



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NA TRANSIÇÃO ENTRE OS SÉCULOS XX E XXI (1995-2011): O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

*Juliana Santos da Conceição - UFOP
Maria Teresa Gonzaga Alves - UFMG*

Resumo

Tendo como objetivo analisar a expansão do ensino superior no Brasil nas últimas duas décadas (1995 a 2011), este artigo destaca as políticas de expansão para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) desenvolvidas neste período. Especificamente, aborda a expansão ocorrida na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). O presente trabalho pauta-se em um referencial teórico cuja temática permeia a discussão do processo de expansão da educação superior no Brasil, baseado nos dados estatísticos do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP. Com base no aprofundamento teórico realizado e os dados coletados, o estudo aponta alguns desafios e alguns ganhos da expansão. O estudo destaca que o desafio atual das Instituições de Ensino Superior é reduzir o número de evasões, buscando programas que auxiliem os alunos tanto na parte financeira, quando na parte pedagógica, garantindo o sucesso acadêmico destes alunos.

Palavras Chaves: Ensino Superior, Políticas Públicas e Expansão.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Este artigo tem como objetivo analisar a expansão do ensino superior no Brasil nas últimas duas décadas (1995 a 2011), destacando as políticas destinadas às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para esse fim. Especificamente, abordará a expansão ocorrida na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

O presente trabalho pauta-se em um referencial teórico cuja temática permeia a discussão do processo de expansão da educação superior no Brasil, baseia-se ainda, nos dados estatísticos do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996 (Lei no 9.394/96), é considerada como o marco de referência para o início do processo de reestruturação da educação superior no Brasil (CATANI; OLIVEIRA, 2007). O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir do seu primeiro mandato (1995-1998), deu início a uma ampla reforma que objetivou modificar o panorama da educação no país, particularmente da educação superior. Nesse sentido, promoveu a elaboração e a aprovação de um arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que davam sustentação ao modelo implementado a partir da Reforma Universitária de 1968¹ que estabeleceu a indissociabilidade entre ensino e pesquisa como princípio norteador para o desenvolvimento da universidade brasileira. Além disso, introduziu mudanças concretas no padrão de avaliação, de financiamento, de gestão, de currículo e de produção do trabalho acadêmico, acarretando transformações significativas no campo universitário e na identidade das Instituições de Ensino Superior (IES).

Na reforma do governo FHC, entendeu-se que o modelo único (ensino, pesquisa e extensão) havia se esgotado e seria incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial, pois era inerte e inflexível às demandas, exigências e desafios atuais. Para aquele governo, era necessário flexibilizar e diversificar a oferta de educação superior, de maneira a possibilitar o surgimento de novas estruturas institucionais e organizacionais e que as instituições existentes, em especial as universidades, pudessem repensar sua identidade e desenvolver competências mediante a associação com as demandas e exigências do regional, local, do setor produtivo e do mercado de trabalho (BRASIL; MEC, 1996).

Sob esse prisma, para Sguissardi; Silva Jr (2001), as políticas educacionais foram redirecionadas e sintonizadas com as premissas neoliberais – que enfatizam a produtividade, eficiência e qualidade total. A educação foi perdendo a sua identidade como direito social, rompendo-se o princípio da universalização da educação em todos os níveis. Nesta lógica, essa reforma trouxe uma nova forma de ação e de relacionamento entre Estado e IES, na qual o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor por meio de mecanismos de avaliação e de financiamento, além de uma nova forma de conceber a produção do trabalho acadêmico e o atendimento às demandas da sociedade, tomando os sinais de mercado como norte para o processo de reestruturação.

