

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: PONTOS E CONTAPONTOS

Antonio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Brasil

acabraln@yahoo.com.br

RESUMO

Este trabalho discute o processo de expansão da educação superior no Brasil, tomando como referência o período compreendido entre 1996, ano de promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/96), e o ano de 2012. Na análise considera-se a expansão do número de instituições, de cursos e de matrículas nas diferentes modalidades de educação e por categoria administrativa, a partir de dados disponibilizados no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). As análises desenvolvidas permitem formular as seguintes conclusões: a) a expansão da educação superior se constitui em uma tendência mundial, mas assume características particulares no Brasil visto que esse país se insere, de forma retardatária, nesse processo, de modo que, embora venha ampliando a sua oferta nesse nível educacional, persiste, ainda, baixo índice de atendimento, principalmente, da população na faixa etária de 18 a 24 anos de idade; b) após a promulgação da LDB, foram elaborados marcos normativos que favoreceram a diversificação institucional, a flexibilidade na oferta de novas modalidades de educação e de cursos; c) a ampliação do acesso ocorre pela atuação das instituições públicas e privadas, mas há supremacia dessas últimas na composição da oferta e na ocupação das vagas no ensino superior; e) nos últimos anos observa-se que continua ocorrendo a ampliação do acesso tanto no setor público quanto na iniciativa privada, mas o setor público vem, nos últimos sete anos (2004/2012) apresentando maiores índices de crescimento do que o setor privado, embora que o setor das instituições particulares (setor privado mercantil) vem avançando na atuação desse nível educacional pela formação de grandes grupos empresariais e detém uma fatia significativa das matrículas no ensino superior.

Palavras-chave: ensino superior; expansão; diversificação.

1 Expansão da educação superior: traços constitutivos da situação brasileira

Nas últimas décadas, vem se verificando um processo crescente de expansão do ensino superior com o argumento de que esse nível educacional tem importância nodal para a inserção competitiva do país nas novas relações que se reconfiguram com a intensificação da globalização e do processo a reestruturação produtiva, calcado em novos modelos de

produção e consumo que demandam, cada vez mais, níveis elevados de qualificação profissional e, portanto, de formação de parcelas mais significativas da população, em etapas mais elevadas de educação. Nesse contexto o Brasil vem experimentando um processo de expansão da educação superior recortado por uma série de particularidades que pretendemos analisar para por em evidência como o país se insere nessa dinâmica pós – LDB de 1996.

1.1 Expansão das instituições de ensino superior: uma tendência em desenvolvimento

Os dados sistematizados na Tabela 01, relativos ao processo de expansão da educação superior, no período 1996 a 2012, demonstram que ocorreu uma expansão no número de instituições, marcado por uma expressiva diversificação institucional tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

Tabela 1: Evolução do número de Instituições de Educação Superior por categoria administrativa e organização acadêmica - 1996 – 2012

Ano/ Org. Adm.	Universidade		Total	Centro Univ.		Total	Faculdade		Total	CEFET/IFET		Total	Total Geral
	Pública	Privada		Públ.	Priv.		Públ.	Priv.		Públ.	Priv.		
1996	136	64	200	-	-	-	654	647	1.301	-	-	-	1.501
2000	71	85	156	1	49	50	85	870	955	19	-	19	1.180
2004	83	86	169	3	104	107	89	1.454	1.543	49	95	144	1.963
2008	97	86	183	5	119	124	100	1.811	1.911	34	-	34	2.252
2012	108	85	193	10	129	139	146	1.898	2.044	40	-	40	2.416
1996/ 2012 Δ%	-21	33	- 4	900	163	178	-78	193	57	111	-	111	61

Fonte: Brasil. MEC/Inep (2012)
Tabela elaborada pelo autor

Nos dados da Tabela 01 três dimensões merecem destaque:

a) o aumento significativo de instituições de ensino superior (61%) quando considerado o conjunto das instituições, independente de sua forma de organização. O crescimento é maior no período entre 1996 e 2004 (31%) do que no período 2004 a 2012 (23%). Desse modo, observa-se um crescimento mais acentuado no número de instituições nos oito primeiros anos pós-LDB do que nos anos subsequentes (até 2012).

b) O maior crescimento ocorre nas instituições organizadas sob a forma de Centro Universitário (178%), seguidos dos Centros Federais de Educação e Tecnologia (CEFET) e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) (111%) e Faculdades (57%). Nas instituições organizadas sob a forma de Universidade ocorre, no período, uma redução de

menos 4%. O maior crescimento verificado nos Centros Universitários pode ser explicado porque embora se coloquem, para esse formato institucional algumas exigências, são permitidos graus maiores de autonomia para criação de cursos, sem a necessária articulação entre ensino, pesquisa e extensão. No período de 1996 a 2004 concentra-se o maior crescimento nessa forma de organização institucional (114%), bem superior ao crescimento verificado no período entre 2004 e 2012 (29%).

c) O setor privado experimentou um aumento exponencial no período entre 1996 e 2012. Isso porque em 1996; 53,0% das instituições de ensino superior no país eram públicas e 47,0% privadas. Esse quadro foi completamente redimensionado, em 2012, quando a iniciativa privado passa dominar 87,0% das instituições de ensino superior contra, apenas, 13,0% do setor público. O setor que mais evoluiu, na iniciativa privada, foi o das faculdades que cresceu 193,0%. O aumento dos Centros Universitários foi mais acentuado no setor público (900,0%) do que no setor privado (163,0%), todavia chama-se a atenção para o fato de que, em 2000, o setor público tinha, apenas, uma instituição organizada nesse formato e, em 2012 passa a ter 10 instituições. O setor privado, em 2000, tinha 49 e, em 2012, conta com 129 instituições nessa condição, de modo que permanece, na iniciativa privada, o predomínio quantitativo dessa forma de organização institucional. No quadro das universidades identifica-se uma redução do número dessas instituições (em 1996 eram 200 instituições e em 2012 temos 193). O maior número delas se encontra no setor público (136, em 1996 e 108 em 2012). No setor privado eram 64 universidades, em 1996 e 85 em 2012. Embora no período considerado, o percentual de crescimento seja maior na iniciativa privada (33%) do que no setor público (-21,0%), pois, neste ocorre uma redução percentual do número de universidades públicas.

Nesse aspecto pode-se registrar que o processo de expansão da educação superior no país pós-LDB, embora ocorra nas duas categorias administrativas, a sua hegemonia situa-se na iniciativa privada. E ainda, a expansão foi marcada pela diversificação institucional de modo que as universidades vêm perdendo espaço na composição global do processo de expansão.

1.2 Expansão de curso e matrículas no período Pós-LDB

A evolução do número de curso e matrículas em cursos presenciais na educação superior, por categoria administrativa (público/privado), e por modalidade (presencial / a distância), apresentada nas Tabelas 3 e 4 revela a configuração do processo de expansão, nesse nível educacional, no país.

1.2.1 Expansão presencial: trajetórias de cursos e matrículas

Neste item se discutem os dados relativos à expansão da educação superior, tomando com dimensões de análise a situação verificada em relação aos cursos e às matrículas em cursos presenciais de graduação. Nessa análise procura-se desvelar o comportamento assumido pelo processo de expansão marcado pelo entrelaçamento dos setores público e privado.

No que se refere à expansão de cursos de graduação presencial, no país, no período 1996/2012, constata-se que houve um crescimento bastante significativo (200%). Os dados da Tabela 2 sistematizam informações que permitem visualizar o quadro formatado pós – LDB (9.394/96).

Tabela 2 - Evolução do número de cursos e matrículas por categoria administrativa na graduação na modalidade presencial, no Brasil - 1996-2012

Ano	Cursos			Matrículas		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
1996	2.978	3.666	6.644	735.427	1.133.102	1.868.529
2000	4.021	6.564	10.585	887.026	1.807.219	2.694.245
2004	6.262	12.382	18.644	1.178.328	2.985.405	4.163.733
2008	6.772	17.947	24.719	1.273.965	3.806.091	5.080.056
2012	10.394	20.324	30.718	1.715.752	4.208.086	5.923.838
1996/2012						
Δ%	249	454,39	362,34	133,30	271,38	217,03

Fonte: Brasil. MEC/Inep (2012)
Tabela elaborada pelo autor.

O crescimento no número de cursos presenciais é recortado pela participação desigual dos setores público e privado. Quando se compara os percentuais de crescimento no período 1996/2012 registra-se que enquanto o setor público cresceu 249,0% a iniciativa privada atingiu o patamar de 454,39%, portanto, quase o dobro do aumento de curso do setor público. Nos primeiros oito anos (1996/2004) após a promulgação da LDB (9.394/96) o crescimento do número de cursos de graduação presencial, considerando as duas categorias administrativas, foi de 180,6%, muito superior ao verificado nos oito anos subsequentes (2004/2012), cujo aumento foi de 64,0%. Essas informações confirmam a mesma tendência já assinalada em relação ao número de instituições que evidencia uma desaceleração do ritmo de expansão da educação superior no país.

Quando consideradas as duas categorias administrativa em separado, observa-se, no período 1996/2004, um maior crescimento no setor privado (233,0%) do que no setor público (110,3%). No segundo período (2004/2012), constata-se uma alteração nesse quadro visto que o ritmo de crescimento do número de cursos de graduação no setor público foi de 66,6%, portanto, um pouco superior ao verificado no setor privado que foi de 64,9%. Esses dados, comparados com aqueles relativos ao primeiro período (1996/2004), demonstram uma desaceleração no ritmo de crescimento de cursos tanto no setor público quanto na iniciativa privada, mas pela primeira vez, nos últimos 16 anos, o crescimento é mais acentuado no setor público do que na iniciativa privada.

Essa situação pode ser decorrente de dois fatores que se articulam: maiores investimentos no setor público, decorrente das políticas implementadas nos últimos anos (REUNI, UAB, criação de novas instituições, dentre outras) e um reordenamento/acomodação do setor privado que havia experimentado altos índices de crescimento no período anterior. Isso não significa, todavia, que o setor privado esteja dando sinais de esgotamento de atuação nesse nível educacional, inclusive porque ele está se reconfigurando para se adaptar às novas realidades contextuais, até mesmo com apoio governamental e se constitui hoje como um setor de investimento bastante lucrativo.

Cabe, ainda, registrar que, em 1996, o setor público detinha 44,8% dos cursos de graduação e setor privado, 55,2% e, no ano de 2012, a participação percentual do setor público, na composição do quadro geral de curso, foi reduzida para 33,8% enquanto setor privado aumentou a sua participação para 66,2%. Isso significa que o crescimento mais acentuado do setor público no período 2004/2012 não foi suficiente para reduzir o desequilíbrio entre o público e o privado na oferta da educação superior no país.

No que se refere aos dados de matrícula em cursos de graduação, na modalidade presencial, os dados registrados na Tabela 3 possibilitam delinear o seguinte quadro: o crescimento da matrícula em cursos de graduação entre 1996 e 2012 foi de 217,0%. O percentual de crescimento da matrícula, na iniciativa privada, nesse mesmo período, foi de 271,4% e, no setor público, de 133,3%, portanto, bem inferior ao da iniciativa privada. O aumento da matrícula no período 1996/2004, foi de 121,3%, e no período, 2004/2012, foi de 42,3%, evidenciando, portanto, a mesma tendência de desaceleração já mencionada em relação às instituições e aos cursos.

O desdobramento dos percentuais de aumento da matrícula, em cursos presenciais, por períodos (1996/2004 e 2004/2012), considerando as categorias administrativas (público/privado) revela que no primeiro período (1996/2004) a matrícula, na iniciativa

privada, cresceu 163,5% e, no setor público, apenas, 60,2%. No segundo período pós - LDB tanto na iniciativa privada quanto no setor público o crescimento da matrícula foi inferior, quando comparado com o aquele ocorrido no primeiro período. Os percentuais foram respectivamente de 40,9% e 45,6%. Desse modo, da mesma forma que ocorreu em relação aos cursos, constata-se que o crescimento da matrícula no setor público, entre 2004 e 2012, foi maior do que aquele verificado na iniciativa privada, embora, que no ano de 2012, o setor privado detenha, ainda, 71,0% das matrículas em curso de graduação presencial.

Esse resultado são os primeiros sinais de que o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) começa a impactar no quadro geral da oferta de vagas na educação superior. Mas está muito longe de alcançar a sua proposição de dobrar, até o ano de 2012, o número de vagas e matrículas nas IES federais. Como o programa é temporário não se pode avaliar como ocorrerá essa repercussão a longo prazo. Fávero e Sguissardi (2012) alertam, a partir de suas análises, que após o final do REUNI pode-se se iniciar um processo de inversão da participação do setor público na composição geral da oferta de vagas no ensino superior.

Apesar dos esforços envidados pelo governo, nos últimos anos, para ampliar as vagas no setor público (criação de instituições e cursos com formatos variados, aumento de alunos em sala de aula, intensificando a relação professor/aluno, adoção de mecanismos gerencias para aumentar a eficiência e a eficácia das instituições, por exemplo) tais esforços, ainda não foram suficientes para impactar significativamente a composição do quadro geral das matrículas de modo quebrar a hegemonia do setor privado nesse nível educacional.

1.2.2 Expansão na modalidade a distância: trajetórias de cursos e matrículas

No Brasil a utilização da educação a distância (EAD) como estratégia de expansão vem contribuindo de forma significativa para aumentar a oferta de cursos de graduação e o consequente aumento da matrícula, notadamente após a entrada em vigor da LDB (9.394/96). A definição do período de 2002 a 2012 para analisar a expansão dos cursos e matrículas na modalidade a distância, deve-se ao fato de que é a partir do ano de 2002 que se verifica uma maior participação dessa modalidade no processo de expansão da educação superior. Os dados da expansão na modalidade da educação a distância estão registrados na Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução do número de cursos e matrículas na graduação na modalidade a distância -Brasil, 2002-2012

Ano	Cursos	Matrículas
2002	46	29.702
2003	52	21.873
2004	107	50.706
2005	189	233.626
2006	349	430.229
2007	408	537.959
2008	647	727.921
2009	844	838.125
2010	930	930.179
2011	1.044	992.927
2012	1.148	1.113.850
2002/2012		
Δ%	2.395,65	3.650,08

Fonte: Brasil. MEC/Inep (2012)
Tabela elaborada pelo autor.

Conforme os dados registrados na Tabela 3, o crescimento do número de cursos e de matrícula na modalidade a distância, no período 2002/2012, foi, respectivamente, de 2.395,65% e 3.650,08%, portanto bem superior ao crescimento verificado na modalidade presencial, conforme constatado na Tabela 2. Dados complementares (também do MEC/INEP) informam que no ano de 2012 existiam, no país, 1.113.850 alunos matriculados na modalidade de educação a distância e que desse total, 84,0% se encontrava na iniciativa privada e a, apenas, 16,0% no setor público. Em 2012 tínhamos 7.037.688 alunos matriculados em cursos de graduação considerando as duas modalidades, desse total 15,8% estavam matriculados na modalidade a distancia e 84,2% na modalidade presencial, denotando que a EAD vem se apresentado como estratégia de expansão da educação superior no país.

Esse quadro geral relativo ao aumento da EAD (cursos e matrículas) no país decorre, dentre outros fatores, da política formulada pelo MEC para promover a expansão do ensino superior, conforme previsões contidas nos seus planos educacionais, facilitada pela existência de um marco regulatório, inicialmente, muito flexível, tal como estava configurados na LDB 9.394/96 e nas primeiras normativas infra legais, visto que apenas no ano de 2005 o governo, mediante o Decreto 5.662/2005, estabelece normas mais claras para orientar a modalidade de

educação a distância. Também a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006 (Decreto n. 5.800/2006) impactou no aumento da oferta da EAD.

Segundo Castro e Cabral Neto (2009) a forte inserção do setor privado na oferta da EAD no país foi motivada pelo início da exaustão da oferta de cursos presenciais (que tinha se expandido de forma extraordinária dos últimos anos do século XX) e, essencialmente, pela busca de ocupar novos nichos no mercado educacional, principalmente, em um momento em que os marcos regulatórios oficiais, nesse campo, eram menos exigentes, em relação às instituições para ofertar essa modalidade de educação.

No setor público, o aumento da oferta dessa modalidade de educação decorreu de uma política induzida pelo MEC para que as universidades federais, por meio de editais específicos para essas instituições, promovessem cursos de EAD, notadamente na área de formação de professores e, mais recentemente com criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2005.

2 Considerações finais

As reflexões desenvolvidas ao longo deste artigo, sobre a expansão da educação superior no Brasil, pós- LDB deve, em princípio, registrar uma preocupação: temos em curso, no país, uma dinâmica em que fica configurada a prevalência do setor privado na oferta de cursos e de matrículas em cursos de graduação. Embora se verifique que vem ocorrendo um processo de expansão desse nível educacional, nos últimos anos, ele não foi capaz, ainda, de atingir setores mais significativos da população na faixa de idade de 18 a 24 anos de idade. Segundo dados do último Censo da Educação Superior, o índice de atendimento, em 2012, ficou em 17,8%, muito aquém do previsto no Plano Nacional de Educação (2001-2010) que era de 30% no final do referido plano.

Especificamente no que concerne ao processo de expansão da educação superior ocorrido, no Brasil, pós-LDB (9.394/1996) as análises desenvolvidas permitem realçar os seguintes aspectos: a) a expansão da educação superior se constitui em uma tendência mundial, mas assume características particulares no Brasil visto que esse país se insere de forma retardatária nesse processo, de modo que, embora venha ampliando a sua oferta nesse nível educacional, persiste, ainda, baixo índice de atendimento, principalmente, da população na faixa etária de 18 a 24 anos de idade; b) após a promulgação da LDB foram elaborados marcos normativos que favoreceram a ampliação do ensino superior porque permitiram a diversificação institucional, a flexibilidade na oferta de novas modalidades de educação e de cursos; c) a ampliação do acesso ocorre pela atuação das instituições públicas e privadas,

mas há supremacia dessas últimas na composição da oferta e na ocupação das vagas no ensino superior; d) no período analisado (1996/2012) observa-se que continua ocorrendo a ampliação do acesso tanto na iniciativa pública quanto no setor privado, mas o setor público vem, nos últimos oito anos (2004/2012) apresentando maiores índices de crescimento do que o setor privado, entretanto, essa situação não foi capaz de alterar a prevalência da participação do setor privado na composição da oferta da educação superior no país; d) vem ocorrendo, no país, uma desaceleração da expansão tanto no setor público quanto na iniciativa privada. O crescimento de cursos e matrículas no período 1996/2004 e bastante superior ao constatado no período 2004/2012, nas duas categorias administrativas. Isso é motivo de preocupação, considerando que o nível de cobertura da população brasileira, de 18 a 24 anos de idade, é muito baixo para um país que se situa entre as maiores potências capitalistas no atual momento; e) a educação a distância vem despontando como uma estratégia essencial de expansão da educação superior e o seu crescimento vem ocorrendo em percentuais mais elevados quando comparados com a modalidade presencial.

Por fim, reafirma-se que a LDB e os marcos normativos que lhe sucederam, assim como os programas governamentais, favoreceram a organização de um “sistema” de educação superior que contribuiu de forma muito débil para o fortalecimento da educação como bem público. Ao contrário, favoreceu o desenvolvimento do setor privado, notadamente às instituições particulares, que usufruindo da flexibilização das normas e do uso dos recursos públicos se ampliaram de forma acentuada de modo que se tornaram hegemônicas no processo de ampliação da educação superior. Hoje o setor das instituições particulares (setor privado mercantil) vem avançando na atuação desse nível educacional pela formação de grandes grupos empresariais e detém uma fatia significativa das matrículas no ensino superior. Nesse sentido, a expansão da educação superior trilhou por um contraditório caminho que não permitiu uma democratização do acesso que continua limitada e entregue majoritariamente a iniciativa privada.

Rerefências bibliografias

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006.** Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em <https://uab.capes.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (2005). Disponível em: <http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec_5622.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2008.

_____. MEC/INEP **Censo da educação superior: sinopse da educação superior (2012)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

Castro, Alda Maria D. A. ; Cabral Neto, Antônio (2009). *Educação a distância como estratégia de expansão do ensino superior no Brasil*. In: Chaves, Vera Jacob; Cabral Neto, Antônio; Nascimento, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil: velhos temas novos desafios**. São Paulo: Xamã, p. 83-108.

Fávero, Maria de Lourdes A.; Sguissardi, Valdemar (2012). Quantidade/qualidade e educação superior. **Educação em Questão**, Natal, v. 43, n. 28, p. 61-88, jan/abr.