

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO

Ana Lúcia Borba de Arruda

No presente texto propomo-nos a refletir sobre a relação entre expansão da educação superior e suas implicações/desafios para a gestão nesse nível de ensino. Para tanto, num primeiro momento, situamos o debate acadêmico e os discursos em torno da dinâmica das políticas de expansão da educação superior no Brasil a partir da revisão da literatura, com o objetivo de construir uma visão articulada e de conjunto. Num segundo momento, problematizamos os desafios e pressões postos à gestão universitária advindos das políticas governamentais de expansão que requerem das instituições inovação, empreendedorismo e competitividade. Em outras palavras, novas formas organizativas e gerenciais são instituídas com vistas à sobrevivência institucional.

A Dinâmica da Expansão da Educação Superior

Abordamos a dinâmica da expansão da educação superior no Brasil, a partir de dois momentos: o primeiro, que compreende as três décadas que vão de 1964 a 1994, toma como marco a Reforma Universitária de 1968; o segundo, que vai de 1994 a 2010 aponta para uma reconfiguração no campo da educação superior que nos possibilita visualizar alguns movimentos, tendências e desafios no que concerne ao processo de expansão desse nível de ensino e a gestão universitária. A expansão da educação superior é aqui compreendida como a ampliação das oportunidades de acesso, permanência e conclusão dos cursos com qualidade acadêmica a segmentos amplos da população, tanto no âmbito do setor público como privado.

A política expansionista implementada pelo Estado a partir de 1964, contribuiu para o processo de privatização da educação superior brasileira (GENTILI, 2001; TRINDADE, 1999; FONSECA, 1992). De acordo com Cunha (1989), essa tendência materializa-se tanto na privatização da educação superior pública, como na “garantia de subsídios públicos para os estabelecimentos privados de ensino” (p.38).

Nesta direção, a expansão da educação superior pela via privatista vai se dar mediante a abertura de escolas isoladas, o que contraria o estabelecido no Art. 2º da Lei da Reforma Universitária de 68, na qual consta que o ensino deverá ser ofertado

excepcionalmente em escolas isoladas. A exceção terminou virando regra pois, conforme Fávero (2000, p.42), “é também no interior da rede particular que predominam as faculdades isoladas, responsáveis por 69% de suas matrículas no ensino superior”.

As instituições que irão surgir nas décadas de 60 e 70 para fomentar a expansão fazem parte de uma nova configuração da educação superior privada, diferente das universidades confessionais, que não se caracterizam como empresas capitalistas. Segundo Martins (1988), emerge nesse cenário, o chamado “novo” ensino superior brasileiro, pois como explica o autor “as novas instituições privadas, surgidas na década de 70, passariam a organizar suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e da acumulação do capital” (p.39).

A partir de 1975, verificou-se certa estagnação no crescimento desse nível de ensino no país. Sousa (1994), analisando a expansão da educação superior, afirma que, no final dos anos setenta e durante a década de oitenta, tem-se certa estabilização no aumento de instituições “exceto pela criação de algumas pequenas universidades federais nos estados novos da Federação e pela ‘estadualização’ de umas poucas instituições nos estados do Norte/Nordeste, a rede de instituições públicas praticamente não cresceu” (p. 202). No período de 1978 a 1989, o número de estabelecimentos aumentou apenas 5%, contra 132% no período anterior. Em relação à matrícula, essa cresceu apenas 23%, contra 343% dos dez anos anteriores (Ibidem).

