



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)
L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano I, Vol.I, n.04, out./dez., 2010.

Tramitação editorial:
Data de submissão: 30/10/2010.
Data de reformulação: 15/11/2010.
Data de aceite definitivo: 28/11/2010.
Data de publicação: 20/12/2010

1. INTRODUÇÃO

O setor de ensino superior é afetado por bruscas e profundas mudanças em função dos impactos causados pela globalização e pela intervenção reguladora do Estado. Estão em curso profundas transformações tecnológicas, financeiras e pedagógico- estruturais, agravadas por um conjunto de medidas e recomendações privatizantes externas².

Os abalos estruturais da educação têm provocado perplexidade ou uma postura orientada para a obtenção de lucratividade a qualquer preço. Para tal fim, as agências multilaterais, praticamente, impõem a transformação da universidade pública e gratuita em uma instituição privada, regulada para a obtenção de vantagens competitivas do mercado.

O primeiro passo para a privatização da universidade consiste em uma política de desinvestimento estatal e, conseqüentemente, no paulatino sucateamento e perda de eficácia institucional. Portanto, a pretexto de otimizar os lucros, e, assim, resolver a “crise da universidade”, far-se-ia necessário convertê-la em uma empresa como qualquer outra. A privatização da universidade redundaria na perda da autonomia e, assim, em sua total descaracterização institucional, com o sacrifício da pesquisa em virtude de seus altíssimos custos.

Trata-se, efetivamente, de descapitalizar a universidade pública, em geral, apesar de especificidades inerentes às respostas dinâmicas a essa política por parte das diferentes universidades em escala mundial, sobretudo nas universidades européias de maior prestígio. Contudo, no âmbito dos países periféricos, essa estratégia de dominação política global expressa-se em efeitos desintegradores e, em última instância, no bloqueio de seu desenvolvimento científico-tecnológico.

A descapitalização sistemática das universidades públicas nos países periféricos significa uma erosão, concomitantemente, substantiva e formal, tanto no plano financeiro propriamente dito, quanto simbólico, ou seja, nos planos dos valores institucionais e de suas finalidades próprias.

O actual paradigma institucional da universidade tem de ser substituído por um paradigma empresarial a que devem estar sujeitas tanto as universidades públicas, como as privadas, e o mercado educacional em que estas intervêm deve ser desenhado globalmente para poder maximizar a sua rentabilidade (Santos: 2005, p. 29).

¹ Doutorando em Antropologia. Doutor em Sociologia. Mestre em Ciência Política. Mestre em Relações Internacionais.

² O Banco Mundial argumenta, com base na relação custo/benefício, a necessidade de uma reforma da educação superior, em atenção às determinações do mercado e da consideração do saber enquanto bem de consumo individual (Sguissardi: 2000, p. 15).

Diversas instituições multilaterais (GATS, OMC) integram um acordo geral, sob a liderança do Banco Mundial, no que concerne ao paradigma empresarial da educação. Um dos principais

obstáculos à instrumentalização do paradigma empresarial da universidade é a liberdade acadêmica, essência do princípio de autonomia. A submissão passiva dos países periféricos garante-lhes “a ajuda financeira do Banco dirigida prioritariamente para a promoção da educação superior privada” (Ibid, p. 31).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)³, que, atualmente, regula o setor de ensino, tem provocado impactos estruturais sobre a proliferação dos estabelecimentos de educação superior. É sob o marco regulatório da LDB que se verifica o processo de privatização em curso no país, bem como a consolidação institucional anárquica da educação à distância.

Uma forte expansão do mercado educacional ocasiona um aumento significativo da concorrência e a aplicação seletiva de um processo de avaliação externa e interna determinado pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), como o principal parâmetro das decisões quanto à qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A configuração de tal cenário leva a uma aceleração da competitividade nos novos ambientes de ensino, ao mesmo tempo em que submete as Instituições de Ensino Superior Privadas (IESP) a avaliações permanentes de seus processos e produtos. Dessa maneira, o Estado pretende forçar essas instituições, enquanto existe o escopo de dar continuidade ao empreendimento, a inserir-se em um processo permanente de autocrítica, com o objetivo de garantir a qualidade de suas ações aos seus clientes e à sociedade como um todo.

Esse novo cenário exige cada vez mais, formalmente, uma acurada auto-avaliação dessas instituições que resulte em: atenção constante para com as necessidades legais; preocupação com as demandas do mercado de trabalho; necessidade de buscar melhor qualidade de ensino; investimento para a criação de fontes alternativas de receita, otimização dos recursos humanos e tecnológicos existentes, agilidade e flexibilidade dos processos gerenciais e administrativos. Àquelas instituições que não conseguirem orientar suas ações nesse sentido, resta-lhes apenas o recurso de tentar a viabilização do empreendimento com base no processo de acumulação de capital de influência e tráfico político.

À universidade privada no Brasil caberia o papel de abrir um caminho alternativo para a produção de conhecimento, tradicionalmente, de competência exclusiva das universidades públicas. Nesse sentido teria que responder a imperativos de mudança de procedimentos, alocação de recursos, gestão, contratação de professores, financiamento de pesquisa, currículos e envolvimento sistemático de empresas públicas/estatais e privadas.⁴

O presente artigo tem como escopo analisar a situação atual do ensino superior no Brasil e identificar os óbices ao crescimento com qualidade do setor.

³ Ver em Celso da Costa Frauches e Gustavo M. Fagundes. **LDB Anotada e Comentada**. Brasília: Ilape, 2003.

⁴ É oportuno, entretanto, levar-se em conta o fato de que o espaço público subsume a sociedade política e a sociedade civil.

2. DIAGNÓSTICO DO ENSINO SUPERIOR

A universidade brasileira é muito recente e caracterizada por traços coloniais obstaculizantes de seu processo de criação e implementação.

A história da criação da universidade no Brasil revela, inicialmente, considerável resistência, seja de Portugal, como reflexo de sua política de colonização, seja de parte de brasileiros, que não viam justificativa para a criação de uma instituição desse gênero na Colônia, considerando mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para realizar seus estudos superiores (Fávero: 2006, p. 20).

Somente em 1920 criou-se a Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma aglomeração de escolas isoladas. A Universidade de Rio de Janeiro, primeira universidade criada pelo Governo Federal, não obstante inconsistências e distorções do projeto, põe na ordem do dia a urgência de um debate sobre a universidade brasileira. A ressonância alcançada por essa discussão deve-se à participação ativa da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC). Os principais temas em debate são: a própria concepção de um modelo de universidade no Brasil e a questão da autonomia (Ibid, p. 22).