Segundo esse autor, para cada aspecto levantado para a crise do sistema de educação superior público brasileiro, o Ministério da Educação (MEC) apresentou uma proposta para superação: para o modelo de universidade de pesquisa, unificado e caro para o poder público, propôs a diferenciação institucional, com maior incentivo às IES privadas; com o intuito de



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

superar a unidade de financiamento público com verbas federais, propôs programas de diversificação das fontes de financiamento, a admissão do ensino pago em todas as instituições, a vinculação entre os subsídios de financiamento aos resultados apresentados e liberdade das IES de firmarem convênios de pesquisa e prestação de serviço com a iniciativa privada; para superar a ligação do governo com as questões de manutenção das IES, sugeriu a mudança da função do Estado, para o papel de fiscalização e regulação; para controlar a qualidade e equidade das medidas propostas para a superação, recomendou um sistema de avaliação eficiente; e, com o objetivo de controlar a expansão, propôs a reestruturação da política de financiamento do ensino superior ampliando ao setor privado, baseado por razões de mérito (SGUISSARDI; SILVA JR. 2001).

Nesse contexto, as universidades públicas sofreram drásticos cortes e ajustes (de recursos financeiros, não autorização de contratação de pessoal docente nem mesmo para reposição do quadro, redução da matrícula, precarização das condições salariais e de trabalho) e mudanças significativas no seu modo operacional (lógica competitiva e individualista do trabalho e da produção docente). Sob a máxima da racionalização de recursos e pela necessidade de elevar os níveis de eficiência e de responsabilidade social, as IES públicas aumentaram iniciativas para captação de recursos junto a empresas e clientes, vendendo seus serviços. Na área educacional, a venda de serviços se concretizou por intermédio de cursos pagos (principalmente os de especialização); parcerias entre as universidades públicas e empresas (fundações privadas) para realização de consultorias e assessorias; da política de extensão universitária (cursos de curta duração); e a criação de mestrados profissionalizantes (SGUISSARD; SILVA JR., 2001).

As instituições privadas, por sua vez, viveram, na década de 90, uma forte expansão, sobretudo depois de 1995, tornando-as um importante setor econômico. Em 1991 existia um total de 893 IES no Brasil, passando para 922, em 1996, o que corresponde a um crescimento de 3,2%. No período posterior à LDB, o número de IES aumentou significativamente no país. De 922 instituições, em 1996, passou para o registro de 2.314 IES no Brasil, em 2009, o que corresponde a uma expansão de 151%, sendo 245 instituições públicas (10,6%) e 2.069 (89,4%) particulares (REIS 2011).

O que se percebe é a grande expansão das IES privadas em detrimento das públicas. Dados apresentados no Relatório Técnico do INEP sobre os números de ingressos de alunos nas IES no setor público e privado no Brasil revelam que em 2002 o setor privado respondeu por 77,1% dos ingressos no Ensino Superior (MEC; INEP 2002).

Segundo Durham² (2002, apud VIEIRA, 2003), a expansão do setor privado não foi acompanhada por uma competição entre as instituições privadas, como forma de pressão do mercado pela melhoria da qualidade dos cursos. Assim, ao lado de alguns estabelecimentos nos quais a formação oferecida é de bom nível, proliferaram “escolões”, ou pouco mais que “fábricas de diplomas”.

A expansão da rede particular proliferou até o ano de 2002, quando o modelo mostrou esgotamento, uma vez que aumentaram as vagas, mas grande parte destas encontrava-se ociosas na iniciativa privada. Em estudo realizado para o INEP, Amaral³ (2006) citado por Chaves (2009) demonstrou, por meio da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004, que a expansão do setor privado chegou ao limite devido ao baixo rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares no país. Essa



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

desigualdade evidencia que a política de expansão do ensino superior pela via do setor privado tem como limite a própria incapacidade financeira das famílias manterem seus filhos nesse tipo de estabelecimento de ensino.

Chaves e colaboradores (2009) interpretam a política de expansão das IES privadas nesse período como reflexo, de um lado, da omissão dos governos em relação à expansão das instituições públicas, criando uma reserva de mercado para o setor privado. Por outro lado, a liberalização e desregulamentação desse setor encontrou facilidades para se expandir por meio da adoção pelo Estado brasileiro de uma série de mecanismos, tais como: a liberalização dos serviços educacionais, isenções tributárias, isenção da contribuição previdenciária entidades filantrópicas, isenção do salário educação, bolsas de estudo para alunos carentes via programa do Crédito Educativo, hoje transformado em Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES), o Programa Universidade para Todos (Prouni), – que será explicado a seguir – dentre outras formas de estímulo.