Nos anos noventa, mais especificamente a partir de 1995, uma das medidas centrais da reforma da educação superior foi a redução dos recursos destinados à manutenção desse nível de educação. A proposição defendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (doravante Governo FHC) pautou-se na explicação do esgotamento do *modelo único* de educação superior baseado na relação entre ensino, pesquisa e extensão. Catani & Oliveira (2002, p.40), descrevem alguns argumentos do governo que justificam tal esgotamento:

[...] elitização da universidade, ou seja, ausência de equidade ao acesso; baixos percentuais de oferta, no panorama da América Latina, e estagnação das matrículas; incapacidade do governo federal de continuar financiando e ampliando os recursos das universidades federais; necessidade de racionalização dos gastos nas instituições, em razão da despesa por aluno ser extremamente elevada; insistência no modelo unificado de universidade de pesquisa, o que torna o sistema inflexível e impede o atendimento à diversidade da demanda; baixa produtividade científica e pouca vinculação da pesquisa as demandas tecnológicas e do setor produtivo; inércia do sistema diante das transformações da sociedade contemporânea; papel

equivocado do Estado no financiamento e gerenciamento do sistema; autonomia formal das IFES e dos controles burocráticos excessivos; baixa qualidade de grande parte dos cursos oferecidos.

Esses argumentos servem para justificar as políticas de reestruturação da educação superior fundamentada no “binômio diferenciação das instituições e diversificação das fontes” de financiamento das IES que alteram assim a identidade das instituições e estimulam a expansão competitiva neste nível de ensino (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

A partir dos anos noventa, a tendência privatista dos governos brasileiros indica a predominância em termos de matrícula do setor privado sobre o setor público. O mercado passou a ser considerado o grande impulsionador do crescimento econômico.

A tênue separação entre as esferas do público e do privado se desdobrou nas políticas educacionais, desvelando o caráter ideologicamente privatista assumido pelo Estado brasileiro no âmbito da educação superior. Através de uma série de instrumentos normativos impulsionou a reforma na educação superior, sob a influência dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial.

Dentre as orientações propostas pelo Banco Mundial para a área educacional podemos mencionar: defesa da realocação dos recursos públicos para a educação básica, ênfase na avaliação e eficiência, implementação de programas compensatórios, descentralização do sistema, dentre outras.

As recomendações do Banco Mundial para a educação superior na América Latina foram sistematizadas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), e tais diretrizes, como destaca Dourado (2002, p.4), apontam para:

[...] privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental [...] estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais [...] aplicação de recursos públicos nas iniciativas privadas [...] diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não-universitárias; entre outras.

Nesta direção, implementou-se estratégias para flexibilizar e diversificar a oferta do ensino superior, de maneira que outros formatos institucionais e organizacionais passaram existir e que as instituições, inclusive, as universidades, possam redefinir sua identidade e perfil a fim de desenvolver competências mediante o

estabelecimento de vínculos com as demandas do setor produtivo e do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, aponta-se também para a nova feição que as universidades passam a incorporar, isto é, de uma *organização social* pautada pela lógica da operacionalidade, produtividade e flexibilidade, diferenciando-se da universidade como instituição social (CHAUÍ,1999).

Sobre a expansão do setor privado, os dados estatísticos obtidos no Censo da Educação Superior e INEP/MEC, no período de 1995 a 2010, apontam que o número de matrículas no setor privado passou de 1.059.163 para 3.987.424 (foram realizadas 2.928,261 matrículas no período), enquanto que no setor público cresceu de 700.540 para 1.461.696. como observamos a grande maioria dos estudantes de graduação está matriculada nas IES privadas, refletindo o *boom* expansionista do setor privado que se deu a partir da década de noventa.

A análise dos dados sobre matrícula e conclusão revela que há um grave problema na formação e manutenção dos estudantes na educação superior. Assim, que não basta falar apenas em expansão do acesso, mas precisa se *democratizar* o acesso e assegurar *permanência e conclusão dos estudantes*. Isto implica em criar oportunidades para que os milhares de jovens das camadas mais pobre da população, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. E, neste sentido, Ristoff (2006, p.45), alerta, que

não basta mais expandir o setor privado – as vagas continuarão ociosas; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais – ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, assegurando acesso e permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o *campus* público.

