



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

VAGAS OCIOSAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E SUAS REPERCUSSÕES NOS ANOS POSTERIORES

SILVANA SANTOS ALMEIDA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
silsantosalmeida@gmail.com

RESUMO

A proposta desse artigo é elencar as causas para a existência de vagas ociosas nas instituições de ensino superior brasileiras. Investiga o perfil do aluno que sai do ensino médio e escolhe não seguir adiante nos estudos, analisando o contexto do ensino fundamental, médio e superior do sistema de educação brasileiro. A realidade dos alunos que frequentam a escola pública em relação a dos alunos que frequentam a escola privada pode fazer muita diferença na hora de fazer escolhas ao final do ensino médio, condicionando não só a sua decisão de ingressar no próximo nível de ensino, como também de qual curso ingressar. Os dados reunidos sugerem que a escolarização básica em instituições públicas no Brasil não prepara o aluno para cursar o ensino superior. Por outro lado, investiga a participação das instituições de ensino superior na existência e permanência dessas vagas não preenchidas. Trata-se de pesquisa qualitativa e quantitativa sustentada em pesquisas documentais e na análise de dados secundários oferecidos pelos órgãos do Ministério da Educação (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes- ENADE, Secretaria de Ensino Superior, Censo do Ensino Superior).

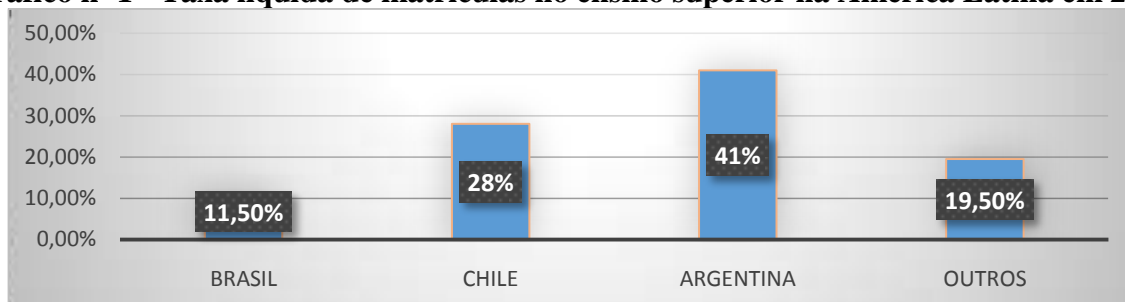
Palavras-chave: Ensino Superior, Vagas ociosas, Expansão

1 INTRODUÇÃO

Um fenômeno contraditório ocorre no Brasil em relação ao ensino superior privado: não faltam vagas, faltam estudantes.

Apesar da ampliação significativa do número de vagas no ensino superior nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, principalmente no setor privado, o crescimento da taxa de escolarização não acompanha esse ritmo, sendo a taxa de escolarização do nível superior do Brasil um dos menores da América Latina.

Gráfico nº 1 - Taxa líquida de matrículas no ensino superior na América Latina em 2010



Fonte: MEC/Sesu

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2011 traçou estratégias e metas para a educação brasileira para os dez anos seguintes. No que diz respeito à educação superior, o PNE elege como prioridade “Ampliação do acesso aos demais níveis de ensino e modalidades de educação.” (BRASIL, 2001, p. 16) Entende-se como “demais níveis de ensino” todos os outros que não fossem o ensino fundamental de sete a quatorze anos, portanto, junto com o ensino superior o ensino médio e a educação infantil. Foi estabelecida a meta de 30% de taxa líquida¹ para matrículas no ensino superior.

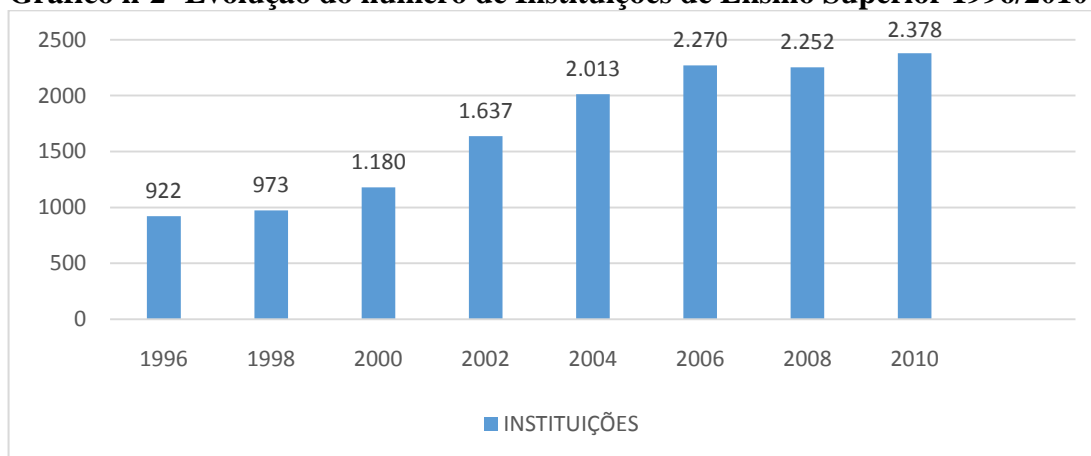
¹ As taxas bruta e líquida são calculadas tomando como referência a faixa etária que, idealmente, estaria cursando aquele nível de ensino. A taxa bruta indica a relação entre o total de alunos de qualquer idade e o tamanho da faixa etária, sendo frequentemente maior que 100%, em virtude da inclusão de alunos mais velhos ou (o que é raro) mais novos. A taxa líquida indica o percentual de crianças e jovens da faixa etária correspondente matriculados no nível de ensino teoricamente corretos. (DURHAM, 2010)

A expansão das vagas foi efetivada. O setor privado respondeu de forma positiva ao chamamento e incentivo do governo para ofertar ensino superior. Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 o número de instituições, vagas e cursos cresceu de tal modo que em 2003 o número de concluintes do ensino médio foi igual ao de vagas ofertadas para novos ingressos no ensino superior.

O gráfico nº 2 cobre um período de 14 anos após a LDB, sendo possível visualizar a expansão das instituições de ensino superior que no período obteve um crescimento de 150%.

A análise e compreensão do fenômeno das vagas ociosas é importante para uma visão mais realista do contexto do ensino superior no país. As políticas públicas para esse setor devem atentar para as reais necessidades da educação superior, já que aumentar o número de instituições e de vagas não vem sendo suficiente para alcançar a taxa líquida estabelecida no PNE.

Gráfico nº2- Evolução do número de Instituições de Ensino Superior 1996/2010



FONTE: MEC/Inep- Censo da Educação Superior

Trata-se de pesquisa qualitativa sustentada em pesquisas documentais e na análise de dados secundários oferecidos pelos órgãos do Ministério da Educação (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes- ENADE, Secretaria de Ensino Superior, Censo do Ensino Superior).

2 ENTENDENDO AS CAUSAS

Sousa (2010) entende que a definição do número de vagas ociosas se dá pela diferença entre a quantidade de vagas que as instituições de ensino superior têm autorizada para oferecer em cada Instituição de Ensino Superior (IES) e o número de estudantes que ingressam nessas instituições a cada ano.

Para melhor compreensão do que causa essa ociosidade das vagas do ensino superior é importante analisar o sistema de ensino no Brasil como um todo. Segundo o Censo da Educação Básica de 2006, a maior quantidade de alunos do ensino básico está matriculada na rede pública de ensino.

Tabela nº 1- Número de alunos da educação básica matriculados por dependência administrativa 2003 e 2010

ANO	PÚBLICA	PRIVADA	TOTAL
2003	48.331.027	6.934.821	55.265.848
2010	43.989.607	7.560.382	51.549.889

FONTE: MEC/INEP- Censo da Educação Básica

Tabela nº 2 - Número de alunos do ensino médio matriculados por dependência administrativa

ANO	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL
2003	7.945.425	1.127.517	9.072.942
2010	7.370.051	987.838	8.357.889

FONTE: MEC/INEP- Censo da educação básica

Os estudantes que cursam o ensino básico na rede pública correspondem a mais de 87% do total. Percentual este que se mantém do ensino fundamental ao ensino médio. Esses dados, combinados com o número de alunos matriculados em instituições de ensino superior que vieram de escolas públicas, que é de 46,8%², demonstram haver dificuldades dos alunos provenientes de escola pública, que são maioria, em acessar o ensino superior. As hipóteses para que essa exclusão ocorra recaem sobre a qualidade do ensino ofertada na rede pública de ensino e à baixa renda dessa população.

² Dado coletado dos questionários socioeconômicos do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes-ENADE.

O fato é que o acesso ao ensino superior não mantém a mesma proporcionalidade entre alunos da escola pública e alunos originários na escola privada. O afunilamento desse acesso demonstra que o ensino superior ainda tem traços elitistas e que a expansão das vagas não é suficiente, por si só, para aumentar a taxa líquida do Brasil.

A taxa líquida se mede através da matrícula em instituições de ensino superior de jovens oriundos do ensino médio com idades entre 18 e 24 anos. Se a maioria desses jovens não conseguem ingressar no ensino superior por conta de incapacidade intelectual ou financeira –lembrando que mais de 87% dos jovens estão expostos a essas condições por terem concluído o ensino médio em escolas públicas - como resolver essa equação?

Outro dado importante revela que 13% de alunos do ensino médio estudaram na rede privada e 33%³ deles ingressaram no ensino superior em instituições privadas e 51,7% em instituições públicas. No ensino básico público existem ainda programas que visam atender a metas estabelecidas para este ciclo de ensino. Programas de aceleração em que o aluno cursa duas ou mais séries em um único ano letivo; programas de redução de carga horária com a criação de turnos intermediários, chegando algumas salas de aula a atender até seis turnos por dia. Esses programas não consistiram em estratégias que tenham melhorado a qualidade da formação de quem passava por eles, visto que seu único objetivo era melhorar os índices quantitativos.

Dos mais de nove milhões de estudantes do ensino médio de 2003, 4 259 317 cursavam aulas no turno noturno correspondendo a 47% do total. Apenas 100 810 estudantes do ensino médio da rede de ensino privada frequentavam as aulas no turno noturno. Em 2010 esse número diminuiu para 2 900 566 estudantes do turno noturno, correspondendo a 34,7% do total de estudantes do ensino médio. É de saber público que o ensino noturno tem uma carga horária reduzida e ainda enfrenta a concorrência do cansaço de pessoas que acordaram cedo e passaram o dia trabalhando e, mesmo assim, enfrentam a sala de aula em busca de um futuro melhor.

A distorção idade-série em 2010 alcançou índices de 23,6% no ensino fundamental, sendo que na rede privada o índice foi de 5,2% e na rede pública foi de 21,4%. No ensino médio o índice de alunos fora da faixa etária alcança 34,5%, sendo 7,8% da rede privada e 33,8% da rede pública de ensino.

³ Dados do INEP

Essa realidade gera nos estudantes da rede pública de ensino um componente subjetivo que interfere na sua opção de cursar, ou não, o ensino superior e, quando escolhem fazer, interfere na sua opção de curso. Muitos deles, considerando reduzidas suas chances de ingressar em uma instituição pública de ensino superior, se voltam exclusivamente para a rede privada. São influenciados pela crença existente no Brasil de que a obtenção do título de bacharel ou licenciado é inviável para a maioria dos brasileiros, dada a discrepância de qualidade do ensino público nos níveis básico e superior. (VALLE, 2009)

Braga (2001), em sua pesquisa na Universidade Federal de Minas Gerais, sinaliza sobre a existência da seletividade social associada a escolha da carreira. O autor chega a essa conclusão quando compara os valores médios do Fator Socioeconômico (FSE)⁴ para as diversas carreiras de elevado prestígio social que alcançam média seis, enquanto nas de baixo prestígio social a média chega a ser inferior a três.

Observou também que em muitas carreiras a demanda é essencialmente das escolas públicas, enquanto em outras ocorre o inverso. Nas carreiras de Medicina, Odontologia, Veterinária, Fisioterapia e Comunicação Social foi detectada uma diminuição de candidatos oriundos da escola pública na medida em que a qualidade de ensino desta foi se deteriorando.

Convém realçar que não estamos falando de seletividade social associada ao sucesso no vestibular [...]. Estamos tratando aqui de processo seletivo intrínseco a estudantes que reconhecem não ter condições de concorrência em cursos de maior prestígio social. (BRAGA,2001 p. 141)

Para comprovar essa conclusão traz os seguintes dados: no período de 1992/1999 no curso de Direito, de cada oito candidatos com FSE maior do que sete, um foi aprovado, enquanto entre os candidatos com FSE menor que três, apenas um em cada cem foi bem-sucedido; o percentual de candidatos de Medicina com FSE menor do que três é de apenas 10% e a chance de sucesso é de apenas 1,4%. Para candidatos com FSE maior do que 7 a chance de sucesso é de 8,5%.

[...]os jovens das classes menos favorecidas cada vez mais compreendem o grau de dificuldade que têm para lograr aprovação no curso de Medicina e dirigem sua demanda para outros cursos da área biológica, em especial Enfermagem e Ciências Biológicas, nos quais suas chances de sucesso são bem maiores; em ambos os

⁴FSE- Fator Socioeconômico. Quando as universidades públicas ainda realizavam vestibular, os candidatos tinham que preencher questionários com seus dados socioeconômicos quando se inscreviam para o concurso. Para descrever o perfil socioeconômico dos candidatos, constituiu-se uma escala de fator socioeconômico – FSE.

cursos, a possibilidade de êxito dos concorrentes com FSE menor que 3 é de cerca de 7%. (BRAGA, 2001, p. 141)

A partir das conclusões dessa pesquisa, pode-se inferir que assim como escolhem cursos de menor prestígio social quando decidem por uma formação de nível superior, os jovens que cursam o ensino médio em escolas da rede pública brasileira, em sua maioria, sentem-se despreparados para realizar uma formação de nível superior, optando muitas vezes por adiá-la ou não fazê-la, afetando diretamente a taxa líquida de jovens matriculados em instituições de ensino superior.

Tabela nº 3 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro público de 2003 a 2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	281 213	267 081	94,97	14 132	5,03
2004	308 492	287 242	93,11	21 250	6,89
2005	313 368	288 681	92,12	24 687	7,88
2006	331 105	297 407	89,82	33 698	10,18
2007	329 260	298 491	90,65	30 769	9,35
2008	344 038	307 313	89,32	36 725	10,68
2009	393 882	354 331	89,95	39 551	10,05
2010	445 337	408 562	91,74	36 775	8,26

Fonte: MEC/INEP- Censo da Educação Superior

Tabela nº 4 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro privado de 2003 a 2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	1 721.520	995 873	57,84	725 647	42,16
2004	2 011 929	1 015868	50,49	996 061	49,51
2005	2 122 619	1 108600	52,22	1 014019	47,78

2006	2 298 493	1 151 102	50,08	1 147 391	49,92
2007	2 494 682	1 183 464	47,43	1 311 218	52,56
2008	2 641 099	1 198 506	45,37	1 442 593	54,63
2009	2 770 797	1 157 057	41,75	1 613 740	58,25
2010	2 674 855	1 181 650	44,17	1 493 205	55,83

Fonte: MEC/INEP- Censo da Educação Superior

Tabela nº 5 - Evolução do número de vagas, ingressos e vagas ociosas no ensino superior brasileiro em geral de 2003 a 2010

ANO	VAGAS	INGRESSOS	%	OCIOSAS	%
2003	2 002 733	1 262 954	63,06	739 779	36,94
2004	2 320 421	1 303 110	56,15	1 017 311	43,85
2005	2 435 987	1 397 281	57,35	1 038 706	42,65
2006	2 629 598	1 448 509	55,08	1 181 089	44,92
2007	2 823 942	1 481 955	52,47	1 341 987	47,53
2008	2 985 137	1 505 819	50,44	1 479 318	49,56
2009	3 164 679	1 511 388	47,75	1 653 291	52,25
2010	3 120 192	1 590 212	50,96	1 529 980	49,04

Fonte: MEC/INEP- Censo da Educação Superior

No período de 2003 a 2010 o número de vagas ociosas em cursos de nível superior teve um crescimento de mais de 106%, sendo que somente no setor privado o aumento foi de 98%. No mesmo período a média de ociosidade no setor público foi de 2,3%, enquanto a do setor privado foi de 97,6%.

No primeiro ano do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva o setor privado mantinha 42,16% de suas vagas ociosas e o setor público 5,03%, destacando-se as Universidades Federais com apenas 0,74% de ociosidade. Foi nesse ano que pela primeira vez a quantidade de vagas no ensino superior foi maior que o número de concluintes do ensino médio.

Durham (2010) retoma o histórico da obrigatoriedade da universalização do ensino fundamental e afirma que o Brasil possuía um excelente sistema de ensino público e credita ao fato de que a educação e o avançar das séries e dos níveis se dava através de um sistema seletivo e excludente. As taxas de reprovação eram altíssimas, gerando a evasão escolar. Existiam os exames de admissão para o ginásio e isso afetava diretamente os alunos provenientes de famílias menos escolarizadas e de menor renda.

Nesse sistema, a evasão decorrente das reprovações maciças no ensino fundamental, especialmente nas séries iniciais, fazia com que apenas os melhores alunos (de acordo com os padrões então aceitos) chegassem até o final da quarta série e, com o exame de admissão, ao ginásio, apenas os melhores entre esses lograssem terminar a oitava. (DURHAM, 2010, p. 164)

A partir do ano 2000 os alunos brasileiros passaram a realizar o *Programme for International Student Assessment (PISA)*⁵, uma avaliação que compara o desempenho de alunos de 15 anos de vários países do mundo e que é aplicada a cada três anos. A partir da comparação dos resultados dos estudantes brasileiros com a de outros países foi que, então, passou-se a ter a real visão da gravidade do problema da qualidade da educação básica no país. (DURHAM, 2010)

Isto obviamente repercute no ensino superior. Podemos inferir que os alunos dos níveis 1⁶ e até 2, isto é, 75% das concluintes do ensino fundamental, não têm condições de enfrentar o ensino superior com sucesso e estarão excluídos desse nível de ensino. (DURHAM, 2010, p. 166)

Ou, então, enfrentarão o desafio com grandes possibilidades de se tornarem profissionais mal preparados com título e status de nível superior. Pode-se considerar que ao criar os cursos sequenciais e cursos de educação à distância, a LDB estava visando esse

⁵ O *Programme for International Student Assessment (Pisa)* - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (Site do INEP)

⁶ O Pisa classifica os alunos em 56 categorias que vão desde 1 - ou crítico, a mais baixa, até 5 - ou avançada, a mais elevada, incluindo, ainda o -1, abaixo do crítico.

público e criando políticas de educação de massas, que atende a um segmento mais amplo da população com competência acadêmica, interesses e vocações diferenciadas.

Os índices de ociosidade das vagas nas instituições de ensino superior privadas mantiveram uma média de 51,33% no decorrer do governo do Presidente Lula. Média muito alta para que instituições particulares, que utilizam estratégias empresariais de eficiência mantivessem por oito anos, caso fossem fonte de prejuízo.

Hipóteses para que as instituições privadas de ensino superior mantenham um alto número de vagas ociosas são: a) o tipo de gestão universitária que muitas delas adotam fazendo estoque de vagas. (SOUSA, 2013) Essas instituições criam um número de vagas mais elevado do que planejam efetivamente oferecer. Assim, somente oferecem no momento da seleção as vagas que lhe coloquem numa situação mercadológica mais favorável; b) o próprio crescimento desordenado do ensino público; c) as instituições privadas de ensino superior objetivam o lucro que irão obter com a prestação do serviço e, dessa forma, cursos são criados constantemente para atender aos sinais imediatos do mercado.

O fenômeno das vagas ociosas é, portanto, um fenômeno de múltiplas causas que se entrelaçam de forma complexa e não se esgotam nas elencadas a seguir:

- a) Decisão de mercado por parte das instituições em criar uma espécie de reserva de vagas, que não serão necessariamente preenchidas;
- b) Incapacidade intelectual da maioria dos alunos originários da escola pública;
- c) Incapacidade financeira de boa parte da população brasileira;
- d) Falta de efetividade dos níveis básicos de ensino em preparar esse aluno para o nível superior. O crescimento de um nível de ensino depende do crescimento do nível abaixo dele. O baixo número de concluintes do ensino médio diminui o número de candidatos com perfil para o ensino superior.

3 CONCLUSÃO

As políticas públicas para a educação no Brasil não têm caráter de intervenção sistêmica, com vistas a oferecer uma educação processual de qualidade para os seus estudantes, preparando-o intelectualmente para seguir sempre para o nível seguinte.

Políticas públicas compensatórias e focalizadas para o ensino superior, como é o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni), Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a política de cotas, não terão caráter provisório se as causas geradas no ensino básico não forem conduzidas a uma solução qualitativa. Sempre terá que se compensar o que não foi oferecido no nível anterior de ensino.

O ensino superior oferta um quantitativo de vagas que atenderia às metas educacionais para o setor. As vagas são suficientes para atender às demandas dos concluintes do ensino médio, porém sobram vagas porque o processo de ensino, em cada um dos seus níveis, não está preparando os estudantes de forma adequada para os níveis seguintes.

Uma vida escolar de baixa qualidade deixa de desenvolver no estudante competências e habilidades importantes para seu ingresso e permanência no ensino superior.

Por último, o número de vagas reais das instituições de ensino superior deveria ser única e exclusivamente aquela que vai ser ofertado à sociedade no processo de seleção, ou seja, aquelas que serão efetivamente ofertadas aos estudantes, pois números ilusórios irão interferir nos estudos sobre esse fenômeno levando estudiosos e o próprio governo ao erro. A estratégia das instituições privadas de ensino superior de reserva de vagas induz a uma leitura equivocada, dificultando uma análise apropriada para a propositura de soluções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, M. M.; PEIXOTO, M. C.; BOGUTCHI, T. F. Tendências de Demanda pelo Ensino Superior: estudo de caso da UFMG. **Cadernos de Pesquisa**, nº 113, p. 129-152. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a07n113.pdf> 2001>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94 pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 73/1993 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas do Ensino Básico e do Ensino Superior**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basico-censo-escolar-sinopse-sinopse>>.

DURHAM, E. R. A Política Educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, nº 88, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300000>.

MANCEBO, D. Reforma da Educação Superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008.

MARTINS, C. E. B. R. O Direito Fundamental de Acesso ao Ensino Superior: a estatização das vagas nas universidades particulares. In: HOMEM, A. P. B. (Org.). **Temas de Direito à Educação**. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

RISTOFF, D. Educação Superior no Brasil- 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. IN:BITTAR, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008.

SILVA FILHO, R. L. L.; MOTEJUNAS, P. R.; HIPÓLITO, O.; LOBO, M. B.C. M. A Evasão no Ensino Superior Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v.37, nº 32. Disponível em: <http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1341268055_925.pdf>. 2007>.

SOUSA, J. V. **Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003-2008):** redução do poder indutor da expansão via setor privado. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/AUMENTODEVAGAS.pdf>>.

_____ Educação Superior no Distrito Federal. Consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. **Coleção Políticas Públicas de Educação Liber Livro**. Brasília: 2013.

VALLE, M. J. **PROUNI:** política pública de acesso ao ensino superior ou privatização? Disponível em: <<http://revista.unibrasil.com.br/index.php/retdu/article/viewFile/72/102>>.