Cabe destacar que no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), que sucedeu à FHC, a política de incentivo às instituições privadas ainda esteve presente. Aproveitando a expansão da década de 90, foram implementados o Prouni e o aumento dos Fundos de Financiamentos Estudantis (FIES).

O Prouni – criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 – tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Em contrapartida, as instituições de ensino que aderem ao programa têm isenção de alguns tributos. O programa é direcionado aos estudantes egressos do ensino médio da rede público ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar de três salários mínimos. A seleção dos candidatos é realizada pela nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Segundo dados oficiais do Programa⁴, o Prouni já atendeu, desde sua criação, mais de um milhão de estudantes, sendo 67% com bolsas integrais. Cabe destacar que, a partir de 2007, o Prouni e sua articulação com o Fies, integram o Plano Nacional de Educação (PDE).

Apesar do impacto desses números, esse programa de acesso ao ensino superior das camadas sociais menos privilegiadas, acabou recebendo muitas críticas. Para Catani e coautores (2006), o Prouni promove uma política pública de acesso à educação superior, mas pouco se preocupando com a permanência do estudante, elemento fundamental para sua democratização. Orienta-se pela concepção de assistência social, oferecendo benefícios e não direitos aos bolsistas.

Após esses incentivos às IES privadas, o governo Lula iniciou uma nova política de expansão da IFES. Segundo dados do MEC, a expansão da Rede Federal de Educação Superior teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos campi que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação⁵.

A expansão da educação superior pública foi favorecida pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 como uma das ações do Plano de Desenvolvimento



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

da Educação (PDE), de 2001. O principal objetivo do Reuni é ampliar o acesso e a permanência na educação superior, por meio do aumento de vagas nos cursos de graduação, da ampliação da oferta de cursos noturnos, do combate à evasão, da redução das desigualdades sociais no país, além da promoção de inovações pedagógicas.

O Ensino Superior Brasileiro teve, portanto, um aumento expressivo na última década. O Censo do Ensino Superior de 2010 mostra que o número de matrículas nos cursos de graduação aumentou 7,1% entre os anos de 2009 e 2010 e 110,1% entre 2001 e 2010 (BRASIL; INEP, 2010). Dentre os fatores que justificam tal expansão, está o crescimento econômico alcançado pelo Brasil nos últimos anos, que amplia o mercado para mão de obra especializada. Além desta demanda, destaca-se a oferta de políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência dos alunos na educação superior, entre as quais estão o aumento no número de financiamentos estudantis (bolsas e subsídios) em programas como o Fies e o Prouni e o aumento da oferta de vagas na rede federal, via abertura de novos campi e novas Instituições de Ensino Superior (IES), bem como a interiorização das universidades já existentes. Destaca-se ainda, a criação pelo Ministério da Educação (MEC), em 2005, da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e empresas estatais, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação com foco nas Políticas e a Gestão da Educação Superior. Estas iniciativas procuravam responder às expectativas de democratização do ensino superior conforme previsto no Plano Nacional de Educação (PDE) de 2001.

A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) insere-se nesse contexto de expansão. Em 2002, um novo campus foi implantado no município de João Monlevade, onde foi oferecido inicialmente o curso de Engenharia de Produção, sendo posteriormente ampliado com os cursos de Sistemas de Informação, Engenharia de Computação e Engenharia Elétrica no Instituto de Ciências Exatas e Aplicadas (ICEA).