A percepção histórica do processo de formação da instituição universitária no Brasil, desde seus primórdios, “sob a ótica dos modelos clássicos de organização universitária – napoleônico, alemão, inglês ou americano – e da gradual adoção dos aqui chamados *modelos de ocasião* – universidade neoprofissional, heterônoma, competitiva, ‘universidade mundial do Banco Mundial’ ou de modelo anglo-saxônico – apresentaria importantes aspectos do funcionamento e significado dessa instituição...” (Sguissardi: 2006, p. 351 – grifos do autor).

Ao longo dos últimos 87 anos o número das Instituições de Ensino Superior cresceu exponencialmente. O último censo da educação superior do Ministério da Educação, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), referente ao ano letivo de 2006, divulgou a existência, no País, de 4.676.646 alunos matriculados em 22.101 cursos de graduação presenciais de 2.270 instituições de ensino superior. Destas instituições, 178 são universidades, 92 públicas e 86 privadas. As demais são Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades Isoladas, Escolas Institutos e Centros de Educação Tecnológica, como discriminado na tabela abaixo.

TABELA 1: Quantidade de IES em 2006 por organização acadêmica e administrativa

IES	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
UNIVERSIDADES	92	86	178
CENTROS UNIVERSITÁRIOS	4	115	119
FACULDADES INTEGRADAS	4	112	116
FACULDADES, ESCOLAS E INSTITUTOS	82	1567	1649
Cet/FaT*	66	142	208
BRASIL	248	1022	2270

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

* Centros de Educação tecnológica e Faculdades de Tecnologia

Na Tabela 2, a seguir, são apresentados os dados acima com ênfase na porcentagem de instituições privadas em relação ao total, segundo sua organização acadêmica. Cabe destacar que do total de 2.270 IES no Brasil, 2.022 são privadas, ou seja 89,07% do total. O único tipo de organização acadêmica em que ainda as instituições privadas não ultrapassam o número das públicas são as Universidades, das quais as privadas representam 48,31% do total.

Tabela 2: Quantidade de IES em 2006 por organização acadêmica e porcentagem de IESP

Instituição	Total	Privada	%
Universidades	178	86	48,31
Centros Universitários	119	115	96,63
Faculdades Integradas	116	112	96,55
Faculdades/Institutos/Escolas	1.649	1.567	95,02
CET/Fat	208	142	68,26
Total	2.270	2.022	89,07

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

TABELA 3: Quantidade de cursos em 2006 por organização acadêmica e administrativa

IES	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
UNIVERSIDADES	5.717	5.835	11.552
CENTROS UNIVERSITÁRIOS	53	2.664	2.717
FACULDADES INTEGRADAS	59	907	966
FACULDADES, ESCOLAS E INSTITUTOS	360	5.547	5.907
Cet/FaT	360	599	959
BRASIL	6.549	15.552	22.101

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

As IESP também apresentam a maior quantidade de cursos ofertados e, embora existam mais Universidade públicas do que privadas; estas últimas ofertam mais cursos, com 50,51% do total de 11.552 cursos de graduação disponibilizados pelas Universidades brasileiras. No total geral, as instituições privadas ofertam 15.552 cursos ou 70,36% do total de cursos ofertados no país.

Os dados acima mencionados mostram claramente a predominância do ensino privado, pelo menos no seu aspecto quantitativo, no sistema de educação superior brasileiro. Como pode ser observado na Tabela 4, os Centros Universitários, as Faculdades Integradas, as Faculdades/Institutos/Escolas e os Centros de Educação Tecnológica e as Faculdades de Tecnologia são majoritariamente instituições privadas.

A Universidade é o único tipo de organização acadêmica, entre as reconhecidas pela legislação educacional vigente, em que os setores público e privado têm uma expressão nacional, quantitativamente equilibrada, em relação à quantidade de instituições e de cursos ofertados.

Tabela 4: Quantidade de cursos em 2006 por organização acadêmica e percentagem de IESP

Instituição	Total	Privada	%
Universidades	11.552	5.835	50,51
Centros Universitários	2.717	2.664	98,04
Faculdades Integradas	966	907	93,89
Faculdades/Institutos/Escolas	5.907	5.547	93,90
CET/Fat	959	599	62,46
Total	22.101	15.552	70,36

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

Foi a partir de 1960 que essa expansão se acentuou mediante políticas públicas de ampliação do ensino superior e das bases da pesquisa, ciência e tecnologia. O Governo Federal instalou ao menos uma universidade pública em cada estado brasileiro. Desde 1962, criou-se o Fundo do Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) para viabilizar os primeiros programas de pós-graduação. Em 1967, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) passou a dar sustentação ao esforço deliberado de respaldar os planos nacionais de desenvolvimento pela ação integrada com as universidades. Somente entre 1968 e 1971, foram criadas 17 novas universidades públicas. Em 1980 o Brasil contava com 882 instituições de ensino superior, sendo 45 universidades públicas e 20 universidades privadas. Promovera-se assim a institucionalização dos sistemas nacionais de educação, ciência e tecnologia.

A Tabela 5 apresenta os números da evolução das IESP no Brasil desde o ano de 2000 até 2006. Como pode ser observado, obviamente, houve um aumento de instituições em relação ao ano imediatamente anterior. Os dados mostram porém que houve um decréscimo acentuado no ritmo de crescimento das IESP. Em 2001 o crescimento foi de 20,32%, enquanto no ano de 2006 o crescimento alcançou a percentagem de 4,55%. Em todo caso, nesse período, as IESP passaram de 1.004 para 2.022 – o dobro, ou seja 1.018 novas instituições privadas no sistema.

Tabela 5: Evolução dos números de IESP – 2000/2006

Ano	Número	Crescimento
2000	1.004	-----
2001	1.208	20,32%
2002	1.442	19,37%
2003	1.642	13,87%
2004	1.789	8,95%
2005	1.934	8,11%
2006	2.022	4,55%

Fonte: http://www.abmes.org.br/_download/Associados/Publicacoes/Numeros/2006/ABMES_Numeros_2006.pdf (Adaptação).

