

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÓS LDBEN: TERRITÓRIOS DISPUTADOS

Síntia Said Coelho

Universidade Católica de Petrópolis- UCP
sintia.coelho@ucp.br

Maria Celi Chaves Vasconcelos

Universidade Católica de Petrópolis- UCP
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
maria.celi@ucp.br

Resumo: O estudo pretende apresentar um panorama da expansão do ensino superior no Brasil, com ênfase na evolução desse processo, suas implicações e desafios às instituições existentes, tomando como marco a LDBEN n° 9.394/96. Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivos analisar as circunstâncias geradoras dessa expansão e suas conseqüências. Em um plano mais específico, buscou-se verificar como a educação superior tem avançado quantitativamente nos últimos dez anos, a partir de um crescimento sem precedentes históricos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada em fontes documentais e bibliográficas, especialmente, autores que trabalham com o mesmo tema.

Palavras-chave: ensino superior; expansão do ensino superior; história da educação superior no Brasil.

O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: TRAJETÓRIA DEMARCADA

Pensar a educação superior nos dias atuais remete-nos a uma reflexão acerca dos valores e atitudes que foram consignados e empreendidos na sua concepção e à tentativa de seu desenvolvimento e consolidação no Brasil. Para tanto, pode-se tomar como marco a LDBEN n° 9.394/96, uma vez que, após a sua publicação, houve uma expansão da educação superior no país, sem precedentes históricos. Esse marco legal separa, com clareza, dois momentos distintos na educação brasileira, demarcando a implantação de uma nova política educacional que desencadeou um processo de reformulação profunda no sistema de educação superior brasileiro.

Todavia, para o entendimento de um tema tão complexo, faz-se necessário rever a gênese de criação das instituições de ensino superior (IES) no Brasil, o que remete à vinda da família real, no princípio do século XIX. Para atender ao desejo de desenvolvimento da colônia, D. João VI cria, assim que chega a terras brasileiras, o Curso Médico de Cirurgia na Bahia, já em fevereiro de 1808¹ (FÁVERO, 2000), durante a sua rápida passagem pela região.

As primeiras IES fundadas no oitocentos estavam diretamente articuladas às atividades militares, decorrentes da ocupação portuguesa e sua defesa. Elas se destinavam à formação de pessoal que auxiliasse na construção de embarcações, portos, fortificações, estradas, minas,

engenhos etc. Assim é que, em 1808, também é fundada a Academia Real de Marinha², no Rio de Janeiro, para formação de oficiais e de engenheiros civis e militares.

Segundo Fávero (1977), ainda em 1808, foram criados os cursos de Cirurgia e Anatomia, no Rio de Janeiro, aos quais foi acrescido um ano depois o de Medicina. Além desses, para atender a outras necessidades da Corte, com a concepção vigente de cunho estritamente profissionalizante para a formação de técnicos, foram criados, nesse período, na Bahia, os cursos de Economia, em 1808, Agricultura, em 1812, Química, em 1817, e Desenho Industrial, em 1818. Em Pernambuco, em 1809, cria-se o curso de Matemática. Em Minas Gerais, em 1821, instituem-se os cursos de Retórica e Filosofia, sendo que em Vila Rica, em 1817, criam-se os cursos de Desenho e História. No Rio de Janeiro, são fundados o laboratório de Química, em 1812, e o curso de Agricultura, em 1814, bem como a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios criada em 1816 e transformada, em 1820, em Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil, hoje, Escola de Belas Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Todas essas iniciativas foram caracterizadas pelo pragmatismo, além de se destacarem pelo seu caráter laico e estatal.

O projeto educacional de cursos superiores isolados esteve a serviço dos interesses das elites que detinham o poder político e econômico na sociedade brasileira, demonstrado por um mecanismo institucional de política de dependência, instaurada no estado colonialista. De um lado, visava-se à cultura profissional; de outro, enfatizava-se o sentido liberal de profissões socialmente prestigiadas. Organizava-se com o objetivo principal de transmitir a cultura elitista, constituindo-se, assim, numa forma de alienação cultural, afastado das questões decisivas do contexto nacional.

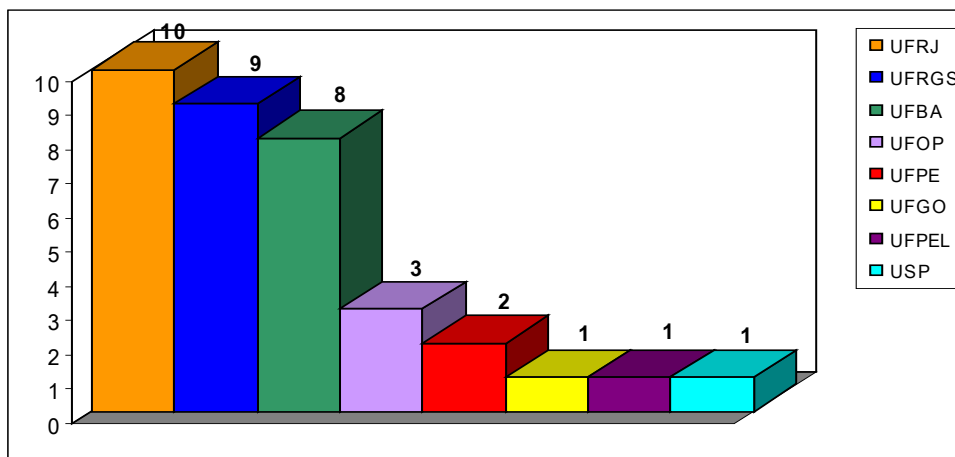
No final da permanência da família real no Brasil, em 1822, existiam aqui sete cursos de educação superior, que hoje pertencem à Universidade Federal da Bahia e à Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dessa forma, Portugal, por meio da Universidade de Coimbra, continuou a exercer, até o fim do Primeiro Reinado, uma grande influência na formação de nossas elites culturais e políticas.

As Academias Médico-Cirúrgicas do Rio de Janeiro e da Bahia, em 1832, foram transformadas em Faculdades de Medicina. Em 1838, foi fundado o Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, (BELLO, 2009). Posteriormente, foram fundados dois cursos de Farmácia, um curso de Direito, um curso de Música, dois de Odontologia, um de Engenharia de Minas, dois de Agronomia, um de Artes Plásticas, um de Teatro e um de Engenharia Metalúrgica.

Diante deste panorama, pode-se afirmar que foram pequenas as iniciativas dos governos imperiais no campo do ensino superior. Cursos viraram academias, currículos foram alterados, mas o cenário não mudou substancialmente. Permanecia o modelo de formação dos profissionais liberais em estabelecimentos isolados e visava-se assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho restrito, além de garantir prestígio social. Nesse contexto, destacam-se a criação da Escola Politécnica, em 1874, no Rio de Janeiro, e a criação da Escola de Minas, de Ouro Preto, em 1875.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), mostrados no Gráfico 1, a seguir, foram fundados no Brasil, no decorrer do século XIX, de 1808 a 1899, 35 cursos de educação superior, que hoje integram oito universidades.

Gráfico 1 – Número de cursos de educação superior, fundados entre 1808 e 1899, e sua distribuição por universidades, na atualidade.



Fonte: MEC/INEP/DEAES – 2010.

Os 35 cursos existentes até o final do século XIX, estavam distribuídos em 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil com cerca de 10.000 estudantes. A partir daí, a iniciativa privada, especialmente, ordens religiosas, começaram a criar os seus próprios estabelecimentos de ensino superior, graças à possibilidade legal disciplinada pela Constituição da República de 1891. Entretanto, segundo Bello (2009), neste rol de instituições voltadas para o ensino e a ciência, não há iniciativa do poder público, nem do privado, com o objetivo de fundação de universidades nos moldes das universidades portuguesas ou europeias.

Liberais, conservadores e positivistas, a partir da década de 1870, concordavam em relação à liberdade de ensino superior³, por razões ideológicas ou por razões de conveniência prática. O estado, por sua vez, segundo Cunha (1980), detinha e precisava manter o monopólio da formação da força de trabalho habilitada para o desempenho de determinadas profissões, garantindo os interesses de poder, remuneração e prestígio (“distribuição de privilégios”) de certos grupos corporativos. Ainda segundo este autor, por esta razão o estado não liberava o ensino superior, pois “o aumento do número de diplomados, poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração” (p. 85).

Todavia, o consenso dos adeptos da liberdade de ensino não se repetia em relação à criação da universidade. Para os liberais, a criação de uma universidade teria a função de formar “uma elite preparada e competente, capaz, não de traduzir as aspirações populares, mas de desenvolvê-las e incentivá-las”. (BARROS, 1980 apud CUNHA, 1980, p.86). Para os

positivistas, segundo as razões listadas por Teixeira Mendes, ferrenho adversário dos projetos de criação da universidade, a oposição à sua criação era de que:

O país também não lucra: primeiro porque a universidade vai consumir um capital enorme, melhor aplicado na elevação dos proletários; segundo porque vai dificultar a propagação da doutrina regeneradora, seja ela qual for; terceiro porque ataca a liberdade de pensamento; quarto porque aumenta o parasitismo burguês. (TEIXEIRA MENDES apud CUNHA, 1980, p. 90)⁴

Criticada por uns, defendida por outros, a universidade não aconteceu no Império, embora projetos e recomendações não faltassem para tal. Anísio Teixeira (1989) refere-se a um total de 42 projetos recusados em todo o período, do de José Bonifácio ao de Rui Barbosa, em 1882. Esse autor transcreve um trecho do depoimento do Conselheiro Almeida Oliveira (Apud TEIXEIRA, 1989), registrado nos Anais do Congresso de Educação que se realizou no Brasil em 1882, que investia violentamente contra a idéia de universidade, afirmando:

A universidade é uma coisa obsoleta e o Brasil, como país novo, não pode querer voltar atrás para construir a universidade; deve manter suas escolas especiais, porque o ensino tem de entrar em fase de especialização profunda; a velha universidade não pode ser restabelecida. (op. cit.)

Anísio Teixeira (1989) considerava que o conselheiro se referia à antiga universidade medieval, desatualizada. Registra um retardamento da informação nacional, que, por certo, não conheciam a moderna Universidade de Berlim, cujas bases haviam sido lançadas por Humboldt, em 1810. Para ele, “a universidade moderna já era uma realidade”.

A última tentativa de criação de uma universidade no Império partiu de D. Pedro II, em sua derradeira Fala do Trono, propondo, entre outras reivindicações, a criação de duas universidades, uma no norte e outra no sul do país, mas sua proposta não teve tempo nem êxito.

Nesse contexto, pode-se afirmar que, no Brasil, a proposta de criação da universidade foi negada durante todo o período Colonial e pouco debatida, tanto durante a vigência do Império, como nos primórdios da República. Disponha-se de um sistema de ensino superior diversificado e completamente distante de quaisquer perspectivas de universidade.

Durante a primeira república, este cenário apresenta uma pequena mudança e o sistema educacional expande-se significativamente em relação ao que já existia. O número de escolas superiores multiplica-se e espalha-se por muitas cidades. Essa expansão foi determinada pelo aumento da procura pelo ensino superior, demandada pelas transformações econômicas e institucionais e pela luta de liberais e positivistas em prol do ensino livre e contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas escolares.

Por mais de um século, o país viveu a experiência do ensino superior sem a presença de uma universidade. É a Reforma Carlos Maximiliano, por meio do Decreto nº 11.530, de 1915, que dispõe legalmente a respeito da criação de uma universidade e, apoiado nesse dispositivo, o governo federal instituiu, em 1920, a primeira universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro⁵.

Em 1931, o governo provisório de Getúlio Vargas promoveu uma ampla reforma educacional, que ficou conhecida como a Reforma Francisco Campos – primeiro ministro da educação do país – autorizando e regulamentando o funcionamento das universidades.

Em 1945, o Brasil já contava com 293 estabelecimentos de ensino superior, sendo que destes, quatro⁶ eram universidades⁷, com um total de 27.253 estudantes. (CUNHA, 1989, p. 14)

A partir da década de 1950, o país entra num ritmo acelerado de desenvolvimento, motivado pelo processo de industrialização e crescimento econômico, trazendo à tona para diversos segmentos da sociedade a estagnação em que se encontravam as universidades. Os debates e reivindicações então, adquirem expressão nacional, não se restringindo aos intelectuais e estudantes.

No ano de 1954, o Brasil contava com 16 universidades, sendo três em São Paulo, duas no Rio Grande do Sul, uma no Paraná, três em Pernambuco, uma na Bahia, três em Minas Gerais e três no Rio de Janeiro. Destas, cinco eram confessionais e 11 mantidas pelos governos federal e estaduais, ou por ambos. Entre os anos de 1955 e 1964, foram criadas mais 21 universidades, sendo cinco católicas e 16 estaduais. Nesse período, ocorre o processo de federalização do ensino superior (CUNHA, 1980).

Cabe ressaltar que, de 1940 a 1960, a população do país passou de 41,2 milhões para 70 milhões (crescimento de 70%). Em 1960, existiam 226.218 universitários (dos quais 93.202 eram do setor privado) e 28.728 excedentes (aprovados no vestibular para universidades públicas, mas não admitidos por falta de vagas).

Além disso, o período de 1945 a 1968 presenciou a luta do movimento estudantil e de professores na defesa do ensino público; do modelo de universidade em oposição aos estabelecimentos isolados; e a reivindicação da eliminação do setor privado por absorção pública. Discutia-se a reforma do sistema de ensino, em especial o da universidade. Uma pequena parcela da população era atendida, sobretudo as faixas mais privilegiadas. Esse contexto demandava de forma urgente uma discussão sobre a reforma da educação superior.

Este debate permeou a discussão da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada pelo Congresso em 1961 que, de maneira diversa da reforma de 1931, não insistia que o ensino superior deveria se organizar preferencialmente em universidades. Para os “reformadores”, a LDB de 1961 representou uma derrota e foi considerada uma vitória dos defensores da iniciativa privada, acenando a bandeira da liberdade do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61, traduzia a relação paradoxal do contexto político-ideológico-econômico do país e do mundo e, de maneira diversa da reforma de 1931, acenava a bandeira da liberdade do ensino. Já no ano de 1969, os excedentes somavam 161.527. A pressão da demanda levou a uma expansão extraordinária no ensino superior na década seguinte, com o número de matrículas saltando de aproximadamente 200.000 para 1,4 milhão, em 1980.

Segundo Cunha e Góes (1985), o vitorioso golpe militar de 1964 fez subir ao poder os defensores do privatismo na educação, da estagnação e desaceleração do crescimento da

rede pública de ensino do país, dando oportunidade para que a privatização no ensino superior começasse a se consolidar. A nação assistiu à produção de um pensamento hegemônico pelo qual a educação era concebida como um “grande negócio”. Na percepção desses autores, o Conselho Federal de Educação (CFE) dava a sua contribuição à iniciativa privada na condução do ensino superior no país, ao facilitar a concessão de autorização para funcionamento e credenciamento das faculdades particulares que se multiplicavam a cada dia.

Como consequência dessa política de privatização, as matrículas, no ensino superior público, que, em 1964, representavam cerca de 75% do total, em 1984, pelos efeitos da contenção, só conseguiam abranger 25%, uma vez que o crescimento das vagas foi resultado da multiplicação das faculdades particulares. Advertem os mesmos autores (CUNHA & GÓES, 1985), para os caminhos da privatização do ensino superior no país, desde os anos de 1960, em decorrência das decisões políticas tomadas. De um lado, o governo federal freava o crescimento das universidades públicas e gratuitas, de outro, aumentava intensamente a demanda pelo ensino superior pago. Com a aprovação da LDB de 1961, o caráter liberal evidencia-se, vetando o monopólio pelo estado e defendendo a iniciativa privada: “Art. 3º O direito à educação é assegurado: I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor”. (LDB, nº 4.024/61). Para Cunha e Góes (1985), “a desobrigação do Estado para com a manutenção do ensino público e gratuito foi a contrapartida perversa do subsídio ao setor privado” (p.51).

Em 28 de novembro de 1968, o Presidente da República, Ernesto Geisel, assinou a Lei nº 5.540/68, que viria a reorientar o ensino superior no Brasil, seguindo uma linha tecnicista e em concordância com os interesses do governo militar. De acordo com a Lei nº 5.540/68, o ensino superior deveria ser oferecido em universidades e só, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados. Todavia, não foi o que demonstrou a prática. Segundo Fávero (1977), essa desconexão tornou-se evidente quando no período de 1962/1972, num total de 1.136 pedidos para criação de novos cursos em estabelecimentos isolados, 897 (79%) foram deferidos, sendo que cerca de 55% dos pedidos ocorreram no período 1970/1972. No período de 1969 a 1971, foram instituídos no Brasil 209 cursos de graduação em estabelecimentos de educação superior já reconhecidos e em outros que estavam sendo criados, os quais envolviam 85 instituições particulares.

Em finais da década de 1970, o setor privado já respondia por 62% das matrículas e em 1994 por 69%. Portanto, transcorrida a década de 1970, sob a ausência de políticas para o ensino superior público, tem-se um novo ator social, fortemente prestigiado na cena da política educacional em curso: o setor privado, sob a direção dos militares e de suas alianças com a burguesia industrial e o capital transnacional.

A partir de 1980, observa-se uma redução progressiva da demanda para o ensino superior em decorrência da retenção e evasão de alunos do 2º grau, da inadequação das universidades às novas exigências do mercado e da frustração das expectativas da clientela em potencial. A desobrigação do estado e de sua participação econômico-financeira na garantia do ensino público favoreceu o surgimento de um novo perfil de ensino privado, nitidamente empresarial (DOURADO, 2001).