Ainda neste período de expansão, destaca-se a criação, em dezembro de 2003, de mais uma unidade acadêmica da UFOP, o Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) que tem origem no Núcleo de Educação Aberta e a Distância (NEAD), criado em 2000 e vinculado à Pró-reitoria de Extensão, como o órgão responsável pela administração e coordenação didático-pedagógica dos Programas e Projetos de Educação a Distância (EAD) da UFOP. Por meio do CEAD, a UFOP “visa promover a democratização do saber, o acesso à educação e a interiorização da oferta de cursos para atender às demandas da comunidade e de entidades públicas e privadas” (Texto Institucional do CEAD, publicado no site da UFOP 2012). Atualmente o CEAD oferece os cursos em Graduação de Licenciatura em Pedagogia, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Geografia e Bacharelado em Administração Pública e Pós-Graduação *Lato Sensu* em Tutoria em EAD e Práticas Pedagógicas.

Com a interiorização do campi na cidade de João Monlevade e o lançamento do Programa Reuni, em 2008, a UFOP ampliou seus números da graduação, com abertura 15 novos cursos, sendo 13 no período noturno e dois diurnos. Cabe destacar que, em meio a essa expansão, a UFOP implantou também a política de ação afirmativa, que reserva 30% das vagas de cada curso de graduação para alunos oriundos de escolas públicas, possibilitando maior acesso para os alunos das camadas sociais economicamente menos favorecidas.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

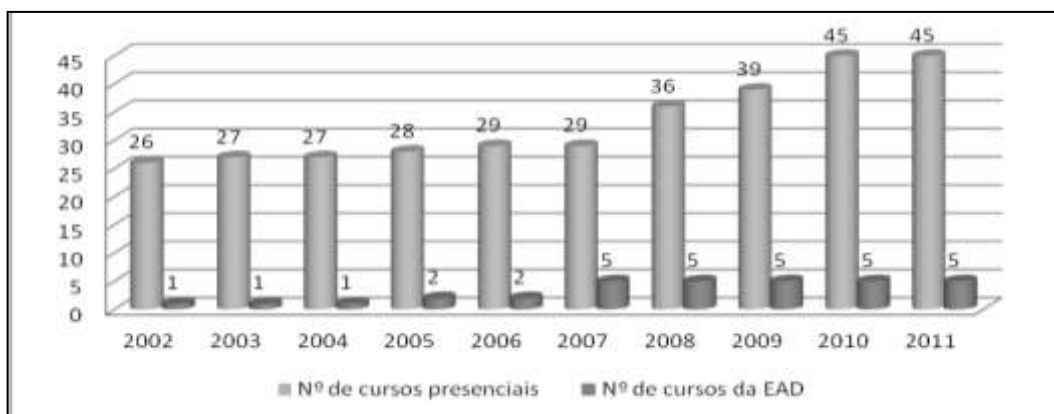
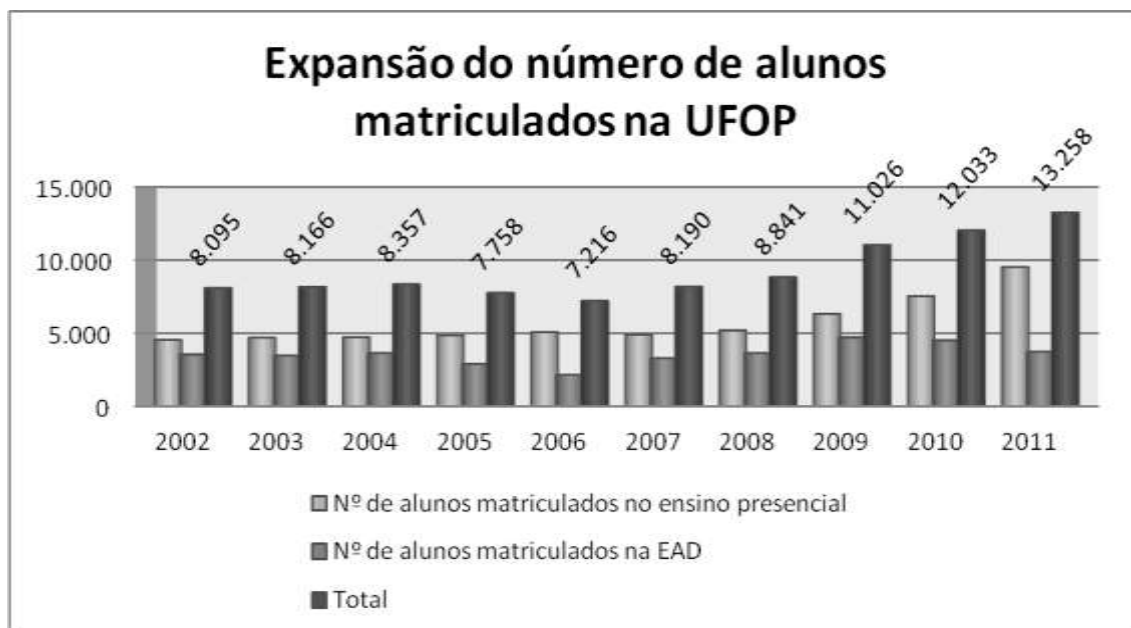