Em relação aos docentes nas IES, o Censo de 2006 apresentou os seguintes números:

TABELA 6: Funções docentes por região e organização administrativa

REGIÃO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
NORTE	7.775	8.529	16.304
NORDESTE	28.444	27.615	56.059
SUDESTE	39.396	114.906	154.302
SUL	21.959	39.765	61.724
CENTRO-OESTE	9.425	19.068	28.493
BRASIL	106.999	209.883	316.882

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

Quando se observam os dados correspondentes à quantidade de docentes em relação ao regime de trabalho os números são os seguintes:

TABELA 7: Funções docentes por regime de trabalho e organização administrativa

REGIME DE TRABALHO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
TEMPO INTEGRAL	80.094	33.754	113.848
TEMPO PARCIAL	16.964	47.949	64.913
HORISTA	9.941	128.180	138.121
TOTAL	106.999	209.883	316.882

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

As instituições privadas detêm 29,64% dos professores em regime integral, em contraposição aos 70,35% das IES públicas; 73,86% dos professores com regime parcial, enquanto as públicas 26,13% e, finalmente, nas instituições de ensino privadas estão alocados 92,80% dos professores horistas e nas públicas somente 7,19%.

O dado acima tem um significado fundamental em relação à qualidade do ensino superior. O fato de o professor ser horista, isto é, o seu salário depender de quantas horas/aula ele puder ministrar por semana, tem um impacto direto na qualidade do trabalho acadêmico.

Assim, a tendência do professor horista é comprometer-se com a maior quantidade possível de aulas, fato que o leva a trabalhar em diferentes instituições e lecionar as mais diversas disciplinas. Cabe destacar que nas IESP a tendência sempre é, por razões de viabilidade financeira, tentar preencher a capacidade máxima das salas de aula. Além de o professor horista lecionar para várias turmas, estas, em geral e enquanto possível, são turmas com uma quantidade de alunos excessiva. As conseqüências disto são bastante significativas, pois, não somente pelo esforço didático de lecionar para uma grande quantidade de alunos, mas também pelas correções das avaliações e o preenchimento dos registros respectivos que competem ao professor responsável por cada uma das turmas.

Desta maneira, o tempo que o professor horista pode disponibilizar para o estudo, leitura, pesquisa e publicação é, no mínimo exíguo ou, simplesmente, inexistente, o que compromete a qualidade acadêmica da atuação desses professores.

Os dados do êxito alcançado tornam-se pouco significativos quando comparados com as enormes necessidades de educação dos brasileiros e encobrem graves problemas estruturais e de injustiça social. O número de matrículas representa muito pouco em relação aos 180 milhões de brasileiros. O censo da educação aponta que, em 2004, apenas 2.498 milhões jovens entre 18 e 24 anos freqüentavam a universidade, o que significa apenas aproximadamente 10% dos 25 milhões de brasileiros dessa faixa etária, nesse ano. Em 2006, apesar de um leve aumento, alcançando a taxa de escolaridade líquida de 12%, somente 2.930.311 de jovens brasileiros entre 18 e 24 anos encontravam-se matriculados no ensino superior

O Plano Nacional de Educação prevê que, em 2010, 30% dos brasileiros dessa faixa etária estarão matriculados no ensino superior, meta que, dadas as atuais circunstâncias, dificilmente será alcançada. Para assegurar a qualidade da educação e maior acesso ao ensino gratuito, o mesmo plano propõe a meta de crescimento anual de 5% de mestres e doutores ativos nas universidades e que 40% das vagas sejam oferecidas pelas redes públicas federal e estadual. Conquanto as referidas metas sejam alcançadas mantém-se o dilema entre a massificação e a eventual democratização do ensino superior, pois o espetacular aumento do acesso, dificilmente, poderá ser sustentado qualitativamente, em virtude do nível de precariedade do ensino superior privado.

Essas metas beiram a utopia, pois a educação não é prioridade estratégica e ao observar-se que, historicamente, os contínuos cortes do orçamento da União e dos Estados, acionados em função de sucessivas crises financeiras internas e internacionais, reservam à educação minguadas dotações orçamentárias.

Observa-se, de um lado, a crescente degradação da universidade pública, tanto física quanto humana, e, de outro lado, o avassalador crescimento da universidade privada, em todas as suas formas de existir. Ou seja, a privatização da educação superior no Brasil avança a passos largos, sem que tenha havido ainda espaço político para viabilizar a privatização das instituições públicas de educação superior. O Censo de 2006 demonstra que baixou para 25.85% o percentual das matrículas de alunos no ensino superior público, proporção inversa da que prevalecia na década de setenta.

TABELA 8: Quantidade de alunos matriculados em 2006 por organização acadêmica e administrativa

IES	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
UNIVERSIDADES	1.053.263	1.457.133	2.510.396
CENTROS UNIVERSITÁRIOS	16.510	711.399	727.909
FACULDADES INTEGRADAS	10.565	197.334	207.899
FACULDADES, ESCOLAS E INSTITUTOS	81.022	1.051.283	1.132.305
Cet/FaT	47.944	50.193	98.137
BRASIL	1.209.304	3.467.342	4.676.646

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

A perda de espaço da educação pública brasileira começou a acentuar-se nos anos 1980, na chamada década perdida. A acentuada crise econômica e o nível de incertezas de um período de inflação galopante frearam a expansão do ensino superior no País. O número de matrículas aumentou de 1.337.286 em 1980 para somente 1.518.904, em 1989,

com taxas anuais de crescimento bem inferiores às da população. Essa situação provocou forte mobilização das comunidades acadêmica e científica brasileiras, por meio de entidades representativas tais como a Academia Brasileira de Ciências, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES). A sociedade e a classe política se sensibilizaram para o enfrentamento do problema.

Implantou-se então o Ministério de Ciência e Tecnologia para dinamizar os programas científicos e tecnológicos, com fundamento em política de pesquisa aplicada. E as demais propostas, resultantes do debate nacional aberto, foram canalizadas para a Assembléia Nacional Constituinte de 1987 que preconizava oportunidades amplas de educação para todos, nos diversos níveis e modalidades de ensino e pesquisa.

A Constituição Federal de 1988 incorporou três princípios fundamentais que deveriam determinar melhor futuro para a educação brasileira: a gratuidade do ensino público (art. 206), a autonomia técnico-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207). Para garantir o efetivo cumprimento do dever do Estado com a educação, o artigo 212 obrigou a aplicação anual de nunca menos do que 18% da receita dos impostos federais e de 25% dos estados e municípios. Na prática, porém, vários dispositivos constitucionais viraram letra morta ou se inviabilizaram em função das restrições orçamentárias do governo, sendo a arrecadação prejudicada pela evasão fiscal e pelos persistentes índices inflacionários elevados.

Na metade da década de 90, as questões centrais do debate nacional sobre a educação superior eram como recuperar a década perdida, garantir a expansão da universidade pública, o acesso gratuito e as condições de permanência dos jovens de baixo nível de renda, a efetivação da autonomia das universidades prevista na Constituição de 1988 e a implementação de um programa de avaliação institucional para garantir a qualidade da educação na plenitude do ensino, pesquisa e extensão.