É interessante destacar que, o ritmo de expansão tem continuidade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (doravante Governo Lula). Ao longo do governo Lula (2003-2010), há a implementação de determinadas ações que apontam para semelhanças com relação às políticas de gestão pública postas em prática no governo FHC. Contudo, há autores (GOMES, 2008; SANTOS, 2004; CORBUCCI, 2004) que defendem que algumas medidas pontuais distinguem-se das iniciativas anteriores. Corbucci (2004) enfatiza que pelas diretrizes anunciadas e os procedimentos que foram adotados pelo governo Lula, a proposta de reforma desse governo distingue-se das iniciativas do governo FHC, “ao reconhecer que a democratização desse nível de ensino não se reduz

à mera expansão da oferta de vagas e, ao mesmo tempo, ao atribuir à instituição universitária papel central no processo de desenvolvimento nacional” (CORBUCCI, 2004, p. 696).

Nessa direção, um conjunto de políticas e programas destinados ao setor público e privado são implementadas. Para Arruda (2011), a perspectiva de política de expansão da educação superior voltada para esfera pública pode ser caracterizada em três dimensões, a saber:

- I) Expansão para o Interior (2003/2006) cuja evidencia consiste na consolidação de duas universidades federais, criação de doze novas IFES e criação e consolidação de quarenta e nove *campi* universitários nas diversas regiões do país;
- II) Expansão com Reestruturação (2007/2012), adesão da totalidade das IFES ao Programa Reuni, consolidação e implantação de 95 *campi* universitários e ampliação do número de vagas, especialmente no período noturno; e,
- III) Expansão com ênfase na Integração Regional e Internacional (2008). Trata-se da criação da Universidade Federal da Integração Luso-Afrobrasileira (Unilab), Universidade da Integração Latino-Americana (Unila) e Universidade Federal da Integração da Amazônia (Uniam).

Acompanhando essas medidas foram lançadas outras estratégias envolvendo ações afirmativas como os programas para a população negra nas instituições federais e estaduais da educação (Uniafro), o Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind) e o Programa de Acessibilidade (Incluir).

Como já mencionado, a expansão do ensino superior privado também foi induzida pelo governo por meio da criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2003, vindo a ser transformada em Lei (Lei n.º 11.096/2005). O PROUNI dispõe sobre a concessão de bolsas integrais e parciais (de 50% ou 25%), nos cursos de graduação e sequenciais de formação específica, das instituições privadas de educação superior, para estudantes de baixa renda, oriundos da rede pública de ensino. Em contrapartida, o governo oferece

a isenção de alguns tributos às IES, sejam estas com ou sem fins lucrativos, que aderirem ao Programa.

Cabe registrar, ainda, que, através do Decreto n.º 5.800/2006, o MEC, juntamente com o Fórum das Estatais pela Educação, criou o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que busca por meio da modalidade de educação a distância, expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país (Art. 1º).

Essas ações e iniciativas apresentam impactos na gestão universitária nas dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas das instituições que está a exigir do gestor um conhecimento profissional (liderança e governança) e, principalmente, um núcleo forte e competente no âmbito da gestão (CLARK, 1998).

Desafios para a Gestão da Educação Superior

Para Franco e Longhi (2009), a gestão da educação superior “é expressão de formas relacionais presentes na IES e entre instituição/Sistema de Educação Superior/interlocutores, no plano de políticas e/ou de práticas ligadas aos processos de tomada de decisão no desenvolvimento de ações” (p.7). Para as autoras, apoiadas em Franco (2007), as formas relacionais assumidas na gestão de cada instituição acrescidas de questões como: financiamento e a questão do público e do privado apontam para três ordens de desafios a gestão da educação superior, a saber: qualidade versus autonomia, limites da expansão e sobrevivência institucional

No que diz respeito à *qualidade padronizada versus autonomia* se inscreve o desafio da instituição atender aos “padrões essenciais no exercício da autonomia sem incidir na lógica regulatória que privilegia a técnica e o mercado em detrimento da formação humana” (FRANCO E LONGHI, 2009, p.8).

