

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: DESAFIOS DE GESTÃO NESTE NOVO SÉCULO

*Paulo de Tarso OLIVEIRA**

- RESUMO: Este artigo aponta questões cruciais da situação do ensino superior no Brasil, nesta virada de século, e suas consequências para a gestão e políticas públicas.
- PALAVRAS CHAVE: Ensino superior; gestão; políticas públicas.

A última década do século XX marcou uma grande expansão no ensino superior no Brasil, quer em termos de número de matrículas, quer em diversidade.

A par disso, o plano nacional de educação, de 1998, estabeleceu o percentual de matrículas no ensino superior, de 30% da população jovem (18 a 24 anos) como meta a ser atingida em dez anos.

Uma verificação panorâmica da situação do ensino superior no Brasil, nesta virada de século, parece apontar questões cruciais para imediato enfrentamento. É o que se pretende apontar, a seguir.

Dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2000a e 2000b) mostram que, depois de um período de baixo crescimento verificado na década de oitenta, passa-se a observar, sobretudo a partir de 1995, um novo ciclo de expansão que culmina em 1999, com o número total de 2.377.715 matrículas no ensino superior. É interessante notar que, apenas naquele ano de 1999 o número de matrículas cresceu 11,8% em relação ao ano anterior.

Observando-se a evolução a partir de 1980 (1.377.286 matrículas), realmente se verifica uma aceleração que chega a 1999 com um acréscimo de mais de um milhão de matrículas.

* Docente do Curso de Pós-Graduação da FACEF-Franca.

Tal crescimento se manifesta também quanto ao número de Instituições de Ensino Superior. O número total de instituições (Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Faculdades isoladas) passou de 882 em 1980 para 973 em 1998.

No caso das instituições os dados revelam também um crescimento do número de Universidades e Centros Universitários/Faculdades Integradas, com diminuição do número de estabelecimentos isolados. Observa-se que o número de Universidades saltou de 65 (em 1980) para 153 em 1998; o de Faculdades Integradas/Centros Universitários, de 20 em 1980 vai para 93 em 1998.

Os dados apontam também um número maior de instituições privadas do que das públicas.

As instituições públicas (federais, estaduais e municipais) eram, em 1980, em número de 45 Universidades, 1 Faculdade Integrada e 154 estabelecimentos isolados. Passaram-se a ser, em 1998, 77 Universidades, nenhuma Faculdade Integrada e 132 estabelecimentos isolados. Enquanto isso, as instituições privadas, de 20 Universidades, em 1980, chegaram a 76 em 1998, de 19 Faculdades Integradas/Centros Universitários, chegaram a 93 em 1998.

Essa relação é ainda mais evidente quando se observa a evolução do número de matrículas, de 1980 a 1998: 804.720 matrículas na rede pública e 1.321.229 na rede privada.

Quanto à evolução do número de cursos superiores, também se verificou um crescimento maior nas instituições privadas. Dos 6.950 cursos oferecidos em 1998, 3.980 são de instituições privadas.

O novo censo do ensino superior, realizado pelo MEC, a ser divulgado ainda em 2001, provavelmente mostrará a continuidade dessas tendências.

Apesar deste crescimento, o percentual dos jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior ainda é bem pequeno, em torno de 14%.

Percebe-se que a expansão do ensino superior, em que pesem seus aspectos positivos, traz grandes desafios de gestão que requerem reflexão acurada.

Em primeiro lugar, é preciso analisar a expansão do ensino superior em relação à demanda e seu crescimento. Ou seja, vislumbra-se um aumento notável da demanda no ensino superior nos próximos anos em razão da grande expansão do ensino médio, cujos concluintes querem, em sua grande maioria, atingir os degraus do ensino superior.

Conforme assinala Lobo(2000, p.17).essa demanda vem, sobretudo, das escolas públicas de segundo grau, onde se tem caracterizada, até agora, a marca de um baixo nível de ensino. Em consequência, dificilmente passam nos vestibulares altamente disputados das universidades públicas. E grande parte dessa massa de estudantes não tem como pagar o preço cobrado nas instituições do setor privado.

Essa é uma das questões cruciais com que o país terá que se haver neste novo século. Observa-se haver previsões de aumento da demanda em mais de 130% em relação aos números atuais.

Tudo isso põe em evidência a necessidade de se encontrar fórmulas adequadas à absorção desta demanda no ensino de terceiro grau. Ou seja, a questão básica é a da democratização do acesso ao ensino superior, tornando possível incorporar a ele todo um contingente de estudantes de baixa renda. A propósito, é interessante aqui desfazer a idéia um tanto estereotipada de que no ensino superior brasileiro os ricos estão na universidade pública e os pobres na rede privada. É mais certo dizer que os menos ricos estudam no setor privado. Mas os pobres mesmo não estão em nenhum dos dois. Tornar possível a sua absorção é o grande desafio. Tudo indica que, para tanto, o país terá que encontrar meios eficientes de bancar o ensino para os de baixa renda. A formulação de políticas públicas que possam atender a tais reclamos deve passar certamente por reflexões que abrangem, no caso das instituições públicas, sua oferta de vagas, sua eficiência e seu custo. No caso do setor privado, acerca de suas responsabilidades com a qualidade do ensino. A reflexão será

necessária também para rever o papel dos aparatos burocráticos estatais de controle e, sobretudo, sobre programas efetivos de financiamento.

As instituições públicas tem sido várias vezes criticadas pelo seu custo, por muitos considerado elevado. No entanto, mesmo que o custo aluno venha a ser reduzido, sobretudo com a ampliação do número de vagas e com maior eficiência, não há como o país contar apenas com a rede pública para assegurar a expansão do ensino superior. Deve-se observar, aqui, que esse raciocínio em relação às instituições públicas refere-se quase que exclusivamente às instituições federais e estaduais, caracterizadas pela gratuidade do ensino e pelo desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão, além do ensino. Há, entretanto, uma rede no setor público representada pelas instituições municipais, que não mantêm aquelas características das federais e estaduais e muitas vezes se assemelham mais às particulares, diferenciando-se destas, todavia, por oferecerem ensino com menor preço das anuidades.

Esse segmento do setor público, representado pelas instituições municipais passa a ter também um papel relevante a cumprir, quando se pensa na necessária expansão do ensino superior. As políticas públicas a serem formuladas não poderão esquecer essa parcela do setor público. A esse respeito, há que se refletir muito seriamente sobre o potencial das instituições municipais quanto à absorção do alunado de baixa renda no ensino superior. É oportuno mencionar que foram criados obstáculos ao crescimento da rede municipal de ensino superior, expressos na Constituição Federal, quando obriga à gratuidade no ensino público em estabelecimentos oficiais (artigo 206, inciso IV), abrindo exceção apenas para as instituições existentes à época da sua promulgação (artigo 242). Essa situação terá que ser repensada e, certamente, revertida se se quer realmente alcançar índices razoáveis de absorção da demanda.

Por outro lado, as instituições privadas, conforme se verifica pelos números apontados, passam a ter um papel muito importante no atendimento à demanda atual e futura no ensino superior.

É preciso considerar, no entanto, que as instituições particulares, mesmo ressalvadas as exceções, são frequentemente vistas como desvinculadas de compromissos com a qualidade e como instituições que estão exclusivamente a serviço dos interesses financeiros dos seus proprietários.

Se forem considerados os resultados do Exame Nacional de Cursos, - apelidado de "provão" - o desempenho das instituições privadas esteve, em média, bem abaixo do representado pelas públicas.

É bem verdade que a avaliação das instituições não pode se basear apenas no resultado do "provão", mas o indicativo aponta realmente para a necessidade de incremento das condições gerais de oferta, tanto na estrutura física quanto no desempenho pedagógico.

A questão da qualidade certamente deve ocupar ponto central na formulação de uma política de ensino superior adequada.

É preciso ter uma formulação muito clara de qual qualidade se requer. Com uma política desatenta a esse respeito, o atendimento quantitativo da demanda poderá até ser atingido, mas permanecendo o país com dois "sistemas": um de qualidade para as classes mais altas e um de baixo nível para as classes de baixa renda, tal como já tem acontecido no ensino médio.

Dois aspectos merecem ser discutidos:

Em primeiro lugar, existem algumas indicações no sentido de que, em média, as instituições privadas tem melhorado tanto nas condições gerais de oferta quanto no desempenho pedagógico. Há quem considere isso como uma tendência que deverá persistir.

Essa caminhada em direção à melhor qualidade parece estar bastante ligada às novas formas de avaliação que vem sendo utilizadas, tais como a Avaliação do Ministério da Educação sobre as condições de oferta dos cursos superiores e o Exame Nacional de Cursos.

Isso faz supor que dispositivos de avaliação tem um efeito em relação à qualidade muito maior do que as exigências e regulamentações postas para a criação de cursos e de instituições. De fato, historicamente tem se compreendido que exigências e

controles estabelecidos para criação de cursos pouco ou nada significaram em termos de garantia de qualidade.

Assim, a reformulação de exigências para a criação de cursos e de instituições privadas (e a idéia deve-se estender ao segmento das instituições municipais), poderá agilizar o atendimento à demanda, ao mesmo tempo que poderá reduzir os custos operacionais dispendidos pelo Poder Público na tarefa de verificar o cumprimento e manter controle das exigências. Os recursos até então gastos com tais atribuições poderiam ter melhor resultado se destinados ao incremento das avaliações.