Prevaleceu, então, o entendimento governamental, reiterado pelo Ministério da Educação, de que o País não tinha condições financeiras para expandir a oferta do ensino superior público e gratuito nos padrões de custos praticados, para atender à crescente demanda dos jovens inscritos para o exame vestibular. Não seria possível ultrapassar o teto anual de R\$ 5 a 6 bilhões que vinham sendo dispendidos pelo Governo Federal com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o qual era, ainda, pressionado pelo crescimento vegetativo do orçamento.

Como as Universidades Federais não abriram mão do modelo vigente; a alternativa para o País era o favorecimento de um modelo de ensino privado, menos oneroso para os orçamentos federais.

Cabe lembrar que políticas educacionais abertas aos interesses privados surgem nos últimos anos da década de sessenta, durante a ditadura militar, dado o aumento considerável do número de estudantes concluintes do ensino secundário, os quais, embora aprovados nos vestibulares, não conseguiam, em virtude do número de vagas então disponíveis, garantir o acesso ao ensino superior. “Apenas para se ter uma referência desta situação, mencionemos que, no ano de 1960, havia 28.728 excedentes. No final daquela década, ou seja, 1969, o número de excedentes aumentara consideravelmente, uma vez que 161.527 estudantes encontravam-se naquela condição” (Martins: 1989, pp. 21-22).

Também é interessante destacar que as políticas educacionais da década de setenta serão amplamente influenciadas por um estudo que o Ministério da Educação e da Cultura encomendou ao professor norte-americano Rudolph Atcon, em 1966. A escolha do citado professor expressava assim uma opção dos decisores à época pelas experiências pedagógicas americanas para reorientar o ensino superior brasileiro (Atcon: 1966).

Na década de 90 o governo considerava fundamental ampliar as vagas de ensino superior no Brasil. Mas, devido às limitações das finanças públicas, não havia então como criar novas universidades federais, nem como expandir os cursos, vagas e programas de pesquisa, pós-graduação e extensão comunitária. A não ser que fosse votada para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a plena autonomia universitária. Nesse caso, o governo estaria disposto a transferir-lhes o mesmo volume de recursos do passado, cabendo a cada instituição utilizá-los da melhor maneira, eliminar desperdícios e buscar, por intermédio das mensalidades, receitas de serviços ou de outras fontes não orçamentárias, os montantes suplementares necessários à sua expansão ou melhoria de qualidade.

Desta forma, para o governo, seria necessário repensar, por exemplo, o ensino gratuito universal, o número limitado de alunos em sala de aula, o regime jurídico do servidor universitário, a carreira única estatutária, a remuneração isonômica em todas as IFES, o mérito na avaliação do servidor docente e técnico-administrativo, o regime estatutário de trabalho, a distribuição do tempo de trabalho entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão e a estrutura organizacional da universidade.

Impunha-se a necessidade de abrir mão de conquistas, consideradas dogmas e tabus pelo Governo Federal, propostas inaceitáveis pela comunidade acadêmica. A rejeição dessas medidas gerou um impasse e a conseqüente estagnação da universidade pública, tratada a pão e água, e ao estímulo do crescimento explosivo e desordenado das instituições privadas de ensino.

As contradições, a ineficiência e a ineficácia social da universidade brasileira vieram, então, à tona. A expansão do ensino superior potencializou distorções estruturais. A primeira dessas distorções é certamente a falta de equidade social na oferta e no acesso à educação superior. Usa-se no Brasil a falácia de "que os ricos estudam de graça nas melhores universidades, as públicas, e os pobres pagam muito caro nas universidades privadas, nem sempre de boa qualidade".

A incapacidade de preparar-se convenientemente para o exame vestibular das universidades públicas ou de pagar um curso universitário privado faz com que o sonho do ensino superior esteja ainda muito longe de realizar-se para uma faixa significativa da população brasileira. E esta realidade se agrava quando a análise da exclusão se aprofunda aos estratos sociais das famílias de baixa renda e às minorias étnicas, mormente indígenas e afro-descendentes. Agrava-se ainda pela concentração das instituições de ensino superior no Litoral, nas capitais dos estados e nas regiões mais ricas do País, como apresentado na Tabela 10.

O descompasso entre a educação superior e a educação básica constitui também um problema de imensas proporções. Somente no ensino fundamental o Brasil conseguiu alcançar níveis próximos à universalização, entretanto com qualidade questionada pela sociedade. No ensino médio, na educação infantil e na educação profissional, 60% ou mais dos jovens na idade escolar correspondente estão fora das salas de aula. As universidades, mesmo assim, não estão preparadas para assimilar o total dos egressos da educação básica. Com freqüência são obrigadas a recuperar nos primeiros semestres letivos os baixos níveis

da formação pré-universitária. É um problema que se agrava conforme a situação sócio-econômica dos alunos.

A falta de efetiva autonomia administrativa e financeira é outra distorção histórica jamais resolvida no Brasil. Em contradição com o dispositivo constitucional, a universidade pública federal, principalmente, vem sendo submetida a restrições cada vez mais rigorosas à sua livre gestão, face à multiplicidade e à superposição de instâncias decisórias do serviço público com sucessão interminável de leis e atos normativos e descontinuidade do repasse dos recursos financeiros. Para fugir das limitações burocráticas do plano de contas público, criaram-se as fundações de apoio às universidades, que, teoricamente, assegurariam um espaço mais flexível ao exercício das atividades de pesquisa e uma interface ágil nas relações com as instituições externas e o setor produtivo, pela extensão universitária. Alguns excessos cometidos na gestão dessas fundações provocaram a reação do Ministério Público e dos tribunais de Conta, desestimulando e, em alguns casos, paralisando sua ação.

Por outro lado, desde 2004 foi aprovada a Lei da Inovação pelo Congresso Nacional para estimular as relações das universidades, instituições científicas e tecnológicas, com os setores produtivos, públicos e privados, a favor das políticas de desenvolvimento. Mas ainda são pequenos os efeitos práticos desta nova legislação que só agora começa a ser replicada nos estados.

No problema da autonomia universitária se configuram vários itens importantes, como volume e forma da dotação orçamentária, carreira docente e técnico-administrativa, regime jurídico próprio, escolha de dirigentes, criação de cursos de graduação e pós-graduação, controle público e compromisso social da universidade. O modelo de autonomia à época defendida pela Andifes, conforme registram seus relatórios oficiais, era o da autonomia plena, com definição clara de fontes de financiamento, em valores reais e liberação regular. Luta-se por autonomia que respeite o caráter público e gratuito das IFES, cumpram-se os preceitos constitucionais de educação para todos, de gestão democrática e de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, preserve-se o sistema federal de educação superior, garanta-se o financiamento público à educação de qualidade e valorizem-se os profissionais da educação.