Na década de 1990, sob a égide ideológica da globalização da economia, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394/96, e o Plano Nacional de Educação – PNE (2001), Lei nº 10.172/01, colocam-se como marcos decisivos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas, provocando novos caminhos para o sistema de educação superior no Brasil.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LIBERDADE DE ENSINAR: A GÊNESE DOS PROJETOS EXPANSIONISTAS

A Constituição Federal de 1988 (CF) garantia a participação da iniciativa privada na educação, conforme incisos I e II do art. 209, mediante o “cumprimento das normas gerais da educação nacional” e “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”. Esses requisitos específicos, aos quais se somam os gerais previstos no título da ordem econômica e financeira, disciplinam a iniciativa privada, como um todo, e justificam a intervenção estatal em caráter de fiscalização e controle junto às instituições de ensino particulares no plano de seu desempenho econômico e financeiro. Analisando o *caput* do art. 209 da CF, compreende-se que o princípio fundamental, inserido no texto constitucional, é o da liberdade de ensinar – ou seja, é à luz dele que devem ser lidas as condições, que existem para garantir a sua efetividade qualitativa e não para negá-lo.

As prerrogativas constitucionais, sem dúvida, encerravam uma discussão que se arrastava desde os primórdios da criação do sistema superior educacional brasileiro e concedia, definitivamente, a liberdade de ensino à iniciativa privada, embora sujeita às determinações do sistema de ensino estatal.

Após a expansão ocorrida nos anos 1960 e 1970, o sistema de ensino superior praticamente estagnou na década de 1980, chegando a declinar no período 1980/1985, recuperando-se com um crescimento moderado no começo da década de 1990. Todavia, a expansão do ensino superior no Brasil, até então, não pode ser considerada significativa se comparada com a expansão ocorrida após a promulgação da LDBEN de 1996, conforme indicam os dados que podem ser observados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Evolução da matrícula no ensino superior brasileiro total e por dependência administrativa – Brasil 1980-2008.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
2008	5.080.056	643.101	490.235	140.629	3.806.091
1980/1985 Δ%	-0.7	3.1	34.4	25.8	-8.4
1980/1990 Δ%	11.8	-2.5	78.0	13.7	8.6
2008/1996 Δ%	171.9	65.3	101.7	36.1	235.9

Fonte: INEP/DAES – 2010.

A Tabela 2, abaixo, demonstra, ainda, que o crescimento se deu de forma acentuada no setor privado, o que continuou acontecendo no decorrer da primeira década do século XXI:

Tabela 2 – Matrículas no ensino superior total e percentual no ensino privado – Brasil 1960-2008.

Ano	Total de Matrículas	% Privadas
1960	95.591	44
1970	425.487	50.5
1980	1.377.286	64.3
1990	1.540.080	62.4
2000	2.694.245	67.1
2008	5.080.056	74.9

Embora no plano constitucional a atuação da iniciativa privada em matéria de educação fosse orientada para ter caráter complementar ao papel do Estado, incentivada se ausente o fim lucrativo e, estruturada “sobre princípios e valores de ordem pública”, constata-se que a CF de 1988 estimulou a expansão e foi propulsora de outras medidas legislativas, entre elas a LDBEN de 1996, que levaram, na década seguinte, ao início de uma expansão, protagonizada pelo setor privado, em proporções sem antecedentes.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NA VIGÊNCIA DA LDBEN N. 9.394/96

Analisando os dados do INEP, no período da promulgação da LDBEN nº 9.394/96 até 2008, destaca-se que um dos principais resultados desse processo foi o significativo crescimento do sistema de ensino superior, cujos índices, no período, ultrapassaram a 140% para instituições e matrículas e 270% para cursos, de acordo com o que demonstra a Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 – Distribuição das IES, cursos e matrículas – Brasil 1996-2008.

ANO	IES	CURSOS	MATRICULAS
1996	922	6.644	1.868.529
2008	2.252	24.719	5.080.056
1996/2008 Δ%	144,2	272,1	171,9

Fonte: MEC/Inep/Deacs – 2010.

Alguns aspectos podem ser observados por meio dos números. A expansão ocorreu destacadamente no campo das instituições privadas. Estas, em 1996, eram 711, passaram a ser 2.016 em 2008, um crescimento de 183%; detinham 3.666 cursos e 1.133.102 matrículas e passaram, em 2008, para 17.947 cursos e 3.806.091 matrículas, registrando um crescimento de 390% e 235%, respectivamente. Fundamenta-se tal crescimento também na Lei nº 9.870/99, pela qual se abriu a possibilidade das instituições educacionais atuarem com fins lucrativos, e na Lei nº 9.649/98 que impossibilitou o crescimento da educação pública pela oferta de educação profissional e tecnológica⁸ e, ainda, devido aos vetos presidenciais às metas de expansão da educação superior pública previstas no Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01.

Assim sendo, a Tabela 4, abaixo, apresenta os percentuais relativos ao crescimento das IES, segundo a categoria administrativa: pública e privada.

Tabela 4 – Percentuais de instituições, cursos e matrículas de graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil 1996-2008.

ANO	IES (%)		CURSOS (%)		MATRÍCULAS (%)	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privados	Públicas	Privadas
1996	22.9	77.1	44.8	55.2	39.4	60.6
2008	10.5	89.5	27.4	72,6	25.1	74.9

Fonte: MEC/Inep/Deaes – 2010.

Além desses dados, é preciso considerar a organização acadêmica das IES, ou seja, em 1996 as universidades representavam um percentual de 14,8% em relação ao total das IES, caindo para 8,1% em 2008, perdendo espaço tanto na oferta de cursos, de 62,7% para 50% do total, quanto na realização de matrículas, de 64,7% para 52,9% do total.

Esse ritmo foi trazendo um novo perfil ao sistema de ensino superior brasileiro que, longe de ser considerado universitário, vem sendo desestimulado a isso, pelo aparato legal que impõe muitas exigências às universidades, o que não ocorre com as faculdades, escolas, institutos e centros universitários. A Tabela 5, a seguir, demonstra a distribuição das IES por organização acadêmica:

Tabela 5 – Números absolutos de Instituições de Ensino Superior – Comparação entre universidades e demais IES por organização acadêmica – Brasil 1996-2008.

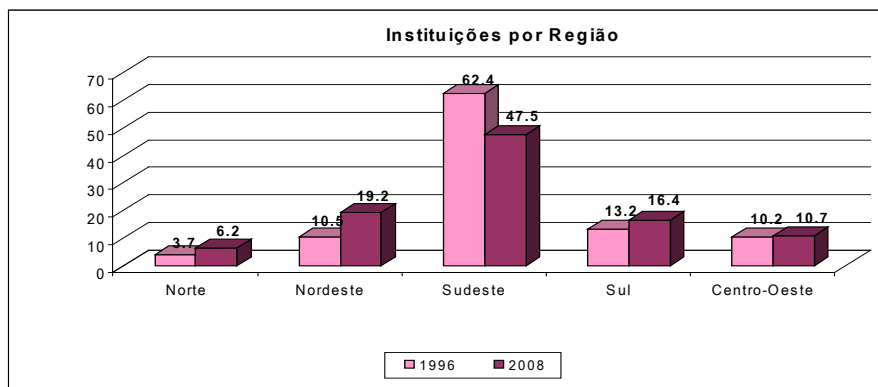
ANO	IES			CURSOS			MATRÍCULAS (%)		
	Total	Univ.	Outras	Total	Univ.	Outras	Total	Univ.	Outras
1996	922	136	786	6.644	4.165	2.479	1.868.529	1.209.400	659.129
2008	2252	183	2069	24.719	12.351	12368	5.080.056	2.685.628	2.394.428

Fonte: MEC/Inep/Deaes – 2010.

A expansão da educação superior também pode ser analisada em termos de distribuição geográfica. Conforme os Gráficos 2, 3 e 4, a seguir, em 1996 a região sudeste detinha 62,4% das instituições de educação superior, 47% dos cursos e 55% das matrículas, passando em 2008 para 47,5%, 47,4% e 49,5%, respectivamente. A região que mais cresceu foi a nordeste, crescendo de 10,5% para 19,2% de instituições, em relação ao total. Todavia, em relação ao número de matrículas, apesar do grande crescimento total (171%), este ocorreu de forma igualitária entre as regiões. A classe média baixa e os trabalhadores passaram a ter mais acesso às instituições, principalmente às privadas, que passaram a ofertar cursos mais curtos, menos caros e mais voltados à formação profissional.

O Gráfico 2 ilustra o crescimento das IES, ocorrido de 1996 a 2008, nas cinco regiões do país:

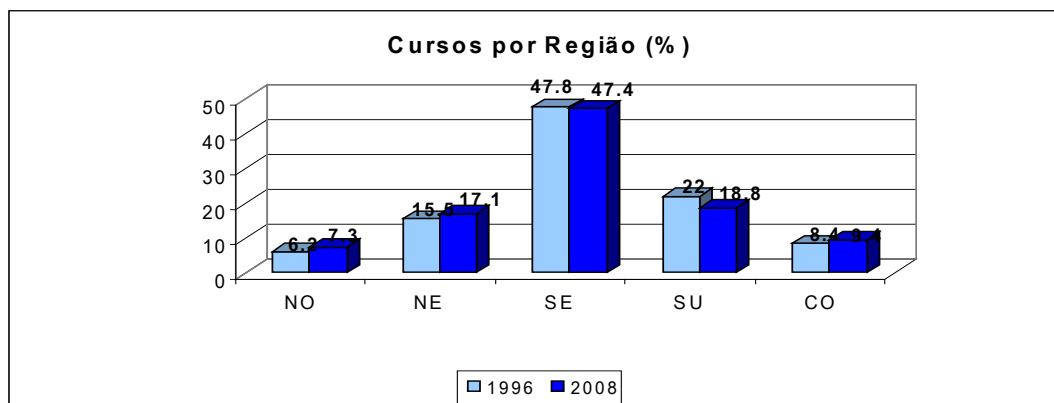
Gráfico 2 – Instituições por Região – Brasil 1996 – 2008.



Fonte: MEC/Inep/Deaes – 2010.

No Gráfico 3, apresenta-se o crescimento dos cursos, ocorrido de 1996 a 2008, nas cinco regiões do país:

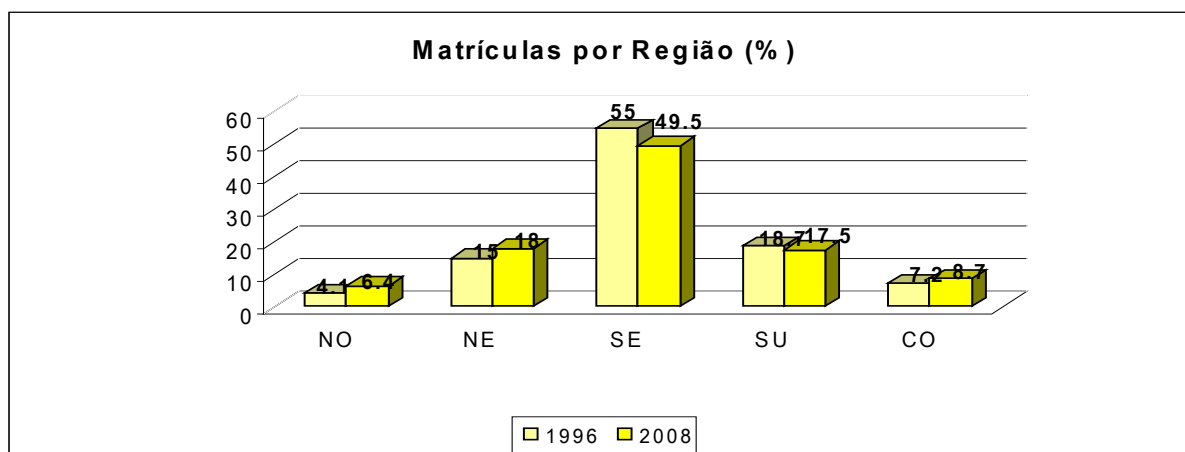
Gráfico 3 – Cursos por Região– Brasil 1996 – 2008.



Fonte: MEC/INEP/DEAES – 2010.

No Gráfico 4, abaixo, verifica-se o crescimento do número de matrículas, ocorrido de 1996 a 2008, nas cinco regiões do país:

Gráfico 4 – Matrículas por Região – Brasil 1996 – 2008.



Fonte: MEC/INEP/DEAES – 2010.

Atualmente, a relação entre as vagas ofertadas e o ingresso vem imprimindo um ritmo decrescente em relação ao desempenho geral. Em 2008, do total de vagas disponíveis de 2.985.137, apenas 1.873.806 (62%) foram preenchidas, permanecendo ociosas 38%. O nível de exclusão sócio-econômico do brasileiro é ainda muito marcante, apesar do crescimento da educação superior. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), a taxa bruta de escolarização dos brasileiros, que estão na faixa etária de 18 a 24 anos, equivale a menos de 20%. Esses números demonstram a dificuldade que o Brasil teria que enfrentar para alcançar a meta traçada no Plano Nacional de Educação – PNE, de 2001, de “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”.

Segundo sinalizava Trigueiro Mendes (1967), a expansão da educação superior no país não poderia prescindir de um projeto político que, ao mesmo tempo, estivesse convertido em seu próprio projeto de nação. Seguindo essa diretriz, Anísio Teixeira (1971) também já apresentava uma contribuição à reflexão crítica sobre a condução de uma política de educação para o país, quando advertiu: “o sistema educacional de uma nação é o que ela tem de mais característico para exprimir o conjunto de valores e aspirações, que marca seu padrão de vida, seu tipo de civilização e o caráter social de sua cultura” (p.191).

O novo contexto aumentou as exigências legais e a competição no setor da educação superior, o que impôs um urgente desafio às instituições: como compatibilizar a oferta de ensino de qualidade com resultados financeiros satisfatórios.

AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO FHC

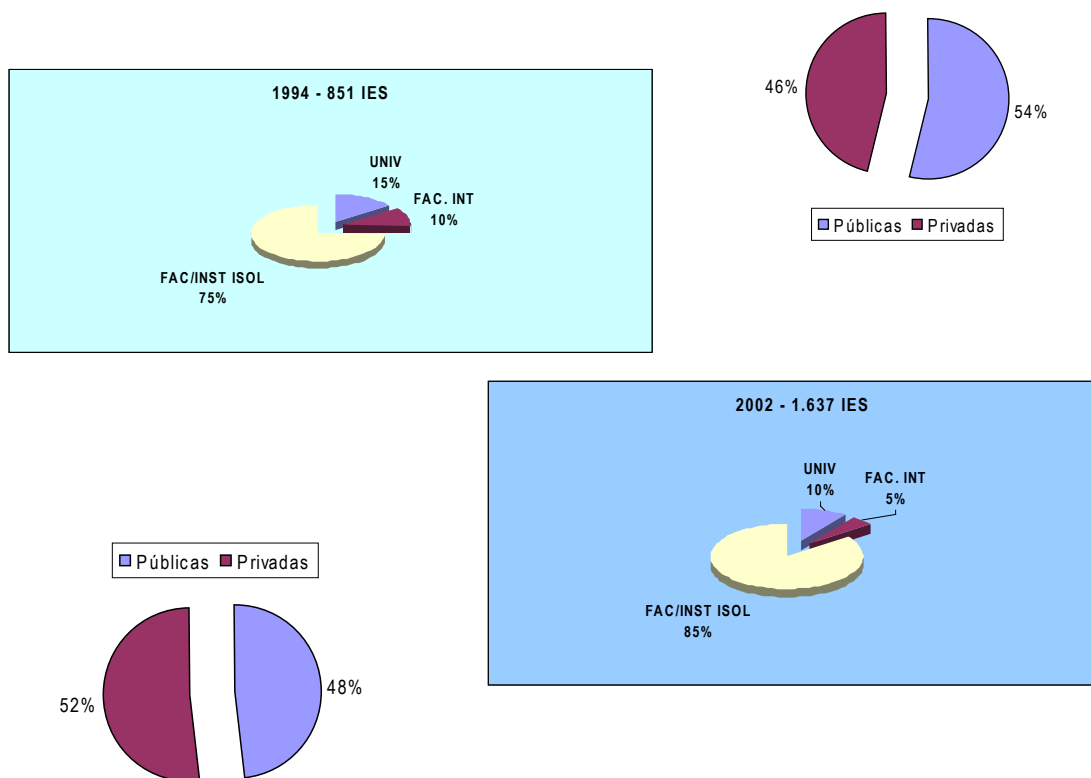
De acordo com Cunha (2003), a política educacional adotada para o ensino superior privado, durante o governo FHC, previa uma completa reformulação do sistema de autorizações para criação de estabelecimentos e cursos; a fixação de critérios transparentes e objetivos para distribuição de auxílio federal às instituições comunitárias, que estivessem condicionadas a um sistema de avaliação da qualidade; reformulação do crédito educativo, condicionando-o também a um sistema de avaliação da qualidade do ensino, incluindo as instituições privadas que quisessem aderir ao sistema.

Apesar do rápido crescimento da educação superior brasileira, somente 9% da população, na faixa etária entre 18 e 24 anos, estava matriculada no nível superior, caracterizando-se assim por um baixo percentual de atendimento a estudantes nessa faixa etária. Comparando com outros países (Estados Unidos da América, 60%; França, 42%; Inglaterra, 40%; Argentina, 40%; Chile, 21%; Venezuela, 26% e Bolívia, 20%), percebia-se a dimensão do problema, num mundo globalizado, onde a ciência, a tecnologia e a cultura eram fundamentais para o desenvolvimento societário⁹.

O Gráfico 5, a seguir, apresenta aspectos sobre a multiplicidade institucional do período FHC. Em 1994, do total de 851 IES, 127 eram universidades (68 públicas e 59 privadas), 87 eram faculdades integradas e 637 eram faculdades ou instituições isoladas. No ano de 2002,

as IES somavam 1.637, das quais 162 universidades (78 públicas e 84 privadas), 77 centros universitários, 1.398 faculdades integradas, faculdades e institutos e centros de educação tecnológica. Nota-se, nesse período, um crescimento de 42% das universidades privadas contra 14% das universidades públicas.

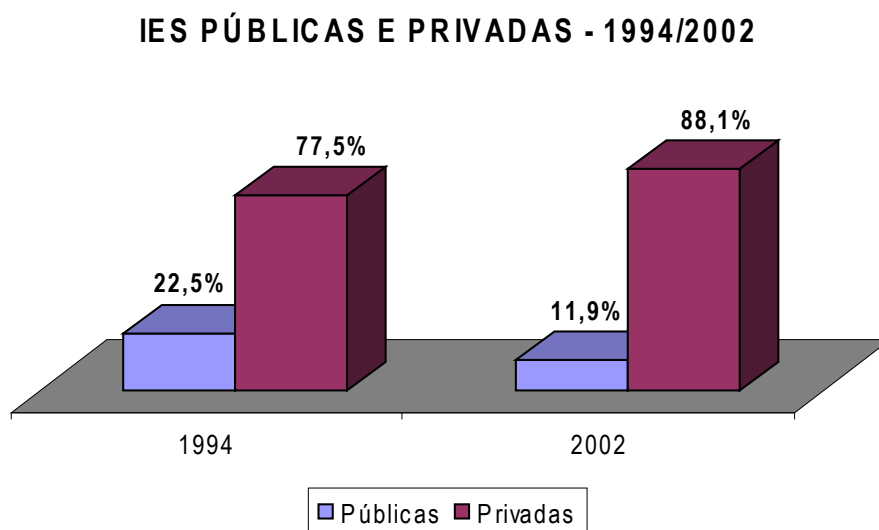
Gráfico 5 – Instituições de Ensino Superior – comparação Públicas e Privadas – Brasil 1994-2002.



Fonte: MEC/INEP/DEED – 2010.

O Brasil, em 2002, era o país com maior índice de privatização da América Latina e estava entre os cinco de maior índice de privatização no mundo, se considerados o número de IES e o percentual de matrículas. A distribuição entre o setor público e o setor privado aprofundava a predominância deste em relação àquele. Em 1994, das 851 IES, 192 (22,5%) eram públicas e 659 (77,5%) eram privadas. Em 2002, das 1.637 IES, 195 (11,9%) eram públicas e 1.442 (88,1%) eram privadas. Nesse período de oito anos, as IES privadas passaram de 77,5% para 88,1%. Os Gráficos 6 e 7, a seguir, demonstram esses dados em percentuais e números:

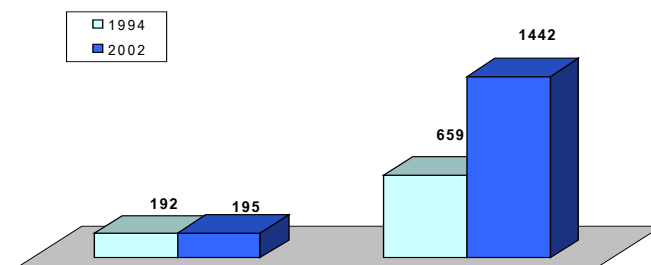
Gráfico 6 – Instituições de Ensino Superior – Percentual de Públicas e Privadas – Brasil 1994 – 2002.



Fonte: MEC/INEP/DEED – 2010.

O Gráfico 7, a seguir, apresenta os dados relativos ao crescimento das IES privadas em contraponto com as públicas. Constata-se que o número de IES cresceu 92,4%; o de IES públicas permaneceu estável; o das IES privadas cresceu 118,8%.

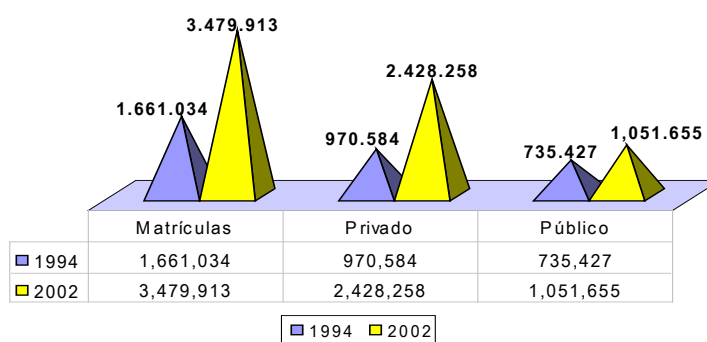
Gráfico 7 – Instituições de Ensino Superior – Números de Públicas e Privadas – Brasil 1994 – 2002.



Fonte: MEC/INEP/DEED – 2010.

No período 1994/2002, o aumento do total de matrículas foi da ordem de 109%. O setor privado cresceu 150%, três vezes mais do que o setor público, com apenas 52%. Cabe registrar que, ainda assim, o principal aumento no setor público aconteceu nas IES estaduais. O setor privado que, em 1994, concentrava 58% das matrículas, em 2002, passou a concentrar 70%, conforme apresenta o Gráfico 8, a seguir:

Gráfico 8 – Número de Matrículas – IES Públicas e Privadas – Brasil 1994 – 2002.



Fonte:MEC/ INEP/DEED – 2010

No caso das IES e vagas oferecidas, no ano 2002, para um total de 1.773.087 vagas, o setor privado ofereceu 1.477.733, ou seja, 83,3%, e o setor público 295.354 ou 16,7%. Importante destacar que, no período 1994/2002, o ensino superior público federal teve uma expansão de 37% nas matrículas e uma redução de 5% no seu corpo docente e de 21% no seu quadro de funcionários, além do quase congelamento salarial de docentes e funcionários técnico-administrativos.

Apesar de existir uma enorme demanda não atendida, havia vagas ociosas, tanto no setor público quanto no privado. Em 2002, nas instituições públicas, cerca de 14 mil vagas permaneceram sem preenchimento, por falta de candidatos que atendessem aos requisitos de admissão. Nas instituições privadas, cerca de 550 mil vagas não foram preenchidas, nesse mesmo ano. Segundo Cunha (2003), a razão, neste caso, talvez estivesse na ampliação do número de vagas solicitadas ao MEC, se praticando uma espécie de “reserva de mercado futuro”.

Segundo Cunha (2003), as políticas do governo FHC para as esferas pública e privada do ensino superior são distintas, mas compatíveis e convergentes. De acordo com esse autor, o protagonismo de agentes do setor público e do setor privado, eficaz a ponto de se refletir na legislação federal, produziu pelo menos duas mudanças profundas no campo do ensino superior brasileiro: a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficaram excluídas dos benefícios dos recursos públicos, e a diferenciação das instituições dotadas de autonomia universitária, tanto públicas quanto privadas, a maioria delas tendencialmente “rebaixadas” à nova categoria dos centros universitários, onde o princípio constitucional da indissociação entre ensino, pesquisa e extensão deixa de prevalecer. Esses fatos vão contribuir fundamentalmente à expansão do ensino superior, a partir dos anos de 1996, pós LDBEN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980 é um marco de referência de fortes tensões na vida nacional. O projeto político-econômico, até então empreendido, aprofundou as desigualdades sociais, exprimindo-se pela pauperização de extensas faixas populacionais de diversas regiões do país,

deixando à margem, as camadas menos favorecidas da população, como marca da exclusão aos bens culturais produzidos.

A luta pela redemocratização, por diferentes atores sociais, exigiu profundas mudanças para a sociedade brasileira. Nesse período, tensões e contradições geraram perspectivas de mudanças políticas e econômicas que impeliram alguns governos dos estados da federação a redefinirem a condução de novas políticas em torno do sistema de educação.

O ensino superior passa a ser visto como necessidade para o aporte do conhecimento e da tecnologia. Há melhoria dos índices e forte expansão orquestrada pelo governo e pelas políticas públicas educativas. Novas reformas e novos desafios fazem com que a iniciativa privada seja estimulada a ocupar os espaços que o estado não comportou.

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a legislação delas emanada, facilitaram a expansão na oferta de vagas e a consolidação de instituições privadas de educação superior.

Os dados da evolução da educação superior brasileira evidenciam um período de expansão acelerada na década de 1970, com 223,7% de aumento no número de matrículas e 51,5% para instituições, seguido de um período de quase estagnação na década de 1980 (11,8% e 4,1%, respectivamente) e uma franca retomada da expansão na década de 1990 (74,9% para matrículas e 26,5% para instituições). Esse impulso, entretanto, adentra o novo milênio mostrando números espetaculares, 88,5% e 90,8% em 2008.

Hoje, embora os governos que sucederam FHC tentassem reverter ou, ao menos, minimizar a diferença entre o número de IES públicas em relação às privadas, a iniciativa privada ainda responde por 89% das IES no Brasil, diante de 11% a cargo do setor público.

Tal fenômeno não é apenas consequência das possibilidades encontradas no mercado educacional, mas está diretamente relacionado ao programa dos governos brasileiros, a partir das três últimas décadas do século XX, que, ao buscar soluções para expandir o acesso à educação superior, vislumbraram na iniciativa privada a forma menos dispendiosa para o orçamento público, comprometendo, assim, todo processo educativo, cuja reversão implicaria medidas improváveis frente ao poder econômico e político dos mantenedores.

NOTAS

- 1 Matriz da atual Universidade Federal da Bahia – UFBA
- 2 Instituição criada em Lisboa, no ano de 1779, tendo como objetivo, além da formação de pessoal como oficiais e pilotos, guarnecer os navios de guerra e mercantes, e também a formação de oficiais combatentes, pilotos e oficiais engenheiros.
- 3 A liberdade de ensino era entendida como a desobrigação de autorizações ou licenças do estado para o funcionamento de IES.
- 4 Raimundo Teixeira Mendes. *A Universidade*. Rio de Janeiro, Centro Positivista Brasileiro, 1882.
- 5 Reorganizada em 1937, passa a chamar-se Universidade do Brasil e, em 1965, é renomeada como Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.
- 6 Apesar de Cunha (1989, p. 14) afirmar que havia cinco universidades, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro somente foi elevada a Universidade em 1946.

- 7 Universidade do Brasil, Universidade de Minas Gerais, Universidade de Porto Alegre, Universidade de São Paulo.
- 8 Art. 47 - O art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: Parágrafo 5º - A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.
- 9 Dados do PNE/MEC, 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLO, José Luiz de Paiva. *História da educação no Brasil*. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/historia.htm>. Acesso em março de 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. *Lex*: Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2002, p.3-145
- _____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, 27 dez. 1961.
- _____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 nov. 1968.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996.
- CUNHA, Luiz Antonio. *A Universidade Temporã: O Ensino Superior da Colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- _____. *A Universidade Reformanda: O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- _____. *A Universidade Crítica: O Ensino Superior na República Populista*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1989.
- _____. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*. v. 24, n. 82. Campinas: abril 2003.
- CUNHA, Luiz Antonio; GÓES, Moacir de. *O Golpe na Educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- DOURADO, L. F., Márcia A. Aguiar. Dossiê Políticas Educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 75, p. 1-110, 2001.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.
- _____. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ// INEP, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: Tendências na Europa e na América Latina*. Brasília: INEP, 2005.
- _____. *Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB*. Mariluce Bittar, João Ferreira de Oliveira, Marília Morosini (Orgs). Brasília: INEP, 2008.
- _____. *Os cem cursos mais antigos estão em 26 instituições de educação superior*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/informativo>>. Acesso em março 2009.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Educar para o equilíbrio da sociedade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 55, nº 122, p. 191-196, abr./jun., 1971.

_____. *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. Expansão do ensino superior no país: Parecer nº 209/67. *Revista Documenta*, nº.71, p. 11-21, jun., 1967.

SAID, S. & VASCONCELOS, M.C.C. *A expansão da educação superior: experiências e perspectivas*. Anais do IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, SC, 2009.