passaram a dar importante contribuição na formação dos pesquisadores brasileiros e, conseqüentemente, na estruturação da universidade como espaço de produção de conhecimento.

Com a criação dos três órgãos supracitados, voltados exclusivamente para questões e interesses da Educação Superior, os professores e pesquisadores das universidades brasileiras ampliaram o intercâmbio com pesquisadores de outros países e, portanto, passaram a ter oportunidade de conhecer e conviver com outros tipos de organizações de ensino superior.

Dessa forma, as mudanças no ensino superior brasileiro, além de inúmeras, foram muito rápidas, nas décadas de 1960 e 1970, desencadeando a massificação,

uma vez que a educação passou a ser vista como um grande negócio, minimizando, inclusive, a responsabilidade do Estado de seu dever de oferecê-la ou de expandir a sua oferta. Além disso, tornou-se comum a prática de isenção fiscal, por parte do Estado, para os empresários da área educacional e, conseqüentemente, a expansão desenfreada de IES privadas.

Do ponto de vista da política educacional, a maioria dos estabelecimentos privados e isolados de ensino surgiu da proliferação de IES, a partir dos anos de 1970, e até hoje, inúmeros deles apresentam deficiências na formação acadêmica oferecida aos alunos. Sob esse ângulo, é pertinente destacar que um conjunto bastante expressivo deles está voltado para a formação aligeirada dos estudantes, por meio apenas da transmissão ensejada pelo ensino, imperando, na maioria das vezes, o descompromisso com a prática da pesquisa.

## 2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS DE 1980: INFLUÊNCIAS NEOLIBERAIS E INTERFERÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Avançando para a década de 1980, percebe-se que, nessa época, o Brasil começa a adequar-se ao modelo neoliberal. As ideias privatistas já existentes foram, nesse momento, incrementadas pelos discursos e orientações neoliberais, as quais passam a levar, para dentro das instituições de ensino, a lógica da produção mercantil. “O processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública.” (DOURADO, 2002, p. 235).

Na década de 1990, respaldados pelas críticas neoliberais ao Estado intervencionista, os governantes brasileiros enfatizam a necessidade de menor atuação e controle estatal em relação às políticas sociais, como condição para o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, defendem a necessidade de uma reforma do Estado em consonância com os paradigmas neoliberais. Referindo-se ao projeto dessa reforma, defendido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Dourado (2002, p.236) assim se posiciona:

Consustanciando essa lógica, propõe ainda o enxugamento da máquina estatal e privatização de bens e serviços em que a reforma do Estado é entendida como superação de “visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista” por meio da transferência da produção de bens e serviços “à sociedade, à iniciativa privada”.

As políticas adotadas pelo governo de FHC ocasionaram consequências desastrosas e impactantes para a Educação Superior, tais como: (i) sucateamento das universidades públicas, em função dos cortes e verbas; (ii) não abertura de concursos públicos para professores e técnico-administrativos; (iii) excessiva expansão da Educação Superior privada com verba pública. Nesse cenário, é pertinente também lembrar o papel dos organismos internacionais que contribuíram para a implantação das políticas educacionais neoliberais no Brasil, de modo particular o Banco Mundial. Ao se referir ao Banco Mundial, o referido autor afirma que

[...] é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação. [...] esses indicadores revelam o caráter utilitarista presente nas concepções do Banco Mundial para a educação, pois fragmentam, desarticulam a luta pela democratização da educação em todos os níveis, entendida como um direito social inalienável. (DOURADO, 2002, p. 238-239).

Nas políticas propostas pelo Banco para a educação, fica evidente a visão reducionista à dimensão econômica, focada exclusivamente no custo/benefício. Embora suas políticas, em geral, priorizem a destinação dos seus recursos para a Educação Básica, ele não tem deixado de prescrever orientações a serem seguidas pelos governantes dos países da América Latina, incluindo também o Brasil, em relação à Educação Superior.

Neste sentido, é fundamental destacarmos as recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), cujas prescrições são claras no sentido de: 1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como, pela garantia de um padrão de qualidade a esse nível de ensino; 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais,

visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação); 5) diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não universitárias; entre outras. (DOURADO, 2002, p. 240).

É necessário reconhecer, ao longo do processo histórico, as mudanças realizadas pelos governantes, norteadas pelas recomendações supracitadas, bem como os instrumentos e as estratégias utilizadas na legitimação dessas prescrições, de modo particular em relação à Educação Superior. Nesse sentido, é pertinente destacar a Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, como os dois principais balizadores das mudanças propostas pelo governo de FHC.

No que diz respeito ao disposto pela referida LDB para a Educação Superior, as orientações apresentadas, nos artigos 43 ao 57, estão permeadas por um misto de flexibilização e descentralização, de um lado, e de padronização e controle, de outro lado, prevendo procedimentos avaliativos uniformizados.

No entanto, a partir da promulgação dessa lei, de forma especial nos artigos supracitados, as características requisitadas das universidades ficaram mais explícitas, principalmente em relação ao seu corpo docente. A lei prevê que, pelo menos, um terço do corpo docente tenha titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e que a mesma proporção tenha o regime de trabalho de tempo integral.

Outro fato importante ocorrido no governo de FHC foi a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1995, o qual, entre outras funções, assumiu a incumbência de deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico das IES. Destaca-se, ainda, a criação do Exame Nacional de Cursos, conhecido também como “provão”, pela Lei nº 9.131, de 1995, com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes e, conseqüentemente, a avaliação do ensino de graduação.

Em atendimento ao previsto no artigo 87, no parágrafo 1º, da LDB 9.394/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado no início da década de 2000; no entanto, segundo Severino (2008), o plano parecia não estar entre as prioridades do governo de FHC, uma vez que a primeira versão apresentada à Câmara dos Deputados foi elaborada por um movimento da sociedade civil organizada. Também é preciso considerar que a aprovação do PNE ocorreu mais



no sentido de cumprir os dispositivos legais da Constituição Federal, de 1988, e da LDB, de 1996, que previam a sua criação. Dessa forma, o descaso era tamanho que não houve nem definição e aprovação de recursos financeiros para a sua implantação, fazendo com que o Plano se limitasse mais a uma carta de intenções.

No entanto, cumprir essa determinação legal, [...] parece que não era intenção claramente assumida pelo governo da época, tanto que quem primeiro encaminha à Câmara dos Deputados um Projeto de Plano foi a própria sociedade civil organizada, a partir de iniciativas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Quando protocolado esse projeto, o governo desengaveta o seu, que passou a ser então um anexo do Projeto da Sociedade. A ofensiva governamental e a postura pouco autônoma dos deputados logo fizeram prevalecer o projeto oficial, impondo a concepção do Executivo. E mais uma vez esse documento legal tende a limitar-se a declarações de intenções, pois mecanismos concretos de financiamento não foram definidos. [...] Também não foram elaborados os Planos Estaduais de Educação que deveriam, por força da própria Lei do PNE [...]. No que diz respeito ao ensino superior, o Plano estabelece como meta atingir 30% de matrículas em dez anos. (SEVERINO, 2008, p.81-82).

Tudo indica que o pouco empenho, nesse caso, está relacionado com o hábito de descomprometimento de término de governo, tão comum aos nossos políticos em fim do mandato, pois 2001 era o penúltimo ano de governo do segundo mandato de FHC (1999-2002).

Terminado o governo de FHC, assume a Presidência da República, em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, ocupando o cargo também por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010). Vale lembrar que, durante o governo do presidente Lula, três ministros passaram pelo Ministério da Educação. De 1º de janeiro de 2003 a 27 de janeiro de 2004, o ministro da educação foi Cristovam Buarque. Com a saída de Cristovam Buarque, assumiu o Ministério da Educação Tarso Genro, ali permanecendo até julho de 2005. Com o afastamento de Tarso Genro, foi nomeado para a pasta Fernando Haddad, permanecendo nesse cargo até o final do governo Lula. Como se verifica, Haddad permaneceu por mais de cinco anos à frente do MEC, durante o mandato do presidente Lula.

Quanto às políticas do governo Lula para a Educação Superior, essas se iniciaram com a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), nomeado pelo Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003, quando

Cristóvam Buarque ainda estava à frente do Ministério da Educação. Esse Grupo foi encarregado de analisar a situação da Educação Superior brasileira, de forma especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e apresentar um plano de ação. O referido Decreto explicita as funções do GTI logo em seu primeiro artigo.

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de, no prazo de sessenta dias a contar da publicação deste Decreto, analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

Parágrafo único. O plano de ação a que se refere o caput deverá contemplar, entre outros aspectos, medidas visando a adequação da legislação relativa às IFES, inclusive no que diz respeito às suas respectivas estruturas regimentais, bem assim sobre a eficácia da gestão, os aspectos organizacionais, administrativos e operacionais, a melhoria da qualidade dos serviços e instrumentos de avaliação de desempenho.

(BRASIL, 2003).

Segundo Otranto (2006), o relatório final do GTI foi divulgado, extraoficialmente, em dezembro de 2003. O documento é composto de quatro partes, enfocando ações emergenciais, autonomia universitária, complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária, então proposta. O texto se inicia reconhecendo a situação de crise da Educação Superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos quanto à sua origem. Em seguida, procura demonstrar que a crise já está atingindo, também, as instituições privadas, que viveram uma expansão acelerada, a partir da segunda metade da década de 1990, e, à época, encontravam-se ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada dos estudantes e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas. Após esse preâmbulo, o documento aponta as soluções: um programa emergencial de apoio à Educação Superior, especialmente às universidades federais, e uma reforma universitária mais profunda (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, a reforma pretendida, segundo Trópia (2007), teria que perseguir quatro objetivos: (i) ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes; (ii) educação à distância; (iii) autonomia universitária; (iv) financiamento.

As propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial para a Educação Superior, no governo Lula, vêm, de certa forma, legitimar a reforma

de Estado iniciada na segunda metade dos anos noventa, a qual propunha uma nova concepção de Estado moderno. De acordo com Bresser-Pereira (1996), seu idealizador, essa Reforma implicaria novas funções para o Estado, que deveria ser um “Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor.” (p.20)

A autonomia universitária prevista no relatório-diagnóstico do GTI ilustra bem essa postura do Estado visando à transferência de responsabilidades, uma vez que delega à própria universidade pública o desafio de superar a crise financeira que a assola, por meio da liberdade que é dada às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) para captar e administrar recursos, inclusive oriundos de fontes privadas. Nessa mesma vertente, o Estado justifica a impossibilidade de atender à demanda pela Educação Superior e propõe a educação à distância como alternativa para a democratização do acesso a esse nível educacional.

O certo é que o diagnóstico produzido pelo GTI e as ações sugeridas e incorporadas ao Anteprojeto de Reforma Universitária foram levadas ao conhecimento público para discussões, gerando inúmeras críticas. No entanto, como era de se esperar, houve as mais diversas reações de diferentes segmentos em relação à proposta apresentada. Nesse cenário, merecem destaque as contraposições levantadas pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), segundo as quais os reais objetivos da reforma conduziam para: (i) a privatização do sistema federal de educação superior; (ii) a restrição da autonomia das universidades públicas; (iii) o aumento da autonomia das IES privadas, entre outros. Em agosto de 2004, esse Sindicato explicita as insatisfações dos profissionais das IES federais.

O ANDES-SN defende com todas as suas forças o direito de todos os que possuem um rosto humano à educação pública, gratuita e de alta qualidade em todos os níveis. Mais do que um intangível bem público, a educação é um dever do Estado. É inadmissível, para o ANDES-SN, que o mercado seja convocado pelo governo federal para garantir esse direito humano fundamental. O mercado nunca socializou direitos e jamais poderá fazê-lo.

A defesa da tese de que o setor privado é “notoriamente mais eficiente” e que, portanto, a expansão deverá ter como eixo o fortalecimento das instituições particulares, por meio de parcerias entre o setor público e o privado [...], apagando as distinções entre as esferas pública e privada é, para o ANDES-SN, o principal tema de discussão da agenda da educação superior. (ANDES-SN, 2004, p. 6).

No entanto, ao mesmo tempo em que o anteprojeto de reforma de Educação Superior, com seus respectivos princípios, era debatido e criticado por alguns segmentos sociais, as políticas do governo para esse nível de educação eram, paralelamente, implantadas.

Entre as políticas do governo Lula para a Educação Superior brasileira, definidas no período de 2003 a 2010, são abordadas, nesse estudo, as três consideradas como as mais relevantes, tanto em função da materialização e da sua permanência no contexto atual, quanto pelos impactos que elas têm ocasionado nesse nível educacional, a partir dos indicadores gerados.

Essas políticas estão voltadas, de forma especial, para a avaliação, a regulação e a expansão da Educação Superior no país, as quais estão materializadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, no Programa Universidade para Todos – ProUni e no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.

Conforme foi destacado anteriormente, durante os dois mandatos do Presidente Lula, compreendidos entre o ano de 2003 e o ano de 2010, estiveram à frente do Ministério da Educação três ministros, sendo cada um responsável pela apresentação e condução de propostas específicas. Dessa forma, o diagnóstico da situação da Educação Superior, no início do governo Lula, fora conduzida pelo Ministro Cristóvam Buarque. Quanto à criação do Sinaes e do ProUni, no ano de 2004, se deu na gestão do Ministro Tarso Genro. A instituição do Reuni, em 2007, ocorreu quando Fernando Haddad era então o Ministro da Educação.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) pode ser considerado como ponto marcante entre as políticas do governo Lula para a Educação Superior, tendo sido instituído pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, com a função de conduzir o processo de avaliação desse nível de educação. Em 9 de julho do mesmo ano, foi sancionada a Portaria Ministerial nº 2.051, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de avaliação propostos por esse Sistema. Logo em seu Art. 1º, § 1º, a referida lei explicita suas finalidades:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004a).

Embora a lei deixe clara a qualidade da Educação Superior como sendo a finalidade maior do Sistema de Avaliação, Trópia (2007) alerta que a criação do Sinaes com a função de garantir a avaliação das IES, dos cursos e dos alunos, também objetiva legitimar e robustecer o papel do Estado como regulador do sistema.

O seu objetivo oculto é ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo. Supostamente um indutor do aumento da qualidade de cursos e fiscalizador das instituições particulares, o SINAES serviria, na realidade, para coagir as IES a se adequarem ao modelo que está sendo implantado. (TROPIA, 2007, p. 6).

De acordo com sua respectiva legislação, o Sinaes deve garantir a avaliação da tríade: instituições de educação superior, cursos de graduação e desempenho dos estudantes.

No que tange à avaliação institucional, o artigo 3º, da referida Lei prevê: “§ 2º - Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*.” Dessa forma, o processo de autoavaliação é desenvolvido no âmbito de cada IES, sob a coordenação de sua Comissão Própria de Avaliação – CPA. Já a avaliação institucional externa é realizada pelas comissões de avaliadores designados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para efeitos de credenciamento<sup>1</sup>. As IES com o Índice Geral de Cursos – IGC<sup>2</sup> três, quatro ou cinco ficam dispensadas da avaliação *in loco* para fins de credenciamento.

Em relação à avaliação dos cursos de graduação, esses são avaliados *in loco* pelas comissões designadas pelo INEP, tanto para efeito de autorização quanto de reconhecimento, a partir de três dimensões, a saber: (i) Organização didático-pedagógica; (ii) Corpo docente; (iii) Instalações físicas. Os cursos com Conceito Preliminar do Curso – CPC<sup>3</sup> três, quatro ou cinco ficam dispensados da avaliação *in loco*, para fins de renovação de reconhecimento, tornando-se o CPC o conceito definitivo do curso.

E, por fim, o terceiro tripé do Sinaes consiste na avaliação da performance dos alunos das IES, por meio do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes – Enade, o qual objetiva avaliar: (i) o desempenho dos alunos, com relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de

graduação; (ii) o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional; (iii) o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial. A periodicidade máxima de aplicação do Enade, em cada área, é trienal, sendo a participação do aluno obrigatória, uma vez que o exame é considerado componente curricular obrigatório do curso.

O Sinaes merece ser identificado, também, como outra política legitimadora da proposta de reforma de Estado, dos meados dos anos 1990, pois, a partir dele, se deu ênfase à avaliação como procedimento de monitoramento das IES, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Dessa forma, o referido Sistema contribuiu para legitimar os princípios da Reforma empreendida com vistas à descentralização dos serviços e ao controle dos resultados.

O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi proposto pelo governo Lula, com o objetivo de ir ao encontro da grande demanda por acesso à Educação Superior gratuita, a qual não era atendida pelas IES públicas, e também objetivava atender à determinação do Plano Nacional de Educação/2001-2010, que estabeleceu um prazo de dez anos para o aumento de matrículas na Educação Superior, de 12% para 30%, devendo a participação do setor público ser igual ou maior que 40%.

Com o intuito de expandir a oferta da Educação Superior gratuita e, conseqüentemente, elevar o número de matrículas nesse nível educacional, o governo convoca as IES privadas tidas como filantrópicas ou sem fins lucrativos, as quais gozam de isenções fiscais, a se responsabilizarem nesse processo de expansão de vagas com gratuidade.

A idéia geral do PROUNI [sic] era de que, para terem direito à isenção fiscal, as IES privadas ficariam sujeitas a uma contrapartida, na forma de bolsas de gratuidade nos cursos superiores de graduação e seqüenciais de formação específica. Os beneficiados seriam estudantes provenientes de famílias de baixa renda, negros, indígenas e pardos, deficientes físicos e professores das redes públicas de ensino (neste caso, independentemente de situação financeira e racial). (CUNHA, 2007, p. 818-819).

Vale lembrar que, ainda na fase de discussão do Projeto de Lei do ProUNI, houve mudanças significativas, não ficando o Programa restrito às IES privadas sem fins lucrativos, mas estendendo-se às demais instituições privadas com fins lucrativos, contando que essas fizessem adesão, acatando as condições

estipuladas pelo Programa. O referido autor enfatiza os embates enfrentados pelo governo, desde as primeiras propostas de criação do Programa, já que o projeto original sofreu expressivas alterações com a finalidade de atender aos interesses dos gestores das IES privadas e, em consequência, garantir a aprovação dos seus embasamentos legais.

A primeira configuração do Programa Universidade para Todos foi o Projeto de Lei (PL) n. 3.582, enviado ao Congresso Nacional em maio de 2004. A pressa em implantar o programa, assim como a criação de um fato consumado, de modo que o Congresso não pudesse mudar muito a proposta do MEC, levou o Presidente a baixar a Medida Provisória (MP) n. 213, de 10 de setembro de 2004. Para facilitar a tramitação, a MP foi ao encontro de parte dos interessados das IES privadas, fortemente representadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Muito modificada no Congresso Nacional, a medida provisória resultou na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, sancionada quando já apareciam os primeiros efeitos do Programa, a partir da adesão de várias instituições. (CUNHA, 2007, p. 818).

Mesmo diante de tantos dissensos, o certo é que o ProUNI encontra-se, no contexto atual, devidamente regulamentado pelos dispositivos legais da Medida Provisória (MP) n.213 que instituiu o Programa Universidade para Todos, do Decreto n° 5.245, de 18 de outubro de 2004, que regulamentou a MP e a Portaria n° 3.268, de 19 de outubro de 2004, que estabeleceu os procedimentos para adesão das IES privadas ao Programa. E, por fim, em 13 de janeiro de 2005, o Programa passou a ser regulado na sua totalidade pela Lei n° 11.096/2005, cujo Art. 1° estabelece os critérios para a concessão de bolsas integrais e de bolsas parciais, de 50% ou de 25%, para estudantes de IES privadas com ou sem fins lucrativos.

Dando continuidade às políticas do governo Lula para a Educação Superior, enfatiza-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído por meio do Decreto n° 6.096, de 24 de abril de 2007. Esse Programa tem como objetivo principal, definido em seu Art. 1°, “[...] criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.”

O Programa prevê, ainda no seu art. 1°, como meta global, “§1° a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por

professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano”. Com essa meta, pressupunha-se que haveria racionalização dos gastos públicos, uma vez que seria elevado o número de alunos concluintes, bem como o número de alunos por docente. De acordo com o artigo 2º, do referido Decreto, o Programa se pauta pelas seguintes diretrizes:

- I – redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II – ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III – revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV – diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI – articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007).

Por essa lógica, o Reuni prevê maior volume de apoio financeiro às universidades federais que apresentarem projetos visando a reduzir as taxas de evasão, estimular a ocupação de vagas ociosas e aumentar vagas para ingressantes, de modo especial no turno noturno.

De acordo com o previsto no artigo 3º, do Decreto supracitado, à medida que cada universidade federal apresentar o seu plano de reestruturação, o Ministério da Educação liberará recursos financeiros para:

[Art. 3º...]

- I – construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;
- II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e
- III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.



Dessa forma, verifica-se, mais uma vez, a presença do Estado com menor responsabilidade pela manutenção e pela expansão da Educação Superior e com maior grau de regulação e controle, em nome da qualidade. A contrapartida para investimentos e concessão de financiamentos às IFES consiste no atendimento dos princípios estabelecidos pelo Estado os quais, na maioria das vezes, estão condicionados pela lógica mercadológica de qualidade. No entanto, para Cunha (2007), o Reuni pode significar uma oportunidade de crescimento no número de matrículas nas IES públicas, de modo especial nas federais.

Ainda que o REUNI tenha recebido críticas variadas, principalmente por não levar em conta as peculiaridades das universidades federais, ele pode ver a impulsionar o crescimento do alunado desse segmento do ensino superior. Em suma, o REUNI está para o segmento federal do setor público, assim como o PROUNI está para o setor privado. (CUNHA, 2007, p. 821).

Na realidade, a política de expansão das instituições federais, iniciada em 2007, representou um intenso esforço do governo de fortalecer o caráter público e estatal da Educação Superior, já que o Programa tem como objetivo contribuir também para que o setor público atinja o percentual de 40% das matrículas desse nível educacional, previstas no Plano Nacional de Educação de 2001-2010.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que o conjunto das políticas iniciadas em 2003 representa o início de um movimento singular na história da educação do país. Isto porque, pela primeira vez, preveem estratégias objetivando o crescimento de matrículas na Educação Superior, de forma especial na rede pública, oportunizando, assim, a um maior número de brasileiros usufruírem da excelência acadêmica desses espaços educacionais, concretizando, de certa forma, o real papel e as finalidades da universidade pública.

No entanto, ainda há muito por se fazer, uma vez que existem inúmeras fragilidades nas políticas recentes da Educação Superior, e estas ainda estão, portanto, muito aquém das necessidades do país, pois segundo estudos de Sguissardi (2009):

- (i) Cerca de 10% dos estudantes, na faixa etária entre 18 e 24 anos, têm se concentrado em IES privadas com o pior desempenho;
- (ii) Apenas 1% do PIB nacional tem sido investido nas IFES;

- (iii) A contratação de professores para as IFES, proposta pelo GTI, em 2003, de 5.100 docentes/ano, se efetivou no governo Lula apenas na proporção de 1.350 docentes/ano;
- (iv) A questão salarial de docentes e funcionários das IFES, nos últimos dez anos, tem gerado sucessivos e longos períodos de greves pelo reajuste dos seus vencimentos, desencadeando, assim, transtornos para o processo acadêmico universitário;
- (v) A intensa rotatividade dos docentes, no setor privado, de forma especial os doutores, submetidos a baixos salários e a condições de trabalho desfavoráveis;
- (vi) As incertezas que ainda persistem quanto à eficácia do ProUni que, por um lado, beneficia candidatos que, de outra forma, não teriam acesso à Educação Superior; mas, por outro lado, beneficiam e fortalecem IES de baixa qualidade.

Diante do exposto, é pertinente ressaltar a necessidade de políticas públicas de Educação Superior que zelem pelas condições favoráveis ao ensino, à pesquisa e à extensão universitária, em IES públicas ou privadas.

Nessa perspectiva, faz-se necessário empreender o exercício de antecipar análises e prognósticos, respaldados em elementos e indicadores estatísticos, quanto às tendências recentes que têm permeado a expansão e a diversificação da Educação Superior brasileira, visando ao delineamento de políticas e alternativas para esse nível educacional nas próximas décadas.

### 3 TENDÊNCIAS RECENTES DA EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A expansão privatista das vagas e a mercantilização do sistema foram alguns dos traços mais marcantes da Educação Superior brasileira, notadamente, a partir dos anos 1990. Essas características fundamentais ajudaram a delimitar o perfil dessa atividade no meio social e contribuíram para determinar um caminho, provavelmente, mais voltado para o atendimento de demandas do mercado de trabalho e aos interesses econômicos.

De acordo com Chaves (2008), os dois mandatos de cada um dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e de Luiz Inácio Lula

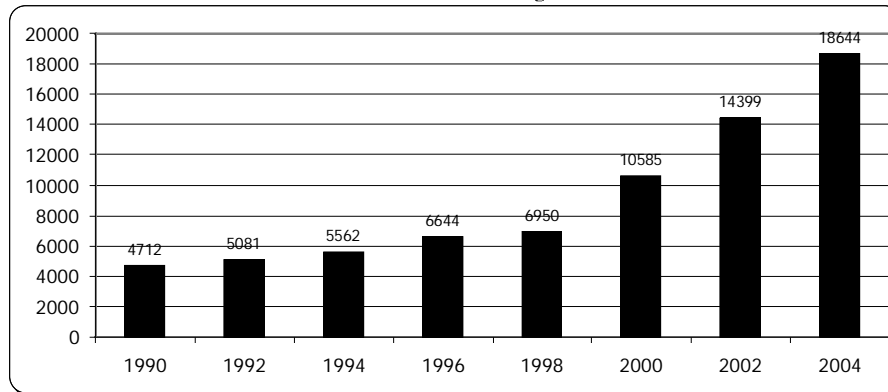
da Silva (2003-2006 e 2007-2010) marcaram a instalação de políticas neoliberais, que tiveram como algumas de suas principais características a privatização de alguns serviços do Estado e a intensificação da abertura do mercado para o investimento estrangeiro. Um dos desdobramentos dessas políticas foi a diminuição da presença do Estado tanto na área produtiva quanto na área social. O argumento que sustentava esta postura era o de que, reduzindo a presença do Estado na economia, haveria, também, a redução de gastos públicos excessivos com pessoal e políticas sociais.

Com relação à Educação Superior, verificou-se a redução de investimentos públicos nas IES, induzindo-as à captação de recursos da esfera privada. Além disso, houve a implantação de programas de financiamento direto aos estudantes da rede privada, com a criação de bolsas de estudos, como foi o caso do ProUni, discutido na subseção anterior. Medidas dessa natureza deixaram evidente a ideia de que a Educação Superior deixava de ser um direito social para se transformar em mercadoria. A partir de então, se instalava a privatização do sistema de Educação Superior com o surgimento de diversos incentivos legais que proporcionaram a expressiva expansão de IES privadas bem como um grande aumento da oferta de vagas, nessas instituições, e a quase estagnação da oferta, nas instituições públicas, notadamente ao longo do governo FHC.

Assim, percebeu-se o surgimento de uma grande heterogeneidade do sistema de Educação Superior no Brasil. Nasciam instituições, tanto públicas como privadas, que ofereciam ensino presencial, semi-presencial e à distância, todas com formato previsto na legislação, como, por exemplo, a criação dos cursos sequenciais por campo do saber e dos cursos tecnológicos. Outras IES apresentavam propostas curriculares diversificadas para um mesmo curso, como no caso das habilitações. Dessa forma, se, por um lado, a diversificação do sistema de ensino trazia uma variedade de opções para os estudantes, por outro, ajudava a comprometer a qualidade do ensino, bem como a tornar o sistema de avaliação mais ineficiente e contribuir para a maior mercantilização do sistema.

Conforme Sousa (2006), a expansão da Educação Superior brasileira, na década de 1990, foi impulsionada pelas políticas adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que encarava esse nível de educação como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional. Um dos reflexos dessa política pode ser observado quando se verifica o crescimento do número de cursos de graduação presenciais criados entre 1990 e 2004, conforme Gráfico 1, no qual se pode perceber um aumento considerável, a partir da segunda metade da referida década.

Gráfico 1 — Evolução da oferta dos cursos de graduação entre 1990 e 2004.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>>. Acesso em: 10 Jan. 2011.

O Gráfico 1 mostra como foi o comportamento da oferta de cursos de graduação, entre os anos de 1990 e 2004. Nele, se percebe que, até 1998, o crescimento é pequeno e, a partir de então, cresce de forma acentuada. Não por acaso, verifica-se que o crescimento da oferta de cursos de graduação coincide com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei N° 9.394/96 (BRASIL, 1996) e de outros instrumentos legais que foram marcando a implantação das novas políticas públicas para o ensino, no país. Segundo Chaves (2008, p. 331), “[...] entre outras alterações adotadas a partir da LDB, merece destaque a flexibilização/fragmentação por meio da diversificação institucional e a expansão pela via do setor privado, acentuando a privatização desse nível de ensino”.

Constata-se, também, que a flexibilização não conseguiu se caracterizar como uma marca benéfica para o sistema. Sobre a caracterização desse cenário, Sguissardi (2009) aponta alguns dados e aspectos da Educação Superior, no período entre 1994 e 2002, bastante significativos e característicos da implantação das políticas públicas da época e que, de certa forma, ainda fazem parte da conjuntura atual em que se encontra o sistema de Educação Superior. Dentre eles, o autor destaca os seguintes:

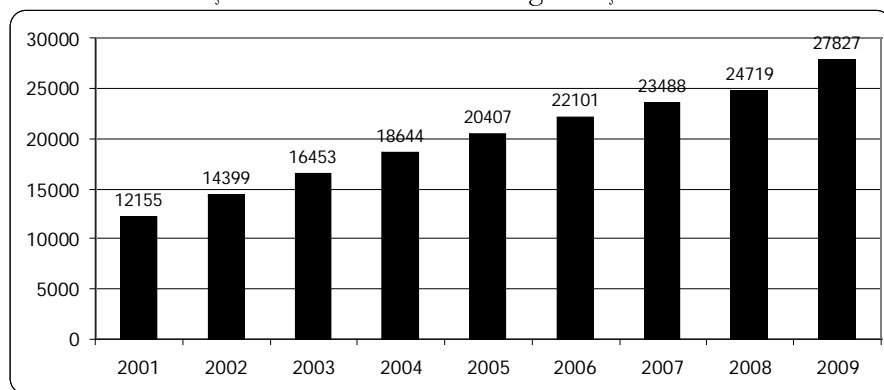
- (i) a baixa cobertura do sistema: naquela ocasião, verifica-se que, em relação à população da faixa etária entre 18 e 24 anos, a taxa de cobertura líquida foi de aproximadamente 7%, contra os 30% apresentados por países como a Argentina, o Chile e o Uruguai, em 2002;
- (ii) a diversidade institucional: em 1994, das 851 IES, 127 eram universidades, 87 faculdades integradas e 637

faculdades ou instituições isoladas;

(iii) a privatização do sistema: em 1994, 22,5% das IES eram públicas e 77,5%, privadas. Em 2002, 11,9% eram públicas e 88,1%, IES privadas.

Dados disponibilizados pelo INEP, em 2010, relativos ao censo da educação superior de 2009, mostram que o crescimento da oferta de cursos de graduação continuou ocorrendo, a partir de 2004, conforme atesta a síntese apresentada no Gráfico 2.

Gráfico 2 — Evolução da oferta dos cursos de graduação entre 2001 e 2009.



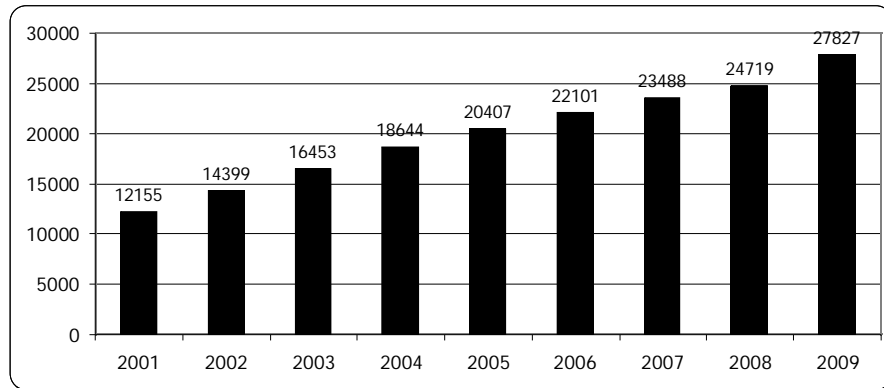
Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

O Gráfico 2 mostra a evolução da oferta de cursos presenciais de graduação, entre 2001 e 2009. A partir dos dados nele apresentados, verifica-se que, diferentemente do período entre 1990 e 2004, mostrado no Gráfico 1, o crescimento foi bastante acelerado ao longo deste.

No período 2002-2004, o crescimento médio anual era de aproximadamente 2.100 vagas. Já entre 2005-2008, houve uma pequena diminuição do ritmo desse crescimento, que girou em torno de 1.500 vagas. A partir de 2008, o crescimento volta a ser forte, passando para 3.108 vagas, entre 2008 e 2009. Esse crescimento pode ser um reflexo do crescimento por que passava a economia brasileira, naquele período, além da própria força de mercantilização do sistema de Educação Superior incentivado pelas políticas públicas vigentes à época.

O comportamento numérico da diversidade institucional, considerando todas as IES, pelo critério de sua organização acadêmica, no período entre 2005 e 2009, é apresentado no Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 — Evolução numérica das IES entre 2005 e 2009.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>>. Acesso em: 10 Jan. 2011.

Os dados do Gráfico 3 indicam, em relação à evolução da quantidade de IES, no período entre 2005 e 2009, um crescimento acentuado das faculdades, bem como um pequeno crescimento entre as universidades e centros universitários, além de uma queda bastante acentuada de outras IES.

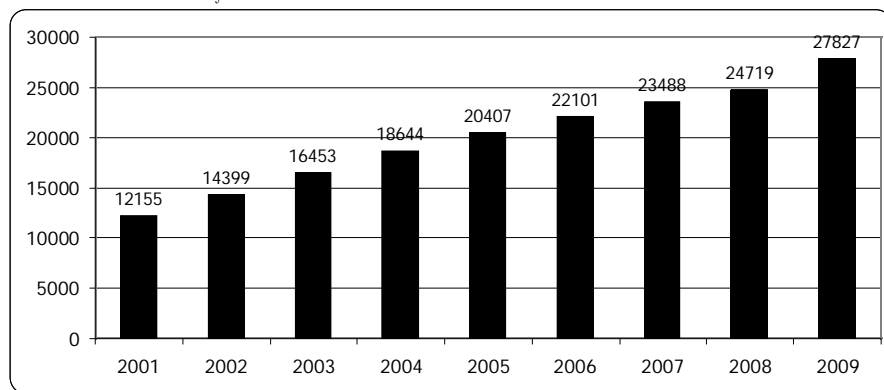
Constata-se que, mesmo não havendo um grande crescimento, em termos globais, de aproximadamente 7%, houve um crescimento expressivo das faculdades, em torno de 16%, considerando o período analisado. Por outro lado, houve uma considerável redução de outras instituições de ensino, de 184 para 35.

Uma das constatações, a partir dos dados mostrados, é que os estabelecimentos denominados “outras IES” tendem a diminuir, enquanto crescem as faculdades de forma acentuada. Uma das explicações para esse fato é que, com a mercantilização acentuada do sistema privado de Educação Superior, a concorrência aumentou, e as instituições menores ficaram inviáveis economicamente.

Uma observação, dentre outras, é que o ritmo de aumento da oferta de cursos de graduação, combinado com um aumento menos expressivo da quantidade total das IES, pode demonstrar uma preocupação das instituições existentes em diversificar a oferta dos cursos.

Informação relevante também é revelada quando se verifica a evolução do quantitativo da oferta de matrículas na Educação Superior, considerando tanto as IES públicas como aquelas de natureza privada. O Gráfico 4, a seguir, mostra a evolução das matrículas em cursos presenciais, no período 1999-2009.

Gráfico 4 — Evolução das matrículas entre 1999 e 2009.



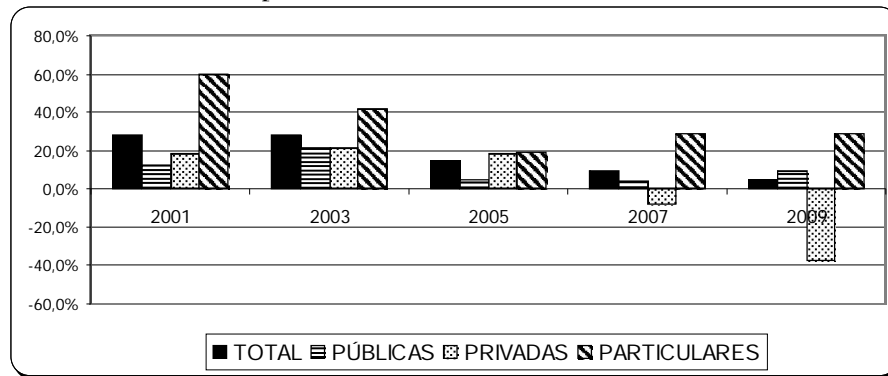
Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

A partir dos dados do Gráfico 4, é possível fazer as seguintes constatações:

- (i) o crescimento total das matrículas é bastante acentuado, até 2005, e menos acelerado, a partir desse ano;
- (ii) no caso das instituições particulares (com fins lucrativos), o crescimento é praticamente constante, em todo o período;
- (iii) em relação às instituições privadas (sem fins lucrativos), o crescimento é pequeno, até 2005, e vai caindo, a partir desse ano;
- (iv) as instituições públicas apresentam crescimento pouco significativo, ao longo do período. Dessa forma, percebe-se um lento crescimento das matrículas nessas instituições, no período retratado no gráfico analisado.

Os dados mostrados no Gráfico 4 são bastante esclarecedores a respeito da conjuntura institucional histórica recente da Educação Superior. Tomando as mesmas informações que deram origem a ele e estabelecendo um histórico percentual bianual do comportamento das matrículas, tem-se a síntese apresentada no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 — Evolução percentual bianual das matrículas entre 1999 e 2009.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>>. Acesso em: 10 Jan. 2011.

Por meio dos dados apresentados no Gráfico 5, verifica-se que:

- (i) o ritmo de crescimento geral bianual das matrículas caiu, principalmente a partir de 2003;
- (ii) no caso das instituições particulares, o ritmo começa em franco crescimento, em 2001, cai, até 2005, e volta crescer, sempre em ritmo acentuado;
- (iii) as instituições privadas conseguem manter um ritmo de matrículas constante, até 2005, e depois cai acentuadamente;
- (iv) em relação às instituições públicas, começam com um pequeno crescimento do ritmo, até 2003; depois, se submetem a uma queda, até 2005, e, após esse ano, vai recuperando lentamente o ritmo, experimentando um pequeno crescimento, até 2009.

Os dados estatísticos apresentados nos gráficos precedentes ajudam a constatar como houve uma expansão da Educação Superior privada, no Brasil, demonstrando mais um dos êxitos da implantação do neoliberalismo no sistema desse nível de educação.

Por último, salienta-se que, segundo Sguissardi (2009), ainda que tenham ocorrido algumas reformas implantadas no governo Lula, nos dois mandatos, o cenário aponta mais para a continuidade das políticas anteriores, propostas por FHC. O autor afirma isso, mesmo considerando as tentativas de setores da sociedade de fortalecer o setor público e regulamentar o sistema de Educação Superior, sobretudo no que refere ao setor privado/mercantil.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse estudo, procurou-se analisar as repercussões dos ideais sociopolíticos e ideológicos na educação superior em cada contexto histórico, de forma especial a partir da reforma de Estado, ocorrida na segunda metade da década de 1990.

Na conjuntura atual, faz-se necessário considerar que, no mundo, de uma forma geral, a Educação Superior passa por mudanças muito significativas. Devido ao seu alcance, tais mudanças requerem um novo olhar sobre a educação como porta de entrada para a construção da cidadania e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da humanidade.

A valorização e a busca pela educação escolar ocorrem, de um modo geral, em diferentes lugares e contextos. Nesse mesmo sentido, percebe-se, ao longo da história da educação brasileira, um crescente movimento por políticas voltadas para a democratização e para a expansão da Educação Superior. No entanto, no Brasil, esse nível de educação continua a requerer outras políticas, para além da expansão, pois defender apenas a proliferação desse segmento, sem levar em conta a qualidade do ensino oferecido, é perigoso, uma vez que a política expansionista pode contribuir para o surgimento de IES e de cursos de qualidade duvidosa, os quais, por sua vez, não dispõem das condições necessárias para proporcionar a formação de sujeitos devidamente qualificados com as múltiplas dimensões requeridas pela contemporaneidade.

Nessa perspectiva, o grande desafio da Educação Superior brasileira, no contexto atual, consiste em garantir o seu crescimento sem abrir mão da qualidade, uma vez que as IES têm por função possibilitar a instrumentalização dos indivíduos com conhecimentos que os habilitem a atuar e intervir na realidade social.

Enfim, a formação acadêmica consistente que articule as dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão, permitindo ao ser humano se descobrir como sujeito produtivo e transformador das condições reais da sua existência individual e social, deve constituir função primordial de toda instituição de Educação Superior.

## NOTAS

<sup>1</sup> Vale ressaltar que tanto a avaliação interna quanto a externa são realizadas considerando dez dimensões estabelecidas pelo Sinaes: (i) missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional; (ii) política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; (iii) responsabilidade social da instituição; (iv) comunicação com a sociedade; (v) políticas de pessoal; (vi) organização e gestão da instituição; (vii) infraestrutura física; (viii) planejamento e a avaliação; (ix) políticas de atendimento aos estudantes; (x) sustentabilidade financeira.

<sup>2</sup> O Índice Geral de Curso (IGC) é um indicador de qualidade de IES que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). Seu resultado final é expresso em faixas de 1 a 5, sendo utilizada, para a graduação, para cálculo desse índice, a média dos Conceitos Preliminares de Curso (CPC) da instituição, enquanto, para a pós-graduação, o IGC utiliza a nota da Capes.

<sup>3</sup> No cálculo do CPC são considerados 40% relativos aos insumos os quais são: 20% a titulação de doutores; 5% a titulação de mestre; 5% o regime de trabalho docente (parcial ou integral); 5% a infra-estrutura; 5% a questão pedagógica. Os outros 60% são relativos ao Enade, sendo: 15% o desempenho dos alunos ingressantes; 15% o desempenho dos estudantes concluintes e 30% o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado - IDD.

## REFERÊNCIAS

ANDES-Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. A contra-reforma da Educação Superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. Brasília, DF: ANDES-SN. 2004.

BRASIL. Presidência da República. Grupo de Trabalho Interministerial. Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileira e roteiro para a reforma da universidade brasileira. Diário Oficial da União, Brasília, 21 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. [Conversão da MPv nº 213, de 2004]. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14.1.2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (2004a) [Conversão da MPv nº 147, de 2003]. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15.4.2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação, e dá outras providências. [Mensagem de Veto nº 9]. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10.1.2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 25.4.2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.245 de 15 de outubro de 2004. (2004c). Regulamenta a Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, n. 200, Seç. 1, p.1, 18/10/04. [Revogado pelo Decreto nº 5493, de 2005].

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 3.268, de 18 de outubro de 2004. (2004d). Dispõe sobre os procedimentos para a Adesão de Instituições de Ensino Superior ao Programa Universidade Para Todos - PROUNI e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, n. 201, Seç. 1, p. 13, 19/10/04.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. (2004b). Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da União. Brasília, n. 132, Seç.1, p.12/13, 12/07/2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 47, n.1, p.7-41, jan.- abr. 1996.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Reforma da Educação Superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília (Org.). Educação Superior no Brasil: 10 anos Pós-LDB. Brasília: INEP, 2008, p. 331-348. (Coleção Inep 70 anos, v. 2).

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. Educação & Sociedade, Campinas, v.28, n.100, p. 809-829, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Ensino superior e universidade no Brasil. In: FARIA, Luciano Mendes Filho; LOPES, Eliane Marta Teixeira; VEIGA, Cyntia Greive (Orgs). 500 anos de Educação no Brasil. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 151-2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reformas do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.23, n.80, p. 234-252, set.2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior – 2009. Brasília: INEP, 2010.

MASETTO, Marcos Tarcísio (Org). *Docência na universidade*. Campinas: Papirus, 1998.

OTRANTO, Célia Maria. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPEd), 29. 2006. Caxambu/MG. Anais. Rio de Janeiro: ANPEd, 2006. CD-ROM.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. *Educar*, Curitiba, n.31, p.73- 89, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. *Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA, José Vieira de. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. A. (Org). *A idéia de universidade: rumos e desafios*. Brasília: Líber 2006, p. 139-178.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. *Cadernos da Pedagogia*, São Carlos (UFSCar), ano I, v. 2, p.1-19, ago.-dez. 2007.