Nenhum, porém, dos diversos projetos de reforma da universidade elaborados e levados à discussão, daquela época até hoje, inclusive na forma de projetos de lei submetidos ao Congresso Nacional, teve sucesso. Sua aprovação esbarra em propostas governamentais de autonomia de gestão e de orçamentos percebidos pela comunidade universitária como forma de descomprometimento do governo com a universidade pública.

Por outro lado, as autoridades denunciam a incapacidade de as lideranças corporativas de abdicarem do discurso alienado da realidade, do assembleísmo não representativo, da prática fundamentada apenas em pretensa legitimidade, quando, no Estado democrático, os direitos afirmam-se pela legalidade.

Necessário é lembrar que o atual governo, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, retomou o debate sobre a reforma universitária, com a convocação da comunidade da educação e muitos formuladores, participantes ou não da vida acadêmica.

Esse processo de reforma acontece num momento de enfraquecimento do Estado e de diluição das fronteiras entre o Estado e a sociedade; num momento muito diferente em que a universidade foi instituída como bem público. Esse estatuto, contudo, volta a ser hoje objeto de debate e reflexão, com resultados imponderáveis.

A atual discussão da reforma do ensino superior acontece no Brasil num contexto cujo percentual de jovens que têm acesso ao ensino superior é de 12%, na faixa etária entre 18 e 24 anos, como já mencionado. Na Argentina, este percentual está próximo de 40%. Na Alemanha, de 50%. Na França, quase 60%. Nos EUA, 80%. No Canadá, chega perto de 90%. Quer dizer, a reforma do ensino superior hoje, mais do que nunca, tornar-se-ia uma necessidade fundamental na formulação de qualquer projeto nacional de desenvolvimento. Não por acaso, os Estados nacionais que mais investem em suas universidades são os de maior desenvolvimento científico e tecnológico. Esses Estados aprenderam ser impossível “vender” a educação e o conhecimento pelo valor que de fato têm. Isso custaria tão caro que nenhum estudante conseguiria pagar.

Como já dito anteriormente, o Estado brasileiro, desde finais da década de sessenta, esforça-se em sustentar o processo de expansão do ensino superior. Especificamente, a partir de 1995 essa ampliação é acelerada. Naquele ano os números do Sistema Federal de Ensino Superior indicavam a existência de 741 Instituições de Ensino Superior, sendo 57 públicas e 684 privadas (aqui incluídas as comunitárias, confessionais e particulares). Havia 1.420.000 universitários assim distribuídos: 370.000 nas públicas federais e 1.050.000 nas privadas. Seis anos após, em 2001, as 741 Instituições privadas transformaram-se em 1258 (aumento de 76%) e as matrículas cresceram impressionantemente 129%. Nesse período, o número de Instituições públicas praticamente não se alterou e o crescimento de matrículas foi somente de 38%, ou seja, o sistema público cresceu três vezes menos que o privado.

Em 2002 houve um crescimento anual de 19% ao serem criadas 234 novas Instituições de Ensino Superior e em 2003 um crescimento de 8% ao serem criados mais 118 novos estabelecimentos. Outro dado significativo refere-se à distribuição regional desse processo de expansão que se concentra prioritariamente no sudeste, enquanto, comparativamente, na região nordeste é bastante fraco. Assim, como pode ser apreciado nas tabelas abaixo, a região nordeste com 29% da população tem apenas 18,14% das Instituições e 13,63% da oferta de vagas. Por sua vez, o sudeste com 43% da população contribui com 48,14% das Instituições e 56,86% da oferta de vagas.

Ao considerar-se somente a rede privada, os números continuam similares, pois no Nordeste temos 17,26% das Instituições e 11,59% da oferta de vagas, ao passo que no Sudeste se concentram 48,66% das Instituições privadas e 60,29% da oferta de vagas.

TABELA 9: Número de IES em 2006 por região e organização administrativa

REGIÃO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
NORTE	18	117	135
NORDESTE	63	349	412
SUDESTE	109	984	1.093
SUL	40	347	387
CENTRO-OESTE	18	225	243
BRASIL	248	2.022	2.270

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

TABELA 10: Número de oferta de vagas em 2006 por região e organização administrativa

REGIÃO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
NORTE	32.579	101.440	134.019
NORDESTE	91.806	266.622	358.428
SUDESTE	109.378	1.385.909	1.495.287
SUL	64.422	326.081	390.503
CENTRO-OESTE	32.920	218.441	251.361
BRASIL	331.105	2.298.493	2.629.598

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

De acordo com as estatísticas do Censo da Educação Superior, o número de vagas nas IES brasileiras cresceu de 516.663, em 1991, para 2.629.598 no ano de 2006, um aumento de 509%. É interessante ainda notar que os maiores índices de crescimento foram registrados a partir do ano de 1999, justamente quando as diretrizes da LDB (publicada em dezembro de 1996) começaram a surtir efeito; e, depois, em 2002 e 2004, anos em que houve um acréscimo de mais de 300 mil vagas oferecidas na Educação Superior do país.

Em 2006, também de acordo com o Censo da Educação Superior, as IES do interior concentravam 2.579.736 (55,16%) das matrículas, enquanto as situadas nas capitais alcançavam 2.096.910 (44,83) dos alunos matriculados.

TABELA 11: Matrículas na educação superior segundo categoria administrativa e localização - 2006

CAT. ADM.	CAPITAL	CAPITAL %	INTERIOR	INTERIOR %	TOTAL
PÚBLICA	517.831	42,82	691.473	57,17	1.209.304
PRIVADA	1.579.079	45,54	1.888.263	54,45	3.467.342
TOTAL	2.096.910	44,83	2.579.736	55,16	4.676.646

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

As estatísticas do Censo também revelam que a maior parte das matrículas das IES estão concentradas em cursos noturnos: 2.847.670 (60,9%). Nos cursos diurnos as matrículas alcançam 1.828.976 (39,1) de estudantes, como pode ser observado na tabela abaixo.

TABELA 12: Matrículas na educação superior segundo categoria administrativa e turno - 2006

CAT. ADM.	DIURNO NÚMERO	DIURNO %	NOTURNO NÚMERO	NOTURNO %	TOTAL
PÚBLICA	761.758	63,0	447.546	37,0	1.209.304
PRIVADA	1.067.218	30,8	2.400.124	69,2	3.467.342
TOTAL	1.828.976	39,1	2.847.670	60,9	4.676.646

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

A concentração de vagas nos cursos noturnos é um indicador de que a expansão em pauta privilegia a quantidade. Os alunos de curso noturno, em princípio, consomem um ensino de mais baixa qualidade, além do fato de serem submetidos à sobrecarga da jornada

de trabalho. Os cursos noturnos são, de um modo geral, também mais flexíveis no tocante às exigências acadêmicas.