As políticas de expansão, interiorização, diversificação e ações afirmativas precisam resguardar a qualidade para não se tornar um mecanismo que aponta para o mercado de trabalho a exclusão dos sujeitos, isto é, a seleção dos melhores. É indispensável o oferecimento do suporte pedagógico para estudantes que apresentam dificuldade em acompanhar o curso em função de certas lacunas na formação básica realizadas nas escolas públicas, para que possam ter longevidade escolar e possam concluir o curso universitário, o que implica no que denominamos anteriormente de

políticas que garantam não apenas o acesso, mas, sobretudo a permanência e a conclusão do curso. A dinâmica de expansão contemporânea aponta novos desafios para as práticas de ensinar e aprender (FRANCO & MOROSINI, 2011).

Somemos a esse desafio os *limites da expansão* – no setor privado exposto pelas vagas não preenchidas/ociosas, ao rendimento familiar que não comporta arcar com esse investimento e o alto índice de inadimplência. No setor público - ampliação qualificada das vagas, necessidade de estudo sobre a demanda por cursos e estratégias para atendê-las, relevância do acréscimo de bolsas de estudos destinadas aos estudantes, pois expressa investimento no parque universitário público, dentre outros.

Neste encadeamento de ideias, destacamos o terceiro desafio mediante a expansão: *sobrevivência institucional*. Para o setor público - a garantia do ensino com qualidade, a ampliação da contratação de docentes efetivos, o estímulo a pesquisa e a manutenção de serviços básicos ameaçados pela falta de pagamento, financiamento público adequado para uma estrutura complexa como a universidade. Para algumas instituições privadas a insuficiência de fundos devido à inadimplência.

Considerações Finais

Neste trabalho analisamos as políticas de expansão da educação superior e suas implicações/desafios para a gestão universitária com a clareza de que o crescimento e as políticas de expansão voltadas para esse nível de ensino fazem emergir problemas de várias ordens nas instituições de educação superior demandando novas respostas com vistas à sobrevivência institucional.

Certamente, as políticas públicas, nos últimos anos, têm colocado a questão da expansão e diversificação da educação superior como um dos motes das estratégias governamentais. Tal quadro aponta desafios para os gestores das instituições que não podem perder de vista que no contexto da prática as decisões precisam ser tomadas considerando os aspectos administrativos, financeiros, pedagógicos e de avaliação.

Referências

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. *Expansão da Educação Superior: uma análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*

(Reuni) na Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011. Tese (Doutorado em Educação). Centro de Educação - Universidade Federal de Pernambuco, 2003

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio. (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CLARK, B. R. *Creating Entrepreneurial Universities – Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon, 1998.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez, v.25, n.88, p.681-696, out.2004.

CUNHA, Luiz Antônio. *Qual Universidade?* São Paulo: Cortez, 1989.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez, v.23, n.80, p.235-253, set.2002.

FÁVERO, Maria de L. A. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2000.

FONSECA, Dirce Mendes da. O Ensino Superior Privado no Brasil. *Universidade e Sociedade*. Brasília, ano II, n.3, p.26-31, jun.1992.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINO, Marília Costa (Org.). *Qualidade da Educação Superior: dimensões e indicadores*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/qualidadedaeducacaosuperior4.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange, Maria. Expansão na Educação Superior e Universidades Comunitárias: políticas públicas Brasileiras e desafios para a gestão. *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1163.pdf>. Acesso em: 12 ago.2012.

GENTILI, Pablo. *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Alfredo Macedo. As Reformas e Políticas da Educação Superior no Brasil: avanços e recuos. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João do Reis; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, 2008.

MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira. *Democratização do Campus*. Brasília: INEP, 2006. (Coleção Educação Superior em Debate, v.6).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Edson Machado de. A Questão da Expansão do Ensino Superior Brasileiro – Um Desafio para o Curto Prazo. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 16, n.33, p.201-228, jul./dez. 1994.

TRINDADE, Hélió. As universidades frente à estratégia do governo. In: TRINDADE, Hélió. (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.