Em segundo lugar, algumas análises sobre a demanda de classes em ascensão que chegam ao ensino superior indicam que estas tendem a pressionar para baixo o nível do ensino, pois baseiam-se na suposição de que o diploma assegura emprego e novo *status*, criando definitivamente uma barreira com o seu passado caracterizado pelo enfrentamento de grandes dificuldades de vida. Destarte, geralmente trabalhando para poder estudar, tendem a ver o diploma como o alvo a ser atingido - e o mais depressa possível - eis que ele é o símbolo de nova vida. Tal suposição não encontra correspondência nem mesmo no mercado de trabalho, onde a competição se revela cada vez maior e o diploma passa a ser apenas uma condição inicial, mas que nada valerá sem a correspondente competência do seu portador. A consequência disto é drástica pois reproduz-se o sistema dual: um alto nível de formação para alguns, e uma grande massa com papel na mão mas sem condições de igualdade na competição. Isso interessa sobremaneira aos que compõem os segmentos dominantes. Essa perspectiva sociológica se configura como outro desafio de gestão a ser enfrentado no âmbito do ensino superior.

Há, de um lado, uma corrente de pensamento propugnando pelo atendimento à demanda buscando um modelo único que assegure a qualidade com oferecimento interrelacionado do tríduo ensino/pesquisa/extensão. De outro lado, há os que pensam na diversificação de modelos como estratégia mais adequada ao enfrentamento do problema.

Esta última concepção tem encontrado maior ressonância nos meios educacionais oficiais, de tal forma que a legislação do ensino superior, mais recentemente a tem refletido mais e mais.

Mas o debate não se encerra aí. De per si, a opção por uma ou por outra tendência não resolve a questão da qualidade. Em qualquer uma delas há que se apontar soluções que não respondam apenas aos reclamos quantitativos. A simples alteração nos índices estatísticos não caracteriza plenamente a democratização. Esta só se consolida quando o sistema deixar de reproduzir as diferenças e injustiças sociais. É oportuno aqui reproduzir a manifestação de Cristovam Buarque:

A qualidade do trabalho universitário exige uma definição do conceito de qualidade, de maneira a incorporar, de um lado, a criatividade presente no ineditismo de cada trabalho e, de outro, uma sintonia dos trabalhos com o objetivo de modernidade e de contribuição para a soberania da sociedade (1994, p. 95).

Portanto, a reflexão não pode cessar com uma simples análise das instituições públicas e particulares e daquilo que oferecem.

Com a flexibilização do sistema e outras providências que vem sendo sugeridas, certamente se encontrarão soluções em termos de oferta de vagas. Mas a existência de vagas não será, de per si, a garantia de absorção do alunado de baixa renda. Assegurar esse acesso ao ensino superior passa também pela necessidade de se implantarem formas eficazes de financiamento. Até agora, os planos de financiamento para o ensino superior no país mostraram-se dissociados de uma finalidade social profunda. Encontrar fórmulas de financiamento com a marca de um verdadeiro programa social parece ser providência crucial, caso se queira realmente caminhar na direção da democratização plena do ensino.

Diante de tais considerações, parece lícito concluir pela necessidade urgente de formulação de políticas públicas que contemplem a expansão da oferta de vagas, a garantia do acesso e a qualidade. Implica, pois, em formulação de política com concepção de planejamento estratégico, caracterizando-se por:

- a) desburocratização e reformulação de exigências referentes à criação de cursos;
- b) desenvolvimento de dispositivos diversificados de avaliação postos a serviço da sociedade, para que ela própria possa cada vez desenvolver o exercício de controles diretos da qualidade, de forma que as diversidades não se venham a constituir como formas de perpetuar diferenças e injustiças sociais;
- c) formulação de propostas de financiamento com características de verdadeiros programas sociais;
- d) transformações no âmago das instituições públicas de ensino superior, que já conquistaram a democracia interna, ou seja, a "universidade democrática", para que venham agora a se constituir na "universidade para a democracia"
- e) construção de modelos de universidade compromissada com as questões sociais, estreitamente ligada à busca de suas soluções como marca da construção do conhecimento.

OLIVEIRA, P. T. *Expansion in college and university education in Brazil: management challenges of the new century*. FACEF Pesquisa, Franca, v. 4., n.2, p. 101-109, 2001.

- *ABSTRACT: This article aims crucial subjects of the situation of the higher education in Brazil, in this century turning, and its consequences for the administration and public politics.*
- *KEY WORDS: Higher education; administration; public politics.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério da Educação/INEP. *Evolução do ensino superior- graduação 1980/1998*. Brasília, 2000 a.

BRASIL, Ministério da Educação/INEP. *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília, 2000 b.

BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. São Paulo:UNESP, 1994.

LOBO, Flavio. Um provão para o país. *Carta Capital*. São Paulo, ano VI, n.126: 16-21, jul. 2000.