A concentração de IES, matrículas e vagas não é somente regional, mas também se refere às áreas de conhecimento. Assim, a expansão de oferta de vagas, segundo áreas de conhecimento, concerne prioritariamente ao setor privado. Portanto é possível inferir-se que essa concentração esteja ligada à abertura de cursos em áreas contempladas com o maior retorno econômico possível, segundo a lógica do mercado. Dessa forma, podemos constatar que a área de Ciências Sociais, Negócios e Direito, na qual se encontram os cursos de Administração, Direito e Contabilidade, representa 41% das matrículas, enquanto a área de Educação responde por mais de 19%; essas duas áreas totalizam 61% das matrículas existentes no mercado. O anterior explica-se dado que um aspecto fundamental na decisão para abrir novos cursos em IESP é o custo que esse acarreta em relação a equipamentos e laboratórios específicos. Evidentemente, os cursos da área das Ciências Sociais Aplicadas, nesse quesito, dispõem muito menos gastos em relação aos exigidos nos cursos das Ciências Exatas e da saúde, por exemplo.

Na tabela a seguir encontram-se os números referentes às matrículas diferenciadas por área. Cabe ressaltar que das 4.453.156 matrículas no ensino superior em 2005, 3.260.967 são do ensino privado, representando mais do 73% do total.

TABELA 13: Matrículas em 2006 por áreas e organização administrativa

ÁREAS	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
TOTAL	1.209.304	3.467.342	4.676.646
BÁSICOS/PROGRAMAS GERAIS	572	-----	572
EDUCAÇÃO	369.812	522.991	892.803
HUMANIDADES E ARTES	66.801	98.861	165.662
CIÊNCIAS SOCIAIS, NEGÓCIOS E DIREITO	271.290	1.691.079	1.962.369
CIÊNCIAS, MATEMÁTICA E COMPUTAÇÃO	134.282	258.648	392.930
ENGENHARIA, PRODUÇÃO E CONSTRUÇÃO	155.884	215.618	371.502
AGRICULTURA E VETERINÁRIA	61.288	44.470	105.758
SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL	135.320	558.783	694.103
SERVIÇOS	14.055	76.892	90947

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

Cabe ainda destacar-se um elemento correlato ao processo de expansão do ensino superior: a questão da qualidade. Em princípio podemos afirmar que esse processo de expansão muitas vezes tem ocorrido em prejuízo evidente da qualidade. O papel do Estado, enquanto regulador, encontra-se enfraquecido, apesar dos esforços de avaliação e controle do MEC/INEP. A tarefa fundamental do Estado brasileiro em relação à educação seria a de promover sua expansão com qualidade.

Reconhece-se que no Brasil existem, efetivamente, Instituições Superiores de alto nível além das públicas, como é o caso de algumas instituições confessionais (as universidades católicas, por exemplo). A questão é como fazer para que o Ensino Superior

possa ser ofertado em grande escala e com um padrão de qualidade determinado por critérios internacionais de excelência, tanto na pesquisa quanto na docência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao sintetizar a situação do ensino superior no Brasil podemos destacar alguns dados importantes. O percentual de instituições privadas em relação ao total de instituições no Brasil, nos últimos seis anos, é superior a 85%. Houve, especificamente, um grande crescimento (27,78%) dos Centros de Educação Tecnológica Privados, mesmo após a mudança da denominação de “Centros” para Faculdades de Tecnologia, por força do Decreto n.º 5.225/2004.

O número de vagas em instituições privadas cresceu em 2006, apesar da criação de instituições públicas, pelas seguintes razões: as instituições públicas não ampliaram suas vagas; as 7 universidades federais, recentemente criadas, oferecem poucos cursos e o Programa Universidade para Todos (ProUni) facilitou o acesso de alunos nas instituições privadas.

O número de concluintes continua bem mais baixo que o número de ingressantes por vestibular e outros processos seletivos.

O nível de demanda no ensino superior continua baixo. Nas instituições privadas, após a instituição do ProUni, em 2005, constata-se 1,3 alunos por vaga, o que corresponde à demanda de 2004. Além disso, é bom registrar que um aluno, em geral, candidata-se a mais de uma vaga em diferentes cursos.

O crescimento do número de discentes não acompanhou o crescimento do número de instituições e matrículas. É significativo que o crescimento do número de docentes com mestrado e/ou doutorado é maior que o número de docentes sem tais qualificações.

O Censo aponta para a necessidade de uma rigorosa regulamentação do ensino superior privado no País, devido a um processo de expansão desordenado e anárquico. Há um déficit abismal de qualidade entre as Instituições públicas e as privadas, como se pode verificar, por exemplo, na relação entre o número de doutores/alunos em ambas as duas categorias administrativo-institucionais. 63,4% do total de professores doutores do País atuam nas IES públicas e representam 41,8% de seu quadro docente, enquanto nas privadas são somente 12,2% do quadro. Cumpre notar que as IFES têm a melhor relação doutor/aluno (1 para 22,8), ao passo que as IESP têm a pior (1 para 178,9). O número de doutores em efetivo exercício nas universidades públicas é de 42 mil e na rede privada 24 mil.

Além disso, houve um aumento de 3,2% no número de docentes em atividade (de 292.504 em 2005 para 202.006 em 2006). Deste total 36,1% são mestres e 22,4% doutores. Tanto os mestres quanto os doutores se concentram, majoritariamente, na Região Sudeste (56,6%). Embora se observe uma tendência de queda paulatina na concentração regional de IES, na região Sudeste estão 48,1% das IES do País. No Nordeste havia 388 instituições em 2005 e, em 2006 412. Nota-se, nacionalmente, a predominância das instituições de pequeno porte, pois, 67,5% das 2.270 instituições recenseadas em 2006 têm até mil alunos, como apresentado na Tabela 16.

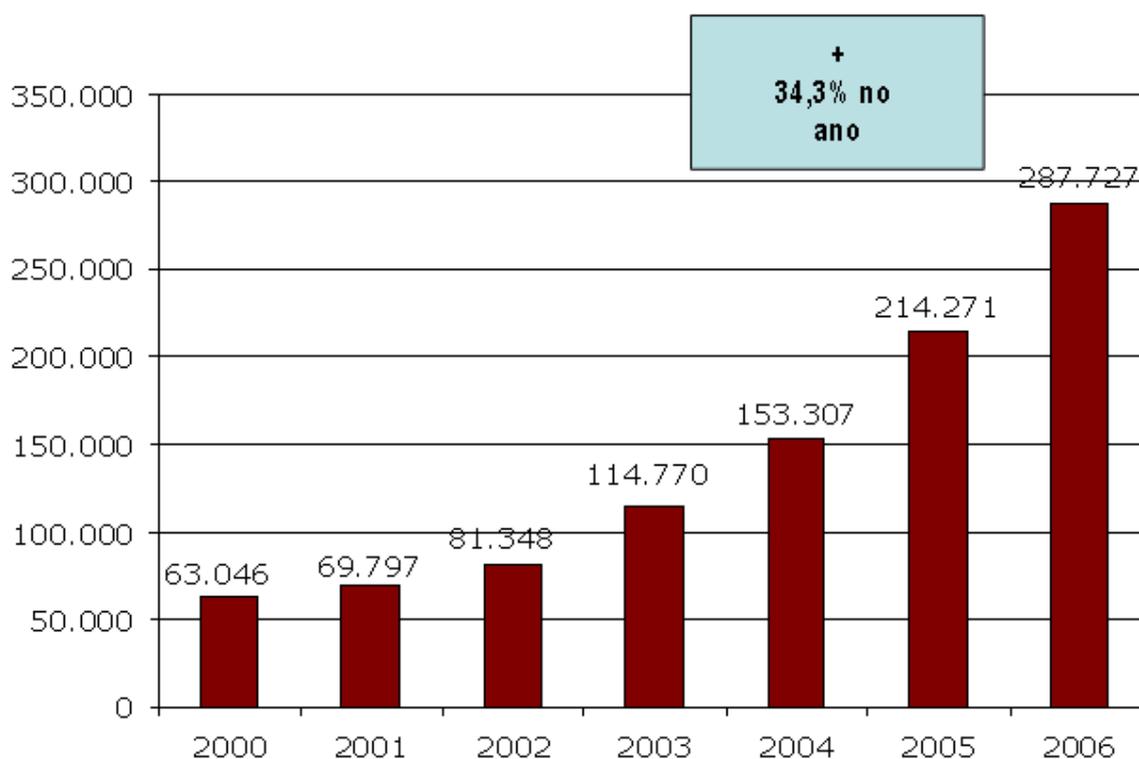
TABELA 14: IES por número de alunos

TOTAL: 2270 IES			
Até 1000 alunos	De 1001 a 2000 alunos	De 2001 a 5000 alunos	Mais de 5000 Alunos
67,5%	13,8%	9,2%	9,5%

Fonte: Adaptado do Censo da Educação Superior – 2006

Constata-se um crescimento total de 6,6% do número de matrículas na graduação entre 2005 e 2006, respectivamente, no montante de 4.580.170 e 4.883.852, considerando as matrículas de educação à distância. Em 2006, as matrículas presenciais cresceram 5% (de 4.453.156 para 4.676.646), com destaque para os cursos tecnológicos, que tiveram aumento nas matrículas de 34,3%, segundo o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1: Evolução das matrículas nos cursos tecnológicos

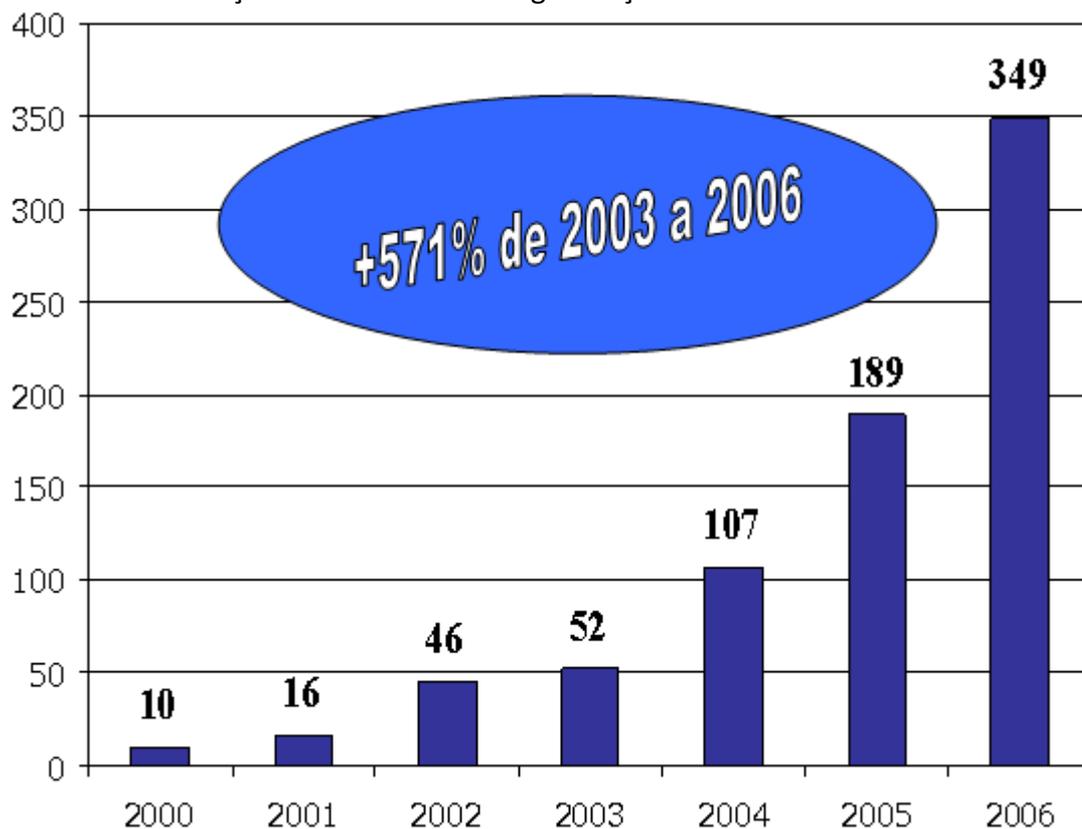


Fonte: INEP/MEC

Conforme os dados do Censo 2006, justifica-se a alusão a um processo de *feminização* do ensino superior. As mulheres mantêm-se como maioria nos cursos de educação superior e totalizam 55,7% das matrículas em 2006. O Censo aponta para uma única categoria na qual as mulheres não ocupam, quantitativamente, o primeiro lugar; os homens na educação superior detêm 55,5% dos postos docentes. É significativo e de grande importância o crescimento de 571%, entre 2003 e 2006, dos curso de educação superior à distância (EAD): em 2003 eram 52 e em 2006 aumentaram para 349. As matrículas aumentaram 315%, nesse mesmo período. Em 2003 o número de estudantes em cursos de educação à distância era de 49.000 e de 207.000 em

2006. Em 2005, a EAD abrangia 2,6% do universo dos estudantes. Em 2006 a EAD alcançara 4,4% do alunado. Em 2006, 77 IES ofereciam cursos de graduação à distância no Brasil.

GRÁFICO 2: Evolução dos cursos EAD na graduação



Fonte: INEP/MEC

O crescimento da EAD muitas vezes é atribuído à eficiência dessa metodologia de ensino, ao desenvolvimento tecnológico no último lustro, como também à criação da UAB (Universidade Aberta do Brasil). Considera-se, igualmente, que haja uma relação simétrica de qualidade entre os cursos presenciais e os à distância.

Esta última observação não tem nenhum fundamento comparativo que permita essa conclusão, pois apenas alguns cursos do sistema EAD prestaram o exame do ENADE. Além disso, a análise do sistema EAD é muito recente. Desconsidera-se, de acordo com essa perspectiva inflada pelo fetichismo tecnológico o que, de fato, é subjacente ao aumento extraordinário do referido sistema devido à maximização dos lucros, à expansão das matrículas, consoante a tendência à virtualização e privatização da Universidade.

O Censo de 2006 também indica, em relação à escolarização bruta⁵, ter sido atingido, nacionalmente, o índice de 20,1% (4.883.852). A Região Sul tem o melhor índice de escolarização bruta de 26% de seus jovens matriculados, enquanto a Região Nordeste tem apenas 11%.

⁵ A taxa bruta é encontrada considerando o número de matriculados no ensino superior, independentemente da idade dos alunos. Para a taxa líquida, o cálculo considera apenas os que têm entre 18 e 24 anos.

Em 2006, houve um aumento, pouco representativo, da taxa de escolarização líquida, isto é, o número de alunos matriculados em cursos de educação superior, ou seja, os jovens de 18 a 24 anos matriculados na faculdade.

Em 2005, as Instituições de Ensino Superior registram a presença de 10,9% do total de jovens brasileiros e, em 2006, 12,1%. O diretor do setor de estatísticas e avaliação da educação superior do INEP chegara mesmo a afirmar que se iniciava, após duas décadas de estagnação, um processo de mudança. Esse otimismo, contudo, não se justifica porque a meta governamental para 2011 de 30%, é alcançável apenas pela Região Sul (26%), ao passo que o Nordeste não tem as menores condições para aproximar-se da referida meta. Esse cenário é definido pela marginalização social e estado de carência em que vive grande parte da população do Nordeste.

O Censo de 2006 constata que mais de um milhão de vagas oferecidas pelas Instituições de Ensino Superior no Brasil em 2006 são ociosas. Esses dados são de grande impacto porque representam 49% das vagas oferecidas em todo o País. Houve um acréscimo de 6% em relação a 2005, no tocante à mencionada ociosidade. Das vagas ociosas 97,3% são oriundas de instituições privadas.

Finalmente, o Censo de 2006 confirma a tendência à total predominância do Ensino Superior Privado no Sistema Nacional da Educação Superior no País. Pode-se, portanto, inferir que o Ensino Superior Privado tornou-se essencial para o estabelecimento das metas governamentais, em flagrante detrimento do Ensino Superior Público. Verifica-se, conseqüentemente, a existência de um cerco estratégico, cada vez mais asfíxiante, ao último reduto Ensino Superior Público que são as Universidades.

A concorrência desenfreada entre as IESP impõe limites à onda de expansão, a qual se dá ainda, porém em intensidade reduzida, no interior. Os imperativos de profissionalização da gestão são essenciais ao êxito e às vantagens competitivas dos empreendimentos em educação superior. Na atual conjuntura, esboça-se uma saturação da oferta de vagas, acompanhada de uma certa recessão, principalmente, nas grandes capitais.

As IESP, em um processo de seleção competitiva, têm na qualidade a única alternativa de êxito no mercado. Entretanto, uma conjugação de fatores como inadimplência crescente, anuidades reduzidas como atrativo para os alunos, elevadas taxas de evasão, uma legislação leniente (“a lei do calote”) de proteção ao aluno inadimplente compromete a própria existência de grande parte das IESP⁶.

A criação de Universidades privadas implicaria a definição de políticas de profissionalização da gestão, de valorização da docência e os imprescindíveis investimentos de grande monta na pós-graduação *stricto sensu* e na pesquisa científica, à qual cabe a função estratégica de condição *sine qua non* para assegurar o desenvolvimento institucional de excelência. Isso significaria, praticamente, a inviabilização financeira de uma possível transição das IESP à condição de Universidades de fato.

⁶ Trata-se de uma antinomia, pois a leniência da legislação oficial para com os devedores não desobriga as IESP de manter em dia o pagamento de salários, de professores e funcionários, luz, água, telefone e outros encargos inalienáveis.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATCON, Rudolph. **Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira**. Rio de Janeiro: Ministério da educação e Cultura, 1966.

FÁVERO, M. L. A. **A universidade no Brasil: das Origens à Reforma de 1968**. *Educar*. Curitiba: Editora UFPR, nº 28, pp. 17-36, 2006.

FRAUCHES, Celso da Costa e FAGUNDES, Gustavo M. **LDB Anotada e Comentada**. Brasília: Ilape, 2003.

MARTINS, Carlos Benedito (Org.). **Ensino Superior Brasileiro**. São Paulo: Editora Brasilense, 1989.

_____. **Notas sobre o Sistema de Ensino Superior Brasileiro Contemporâneo**, USP, Nesub, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Pela mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

SGUISSARDI, V. **Educação Superior: O Banco mundial reforma suas teses e o Brasil Reformará sua Política?**. *Educação Brasileira*, Vol. 22, nº 45, Brasília, jul-dez, 2000.

TRIGUEIRO, Michelangelo Santoro. **Geração de tecnologia e legitimação: Limites e Possibilidades nas Novas Biotecnologias**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991, Tese de Doutorado.

_____. **Reforma Universitária: Mudanças no Ensino Superior Brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 2004.

_____. **Ensino Superior Privado no Brasil**. Brasília: Paralelo 15 – São Paulo, Marco Zero, 2000.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

CASTRO SILVA, Gustavo Javier. O ensino superior no Brasil: diagnóstico e tendências. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília-DF, Instituto Processus, ano 01, edição 04, out./dez. 2010. Disponível na Internet: http://www.institutoprocessus.com.br/2010/revista-cientifica/edicao_4/1_edicao4.pdf. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx.