



XXII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria
Desafíos y Futuro de la Educación Superior ante el impacto de la Inteligencia Artificial

Ciudad de Asunción - Paraguay
13, 14 y 15 de diciembre de 2023



**OS MARCOS EVOLUTIVOS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E AS
TRANSFORMAÇÕES RECENTES DO PERÍODO PÓS-PANDÊMICO**

LUCIANA COUTO NEPOMUCENO

Universidade de Brasília – UnB

lucianacouto@unb.br

GUILHERME VIANA FERREIRA

Universidade de Brasília – UnB

guilhermeviana@unb.br

ANDREA FELIPPE CABELLO

Universidade de Brasília – UnB

andreafe@unb.br

RESUMO

A constituição do ensino superior no Brasil teve início tardio e ocorreu sob forma de um fluxo não linear e marcado por transformações intimamente ligadas aos processos sociais e econômicos que se desencadearam ao longo dos últimos 100 anos. Compreender os elementos constitutivos da formação da educação superior no Brasil é parte do processo de entendimento dos elementos sociais, econômicos e históricos que compõem a sociedade brasileira, assim como ponto de partida na concepção de políticas públicas em prol da transformação estrutural e estruturante dessa sociedade. Nesse sentido, pretendeu-se delimitar e caracterizar os principais marcos históricos do desenvolvimento da educação superior no Brasil, destacando seus elementos constitutivos e heranças para a concepção do ensino superior como o conhecemos. Observou-se aspectos marcantes em termos da gênese elitista e da mercantilização do ensino, que podem alienar o papel transformador da educação superior, assim como foram levantados os principais desafios em termos de política pública para o contexto atual em que um novo marco de transformação do ensino superior pode estar ocorrendo com marcante contribuição do EaD. As discussões apresentadas foram subsidiadas por dados coletados no Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Palavras chave: Reforma Universitária, Ensino Superior, IFES, EAD.

1. INTRODUÇÃO

A última década vivenciou transformações significativas no Ensino Superior brasileiro. Um aumento grande na oferta de vagas, tanto públicas quanto privadas e uma ampliação do acesso a parcelas da população que antes não viam a formação superior como uma possibilidade.

Políticas como o Universidade para Todos (ProUni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade (Reuni), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, já começam a mostrar seus efeitos nas estatísticas educacionais. Além disso, a pandemia da Covid-19 também deixou seus efeitos, acelerando uma expansão do ensino à distância e do híbrido que já estava em curso há alguns anos antes.

Nesse sentido, o que se pretende nesse relato é, resgatando os principais marcos históricos do desenvolvimento da educação superior no Brasil, compreender os elementos constitutivos da universidade como a conhecemos hoje e, para além disso, investigar os resultados da política intervencionista das primeiras décadas dos anos 2000. Pretende-se, ainda, analisar, nesse interstício, o período pandêmico, pós-pandêmico e suas transformações. Seria o ano de 2020 e suas transformações impactantes o suficiente para que se fale em novo marco evolutivo?

Para subsidiar as discussões deste artigo, foram coletados dados do Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Importante destacar que apenas para o ano de 2010 em diante há microdados, então para os anos anteriores há limitação dos dados que podem ser extraídos, dispostos em formato de tabelas fixas, o que impossibilitou o detalhamento de algumas informações nos anos de 2007 a 2009.

2. METODOLOGIA

Para subsidiar as discussões deste artigo, foi realizada inicialmente uma revisão da literatura referente aos aspectos da gênese e estruturação do ensino superior. Foram consideradas pesquisas de relevância que apresentaram tanto dados censitários de períodos anteriores, tais como número de instituições, matrículas e docentes, assim com discussões a respeito da concepção, implementação e resultados de políticas públicas até meados dos anos 2000.

A partir desse marco, foram coletados dados do Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), como forma de caracterizar o contexto atual da educação superior, tendo como resultado a construção de um esboço do panorama atual da educação superior. Importante destacar que apenas para o ano de 2010 em diante há microdados, então para os anos anteriores há limitação dos dados que podem ser extraídos, dispostos em formato de tabelas.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A ERA PRÉ-UNIVERSITÁRIA E A PRIMEIRA EXPANSÃO PRIVADA DO ENSINO (1808 A 1918)

A maior parte dos países da América Latina já possuíam universidades antes mesmo do final do século XVIII, a exceção do Brasil. A criação das primeiras instituições de ensino superior datam do século XIX, se constituindo em paralelo com o processo de independência do país, sendo uma iniciativa da elite no sentido de constituir qualificações necessárias para a construção do novo estado-nação (BALBACHEVSKY, SAMPAIO e ANDRADE, 2019).

Nesse sentido, observou-se grande influência europeia na construção do modelo de ensino superior, em especial das grandes *écoles* francesas. Tratou-se de uma composição em escolas

independentes, organizadas em prol da formação e certificação de profissionais com uma especialização profissional específica.

No país, a criação de universidades integradas, distintas do formato de escolas superiores isoladas, por exemplo, só se efetivou de fato no século XX (BORTOLANZA, 2017). Nesse período aqui nominado de estágio pré-universitário, as primeiras escolas superiores foram criadas com um modelo de ensino destinado a formação para profissões liberais tradicionais, como direito e medicina, ou para as engenharias. No período compreendido entre 1808 e 1889, à semelhança das transformações socioeconômicas, o sistema de ensino superior se modificou rasa e lentamente, se restringindo ao ensino e representando uma ferramenta de acesso ao mercado de trabalho, no sentido de assegurar o status quo (SAMPAIO, 1991).

Tal período foi marcado por elevado controle do Estado, que interferia até mesmo na distribuição das cátedras, orientado por critérios majoritariamente políticos, em detrimento dos acadêmicos, tendo como resultado um ensino voltado aos interesses individuais, partidários, ou na preservação do poder dos interesses do Estado (BORTOLANZA, 2017). Nesse contexto se discutia a criação das universidades.

Em um cenário de centralismo político do regime imperial, entretanto, vislumbrava-se a criação de uma universidade no Brasil, de cunho centralizador, concebida de forma a atender aos objetivos de ingerência oficial no ensino. Em oposição a esse movimento de ingerência na educação, pelo menos enquanto não se instaurasse o estado positivo, os positivistas representaram forte resistência aos projetos de implantação de uma universidade no Brasil (SAMPAIO, 1991).

No final do Império, em 1889, havia apenas seis escolas superiores especializadas na formação de juristas, médicos e engenheiros. Esse cenário permaneceu até meados da década de vinte, quando o sistema de ensino superior se constituiu de escolas autônomas designadas para a formação de profissionais liberais (NEVES e MARTINS, 2016).

A abolição da escravidão em 1888, a queda do Império e a Proclamação da República em 1889 inseriram o Brasil em um período de fortes transformações sociais que culminaram com a descentralização do ensino superior em favor dos governos estaduais e a primeira expansão, de caráter privado, do ensino superior que resultou na criação de 56 novas escolas até 1918. Nesse contexto, o sistema educacional paulista, resultante dos novos arranjos econômicos e sociais, surge como a primeira grande ruptura com o modelo de escolas profissionais centralizadas com forte controle estatal e central (SAMPAIO, 1991).

As demandas socioeconômicas da época passam a enfatizar a necessidade de uma formação tecnológica que viria a requerer uma base científica adequada. A pesquisa passa a carecer de distanciamento dos resultados práticos e de maior liberdade de pensamento. Com essa nova perspectiva, passou-se a se debater novamente a criação de uma universidade no Brasil.

Dessa forma, até o início da década de 1930, o sistema de ensino superior era constituído por um conjunto de escolas isoladas, de cunho profissionalizante, distinto da investigação científica, e que atendia aproximadamente 30 mil estudantes. A atividade de pesquisa era realizada nos institutos de pesquisa que, em geral, não possuíam laços acadêmicos com o sistema de ensino superior existente (DURHAM, 1998).

3.2 A UNIVERSIDADE DOS ANOS 30 E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO UNIVERSITÁRIO (1930 A 1960)

Se o contexto da década de 20 é marcado pela descentralização política, após 1930, essa tendência se reverte em uma crescente centralização nos mais diferentes setores da sociedade.

As primeiras universidades brasileiras foram criadas, de fato, nos anos de 1930, e resguardaram ainda os traços essenciais do modelo napoleônico (BALBACHEVSKY, SAMPAIO e ANDRADE, 2019). No contexto de um Governo Provisório é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública que implementa as reformas de ensino – secundário, superior e comercial – com acentuada tônica centralizadora (FÁVERO, 2006).

A então nomeada "Reforma Francisco Campos" estabelecia, dentre outras questões, a criação de uma faculdade de Educação, Ciências e Letras; a dualidade do ensino superior ministrado tanto pelo sistema universitário (público ou privado) ou por meio de instituto isolado, e a administração central da universidade por meio de conselho universitário e por um reitor indicado por meio de lista tríplice (SAMPALIO, 1991).

A reforma pouco fez para consolidar o ideal de universidade desejado na cena do debate intelectual, tendo a pesquisa exercido papel secundário ante o protagonismo da formação de professores secundários. Cabe destacar, entretanto que dois projetos universitários perenes, o da Universidade de São Paulo e o da Universidade do Brasil foram criados. A desconstituída Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, também tem criação datada desse período.

Observa-se que na esteira do próprio contexto social da possibilidade de uma democracia liberal versus um retorno ao valores do Estado centralizador, a Reforma Francisco Campos aborda a questão da autonomia universitária, entretanto deixa o tema em aberto (FÁVERO, 2006). Ainda que a consolidação da universidade nesse contexto tenha se constituído ali da retomada do poder centralizador do Estado ingerente na educação, as sementes da autonomia universitária estão ali lançadas.

O fim do Estado Novo e o início de um movimento no sentido de repensar o regime autoritário até então vigente com a chamada “redemocratização do país” marcam a conquista de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar da Universidade do Brasil, que na esfera das entidades públicas de ensino superior é valor resguardado e defendido até os dias de hoje. As Universidades se multiplicam, entretanto, a pesquisa segue frustrada pelo predomínio da formação profissional.

A criação das universidades ainda que de indiscutível importância, seja no contexto da Universidade do Brasil seja no contexto da universidade de São Paulo, revelam, entretanto, uma gênese excludente e elitista do ensino superior no Brasil. As novas universidades não foram constituídas a partir de demandas setores diversos da sociedade tampouco de demandas sociais. Foram antes disso criadas para contemplar grupos de políticos, intelectuais, e educadores, não necessariamente ligados ao ensino superior (SAMPALIO, 1991).

Nesse sentido, o período constituído entre os anos 40 e 60 não representou, por si só um marco evolutivo, no que diz respeito a grandes transformações. A expansão do número de matrículas denota acompanhar predominantemente demandas mercadológicas do que estar relacionada a políticas públicas de ampliação do ensino superior. Somente a partir dos anos 60 passa a se expressar, na esteira das transformações econômicas e sociais, um fenômeno que promoveu a primeira transformação expressiva no modelo de ensino superior no país e que culminou na Reforma Universitária de 1968 (NEVES E MARTINS, 2016).

Inserido nesse cenário, o movimento pela modernização do ensino superior no Brasil encontra seu ápice na criação da moderna Universidade de Brasília (UnB), em dezembro de 1961. A UnB emerge como marco divisor na história das instituições universitárias. No contexto da época figura ainda a participação do movimento estudantil que terá peso decisivo na história

do movimento da Reforma Universitária no Brasil, no sentido de combater o caráter arcaico e elitista das instituições universitárias (FÁVERO, 2006).

3.3 AS TRANSFORMAÇÕES DA REFORMA UNIVERSITÁRIA (1960)

O Brasil, no conjunto de países da América Latina, foi aquele que não somente mais tardiamente consolidou seu sistema universitário como o que também promoveu mais tardiamente sua reforma (BOMENY, 1994).

Os anos da década de 60 e em particular o ano de 1968, associado ao ano da Reforma Universitária, nos termos do contexto social, político e econômico representaram período de grande agitação global. Os movimentos estudantis eclodiam nos grandes centros, em especial a França; ascendiam movimentos culturais das minorias revoltosas norte-americanas, acontecia a inovação artística, musical e cinematográfica, dentre outras transformações.

A sociedade brasileira, por sua vez, adentrava o pós-guerra, retrógrada, hierarquizada, excludente, elitista e inadequada às dimensões da diversidade da própria sociedade brasileira. Essa precisava se modernizar e encontrava na universidade um caminho no sentido contrário. O binômio educação e desenvolvimento esbarrava na escassez de vagas e a universidade tal qual como era concebida mantinha-se incapaz contemplar a demanda reprimida pela profissionalização do mercado; seja pelo quantitativo de vagas, seja pela variedade de cursos e programas adequados à divisão social do trabalho. Nesse sentido, a reforma universitária no Brasil é expressão bem-acabada de respingos dessa conjuntura mais ampla (BOMENY, 1994).

A expansão de ensino superior que se iniciou nos anos 60 e se intensificou após a reforma é um fenômeno bastante conhecido. Em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior teve aumento superior a dez vezes, se comparados ao dados de 1960. Entre os anos 60 e 80, cabe destacar, a expansão, novamente, se deu majoritariamente no âmbito privado (SAMPAIO, 1991).

É nesse contexto que passa a se expressar um fenômeno que deve em seguida promover a primeira transformação expressiva no modelo de ensino superior no país. Caracteriza-se por um número de jovens com qualificações de nível secundário, aprovados nos exames admissionais das universidades e que são privados do acesso ao ensino superior em razão da carência de vagas. Tal contexto fomenta um movimento social conhecido como “movimento dos excedentes”, de forte oposição ao governo militar em exercício naquele período (NEVES E MARTINS, 2016).

A mobilização estudantil se caracterizou por acalorados debates dentro das universidades e pelas manifestações de rua que exigiram do governo medidas resolutivas para as questões educacionais, em especial a questão dos excedentes. Dado o peso do movimento é tarefa difícil desconsiderar sua atuação ao analisar a história do movimento da Reforma Universitária no Brasil (FÁVERO, 2006).

É em decorrência da citada demanda social e, no entanto, com especial propósito de enfraquecimento do crescente movimento estudantil que é implementada a reforma universitária. Entretanto, mesmo que derrotado pelo Governo Militar, pode-se dizer que o movimento estudantil influenciou poderosamente na concepção da reforma (DURHAM, 1998).

Entre as medidas propositivas com o intuito de ampliar a eficiência e a produtividade da universidade destacaram-se o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, assim como a carreira do magistério e a pós-graduação (FÁVERO, 2006).

Criadas anos antes, as duas instituições federais de apoio à pesquisa e à pós-graduação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; se estruturaram em conformidade com essa nova organização departamental implementada pela reforma (DURHAM, 1998).

A generalização do regime de dedicação exclusiva criou condições mais favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa nas universidades públicas, ampliando também o orçamento das universidades federais, que cresceu 5,4 vezes, sendo majoritariamente atribuído a efetivação de contratos acadêmicos em tempo integral (BALBACHEVSKY, SAMPAIO E ANDRADE, 2019).

A expansão de ensino superior iniciada na década de 60 se intensifica ao longo da década de 70 e é um fenômeno amplamente conhecido. Nesse interstício de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior saltou de 93.902 (1960) para 1.345.000 (1980). A reforma foi também um fenômeno expressivamente quantitativo e novamente expressivamente privado. Nesse sentido, cabe destacar, o setor privado novamente se sobrepôs ao setor público. Em 1960 as matrículas em instituições privadas que representavam 44,3% sobre o total de matrículas no ensino superior, saltaram para 63,3% (852.000) em 1980 (SAMPÃO, 1991).

O Estado optou ainda por manter, tanto na esfera federal quanto estadual, universidades públicas gratuitas, caracterizadas como instituições multifuncionais e associando ensino, pesquisa e extensão. Para o setor privado passou a predominar o conceito de faculdade isolada e especializada apenas no ensino (NEVES E MARTINS, 2016). A reforma foi ainda a grande LDB da educação superior, ao assegurar autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira às universidades (BORTOLANZA, 2017).

Ao debruçar-se sobre esse período da história das universidades brasileiras percebe-se que as profundas transformações ocorridas além de se originarem de forte pressão social de uma população excluída do ensino superior tiveram grande peso para a constituição da universidade como a conhecemos hoje e são percebidas na forma com ela se estrutura e se organiza. O ensino superior brasileiro, que ainda obedece à legislação da Reforma de 68, é hoje um sistema que, como qualquer outro sistema de ensino de massa, tende inevitavelmente a uma pluralidade de formas e funções (SAMPÃO, 1991).

Por isso o questionamento de que mesmo ocorrendo sob forte demanda social, quais seriam de fato os ganhos sociais legados ao período que sucederia a Reforma Universitária e o Regime Militar para a história das universidades brasileiras? Como falar em autonomia de cátedra, pensamento, organização administrativa e repressão militar em um mesmo contexto? “É parte normal de uma situação histórico-social em que a atuação conservadora se acha ameaçada e é compelida a assumir o controle político dos processos de modernização cultural e de inovação institucional” (FERNANDES, 1974).

3.4 A ESTAGNAÇÃO, O NEOLIBERALISMO E A RETOMADA DA EXPANSÃO PRIVADA (1980 A 1999)

Se por um lado a Reforma Universitária induziu à modernização das universidades públicas, pode-se dizer que por outro viabilizou a ampliação de uma rede de qualidade aquém da conferida pelo poder público e, sobretudo, com fins lucrativos.

Em contraste à expansão do período anterior, a década de 1980 foi marcada pela estagnação do ensino superior. A redução da capacidade de investimentos do Estado, resultante da estagnação e retração da atividade econômica afetou diretamente os investimentos do Estado em todas as áreas e, em especial nas universidades. Com isso, interrompido o processo de

expansão da rede federal de educação superior, as matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) mantiveram-se estagnadas no patamar de 315 mil. Semelhante tendência foi identificada no setor privado (CORBUCCI, KUBOTA E MEIRA, 2016).

Durante a década de 1990, o conjunto de políticas sociais e econômicas sofreu as consequências do dominante pensamento neoliberal. Nesse contexto, o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Percebe-se por meio dos documentos oficiais, diretrizes para uma nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema. Conceitos como avaliação, autonomia universitária, diversificação, diferenciação, flexibilização, privatização foram colocados em pauta. (CARVALHO, 2006).

Sancionada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi a principal iniciativa legislativa implementada no período. Em uma interação de interesses e atores políticos o texto combinava a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino, com a preservação da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Cabe destacar que o fim da gratuidade estava entre as recomendações do BIRD, à época (CARVALHO, 2006).

Para além da LDB, a política que se concretizou, entretanto, levou ao sucateamento do ensino superior público em decorrência dos cortes orçamentários implementados pelo governo federal e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, associados à compressão de salários e orçamentos. O aumento da produtividade no período ocorreu às custas da abertura de turmas no período noturno e do aumento de alunos em sala de aula, não acompanhados pela recomposição dos quadro funcionais (CARVALHO, 2006).

Após a estagnação da década de 1980, a universidade retoma um movimento de expansão. A evolução das matrículas, em especial no ensino privado apresentou trajetória ascendente nos governos de FHC, principalmente a partir de 1998 (CARVALHO, 2006).

Em 1990, o país contava com 918 instituições de ensino superior, 222 delas de natureza pública. Esse total teve um crescimento de 19% em toda a década, se ampliando para 1.097 instituições em 1999. O número de vagas por sua vez, apresentou 60% de crescimento nas IFES até o final da década, somados a expressivos 180% nas privadas. Como verificado, esse crescimento foi novamente essencialmente privado (CORBUCCI, 2002).

A alternativa privada destacada como solução mais eficiente para a expansão acelerada na oferta de vagas, entretanto, havia encontrado limites estruturais no poder aquisitivo da população. Nesse sentido, a ampliação da oferta de vagas se mostra ineficiente para assegurar a democratização do acesso ao ensino superior (CORBUCCI, 2002). Ainda mais, quando considera o cenário de restrições econômicas, altos índices de desemprego e queda na renda real média característica do período como um todo (CARVALHO, 2006).

A expansão pela via privada se mostra limitada na democratização do ensino quando se compara o percentual de ociosidade entre públicas e privadas no período. Apesar da majoritária ampliação da oferta de vagas pela via privada entre 1995 e 1999, com crescimento de 59% contra apenas 23% no setor público; o crescimento da demanda não acompanhou essa tendência. No mesmo período as universidades públicas apresentaram um crescimento de 29% contra 23% no setor privado em demanda por vagas. O aproveitamento das vagas ofertadas, seguindo a mesma tendência aproximou-se do limite máximo (96,3%) na universidades públicas, tendo permanecido baixo, próximo de (78,9%), nas instituições privadas (CARVALHO, 2006).

Nesse sentido, no que Carvalho (2006) nomearia de “movimento dos excedentes às avessas”, a expansão do ensino superior pela via privada demonstra sinais de esgotamento. O findar da

referida década delega aos anos 2000 desafios quer seja na qualidade quer seja na urgente democratização do ensino superior.

4. RESULTADOS

4.1 A UNIVERSIDADE DOS ANOS 2000 EM DIANTE

O período de 1990 a 2000 pode ser categorizado como de retomada da expansão do ensino superior, tanto na esfera pública quanto privada. O total de vagas ofertadas nas IES públicas passou de 155.009, em 1990, para 245.632, em 2000, um aumento de quase 60%. No mesmo período, as IES privadas aumentaram sua oferta de vagas novas em quase 180%, passando de 347.755, em 1990, a 970.655, em 2000, ou seja, os resultados da nova expansão privada começaram a ser observados, conforme visto acima.

Os anos 2000, por sua vez, em sua primeira década foi marcado por uma reversão de tendência em termos de políticas públicas, em que a democratização e o acesso ao ensino pautaram programas como o Universidade para Todos (ProUni), Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade (Reuni), demarcando essa fase como de intervenção pública na democratização do ensino (PEREIRA E SILVA, 2010).

Outra variável de interesse para categorizar a expansão é o número de matriculados na graduação, conforme feito também por Senkevics (2021). A evolução das matrículas, de 1990 a 2021, pode ser vista no Gráfico 1, divididas por privada e pública, no qual vemos a crescente expansão, e consequente predominância, das instituições privadas ao longo dos anos considerados. No período de 1990 a 2000, o total de matrículas aumentou 75%, sendo que as matrículas privadas cresceram 88% nesse intervalo e as públicas, apenas 54%. A década seguinte, 2000 a 2010, teve uma expansão ainda maior: 137% no geral, 162% dos discentes matriculados em IES privadas e apenas 85% nas IES públicas. O último período, representando os últimos anos com dados públicos disponíveis, 2010 a 2021, teve um aumento modesto, de 41% no total de matriculados, puxado pela expansão privada – 46% de aumento das matrículas privadas e 27% das públicas.

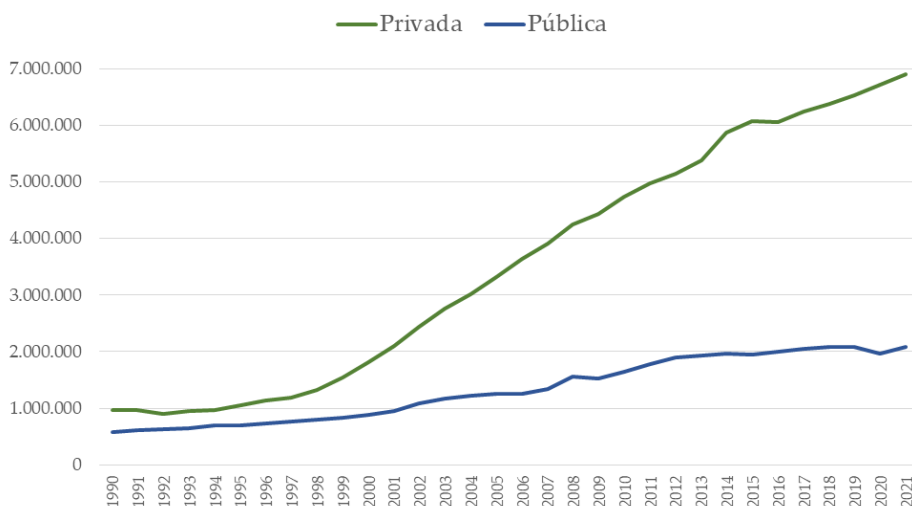


Gráfico 1: Matriculados no ensino superior, por categoria administrativa, 1990-2021

Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

Tal cenário foi construído, principalmente, por políticas e iniciativas governamentais para ampliar o acesso ao ensino superior, como a criação de novas universidades, expansão de

vagas e programas de inclusão social, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

No âmbito das IES públicas, a criação de universidades e consequente aumento de vagas de ensino superior aconteceu por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Iniciado em 2007, articulou-se com as reformas gerenciais do Estado, sobretudo por se basear em contrato de gestão, que indicava metas a serem atingidas e seus mecanismos de avaliação. Tinha como objetivo a expansão e reestruturação das universidades federais brasileiras, por meio do aumento do número de vagas, contratação de novos servidores (docentes e técnico-administrativos), melhoria da infraestrutura e fortalecimento da qualidade do ensino, pela flexibilização curricular e adoção de novas tecnologias de ensino (Ramos, Rothen, & Fernandes, 2020).

De acordo com a literatura, corroborado pela série histórica de matriculados nos cursos de graduação (Gráfico 1), o principal objetivo do REUNI foi atingido: houve expansão do acesso na educação superior, com a criação de novos cursos, ampliação de vagas e construção de novos prédios, o que pode se traduzir, indiretamente, em maior democratização do ensino superior (Santos, 2021). No entanto, há críticas sobre a mercantilização direta e indireta da graduação, que aumentou desproporcionalmente o número de alunos em relação ao número de servidores da área de educação superior (docentes e técnico-administrativos) e à infraestrutura pré-existente (Guerra & Rocha, 2019). Essa massificação do ensino superior se deu com a precarização do ensino e dos currículos flexibilizados, que eram tidos como uma vantagem na concepção do REUNI. E de fato, olhando para o número de docentes em exercício na educação superior (Gráfico 2), verifica-se que ocorreu um aumento no total de professores, especialmente entre 2008 e 2009 (crescimento de 6%), porém em flagrante descompasso em comparação com o aumento do número de discentes.

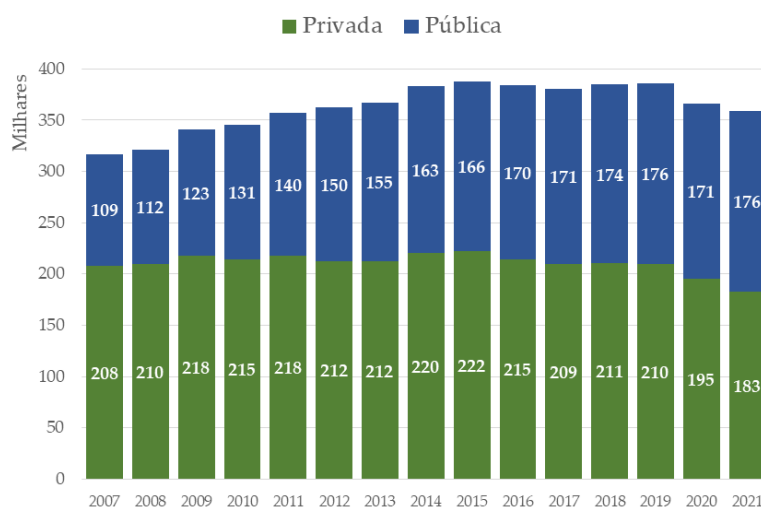


Gráfico 2: Docentes em exercício na educação superior (em milhares), por categoria administrativa, 2007-2021
Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

Para explicar essa expansão do ensino superior na iniciativa privada, tivemos o apoio governamental por meio do ProUni e do FIES. O FIES é uma política pública criada em 1999 e vigente atualmente, com o objetivo de financiar a graduação de estudantes em IES privadas. Tem como público-alvo estudantes sem condições financeiras de arcar com as mensalidades do curso e que tenham participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), oferecendo financiamento a juros baixos com início de pagamento apenas após a conclusão da graduação.

Criado em 2004 e ativo até hoje, o ProUni tem como objetivo democratizar o acesso ao ensino superior por meio da concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior, sendo destinado a estudantes de baixa renda que tenham cursado todo o ensino médio em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, pessoas com deficiência e professores da rede pública de ensino, para formação do magistério da educação básica.

Tanto o FIES quanto o ProUni são considerados políticas de ação afirmativa de sucesso para a democratização do acesso ao ensino superior, especialmente para estudantes de baixa renda, além de terem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino nas instituições privadas, uma vez que as bolsas são concedidas somente a instituições que atendem a critérios de qualidade (Minadeo, 2013). Ainda assim, esses padrões de qualidade são questionados na literatura (Aprile & Barone, 2009), devido à expansão observada e a absorção dessa crescente demanda, em grande parte, pelo setor privado, que não teria condições prévias, tanto de infraestrutura quanto de pessoal, para prestar um serviço de qualidade. De fato, essa expansão não se refletiu no número de IES, conforme Gráfico 3, cujo crescimento foi de apenas 13% no período de 2007 a 2021, sendo mais expressivo na esfera pública (aumento de 26% nos anos considerados, frente ao 11% da esfera privada).

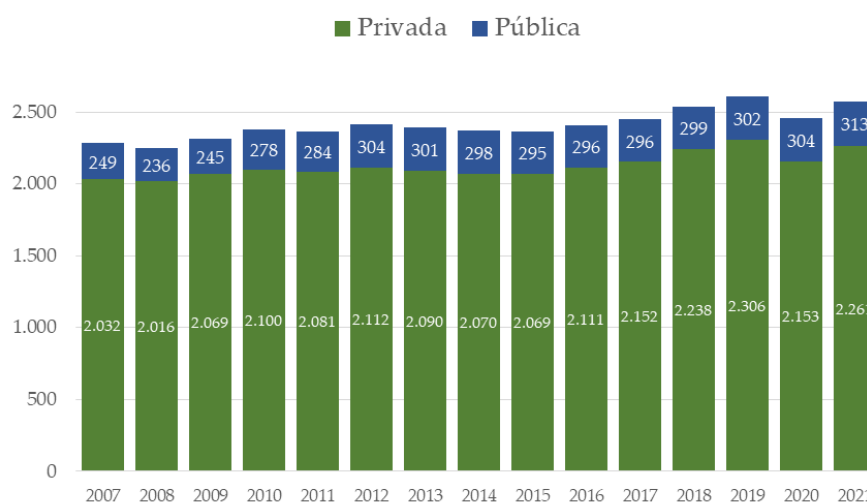


Gráfico 3: Instituições de ensino superior, por categoria administrativa, 2007-2021

Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

O número de cursos de graduação oferecidos aumentou substancialmente nos dois anos seguidos ao REUNI (Gráfico 4), mas o crescimento, no geral, foi de apenas 80%, comparando o total de cursos de 2007 ao total em 2021, apesar dos percentuais de crescimento expressivos na modalidade de educação a distância, que serão discutidos na seção seguinte.

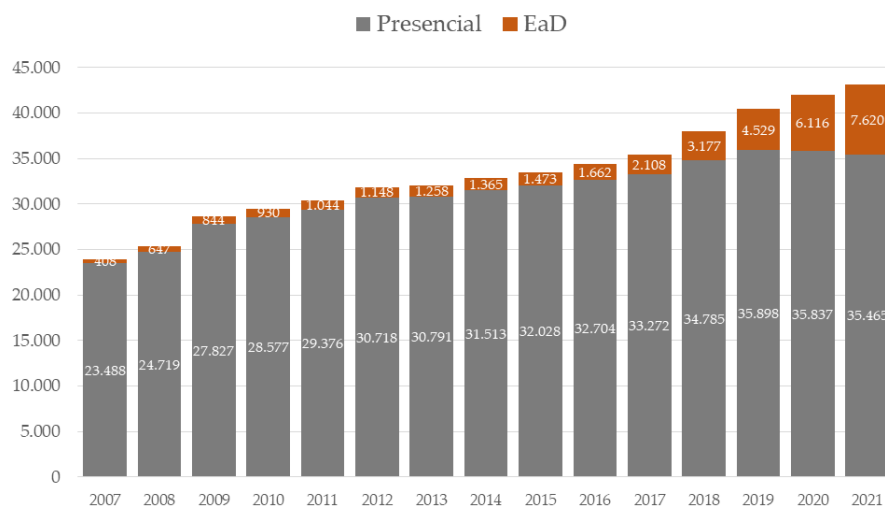


Gráfico 4: Número de cursos de ensino superior, por modalidade, 2007-2021

Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

Nota-se, então, que essa democratização do acesso à educação superior, representada pelo grande aumento do quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação, deu-se em um cenário de políticas públicas de incentivo à educação superior, como o REUNI, FIES e ProUni. Tais políticas foram bem-sucedidas no quesito expansão do número de matrículas, mas outras variáveis relevantes, como o número de IES, docentes e cursos não acompanharam, ou acompanharam tardiamente, no caso dos cursos, o aumento da demanda pela graduação.

Esse cenário pode ser melhor entendido qualificando por categoria administrativa (público e privado) e modalidade do ensino (presencial e a distância). Conforme foi visto anteriormente, o número de IES privadas cresceu menos que o número de IES públicas, mas dada a predominância de instituições privadas (88% em 2021), é de se esperar que a maioria dos estudantes estejam matriculados nelas, o que de fato ocorre (77% em 2021). A questão é como essa expansão se deu, em especial, no âmbito do ensino privado, que aumentou seu número de alunos em 282%, de 2000 a 2021.

4.2 ENSINO EAD EM EXPANSÃO

Uma parte dessa expansão do ensino privado pode ser entendida pela ampliação da modalidade à distância. A evolução do ingresso de alunos nos cursos de graduação, qualificados por categoria administrativa e modalidade, pode ser vista no Gráfico 5. Percebe-se leve aumento do número de ingressantes nas IES públicas no presencial (17% de 2009 a 2021) e estabilidade no ensino à distância, ainda nas públicas, apesar números expressivos nos anos de 2017 e 2018 (86.965 e 62.643, respectivamente).

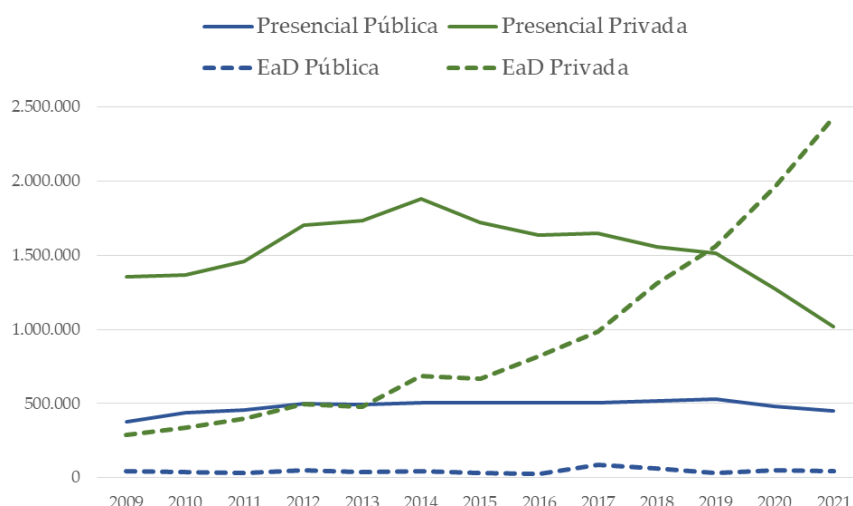


Gráfico 5: Ingressos no ensino superior, por modalidade e categoria administrativa, 2009-2021

Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

Nota: não foram encontrados dados desagregados para os anos anteriores a 2009

Em 2014 ocorre um novo marco – o total de ingressantes nos cursos à distância, nas IES privadas, ultrapassa o total de ingressantes nos cursos presenciais das IES públicas (683.823 e 504.627, respectivamente), apontando a nova tendência de expansão do EaD privado.

Em comparação com as públicas, o cenário nas IES privadas é diferente. O número de ingressantes no presencial cresce constantemente até 2014, tendo uma trajetória de queda desse ano em diante, devido à maior participação do ensino à distância, o qual ultrapassou em 2019, pela primeira vez na história brasileira: foram 1.559.725 ingressos no EaD e 1.514.302 no presencial. No ano seguinte, 2020, consolidou-se essa tendência, mas de forma geral: os ingressos no EaD, como um todo, foram maiores que os ingressos no presencial (2.008.979 e 1.756.496, respectivamente), ampliando ainda mais essa diferença no ano seguinte (2.477.374 no EaD e 1.467.523 no presencial).

O número de matriculados seguiu a mesma tendência, com a consolidação do novo perfil de ingresso, conforme Gráfico 6. Também a partir de 2019, o total de matriculados em EaD nas IES privadas superou o total de matriculados nas IES públicas no presencial (2.292.607 e 1.922.489, respectivamente). E em 2021 um novo marco foi alcançado no ensino privado, com mais matriculados no ensino à distância (3.544.149) do que no ensino presencial (3.363.744).

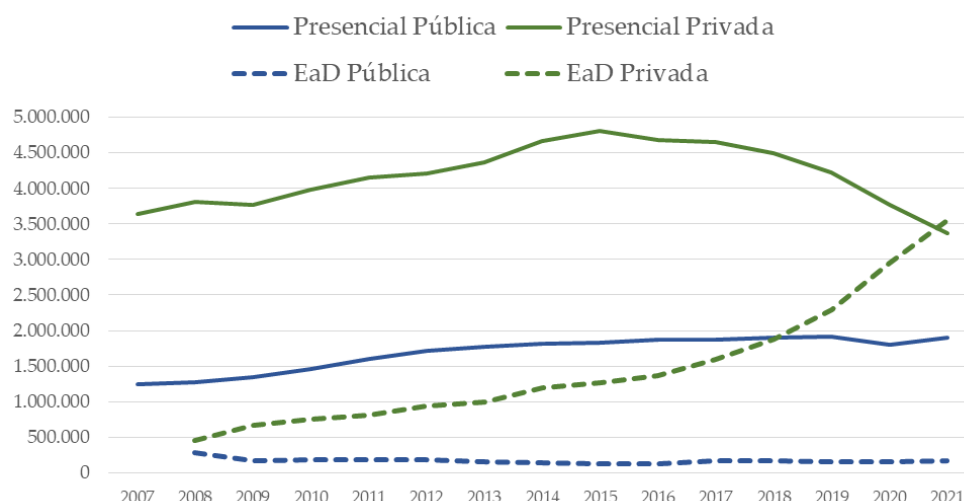


Gráfico 6: Matriculados no ensino superior, por modalidade e categoria administrativa, 2007-2021

Fonte: elaboração própria com base em MEC/Inep

Nota: não foram encontrados dados desagregados para o ano de 2007

Essa evolução da expansão do ensino à distância pode ser entendida, estruturalmente, em duas fases e quatro ciclos (Orth, Mangan, & Neves, 2019). A primeira fase, de implantação, ocorreu com um ciclo de experiências pioneiras, até 2000, pois iniciava-se a utilização de diferentes recursos tecnológicos, como aulas gravadas e correio eletrônico, para auxiliar no ensino à distância, inclusive com a introdução dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA). O próximo ciclo foi do crescimento exponencial, de 2000 a 2004, possibilitado pela popularização da internet.

A segunda fase, de consolidação, iniciou com o ciclo de regulamentação da EaD, de 2005 a 2008, mediante conjunto de leis, portarias, resoluções, pareceres, planos, programas e projetos, encabeçado pelo Ministério da Educação, devido à crescente demanda por essa modalidade de ensino. O próximo e final ciclo, de acompanhamento sistemático, ocorreu de 2009 em diante, e é caracterizado pelo reconhecimento do EaD e seu efetivo registro, passando a figurar nas estatísticas oficiais do governo.

A consolidação do EaD, em conjunto com as políticas governamentais de fomento e acesso à educação superior anteriormente discutidas, formaram a base para seu crescimento explosivo. A enorme diversidade e desigualdade da população brasileira foi o combustível para esse crescimento, devido ao perfil de quem procura a educação à distância: estudantes mais velhos, de menor renda familiar, que moram longe dos centros urbanos e que acumulam responsabilidades familiares (Luz, 2013).

Além disso, em 2020 fomos assolados pela crise sanitária do Covid-19, a qual provocou diversas mudanças no cenário da educação presencial, com a implementação do Ensino Remoto Emergencial, e fortaleceu ainda mais o ensino à distância, conforme disposto nos Gráficos 5 e 6. Ou seja, diversos fatores alinharam-se para possibilitar a expansão do EaD na iniciativa privada.

E com essa massa exponencialmente crescente de estudantes que ingressarão no mercado de trabalho, questiona-se a qualidade da educação oferecida por essa modalidade. Esse tema é polissêmico e tem sido objeto de estudos e discussões. Há evidências de que há equivalência na qualidade entre ensino presencial e a distância, quando consideradas as notas das avaliações para o ensino superior (Andrade, Ferreira, Silva, Santos, & Reis, 2021). No

entanto, a qualidade é um conceito polissêmico e como tal está relacionada a diversos fatores, como gestão, engajamento da equipe, corpo docente, corpo discente, avaliações institucionais, legislação, infraestrutura, tecnologias e suas aplicações.

5. CONCLUSÕES

Diante do exposto, pode-se concluir que a mercantilização do ensino superior é uma questão relevante no contexto acadêmico brasileiro. A análise histórica apresentada demonstrou que, ao longo das décadas, o ensino superior no país passou por transformações significativas, influenciadas por diferentes contextos políticos, sociais e econômicos.

No período de consolidação do modelo universitário nas décadas de 1930 a 1960, observou-se uma tendência centralizadora na educação, com reformas implementadas pelo Estado. Embora tenham sido criadas universidades importantes, como a Universidade de São Paulo, percebeu-se uma gênese excludente e elitista do ensino superior, voltado para atender a demandas de políticos, intelectuais e educadores. A pesquisa acadêmica ficou em segundo plano, dando lugar ao predomínio da formação profissional.

O movimento da Reforma Universitária dos anos 1960 refletiu anseios por mudanças, influenciado pelo contexto global de agitação social e política. A demanda por acesso ao ensino superior cresceu, impulsionada pela expansão do mercado de trabalho e pela ascensão dos setores médios da sociedade. No entanto, a expansão do ensino superior nesse período foi mais orientada por demandas mercadológicas do que por políticas públicas de ampliação e democratização do acesso. O setor privado ganhou destaque, tornando-se dominante em relação ao setor público.

A estagnação do ensino superior nas décadas de 1980 e 1990 foi marcada pela redução dos investimentos estatais, resultando em cortes orçamentários e precarização das universidades públicas. O pensamento neoliberal ganhou influência nesse período, com a atuação do Banco Mundial na política educacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 trouxe mudanças, como a coexistência entre instituições públicas e privadas, preservando a gratuidade apenas nas instituições públicas. A década de 1990 foi caracterizada pela expansão do ensino superior privado, com políticas como o ProUni e o FIES, que contribuíram para o aumento do acesso, mas também levantaram questões sobre a qualidade do ensino e a mercantilização da educação.

A partir dos anos 2000, houve uma retomada da expansão do ensino superior, tanto na esfera pública quanto privada. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) impulsionou a criação de novas universidades e a ampliação de vagas. Políticas como o ProUni e o FIES continuaram a promover a democratização do acesso, principalmente para estudantes de baixa renda. No entanto, a expansão do ensino à distância (EaD) se destacou nesse período, impulsionada pela diversidade e desigualdade da população brasileira, além das mudanças ocorridas devido à pandemia de Covid-19.

É importante ressaltar que, ao longo desse percurso histórico, a mercantilização do ensino superior se fez presente. O crescimento do setor privado, a precarização das instituições públicas, a flexibilização curricular e a expansão do EaD levantaram questionamentos sobre a qualidade da educação oferecida e a formação dos estudantes. A busca por lucro muitas vezes se sobrepôs aos princípios acadêmicos e à formação integral dos indivíduos. A pandemia de Covid-19 e o período pós-pandêmico podem ter tido uma forte influência no comportamento observado nos últimos anos, no sentido de caracterizarem um novo marco para o ensino superior.

Pode-se afirmar que a mercantilização do ensino superior no Brasil é um fenômeno complexo e multifacetado, influenciado por fatores políticos, sociais e econômicos ao longo das décadas. Essa questão exige uma reflexão crítica e a busca por políticas educacionais que promovam a democratização do acesso, a qualidade do ensino e a valorização da pesquisa e do conhecimento acadêmico. O desafio é encontrar um equilíbrio entre as demandas mercadológicas e a função social da universidade como espaço de formação, produção de conhecimento e transformação social, no novo cenário que se desenvolve.

6. REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. G. DE, FERREIRA, E. S., SILVA, L. C. DE A., SANTOS, T. S. DOS, & REIS, N. F. DOS. (2021). Quality in Distance Education: a polysemic concept. *Research, Society and Development*, 10(13), e26101320910. <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i13.20910>.
- APRILE, M. R., & BARONE, R. E. M. (2018). Educação superior: políticas públicas para inclusão social. *Revista @mbienteeducação*, 2(1), 39–55. <https://doi.org/10.26843/v2.n1.2009.534.p39-55>.
- BALBACHEVSKY, E., SAMPAIO, H., & ANDRADE, C. Y. (2019). Expanding Access to Higher Education and Its (Limited) Consequences for Social Inclusion: The Brazilian Experience. *Social Inclusion*, v. 7, n. 1, p. 7.
- BOMENY, H. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, n. 26, p. 1-13, 1994.
- BORTOLANZA, J. Trajetória do ensino superior brasileiro: Uma busca da origem até a atualidade. Anais XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181204>
- CARVALHO, C. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, p. 125-139, 2006.
- CORBUCCI, P. R. Avanços, limites e desafios das Políticas do MEC para a Educação Superior na Década de 1990: Ensino de Graduação. Texto para Discussão nº 869, IPEA, mar. 2002.
- CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. 2016.
- DURHAM, E. R.; As universidades públicas e a pesquisa no Brasil - São Paulo, NUPES, Documento de trabalho, 1998 - sites.usp.br. [s.d.].
- FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar em Revista*, n. 28, p. 17-36, 2006.

- FERNANDES, F. Os dilemas da reforma universitária consentida. *Debate e Crítica*. São Paulo, n. 2, p. 1-42, jan./jun. 1974.
- GUERRA, A., C., & ROCHA, A. R. M. R. M. (2019). Reuni no contexto das universidades federais: números, avanços e retrocessos. *Revista Praxis Pedagógica*, 2, 2, 139-157.
- Luz, L. (2013). Mulheres e EaD: uma análise de gênero sobre o perfil dos(as) acadêmicos(as) na educação a distância no Brasil. *Maiêutica – Curso de Serviço Social*, 1, 1.
- MINADEO, R. (2013). Políticas públicas de inclusão no ensino superior no Brasil: um estudo do Programa Universidade para todos (ProUni). *Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, 11, 99-140.
- NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, T.; ZEN, E. L.; WELLER, W.; SHUGUANG, J.; KAIYUAN, G. (org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.
- ORTH, M. A., MANGAN, P. K. V., & NEVES, M. F. (2019). Políticas públicas brasileiras de EaD no ensino superior: evolução histórica e algumas análises. *Atos de Pesquisa em Educação*, 14, 2, 1, 858-884. doi: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2019v14n2s1p858-884>.
- PEREIRA, T. I; DA SILVA, L.F. S.C. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? *Revista debates*, v. 4, n. 2, p. 10-10, 2010.
- SAMPAIO, H. Evolução do ensino superior brasileiro. São Paulo, NUPES, Documento de Trabalho, v. 8, p. 91, 1991.
- SENKEVICS, A. S. (2021). A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Cenários do Direito à Educação*, 3, 4. doi: <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>.
- RAMOS, G. P., ROTHEN, J. C., FERNANDES, M. C. S. G. (2020). Mecanismos de Avaliação e Regulação da Universidade Federal Brasileira no Reuni: Entre a Proposta e o Contrato. *Revista Internacional de Educação Superior*, 6, 1-25. doi: 10.20396/riesup.v6i0.8655096.