Gráfico 1: Número de cursos oferecidos na UFOP nas modalidades presencial e EAD
Fonte: Elaboração própria com dados do Censo do Ensino Superior MEC/INEP

O gráfico 1 apresenta o número de cursos oferecidos pela UFOP no período de 2002 a 2011 na modalidade presencial e a distância. Os dados revelam que os cursos presenciais tiveram um aumento de 42%, alcançando um total de 45 cursos distribuídos nos três campi da UFOP, localizados nas cidades de Ouro Preto, Mariana e João Monlevade. O maior salto foi a partir da implementação do programa Reuni no ano de 2008. Na modalidade a distância, no que se refere ao número de cursos, não há uma ampliação significativa. No entanto, no que se refere ao número de Polos de Apoio Presencial, este número ganha proporções bem mais expressivas, principalmente no que se refere ao número de alunos matriculados nesta modalidade de ensino, como pode ser observado no gráfico a seguir, atingindo em 2010 o número de 4.510 alunos atendidos pelos 14 polos distribuídos no interior dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia.





XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Gráfico 2 – Expansão do número de alunos matriculados na UFOP

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo do Ensino Superior MEC/INEP

Se em números percentuais a ampliação dos cursos na UFOP aumentou 42%, a oferta de vagas, principalmente no Ensino Presencial, teve um crescimento em números absolutos que atingiu a matrícula de 9.529 alunos em 2011, alcançando o índice de ampliação do acesso às vagas em mais de 50%.

Atualmente, a despeito da significativa expansão na UFOP, o desafio encontra-se na permanência e sucesso destes alunos, uma vez que a evasão ainda é uma realidade de nossas IES. Na UFOP, em 2008, o índice de evasão na modalidade presencial era de 6%. Em 2010 esse índice atingiu 17,6%, o que revela um aumento significativo nas taxas de evasão na Instituição e a necessidade de investigar as possíveis causas desse fenômeno. Por esta razão, a busca da permanência dos alunos na universidade e a redução da evasão, bem como pensar no outro ator – o professor – que desenvolve o papel de mediador deste processo de ensino-aprendizagem é de suma importância.

Considerações Finais

Diante do exposto, podemos apontar alguns desafios e alguns ganhos da expansão. No que toca ao fator positivo da expansão, podemos destacar a superação das desigualdades regionais que marcaram o Brasil por muitas décadas, como a interiorização dos Campi, os Polos de apoio presencial implantados por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a abertura de novas IFES em estados da federação ainda não contempladas com uma instituição federal. Por outro lado, um dos desafios que a expansão coloca para os próximos anos é o problema da permanência dos alunos, e seu sucesso acadêmico. Sendo assim, se por um lado observamos nos anos recentes que o problema do acesso à educação superior foi praticamente superado do ponto de vista da oferta de vagas, por outro lado ainda persiste o problema da permanência, ou seja, a dificuldade dos estudantes continuarem estudando, tanto em instituições públicas quanto privadas. Ainda são recentes as iniciativas de criação políticas voltadas à permanência do estudante na Educação Superior, tanto por parte do poder público quanto das próprias instituições, mas podemos verificar um avanço nos últimos anos quanto à adoção pelas IES de formas de mitigar tal problema.

No que se refere a políticas de permanência, a UFOP conta o programa de moradia estudantil, programa de bolsa permanência que possui natureza social e pedagógica e tem por finalidade conceder aos estudantes suporte financeiro para sua permanência no curso de graduação. Além do Programa bolsa-alimentação e bolsa transporte. Todos estes programas visam auxiliar a estadia dos alunos na UFOP, buscando o sucesso acadêmico.

No conjunto, é possível assinalar que, o Programa Universidade para Todos, somado ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁶ ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica ampliaram significativamente o número de vagas na educação



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

superior, contribuindo para um maior acesso dos jovens à educação superior. Cabe destacar, no entanto, que o desafio atual das IES é reduzir o número de evasões, buscando programas que auxiliem os alunos tanto na parte financeira, quando na parte pedagógica, garantindo o sucesso acadêmico destes alunos.

Assim, cabe ao poder público e as instituições de ensino superior se articularem para fazer um estudo aprofundado sobre a problemática da evasão, procurando as causas de um possível insucesso de alguns alunos, uma vez que oferecer apenas o acesso ao ensino superior, não é garantia da permanência e do sucesso de todos os alunos.

Referências

BRASIL. Governo Costa e Silva. *Reforma universitária: relatório do grupo de trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68*. [S.l.]: Gráfica do Colégio Pedro II, 1968. 128p.

BRASIL; Ministério da Educação e do Desporto. *Uma nova política para o ensino superior brasileiro: subsídios para discussão*. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL; INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior no Brasil*. 2002.

BRASIL, *Lei 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB*, 1996.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: Democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba: Editora UFPR n. 28, p. 125-140, 2006.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. 2 ed. São Paulo-SP: Xamã, 2007, p. 73-84.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. *Reforma da Educação Superior Brasileira - de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula Da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira*. 2009. Disponível em: http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Ros_angela.pdf. Acesso em 29/12/2012.

REIS, M. S. A. Princípios da Expansão da Educação Superior no Governo Cardoso. *Anais Eletrônicos do XXVI Congresso de Educação do Sudoeste Goiano*. 2011. Disponível em: <http://revistas.jatai.ufg.br/index.php/acp/article/view/1306/726>. Acesso em 02/01/2013

SGUISSARD; SILVA JR, J.R. *Novas Fases da Educação Superior no Brasil – Reformas do Estado e Mudanças na produção*. Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

VIEIRA, L. R. A Expansão do Ensino Superior no Brasil: abordagem preliminar das políticas públicas e perspectivas para o ensino de graduação. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. 2003. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v08n02/v08n02a07.pdf>. Acesso em: 29/12/2012



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

¹ “[...] a reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental, em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por consequência o aumento de produtividade dos sistemas econômicos. Para tanto, impõe-se a metamorfose de uma instituição tradicionalmente acadêmica e socialmente seletiva num centro de investigação científica e tecnológica em condições de assegurar a autonomia da expansão industrial brasileira” (BRASIL; Governo Costa e Silva, 1968, p. 24-25)

² DURHAM, E. Uma política pública para a educação superior. In: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Políticas públicas de educação superior. Brasília: ABMES; FUNDAESP, 2002.

³ AMARAL, N.C. *O limite da expansão da educação superior privada no Brasil, regiões e estados*. Goiás. (digitalizado) 2006.

⁴ Dados disponíveis em <http://siteprouni.mec.gov.br/>

⁵ Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81. Acesso em 13/11/2011.

⁶ O Sisu é o sistema informatizado do Ministério da Educação por meio do qual instituições públicas de educação superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem.