

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1287**

**DESAFIOS DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL**

**Paulo Roberto Corbucci**

Brasília, julho de 2007



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1287**

## **DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL\***

**Paulo Roberto Corbucci\*\***

Brasília, julho de 2007

---

\* O autor agradece ao pesquisador Sergei Soares pelas sugestões que muito contribuíram para o aperfeiçoamento deste trabalho.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Planejamento, de Longo Prazo da Presidência da República**

**Ministro** – Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

José Aroudo Mota (substituto)

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Renato Lóes Moreira (substituto)

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I22, I28

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PRODUÇÃO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA	7
3 FORMAÇÃO DE QUADROS PROFISSIONAIS	9
4 A EXPANSÃO SISTÊMICA	12
5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E DA QUALIDADE	19
6 FONTES E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO	23
7 DISPÊNDIOS DO MEC	27
8 ALGUNS DESAFIOS	28
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	32



## **SINOPSE**

O presente estudo propõe-se a discutir a relação que se estabelece entre educação superior e desenvolvimento, no contexto societário brasileiro. Desse modo, inicia-se com a análise da produção científico-tecnológica no Brasil e da formação de quadros técnico-profissionais destinados aos setores de serviços públicos e produtivo, ao largo das duas últimas décadas. Em seguida, apresenta um conjunto de indicadores relativos à oferta e demanda por educação superior no País. Aborda ainda aspectos relacionados à avaliação de desempenho das redes de ensino, ao financiamento aos estudantes e aos gastos federais com esse nível de ensino. A partir das análises acerca desses temas, foi possível delinear alguns desafios que se colocam para a educação superior, no intuito de ampliar sua contribuição para o desenvolvimento da nação brasileira.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to discuss the relations between higher education and development in the context of the Brazilian society. Thus, it begins with the analysis of scientific and technological production in Brazil as well as the preparation of professionals required by the public and private productive sectors during the last two decades. Furthermore, it presents indicators concerning supply and demand for higher education in Brazil. It also covers the evaluation of the performance of higher educational system, financial aid for students and federal expenditure for this level of education. From the analysis related to these subjects, it was possible to outline some challenges for the higher education area to increase its contribution to the development of the Brazilian nation.





## 1 INTRODUÇÃO

Os países que ascenderam ao topo da hierarquia mundial da riqueza ancoraram-se na melhoria generalizada do perfil educacional de seus cidadãos. A universalização da educação básica e a erradicação do analfabetismo foram conquistas comuns a todos eles. À educação superior coube não apenas a tarefa de prover os meios para que fossem logrados esses intentos, mas também a de colocar esses países na vanguarda do desenvolvimento científico-tecnológico.

O objetivo primordial deste estudo é o de contribuir para o debate acerca do papel e das perspectivas da educação superior, frente ao imenso e complexo desafio de se promover o desenvolvimento da sociedade brasileira. Entende-se que, para tanto, caberá à educação superior ampliar e qualificar a formação de quadros técnico-profissionais demandados pelos setores de ciência e tecnologia (C&T), educacional, governamental e produtivo, de modo a oferecer ao país os recursos humanos demandados por um modelo de crescimento econômico que promova a geração de emprego e renda, de natureza redistributiva.

Para tanto, buscou-se identificar tendências na trajetória evolutiva da educação superior brasileira, ao longo das duas últimas décadas, no que concerne à(ao): *i*) produção científico-tecnológica; *ii*) formação de quadros técnico-profissionais; *iii*) oferta e ao acesso; *iv*) avaliação de desempenho e da qualidade; e *v*) financiamento e aos gastos federais. A partir das análises acerca desses temas, foi possível identificar alguns desafios que se colocam para a educação superior, com vistas a que esta possa ampliar sua contribuição para o desenvolvimento da nação brasileira.

## 2 PRODUÇÃO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA

Apesar de o Brasil ter ampliado sua participação na produção científica mundial, entre 1985 e 2002, de 0,5% para 1,8% do total de artigos publicados em periódicos indexados junto às bases de dados do *Institute for Scientific Information* (ISI),<sup>1</sup> suficiente para colocar o país na 17ª posição nesse *ranking*, o que se constata é que esse conhecimento produzido não tem se transformado, na mesma proporção, em aplicações produtivas. Tal entendimento é corroborado pela baixa quantidade de patentes obtidas por cidadãos brasileiros nos Estados Unidos (LASTRES, 1997; IPEA, 2005), desproporcionalmente menor que o número de artigos indexados junto à base do ISI.

Ainda que se encontre em situação mais favorável que o conjunto da América Latina, o Brasil não conseguiu montar um setor produtivo fortemente orientado a realizar investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), tanto no âmbito da própria empresa, como em associação com centros ou institutos de pesquisa.

---

1. Essa participação foi medida a partir do levantamento de publicações junto à base de dados *Science Citation Index Expanded*, que compreende, atualmente, cerca de 6,5 mil periódicos indexados. No entanto, essa base de dados não abrange o conjunto da produção científica brasileira, mas tão somente o que foi publicado em periódicos que a integram. Nesse sentido, o ISI padece de um viés que privilegia a produção científica, seja a norte-americana, anglo-saxônica ou a "primeiro-mundista". De qualquer modo, e em face da inexistência de indicador mais abrangente, a sua utilização se justifica quando se pretende visualizar o avanço da produção científica brasileira, ainda que sob critérios parciais e subjetivos, no contexto internacional.

Conforme mostram os dados levantados pela última Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2003, das 17,1 mil empresas que inovaram em produto,<sup>2</sup> menos de 9% o fizeram sob a forma de um produto novo no mercado nacional e um número dez vezes menor que este correspondeu às empresas que inovaram no mercado mundial.

A baixa proporção de empresas que desenvolvem atividades de P&D também pode estar concorrendo para a manutenção desse traço pouco inovador da indústria brasileira. De acordo com a referida pesquisa, apenas 24% das empresas inovadoras realizaram investimentos em atividades internas de pesquisa e desenvolvimento. Essa pequena proporção de investimentos em P&D tem implicado um baixo aproveitamento dos quadros técnicos formados pelas Instituições de Ensino Superior (IES). De acordo com a Pintec 2003, havia cerca de 3,1 mil pós-graduados envolvidos em atividades de P&D, nas empresas industriais inovadoras brasileiras, enquanto que, somente naquele ano, formavam-se 34,7 mil mestres e doutores, sendo 13% desse total nas áreas de engenharia. Ainda que parcela significativa desses titulados esteja vinculada profissionalmente a instituições de ensino superior, é pouco provável que a irrisória ampliação do quadro de profissionais pós-graduados que atuam nas empresas industriais inovadoras brasileiras, ocorrida entre 2000 e 2003,<sup>3</sup> esteja relacionada à insuficiência da oferta de pessoal qualificado.

A análise desse conjunto de dados corrobora, ao menos preliminarmente, o entendimento expresso por Viotti, Baessa e Koeller (2005, p. 670), quando afirmam que:

[...] o sistema de mudança técnica brasileiro pode ser caracterizado como predominantemente dominado pelo processo de aprendizado tecnológico típico de economias eminentemente imitadoras, nas quais a mudança técnica restringe-se basicamente à absorção e ao aperfeiçoamento de inovações geradas fora do país.

De acordo com De Negri, Salerno e Castro (2005), a indústria brasileira teria se acomodado, sem estímulos para inovar e diferenciar produtos, uma vez que a ela caberia substituir importações em um mercado interno protegido e, portanto, livre da concorrência, razão pela qual teria tido dificuldades para inserir-se internacionalmente, com a abertura econômica iniciada em fins dos anos 1980. No entanto, o acirramento da interdependência dos mercados, nos anos 1990, favoreceu o desmonte de cadeias produtivas tradicionais, em nome de uma maior racionalização dos processos e, conseqüentemente, do aumento da lucratividade. Isso não apenas gerou desemprego nas regiões que não conseguiam manter-se competitivas, ou seja, que não apresentavam vantagens comparativas no que se refere aos custos de produção, como também concentrou as unidades de concepção de bens e produtos em uns poucos países.

Em face dessa nova configuração dos sistemas produtivos, de operar sob o formato de um sistema globalizado, intensificada nas últimas décadas do século XX, caberia à maioria dos países do chamado Terceiro Mundo desempenhar papel de consumidores de conhecimento e tecnologias, ainda que no limite das reduzidas e desiguais capacidades de consumo de suas populações, ou, quando muito, de responderem pela montagem de bens industrializados, com o correspondente baixo valor que essa etapa do processo produtivo agrega ao preço final do produto.<sup>4</sup>

---

2. De um universo de 84,3 mil empresas com 10 ou mais empregados.

3. Respectivamente, de 2.953 para 3.121 pós-graduados.

4. Análise minuciosa acerca desse fenômeno foi apresentada por Reich (1994), em *O trabalho das nações*, preparando-nos para o capitalismo do século 21.

Como alternativa a essa tendência ditada pela atual divisão internacional do trabalho, caberia a países como o Brasil a implementação de políticas públicas de incentivo à produção do conhecimento científico e de fomento à sua transformação, pelo setor produtivo, em tecnologias e bens de elevado valor agregado.

No que tange à produção científica, realizada fundamentalmente pelas Instituições de Ensino Superior (IES), o financiamento público tem sido predominante. Mas, conforme mostram os resultados da Pintec 2003, os custos elevados e as incertezas e riscos quanto ao retorno financeiro frente aos investimentos realizados seriam os principais obstáculos à implementação de inovações, pelas empresas, tanto para aquelas que as implementaram, quanto para as que não o fizeram.

A existência de fontes apropriadas de financiamento também desponta como fator relevante no processo inovativo. De acordo com a referida pesquisa, somente 5% dos recursos investidos pelas empresas brasileiras em P&D eram de natureza pública. A baixa participação do Poder Público também é evidenciada por Viotti, Baessa e Koeller (p. 680-681), quando mostram que somente 11% das empresas brasileiras teriam recebido, no período 1998-2000, financiamento público voltado à inovação, enquanto que em países europeus, analisados por intermédio desse mesmo estudo, registravam-se índices de até 51%.

Isso leva a crer que o Poder Público estaria cumprindo apenas parte de sua tarefa, a de financiar e estimular a produção de conhecimento científico, ao mesmo tempo em que não estaria favorecendo, em virtude do modelo de política macroeconômica, ou devido à insuficiência de incentivos setoriais, a transformação desse conhecimento produzido em bens e produtos de natureza econômica. Países ditos emergentes, como China e Coréia do Sul, que ascenderam vertiginosamente na hierarquia do comércio mundial, no último quartel do século XX, o fizeram mediante presença incontestante do Estado enquanto formulador de políticas públicas nas áreas educacional e de C&T, assim como na intermediação entre estas e o setor produtivo.

### **3 FORMAÇÃO DE QUADROS PROFISSIONAIS**

Além de gerar conhecimentos, caberia à educação superior oferecer a um país como o Brasil, que tem pela frente o desafio de promover o crescimento econômico com redução da pobreza e das desigualdades sociais, profissionais socialmente críticos e tecnicamente capacitados a atuar como agentes dessa transformação. Para tanto, faz-se necessária a reformulação curricular, a começar pela inclusão de um núcleo comum de conteúdos que seriam compartilhados por todas as áreas de formação. Em um segundo momento, viria a formação específica que, sendo subsidiada por aquele núcleo comum, poderia conferir maior efetividade à sua aplicação em contextos sociais muitas vezes impermeáveis até mesmo à intervenção de profissionais com elevada qualificação técnica, dado o grau de esgarçamento do tecido social. Portanto, não se trata apenas de formar profissionais em número suficiente e tecnicamente habilitados para o desempenho de funções específicas, mas também preparados para atuar em contextos sociais extremamente adversos.

Duas dessas áreas de atuação, bastante sensíveis ao dimensionamento e à qualificação de profissionais com formação em nível superior – educação básica e o setor produtivo –, serão tratadas a seguir.

### 3.1 EDUCAÇÃO BÁSICA

A formação de professores para os demais níveis do ensino constitui uma das principais atribuições da educação superior, reforçada com a vigência da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96), a qual estabelece que, ao final da Década da Educação (2001-2011), só serão admitidos para atuar na Educação Básica professores com formação em nível superior.

De acordo com o Censo Escolar de 2005, das 822 mil funções docentes em exercício no ensino fundamental regular de 1ª à 4ª série, 430 mil não tinham formação em nível superior. Entre os professores que atuavam de 5ª à 8ª série, para os quais a formação em nível superior deveria ser requisito obrigatório, os dados revelaram que 17% das funções docentes eram exercidas por professores não-habilitados. Tal inadequação também foi observada até no ensino médio, ainda que em menores escala e intensidade (22 mil das 508 mil funções docentes).

Mesmo considerando que parcela dos professores não-habilitados tenha pequena probabilidade de lograr um diploma de nível superior, seja por desinteresse ou pela proximidade da aposentadoria, caberia ao Poder Público incentivar a formação daqueles que, por outros motivos, não tenham podido obtê-la.

A baixa qualificação dos professores da educação básica poderá ser remediada com a priorização dos cursos de licenciatura e mediante capacitação continuada de professores. Considerando-se que os professores não-habilitados situam-se predominantemente nos estratos inferiores de renda da categoria, a concessão de bolsas de estudos constitui medida de incentivo necessária se se quer melhorar a qualificação dos docentes, sobretudo daqueles que atuam na escola pública. Nesse sentido, o Programa Universidade para Todos – Prouni (ver seção 6.2) – poderá contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, na medida em que tem como parte de seu público-alvo professores que atuam no magistério da educação básica pública e que ainda não têm formação em nível superior.

A melhoria da qualidade da educação básica também pressupõe, no médio e longo prazos, a reorientação curricular dos cursos de licenciatura, no intuito de adequá-los às demandas e características de um alunado que, em grande medida, se encontra abandonado à própria sorte, não apenas devido ao seu retrospecto sócio-familiar, mas também em virtude do contexto escolar em que se insere. Mas, para que os egressos dos cursos de licenciatura venham a atuar, de fato, no meio escolar e, desse modo, possam contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, torna-se imprescindível uma política de valorização do magistério mais abrangente, que compreenda, pelo menos, a criação e implementação de planos de carreira, a melhoria das condições de trabalho, assim como a implementação de mecanismos de avaliação de desempenho de professores. Desse modo, seria possível não apenas aumentar os quadros docentes da educação básica como, principalmente, atrair e evitar a evasão dos mais qualificados que, via de regra, dispõem de outras oportunidades de inserção profissional.

### 3.2 SETOR PRODUTIVO

Apesar de não existirem pesquisas que evidenciem se as demandas do setor produtivo por mão-de-obra qualificada estariam sendo adequadamente contempladas pela oferta de pessoal de nível superior, algumas inferências podem ser feitas a partir da análise

dos dados relativos aos concluintes dos cursos de graduação. Se, por um lado, a dimensão e o perfil dessa oferta de profissionais podem resultar de demandas de mercado e do nível de atividade econômica, há também que se considerar a capacidade de oferta das instituições de ensino e os interesses econômicos que condicionam a expansão do sistema da educação superior.

No período 1985/1994, em que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 22,5%, a taxa de crescimento do número de concluintes dos cursos de graduação foi de apenas 5,0%. Por sua vez, na década subsequente (1994/2004), a variação do PIB foi praticamente a mesma do período anterior, mas, em contrapartida, a taxa de crescimento de concluintes foi da ordem de 155,0%. Portanto, não teria sido o dinamismo macroeconômico a principal explicação para o crescimento do número de graduados em nível superior, inclusive pelo fato de que esse último período foi marcado por intenso processo de reestruturação produtiva e de fusões empresariais, com implicações sobre a composição do emprego e os níveis de desemprego,<sup>5</sup> razão pela qual, acredita-se, teria diminuído a oferta de empregos em carreiras de formação específica. Desse modo, a opção por um diploma de nível superior de formação mais generalista seria duplamente funcional, ao implicar menores custos para sua obtenção e por ampliar as chances de inserção no mercado de trabalho.

A tabela 1, a seguir, apresenta o total de concluintes, por grandes áreas de formação, em 1985 e 1994. Conforme pode ser observado, metade dessas áreas registraram redução em números absolutos, a saber: *i*) Engenharia/Tecnologia; *ii*) Ciências Agrárias; *iii*) Lingüística, Letras e Artes; e *iv*) Ciências Humanas. Note-se que as duas primeiras grandes áreas, diretamente vinculadas ao setor produtivo, foram as que sofreram as maiores reduções. Por sua vez, a área com maior dinamismo foi a de Ciências Sociais Aplicadas, que abrange os cursos de Administração, Direito e Ciências Contábeis.

TABELA 1

**Concluintes dos cursos de graduação, por grandes áreas de formação (1985 e 1994)**

Área de formação	1985	% do total	1994	% do total	1985/1994
Ciências Exatas e da Terra	21.145	9,0	22.703	9,2	7,4
Ciências Biológicas	2.923	1,2	3.357	1,4	14,8
Engenharia/Tecnologia	19.945	8,5	16.526	6,7	(17,1)
Ciências da Saúde	31.616	13,5	32.861	13,4	3,9
Ciências Agrárias	6.468	2,8	5.780	2,4	(10,6)
Ciências Sociais Aplicadas	77.533	33,1	93.410	38,0	20,5
Ciências Humanas	53.757	23,0	52.656	21,4	(2,0)
Lingüística, Letras e Artes	20.786	8,9	18.594	7,6	(10,5)
<b>Total</b>	<b>234.173</b>		<b>245.887</b>		<b>5,0</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como pode ser observado por intermédio da tabela acima, a área de engenharia/tecnologia foi a que sofreu maior redução no período, no que se refere ao número de graduados. Também cabe destacar a diminuição do número de diplomados em ciências agrárias. Ou seja, áreas de formação diretamente vinculadas ao setor produtivo.

5. De acordo com dados da Pnad, a taxa de desemprego aberto era de 2,1%, em 1985. Em 1995, havia-se ampliado para 6,7% e, em 2004, atingia 9,7%.

Apesar de a forma de classificação dos cursos de graduação, em 2004, não ser a mesma utilizada até 1994, os dados apresentados na tabela 2 corroboram algumas tendências identificadas ao longo do período 1985/1994. Por exemplo, permanece declinante a participação das áreas de engenharia e agricultura/veterinária no total de concluintes, ao passo que se mantém no mesmo patamar a de Ciências Sociais, Negócios e Direito, antes sob a denominação de Ciências Sociais Aplicadas.

TABELA 2

**Concluintes dos cursos de graduação, por grandes áreas de formação (2004)**

Área de formação	2004	% do total
Agricultura e Veterinária	10.256	1,6
Ciências, Matemática e Computação	48.667	7,8
Ciências Sociais, Negócios e Direito	237.891	38,0
Ciências da Saúde	77.868	12,4
Educação	182.199	29,1
Engenharia, Produção e Construção	33.148	5,3
Humanidades e Artes	21.042	3,4
Serviços	15.546	2,5
<b>Total</b>	<b>626.617</b>	

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Mais que induzir o crescimento econômico, o fluxo de concluintes da educação superior, nas duas últimas décadas, tem sido caudatário do comportamento da economia e, talvez, tenha refletido expectativas em torno do poder de ascensão social que confere, no Brasil, um diploma de formação em nível superior.

## 4 A EXPANSÃO SISTÊMICA

O acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, quando comparado ao de outros países, inclusive os latino-americanos. O caráter seletivo e excludente desse nível de formação tem início muito antes dos exames vestibulares, a começar pelo fato de que quase a metade dos estudantes que iniciam a primeira série do ensino fundamental não consegue concluí-lo, em virtude dos altos índices de reprovação e repetência que culminam com a evasão escolar. Por sua vez, dos poucos que concluem o ensino médio,<sup>6</sup> pré-requisito de acesso à educação superior, a maioria não dispõe de condições mínimas para disputar uma vaga com os que cursaram a educação básica em condições mais favoráveis.<sup>7</sup> Por fim, parcela considerável dos concluintes da educação básica o faz em idade avançada,<sup>8</sup> o que os leva a não prosseguir nos estudos devido à necessidade de ingressar no mercado de trabalho.

As condições socioeconômicas de parcela considerável dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistemas públicos de ensino, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior. Estudo realizado pelo Inep revela que apenas 31,2% dos concluintes do ensino médio aspiravam ingressar na educação superior (BARRETO e SCHWARTZMAN, p. 5).

6. Apenas 37% dos estudantes que ingressavam no ensino fundamental logravam concluir o ensino médio. Outra evidência desse processo excludente é dada pela diferença entre os concluintes desses dois níveis de ensino. Em 2004, os concluintes do ensino fundamental totalizaram 2,46 milhões, enquanto que os do ensino médio somaram apenas 1,88 milhão.

7. Quase a metade dos concluintes do ensino médio, em 2004, freqüentava o ensino noturno e, provavelmente, essa opção esteja relacionada à necessidade de trabalhar no período diurno.

8. Aproximadamente 40% dos concluintes do ensino médio, em 2004, o fizeram em idade avançada (20 anos ou mais).

Apesar de serem reduzidas as possibilidades de acesso à educação superior a estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, sua participação no total de matrículas das instituições públicas é maior que nas privadas. De acordo com os dados da Pnad 2005, a frequência de estudantes com renda domiciliar *per capita* de até 01 salário mínimo (R\$ 300,00), em instituições públicas, equivalia a 20,0% do total de matriculados, enquanto que nas IES privadas esse índice era de apenas 10,1%. Por sua vez, os que auferiam renda *per capita* de 10 salários mínimos ou mais (R\$ 3.000,00) correspondiam a 2,9% do total de estudantes matriculados nas redes públicas, contra 5,0% nas privadas.<sup>9</sup> Esses dados evidenciam que os mais pobres teriam duas vezes mais chances de ingressar em instituição de ensino pública do que nas congêneres do setor privado. Além disso, e ao contrário do que apregoa o senso comum, são as instituições privadas que abrigam, em termos relativos e absolutos, o maior contingente de pessoas que se situam nos estratos de renda mais elevados.

Com a implementação do Programa Universidade para Todos – Prouni (ver seção 6.2), é possível que seja ampliada a presença de estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, no âmbito das instituições privadas, uma vez que esse programa tem nesse segmento populacional o seu público-alvo, o que pode ser inferido pela pequena inflexão na tendência assumida pelo índice de aproveitamento das vagas ofertadas por essas instituições que, desde 1998, vinha apresentando redução contínua.

A questão racial também se coloca como questão a ser enfrentada no campo da educação superior. Sabe-se que as desigualdades de acesso entre brancos e negros ainda são enormes. Apenas um em cada quatro estudantes que freqüentavam esse nível de ensino, em 2005, era de origem negra. Mas, assim como ocorre em relação à variável renda, as oportunidades de acesso à educação superior para a população negra são maiores no âmbito das instituições públicas.

#### 4.1 MATRÍCULAS E FREQUÊNCIA

A lenta expansão das matrículas no ensino de graduação, ao longo da primeira metade da década de 1990, da ordem de 8,0%, foi sucedida no quinquênio subsequente por crescimento de quase 35%. Essa acelerada expansão foi favorecida, em grande medida, pela extinção do Conselho Federal de Educação (CFE), no final de 1994, e criação, em seu lugar, do Conselho Nacional de Educação (CNE). Com essa mudança institucional, o MEC conseguiu trazer para si o efetivo controle sobre a expansão da educação superior, na medida em que ao novo Conselho não foram asseguradas as prerrogativas deliberativas de seu antecessor, o CFE.

Quando se analisa o período 1990/2005, cujos dados são apresentados por intermédio da tabela 3, a seguir, identificam-se distintas tendências de crescimento entre as redes pública e privada. Entre 1990 e 1994, as IES públicas ampliaram em 19% o total de matriculados, contra apenas 1% nas instituições privadas. Mas, a

---

9. Schwartzman (2003) chegou a resultados semelhantes, por meio de outra forma de apropriação: 50,0% dos estudantes das instituições privadas pertenciam aos 10,0% mais ricos, enquanto nas instituições públicas esse índice era de 34,4%. Por sua vez, somente 5,4% dos estudantes das IES privadas provinham dos 50,0% mais pobres, enquanto que nas instituições públicas o percentual chegava a 11,7%. Dados obtidos por ocasião da realização do Provão 2003 corroboram os resultados desse estudo: o percentual de estudantes participantes desse exame provenientes de famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos foi de 26,5% nas IES públicas e de 12,9% nas privadas. Em sentido oposto, os estudantes oriundos de famílias com renda mensal superior a 20 salários mínimos correspondiam a 12,6% dos provenientes de instituições públicas e a 18,0% dos vinculados às IES privadas.

partir de 1995, ocorre uma inflexão nessa tendência, de modo que as IES privadas passam a liderar a expansão desse nível de ensino, que culminou, no período 1998/2003, com incrementos anuais superiores a 11%. Com isso, ampliou-se de forma continuada a participação do setor privado no total de matrículas em cursos de graduação, de 58,4% em 1994, para 73,2% em 2005.

TABELA 3

**Matrículas em cursos de graduação presenciais, por rede de ensino (1990 a 2005)**

	1990	1994	1995	1998	2003	2005	2005/1990
Público	578.625	690.450	700.540	804.729	1.137.119	1.192.189	106,0
Federal	308.867	363.543	367.531	408.640	567.850	579.587	87,6
Estadual	194.417	231.936	239.215	274.934	442.706	477.349	145,5
Municipal	75.341	94.971	93.794	121.155	126.563	135.253	79,5
Privado	961.455	970.584	1.059.163	1.321.229	2.750.652	3.260.967	239,2
% Privado/Total	62,4	58,4	60,2	62,1	70,8	73,2	
<b>Total</b>	<b>1.540.080</b>	<b>1.661.034</b>	<b>1.759.703</b>	<b>2.125.958</b>	<b>3.887.771</b>	<b>4.453.156</b>	<b>189,2</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de as IES privadas se manterem na liderança desse processo de expansão, já se observa certa desaceleração no ritmo de crescimento nos dois últimos anos do período sob análise. Se, no quadriênio 1999/2003, o incremento anual sempre esteve acima de 13%, no biênio 2004/2005 situou-se em torno de 9% ao ano. Cabe ressaltar que este índice poderia ter sido ainda menor, não fosse o alento representado pelo Prouni, que implicou na concessão, em 2005, de 113 mil bolsas de estudo a estudantes de instituições privadas.

Essa redução no ritmo de expansão das matrículas também foi observada no conjunto das redes públicas, uma vez que, no biênio 2004/2005, as taxas de crescimento das matrículas limitaram-se a 3,6% e 1,2%, respectivamente, enquanto que, no período 2000/2003, situaram-se sempre acima de 6,0%.

A principal causa da diminuição do ritmo de crescimento das matrículas do setor privado pode estar relacionada à incapacidade financeira dos demandantes, enquanto que, no setor público, seria mais plausível atribuir à pequena oferta de vagas, decorrente do insuficiente investimento público em favor da expansão dessas redes de ensino.

Quando se analisa a distribuição regional das matrículas, verifica-se que as regiões sul e sudeste ainda concentram 69% do total. No entanto, a concentração era maior no início da década, momento em que essas duas regiões respondiam por  $\frac{3}{4}$  do total de matrículas. O movimento de desconcentração é, em alguma medida, influenciado pela redução das proporções das populações dessas regiões frente ao universo populacional brasileiro.

TABELA 4

**Matrículas em cursos de graduação presenciais, por grandes regiões (1990 a 2005)**

	1990	1994	1995	1998	2003	2005	2005/1990
Norte	44.306	64.254	64.192	85.077	230.227	261.147	489,4
Nordeste	247.064	264.396	269.454	310.159	624.692	738.262	198,8
Sudeste	869.560	916.131	973.448	1.148.004	1.918.033	2.209.633	154,1
Sul	286.350	304.852	330.056	419.133	745.164	845.341	195,2
Centro-Oeste	92.800	111.401	122.553	163.585	368.906	398.773	329,7
<b>Brasil</b>	<b>1.540.080</b>	<b>1.661.034</b>	<b>1.759.703</b>	<b>2.125.958</b>	<b>3.887.022</b>	<b>4.453.156</b>	<b>189,2</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.



O indicador usualmente utilizado para avaliar o acesso à educação superior é a taxa de frequência líquida a esse nível de ensino, na faixa etária de 18 a 24 anos. O último índice registrado no Brasil, a partir da Pnad 2005, situa-se em torno de 11%. No entanto, o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>10</sup> estabeleceu como meta a ser atingida, até 2011, o índice de 30%. Conforme mostra a tabela 5, houve melhoria substancial dos índices para esse indicador de acesso, em todas as grandes regiões geográficas brasileiras. No mínimo, os índices mais que dobraram em pouco mais de uma década.

TABELA 5

**Taxa de frequência líquida à educação superior na faixa etária de 18 a 24 anos, Brasil e grandes regiões (1992 a 2005)**

	1992	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005
Norte	3,0	3,3	3,5	5,2	6,7	6,1	7,1	7,0
Nordeste	2,4	2,9	3,2	5,0	5,1	5,7	5,8	6,0
Sudeste	6,1	7,7	8,8	10,9	12,0	12,8	13,2	13,8
Sul	4,9	7,5	9,6	12,7	13,7	15,9	15,5	16,2
Centro-Oeste	4,3	5,1	6,8	9,7	11,9	12,3	12,4	14,0
<b>Brasil</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>	<b>8,9</b>	<b>9,7</b>	<b>10,6</b>	<b>10,8</b>	<b>11,2</b>

Fonte: Microdados da Pnad/BGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de ter havido incremento generalizado em todas as regiões, observa-se que o mesmo não foi acompanhado de redução das desigualdades entre as mesmas, mas sim de leve acentuação das diferenças existentes, quando se consideram a maior e a menor taxa. Se, em 1992, o índice do Nordeste correspondia a 39% do registrado no Sudeste, ao final do período sob análise aquela região havia recuado dois pontos percentuais em relação à primeira colocada.

A taxa de frequência líquida poderia ser significativamente maior, caso a distorção idade-série da educação básica fosse menor, considerando-se que cerca de 40% dos estudantes matriculados na educação superior têm mais de 24 anos de idade. Mesmo que fossem desconsiderados os que retornam, após longo período desde a conclusão do ensino médio, para obter o diploma universitário, parcela considerável dos maiores de 24 anos, matriculados na educação superior, se deve à defasagem idade-série ocorrida ao longo da educação básica. Tal afirmação é corroborada pelo fato de que quase 2/3 dos estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos frequentavam, em 2005, a educação básica. Portanto, a proporção de estudantes nessa faixa etária já é maior que a meta estabelecida pelo PNE, no que se refere à frequência à educação superior. Isso não significa, no entanto, que a meta estabelecida pelo PNE poderia ser atingida mediante a eliminação dessa defasagem, pois outros fatores estariam restringindo a ampliação do acesso à educação superior, tais como condição socioeconômica do educando e capacidade de oferta dos serviços educacionais, tanto pelo setor público, quanto pela iniciativa privada.

O acesso à educação superior também se mostra bastante diferenciada entre brancos e negros. De acordo com dados da Pnad 2005, 17,3% dos brancos na faixa etária de 18 a 24 anos frequentavam a educação superior, enquanto que somente 5,5% dos negros dessa faixa etária se encontravam em situação semelhante. Essa desigualdade, no entanto, vem sendo reduzida, de forma contínua. Por exemplo, no

10. Instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

período entre 1995 e 2005, a inserção de negros ampliou-se em 175%, cerca do dobro do crescimento verificado entre os brancos. Quando se analisa a composição do alunado, segundo a natureza institucional, pública e privada, verifica-se que a proporção de negros nesta última é de apenas 21%, enquanto que na esfera pública atinge 31%. Portanto, a incidência de estudantes negros no conjunto das redes públicas de ensino é cerca de 50% maior que nas instituições privadas.

## 4.2 VAGAS, INSCRIÇÕES E CONCLUINTES

Se a comparação nos desempenhos entre as redes pública e privada, no tocante às matrículas, já evidencia grande vantagem numérica desta última, quando se trata da oferta de vagas, as diferenças são ainda maiores. Com a política de expansão da educação superior, implementada pelo MEC no período 1995/2002, que favoreceu a proliferação de universidades e centros universitários privados, tendo estes prerrogativas semelhantes às das primeiras, houve aumento da oferta de vagas pelas instituições privadas da ordem de 241%, no período 1997/2003.<sup>11</sup> No mesmo período, a expansão das vagas ofertadas pelas redes públicas de ensino limitou-se a 45%.

Conforme mostra a tabela 6, o aumento das vagas ofertadas pelas IES privadas, no período 1990/2005, foi cinco vezes maior que o das redes públicas e, entre estas, crescimento mais tímido coube às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

TABELA 6

### Vagas ofertadas em cursos de graduação presenciais, por rede de ensino (1990 a 2005)

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	155.009	171.048	178.145	214.241	295.354	313.368	102,2
Federal	70.881	80.411	84.814	95.460	124.196	127.334	79,6
Estadual	55.232	56.292	61.352	73.204	132.270	128.948	133,5
Municipal	28.896	34.345	31.979	45.577	38.888	57.086	97,6
Privado	347.775	363.799	432.210	589.678	1.477.733	2.122.619	510,3
<b>Total</b>	<b>502.784</b>	<b>534.847</b>	<b>610.355</b>	<b>803.919</b>	<b>1.773.087</b>	<b>2.435.987</b>	<b>384,5</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \*vestibular e outros processos seletivos.

Apesar de a educação superior constituir atribuição constitucional precípua da União, as esferas estadual e municipal têm assumido parte da responsabilidade pela oferta desse nível de ensino. No caso das redes de ensino mantidas pelos governos estaduais, a ampliação da oferta de vagas foi substancialmente maior que a das Ifes. É possível que, devido à redução do ritmo de expansão das Ifes, assim como de sua baixa capilaridade, os governos subnacionais viram-se pressionados a expandir suas redes de instituições de educação superior.

A despeito de a oferta de vagas ter sido ampliada em mais de 380%, no conjunto das redes de ensino, no período 1990/2005, esse crescimento não foi acompanhado de equivalente aumento da demanda, que tem como um dos principais indicadores as inscrições nos exames vestibulares. Em período semelhante, o crescimento destas foi de apenas 165%. Essa discrepância fica mais evidente quando se analisa a evolução desses dois indicadores no âmbito das IES privadas, pela comparação dos dados constantes das tabelas 6 e 7.

11. Somente no biênio 1999/2000, registrou-se crescimento de 41,5%.

Uma das implicações desse descompasso entre oferta e demanda tem sido o aumento da ociosidade do setor privado. De acordo com dados do Censo da Educação Superior, coordenado pelo Inep/MEC, o percentual de vagas não preenchidas ampliou-se de 19%, em 1990, para 47%, em 2005. Se, de fato, esse crescimento da oferta de vagas foi precedido de aumento de investimentos realizados, essa ociosidade tenderá a comprometer a rentabilidade do setor privado e, conseqüentemente, a sobrevivência de boa parte deste.

TABELA 7

**Inscrições nos exames vestibulares e em outros processos seletivos, por rede de ensino (1990 a 2005)**

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	881.561	1.044.861	1.399.092	1.591.283	2.627.200	2.306.630	161,7
Federal	442.943	569.367	737.585	857.281	1.233.606	1.270.423	186,8
Estadual	373.471	398.955	565.847	629.801	1.315.720	953.138	155,2
Municipal	65.147	76.539	95.660	104.201	77.874	83.069	27,5
Privado	1.023.937	791.998	1.254.761	1.266.733	2.357.209	2.754.326	169,0
<b>Total</b>	<b>1.905.498</b>	<b>1.836.859</b>	<b>2.653.853</b>	<b>2.858.016</b>	<b>4.984.409</b>	<b>5.060.956</b>	<b>165,6</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como pode ser constatado por intermédio da tabela 7, ao longo de quase todo o período sob análise, a demanda por vaga na esfera pública superou, inclusive em números absolutos, a do setor privado. Com isso, a proporção de candidatos por vaga aumentou de 5,7, em 1990, para 7,4, em 2005. Cabe ressaltar que, em 2002, essa proporção atingiu 8,9 candidatos por vaga. De modo diverso, a esfera privada registrou índices decrescentes, passando de 2,9 candidatos por vaga, no início do período, para 1,3 candidato, em 2005.

O contingente de ingressantes em cursos de graduação aumentou mais de 240%, ao longo do período 1990/2005, com visíveis diferenças de desempenho entre as redes pública e privada. A taxa de crescimento da primeira correspondeu a menos da metade daquela registrada entre as IES privadas. Mas, apesar de significativo, o aumento do número de ingressantes no setor privado foi bastante inferior ao crescimento da oferta de vagas, conforme pode ser constatado pela comparação dos dados apresentados pelas tabelas 6 e 8.

TABELA 8

**Total de ingressantes por exames vestibulares e outros processos seletivos, por rede de ensino (1990 a 2005)**

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	126.139	149.726	158.012	200.024	280.491	288.681	128,9
Federal	57.748	72.063	72.623	91.354	122.491	125.375	117,1
Estadual	44.470	50.201	56.703	68.846	125.499	122.705	175,9
Municipal	23.921	27.462	28.686	39.824	32.501	40.601	69,7
Privado	281.009	261.184	352.365	462.372	924.649	1.108.600	294,5
<b>Total</b>	<b>407.148</b>	<b>410.910</b>	<b>510.377</b>	<b>662.396</b>	<b>1.205.140</b>	<b>1.397.281</b>	<b>243,2</b>

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Apesar de o contingente de ingressantes ter sido ampliado em proporção significativa, durante o período sob análise, o número de concluintes não cresceu em ritmo semelhante. Enquanto o ingresso de novos estudantes aumentou 243%, o total de concluintes cresceu somente 212%, conforme pode ser constatado pela

comparação das tabelas 8 e 9. No entanto, esses índices médios encobrem duas tendências distintas: no setor privado, o crescimento do contingente de novos estudantes foi maior do que o de concluintes, ou seja, o inverso do que se verificou entre as IES públicas.

TABELA 9

**Concluintes de cursos de graduação, por rede de ensino (1990 a 2005)**

	1990	1992	1995	1998	2002	2005	2005/1990
Público	77.854	80.190	94.951	105.360	151.101	195.554	151,2
Federal	38.594	39.133	46.187	52.787	71.285	86.011	122,9
Estadual	26.777	26.934	33.714	40.725	63.917	87.676	227,4
Municipal	12.483	14.123	15.050	11.848	15.899	21.867	75,2
Privado	152.352	154.077	159.450	195.401	315.159	522.304	242,8
<b>Total</b>	<b>230.206</b>	<b>234.267</b>	<b>254.401</b>	<b>300.761</b>	<b>466.260</b>	<b>717.858</b>	211,8

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

No intuito de tornar mais acurada essa comparação entre fluxos de ingressantes e diplomados, tomou-se um período de cinco anos, arbitrado como tempo médio de duração de um curso superior, de modo a se obter um indicador de eficiência das redes de ensino. Sob esse critério, foram registrados melhores resultados entre as IES públicas. Por exemplo, no período 2001/2005, o conjunto dessas instituições registrou índice de 80%, em grande medida devido ao desempenho das redes estaduais (90%), enquanto as IES privadas apresentaram índice de apenas 66%.

### 4.3 A EXPANSÃO NA DÉCADA DE 1990

Devido à incapacidade de o Poder Público fazer frente à demanda por educação superior, desde o início dos anos 1980, momento este que coincide com o fim do chamado “milagre brasileiro”, abriu-se a possibilidade de atendimento da demanda represada pela via privada, viabilizada mediante certa desregulamentação do setor, ocorrida em meados dos anos 1990, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições.

A extinção do então Conselho Federal de Educação (CFE) e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) conferiram ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal dessas medidas foi o de ampliar a oferta de vagas sem, no entanto, aumentar os dispêndios da União para com a educação superior.

Sob o argumento de que havia uma demanda reprimida, devida principalmente ao fato de as IES públicas responderem apenas parcialmente pelo seu atendimento, estimulou-se a expansão da oferta de vagas pela iniciativa privada. Desse modo, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE. Paralelamente a essa expansão do setor privado, houve aumento de eficiência das Ifes,<sup>12</sup> sem que tivesse sido ampliada sua capacidade instalada. Ao contrário, não houve reposição dos quadros docentes e de servidores técnico-administrativos, na mesma proporção que se deu a corrida às aposentadorias, motivada pela mudança das regras de concessão de

12. Ver Corbucci (2000): As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade.

benefícios aos servidores públicos, ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso. A redução dos investimentos em infra-estrutura e capital, nas Ifes, na segunda metade dos anos 1990, também pode ser vista como outro indício da disposição do governo federal de deixar para o setor privado o atendimento da maior parte da demanda por educação superior.

Com a rápida expansão do setor privado, reduziu-se a proporção de candidatos por vaga, ainda que sob tendências opostas entre as redes pública e privada. De modo semelhante, os índices de aproveitamento das vagas ofertadas revelaram tendências distintas entre as duas redes de ensino. Nas IES públicas, registrou-se crescimento de 13%, no período 1990/2005, ao passo que no setor privado houve redução da ordem de 35%.

Esses dados também sugerem alguma cautela em relação a esse modelo de expansão da educação superior, centrado na iniciativa privada, pois o mesmo já tem se deparado com os limites dos orçamentos familiares, que podem comprometer, em breve, a sustentabilidade desse modelo. Nesse sentido, a ampliação da oferta de vagas *per se* tem se mostrado insuficiente para assegurar a democratização do acesso à formação em nível superior.

Em face dessa orientação da política educacional do Governo Federal, no período 1995/2002, foram concebidos alguns instrumentos de avaliação do ensino de graduação, no intuito de monitorar sua qualidade ou, no mínimo, oferecer um parâmetro de escolha à sociedade baseado num sistema de classificação por desempenho. Foi o caso do Exame Nacional de Cursos, popularmente conhecido como Provão, e da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, posteriormente denominada Avaliação das Condições de Ensino que, juntamente com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, serão apresentados a seguir.

## 5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E DA QUALIDADE

Avaliar a qualidade do ensino não constitui tarefa fácil. Usualmente, têm sido utilizados indicadores de desempenho que podem, de forma indireta, oferecer uma aproximação do que seria um ensino de qualidade. Na maioria das vezes, essa aproximação permite a comparação de desempenho entre instituições.

A qualidade do ensino tem sido, em geral, avaliada a partir de, pelo menos, três fatores: corpo docente, infra-estrutura e corpo discente. Com relação aos dois primeiros, que podem ser considerados requisitos, ou condições prévias, prevalecem as crenças de que maior titulação dos professores e melhor infra-estrutura constituem condições *sine qua non* para se lograr qualidade do ensino. No entanto, ainda que tais requisitos sejam necessários, não são suficientes para assegurar esse intento.

Por sua vez, a avaliação do corpo discente tem sido feita mediante a aplicação de testes padronizados que, em geral, são aplicados ao final do período de formação. O principal viés de instrumentos desse tipo, quando utilizados dessa forma, é que desconsideram as condições de ingresso dos estudantes e se limitam a avaliar o domínio de conteúdos e não a sua aplicação.

A avaliação da educação superior no Brasil é de história recente. Uma das primeiras tentativas data de 1993, com a instituição do Programa de Avaliação

Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Ainda que tenham sido limitadas sua abrangência e continuidade, o Paiub consistiu iniciativa das próprias universidades de avaliar a qualidade do ensino de graduação.

Posteriormente, em 1996, e por intermédio de Medida Provisória, foi instituído pelo MEC o Exame Nacional de Cursos. Em sentido complementar a este, foi concebida a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, com início das atividades em 1997. Apesar de terem sido instituídos dois mecanismos de avaliação que, supostamente, acompanhariam e controlariam a qualidade dos cursos – o Provão e a Avaliação das Condições de Ensino dos Cursos de Graduação –, uma vez autorizado o seu funcionamento, todos os cursos e instituições continuaram a existir, a despeito de terem sido avaliados com conceitos insatisfatórios por esses dois instrumentos.

Esses dois instrumentos de avaliação, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram abolidos em 2003. Em seu lugar, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

## 5.1 EXAME NACIONAL DE CURSOS

O Exame Nacional de Cursos (ENC), ou Provão, como ficou conhecido entre os estudantes, foi criado com base na Lei nº 9.131, de novembro de 1995, com vigência no período de 1996 a 2003. A sua implementação gerou bastante resistência junto à comunidade acadêmica, inclusive com boicotes comandados pela União Nacional de Estudantes (UNE). Mas, com o passar do tempo, houve redução dessa resistência, como pode ser inferido com base na redução do índice de provas entregues em branco. Se, em 1996, 11,7% dos alunos procederam dessa forma, em 1999, tal índice havia recuado para 1,4%.

A primeira edição do Provão, realizada em 1996, compreendeu 573 cursos de três áreas de formação (Administração, Direito e Engenharia Civil) e envolveu cerca de 55 mil estudantes. No último ano em que foi realizado, foram avaliados cerca de 436 mil estudantes, provenientes de 5.798 cursos de 26 áreas de formação.

O Provão consistiu em instrumento de aferição de rendimento dos estudantes e, por intermédio das notas por eles obtidas, atribuía-se um conceito às instituições de ensino, entre A (o mais elevado) e E (o mais baixo). Os cursos que obtivessem conceitos D e E, considerados insatisfatórios, ficariam sujeitos a fechamento.

Apesar de o Provão ter sido adotado como estratégia de monitoramento da qualidade dos cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, pouco ou nenhum efeito produziu no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade, uma vez que cresceram os índices de cursos em IES privadas com conceitos D e E, entre 1996 e 2003, além de ter diminuído a incidência de cursos classificados com os conceitos A ou B, conforme pode ser observado por intermédio da tabela 10.

TABELA 10

**Distribuição percentual dos conceitos obtidos pelas instituições de ensino superior no Exame Nacional de Cursos (1996 a 2003)**

Categoria Administrativa/ Regiões	1996			1999			2001			2003		
	A ou B	C	D ou E	A ou B	C	D ou E	A ou B	C	D ou E	A ou B	C	D ou E
Cursos Avaliados	176	227	170	648	857	621	1.012	1.502	1.154	1.611	2.454	1.733
<b>Esfera Administrativa</b>												
Federal	52,6	11,6	35,8	56,3	31,4	12,3	56,0	30,5	13,5	52,9	29,8	17,4
Estadual	49,1	25,5	25,5	42,0	36,5	21,5	30,3	33,9	35,7	35,7	29,4	34,9
Municipal	13,0	67,4	19,6	15,7	40,5	43,8	12,9	42,9	44,3	19,3	39,9	40,8
<b>Total Pública</b>	<b>42,3</b>	<b>28,6</b>	<b>29,1</b>	<b>44,5</b>	<b>34,7</b>	<b>20,8</b>	<b>40,9</b>	<b>33,1</b>	<b>25,9</b>	<b>41,9</b>	<b>30,6</b>	<b>27,5</b>
<b>Privada</b>	<b>24,7</b>	<b>45,4</b>	<b>30,0</b>	<b>20,1</b>	<b>44,4</b>	<b>35,4</b>	<b>18,0</b>	<b>46,6</b>	<b>35,4</b>	<b>19,6</b>	<b>49,1</b>	<b>31,3</b>
<b>Regiões</b>												
Norte	18,2	22,7	59,1	23,2	42,9	33,9	14,1	48,0	37,9	12,6	39,6	47,9
Nordeste	27,3	27,3	45,5	28,6	36,4	35,0	22,4	35,2	42,3	25,6	34,5	39,9
Sudeste	28,9	43,9	27,1	30,4	40,5	29,1	28,1	40,5	31,3	28,2	44,9	26,9
Sul	43,1	43,1	13,9	38,8	41,3	19,9	35,1	44,2	20,7	36,1	43,0	20,9
Centro-Oeste	19,3	33,3	47,4	18,3	41,4	40,3	25,1	43,3	31,6	20,5	43,7	35,8

Fonte: Inep/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme pode ser observado na tabela acima, o conjunto das IES públicas apresentou maior percentual de cursos considerados excelentes e/ou bons (A e B). Em todas as oito edições do Provão, mais de 40% dos cursos ofertados por essas instituições obtiveram pelo menos o conceito B. Em grande parte, esse resultado foi devido ao melhor desempenho das Ifes, seguidas pelas instituições estaduais. Por sua vez, as IES municipais apresentaram resultados abaixo ou, quando muito, equivalentes aos das instituições privadas.

## 5.2 AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE OFERTA DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

Sob o amparo da mesma lei que respaldou a criação do Exame Nacional de Cursos, foi instituída pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, que visava à avaliação *in loco* dos cursos avaliados pelo Provão, no que se refere à qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e à infra-estrutura física.

O conceito final de cada uma das três dimensões avaliadas (Qualificação do Corpo Docente, Organização Didático-Pedagógica e Instalações) resultava da combinação de pontuação e ponderação diferenciada de diversos indicadores, inclusive com o envolvimento de variáveis qualitativas e quantitativas.

As visitas de avaliação eram realizadas por comissões de avaliação formadas por dois ou três professores. Após a realização das visitas, os avaliadores remetiam os questionários à Secretaria de Educação Superior (Sesu) para que as comissões de especialistas avaliassem os resultados finais e encaminhassem as recomendações para cada curso avaliado. O atendimento às recomendações a cada curso avaliado, elaboradas pelas comissões de especialistas, deveria ser considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de recredenciamento das instituições.

### 5.3 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Diante das resistências geradas em relação ao Provão e em face do entendimento de que os mesmos vinham tendo efeitos limitados, o MEC realizou seminário, no primeiro semestre de 2003, com o intuito de ouvir os diferentes segmentos representativos da comunidade universitária, com a finalidade de delinear um sistema nacional de avaliação da educação superior que, efetivamente, oferecesse subsídios para o seu contínuo aprimoramento.

Posteriormente, foi instituída a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). O processo de formulação da proposta de avaliação da educação superior, pela CEA, contemplou alguns avanços em relação à forma como foi concebido e implantado o Exame Nacional de Cursos. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a comunidade acadêmica e, portanto, sem o caráter autocrático com que marcou a implantação do Provão. Além disso, deu-se ênfase aos processos, sobretudo pela inclusão de uma etapa de auto-avaliação, de natureza qualitativa, que vai ampliar o caráter estritamente classificatório do sistema de avaliação anterior. Por fim, prevê a contínua reavaliação dos processos, o que favorece a sua manutenção enquanto instrumento válido para esse fim.

Desse modo, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2003, medida provisória que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, paralelamente, extinguiu o Exame Nacional de Cursos. Com a aprovação da referida medida provisória, em março de 2004, também foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, a ser aplicado com periodicidade de um a três anos. Esse exame será de natureza amostral e destinar-se-á a avaliar o desempenho de estudantes que se encontrem em dois momentos distintos ao longo de sua formação: *i*) que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total. Com o intuito de estimular a participação dos estudantes e seu bom desempenho, está prevista a concessão de bolsas de estudo e outros incentivos para a continuidade da trajetória acadêmica dos participantes melhor classificados.

Em novembro de 2004, foi realizada primeira edição do Enade. Estavam inscritos para essa fase mais de 156 mil estudantes, provenientes de 2.187 cursos de graduação, de treze áreas de formação, localizados em 361 municípios, sendo que houve comparecimento de 90,2% do total de inscritos. Destes, 61,5% estavam em início de curso, enquanto que os demais se encontravam em fase de conclusão. A segunda edição do Enade, realizada em novembro de 2005, abrangeu outras treze áreas de formação.

### 5.4 À GUIA DE CONCLUSÃO

Os mecanismos de avaliação, até então implantados, têm se limitado a gerar alguns indicadores que, de forma indireta, poderiam apontar para problemas afetos à formação dos estudantes, a exemplo das condições infra-estruturais dos cursos e do desempenho de estudantes em testes padronizados.

Por ser de difícil implementação, ainda não conseguiu avaliar a qualidade, ou impacto, da inserção dos egressos no mercado de trabalho. Ou seja, a efetiva contribuição que a formação em nível superior permitiu-lhes oferecer à sociedade. Mas, enquanto isso não é viabilizado, restará ao Poder Público a tarefa de aperfeiçoar



os instrumentos de avaliação da educação superior, sempre no sentido de sua ampliação; das decisões tecnocráticas aos processos participativos da mensuração quantitativa às dimensões qualitativas; enfim, dos produtos aos processos, o que implica transcender a mera constatação dos fatos para se chegar à sua explicação.

A substituição dos processos avaliativos que vigoraram até 2003, pelo Sinaes, constitui tentativa nesse sentido, a começar pelo avanço introduzido já na fase de sua concepção, mediante o envolvimento de parte da comunidade acadêmica em sua formulação. Do mesmo modo, essa comunidade deverá ser ouvida para efeito da avaliação institucional, na fase de auto-avaliação. Finalmente, o Sinaes também se diferencia do modelo anterior ao avaliar o desempenho dos estudantes no início e ao final dos cursos.

## 6 FONTES E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO<sup>13</sup>

A legitimidade do financiamento público à educação superior voltou à baila nos anos de 1990, sob a influência da agenda neoliberal. Apesar de ter sido reconhecido seu papel crucial para o desenvolvimento nacional e a inserção competitiva do país no mundo globalizado, nos planos de governo da época, o aporte de recursos públicos a esse nível do ensino não foi condizente com o teor dos discursos oficiais. Isso ficou evidenciado pela análise dos gastos do MEC com as Ifes, realizados ao longo da segunda metade dessa década, na qual prevaleceu forte contingenciamento orçamentário, tanto para fins de expansão dessa rede de ensino, quanto para sua própria manutenção. Os argumentos que fundamentavam essas críticas giravam em torno da desproporção entre os gastos *per capita*, com esse nível de ensino, e aqueles despendidos com a educação básica. Também se elegia como agravante o fato de esses recursos públicos estarem sendo apropriados pelos segmentos privilegiados da sociedade.

O gasto *per capita* na educação superior tende a ser, em qualquer país, sempre maior que o da educação básica. Mas, no caso brasileiro, essa diferença se torna mais acentuada pelo fato de os dispêndios com a educação básica serem insuficientes para assegurar um ensino de qualidade. Assim sendo, quando se compara esse valor *per capita* com os dispêndios médios na educação superior, tende-se a concluir que o gasto com a educação superior pública é exorbitante e incompatível com as condições socioeconômicas brasileiras.

No entanto, essa desproporção do gasto com a educação pública, no Brasil, entre os níveis de ensino, se explica mais pelo fato de o dispêndio com a educação básica ser insuficiente, do que pelo gasto com a educação superior ser excessivo. Ao analisar os dispêndios educacionais dos países-membro da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Almeida (2001) mostra que os gastos com a educação básica, nesses países, correspondem a 1/3 do valor despendido com a educação superior, enquanto que, no Brasil, a proporção é de 1/14. De acordo com dados da OCDE,<sup>14</sup> cerca de 78% dos gastos realizados pelos membros dessa organização, na área da educação superior, são de natureza pública. Esse padrão de financiamento se aplica, inclusive, àqueles países que ostentam menor nível de desenvolvimento socioeconômico.

---

13. Esta seção reproduz, parcialmente, argumentos apresentados no texto "Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma" (CORBUCCI, 2004).

14. Ver *Education at a glance* – 2005. Disponível em: <www.oecd.org>.

A despeito da tendência identificada junto a esses países, considerados modelos de desenvolvimento socioeconômico, a orientação da política de educação superior, adotada pela União, no período 1995-2002, foi a de transferir essa atribuição, majoritariamente, ao setor privado. Uma eventual transferência de recursos da educação superior à básica deveria considerar, ao menos, dois aspectos, ou impactos, de uma iniciativa dessa natureza. Além de desmontar o sistema que oferta o ensino de melhor qualidade, tal medida reduziria as chances de ingresso aos mais pobres. Esse desmonte também acarretaria prejuízos significativos para o desenvolvimento da pesquisa científica, na medida em que esta área se desenvolve predominantemente no âmbito das instituições de ensino superior públicas. É pouco provável que o desempenho dessa função estratégica para o desenvolvimento e a soberania nacionais possa ser assumido pelo setor privado, a não ser por intermédio de transferências e(ou) subsídios governamentais. Impactos negativos também seriam sentidos junto à extensão universitária, principalmente em relação aos serviços prestados, pelos hospitais de ensino, à população mais necessitada.

O segundo impacto diz respeito ao adicional de recursos que essa transferência incorporaria à educação básica. Mesmo que fossem integralmente canalizados para esse nível de ensino, ainda assim seriam insuficientes para assegurar as melhorias que se fazem necessárias, sobretudo se o montante limitar-se ao que o Ministério da Educação destina, atualmente, à manutenção das Ifes, que em 2003 equivalia a 0,6% do PIB. Conforme estimativas apresentadas no relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação, caso se queira cumprir as metas do PNE, os gastos com a educação básica deveriam elevar-se do patamar de 3,33% do PIB, em 2003, para 6,52%, em 2011. Portanto, a relação custo-benefício de um eventual desmantelamento das Ifes não apenas traria prejuízos incomensuráveis para o país, como também não resolveria a problemática que afeta a educação básica.

Apesar de ter sido reconhecido, nos planos de governo da época, o papel da educação superior para o desenvolvimento nacional e a inserção competitiva do país no mundo globalizado, a tendência assumida pelos gastos federais com esse nível de ensino não ratificava os discursos oficiais e tampouco algumas das metas contidas no Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, o que fica evidenciado pela análise dos gastos do MEC com as Ifes (ver seção 6), realizados ao longo da segunda metade dessa década, na qual prevaleceu forte contingenciamento orçamentário, tanto para fins de expansão dessa rede de ensino, quanto para sua própria manutenção. Posteriormente, os vetos impostos a algumas das metas do Plano Nacional de Educação (PNE),<sup>15</sup> sancionado em 2001, também reiteraram a falta de sintonia entre o discurso oficial e as ações realizadas.

O anteprojeto de reforma da educação superior, elaborado sob a coordenação do MEC, contempla algumas das proposições vetadas no PNE. A primeira delas é a que vincula 75% dos recursos da União para manutenção e desenvolvimento do ensino à criação de um fundo de financiamento para as Ifes. Com isso, o orçamento da rede federal ficará atrelado ao comportamento da economia.

---

15. Triplicar os investimentos públicos em pesquisa científica e tecnológica, no prazo de 10 anos; assegurar em pelo menos 40% a participação do setor público na oferta de vagas em cursos de graduação; e ampliar para 30% dos estudantes matriculados em IES privadas o acesso ao Financiamento Estudantil (FIES).

## 6.1 FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo (Creduc), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foi instituído, em maio de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827 e das Portarias nº 860 e 861 e desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o Creduc, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam sua sustentabilidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro.

Conforme estabeleceu a Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999, os candidatos ao Fies seriam selecionados em função da renda familiar e das condições de moradia, ou seja, teriam prioridade aqueles com menores disponibilidades financeiras, desde que a parcela da mensalidade não financiada não excedesse 60% da renda familiar *per capita*.

A taxa de juros é fixada no ato da assinatura do contrato, para todo o período de vigência do contrato de financiamento. O prazo máximo de utilização do financiamento é igual ao período de duração regular do curso, estabelecido pela instituição de ensino, descontados os semestres já cursados antes do ingresso do estudante no programa.

O beneficiário do Fies deverá manter-se regularmente matriculado no curso, não podendo afastar-se do mesmo por período superior a um ano. Ao tornar-se beneficiário do Fies, o estudante deverá apresentar bom desempenho acadêmico com, no mínimo, 75% de aprovação nas disciplinas cursadas.

Quando da sua criação, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade paga, mas, em 2005, esse limite foi reduzido a 50%. A partir da conclusão ou interrupção do curso, o estudante beneficiado deverá amortizar, nos primeiros doze meses, o equivalente ao valor da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor poderá ser parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa.

O Fies contemplou, em seu primeiro ano de existência, aproximadamente 67 mil estudantes, selecionados entre pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Do momento de sua criação a 2005, foram beneficiados cerca de 372 mil estudantes. Deste total, 7,7 mil já haviam liquidado seus contratos, enquanto outros 19 mil foram suspensos. Por sua vez, a inadimplência atingia cerca de 38 mil beneficiários, o que representava pouco mais de 10% do total de contratos.

## 6.2 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

O Prouni insere-se no objetivo de ampliar o acesso à educação superior àqueles que, pelas vias normais, teriam poucas chances de concretizá-lo. Outra motivação diz respeito ao fato de a taxa de atendimento da população de 18 a 24 anos situar-se em níveis muito aquém do desejado, sobretudo entre os que compõem os estratos de renda mais baixos. Por fim, a acelerada expansão do ensino de graduação, ocorrida a partir de meados da década de 1990, teria ampliado a ociosidade das instituições

privadas, na medida em que o crescimento da oferta de vagas superou em larga margem o seu efetivo preenchimento.

Inicialmente, o Executivo encaminhou Projeto de Lei ao Congresso Nacional, em maio de 2004, que instituía o Prouni. Mas, diante do argumento de que sua implementação, a partir de 2005, estaria em risco, o programa foi instituído por intermédio de Medida Provisória (MP), em setembro de 2004. O teor da MP alterou alguns aspectos do referido projeto de lei, no sentido de ampliar o universo de potenciais beneficiários do programa. Além dos estudantes que tivessem cursado todo o ensino médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como os portadores de necessidades especiais. Em ambos os casos, para se obter o benefício da bolsa integral, o estudante não poderá ter renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário mínimo. Outra alteração introduzida pela MP foi a possibilidade de se conceder meia-bolsa a estudantes cuja renda não excedesse o valor de três salários mínimos *per capita*. Também constitui requisito para o recebimento dessas bolsas, que o candidato não seja portador de diploma de curso superior. Por fim, o programa também se destina a professores da rede pública, com atuação na educação básica, que estejam matriculados em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

A instituição de ensino superior que aderir ao programa deverá conceder uma bolsa de estudo para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deverá atentar para a composição étnica da Unidade Federada na qual se insere a instituição de ensino, de modo que negros e indígenas sejam beneficiados na proporção de sua participação no conjunto da população. Em contrapartida, as IES participantes do Prouni ficarão isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior (cursos de graduação e seqüenciais de formação específica).<sup>16</sup>

Entre as críticas endereçadas a essa ação de governo, consiste no argumento de que os recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção fiscal poderiam estar sendo utilizados na ampliação da oferta de vagas pelas instituições de ensino públicas. Portanto, para alguns críticos do Prouni, o Estado estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal no ensino superior privado tem sido tão elevado, que o que se deixaria de arrecadar seria irrisório, quando comparado ao benefício da ampliação do acesso à educação superior.<sup>17</sup>

Em 2005, primeiro ano de implantação do Prouni, foram disponibilizadas mais de 112 mil bolsas de estudo, sendo que 64% deste total corresponderam a bolsas integrais. Desde então, foram ofertadas cerca de 360 mil bolsas, o que já se aproxima do total de financiamentos concedidos pelo Fies, no período 1999/2005.

---

16. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

17. De acordo com o MEC, o montante de renúncia fiscal devido ao Prouni, em 2005, atingiu R\$ 109 milhões, o correspondente a um custo aluno-ano de apenas R\$ 970,00.

## 7 DISPÊNDIOS DO MEC

Os anos 1990 foram marcados por intensos debates, em geral radicalizados, sobre o financiamento da educação superior pública, em especial das Ifes. De um lado, os segmentos vinculados a estas instituições – docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes –, de outro, o Ministério da Educação e a mídia em geral. Para os primeiros, estaria havendo ação deliberada do Governo Federal de sucatear essas instituições, pela asfixia orçamentária. Para o MEC, as Ifes seriam pouco eficientes, o que significava dizer que, com os recursos financeiros que vinham sendo aportados, maiores e melhores resultados poderiam ser oferecidos à sociedade. Outro argumento que respaldava a orientação da política do MEC para a educação superior era que o gasto com este nível de ensino seria desproporcional em relação ao da educação básica.

Sem entrar no mérito de cada uma dessas linhas de argumentação, o que se pôde observar, ao longo da segunda metade da década de 1990, conforme mostra estudo realizado por Corbucci (2000) é que, a despeito de ter havido redução relativa dos recursos aportados pelo MEC às Ifes, melhorou o desempenho dessas instituições no que se refere ao número de estudantes atendidos e à produção científica. No entanto, o que não se pode inferir é quão diferente poderia ter sido esse desempenho, caso as Ifes não tivessem sido submetidas a essa contenção orçamentária. Uma possível explicação para esse aparente paradoxo – melhoria de desempenho *vis-à-vis* a redução dos gastos –, é que os investimentos no passado teriam permitido um ganho de eficiência à Ifes, uma vez que, em educação e ciência, os retornos dificilmente aparecem no curto prazo.

Diante do exposto, busca-se identificar tendências relativas aos dispêndios da União para com as Ifes, realizados pelo Ministério da Educação,<sup>18</sup> no período 1995/2005. Nesse sentido, são apresentados os gastos do Governo Federal sob essas duas categorias institucionais, por intermédio das tabelas 11 e 12, a seguir.

TABELA 11

### Gastos totais do MEC e das instituições federais de ensino superior (1995 a 2005)

	1995	1998	2002	2005	2005/1995
<b>MEC (a)</b>	20.144.271.016	18.300.837.311	21.770.386.579	20.028.496.888	(0,6)
<b>IFES (b)</b>	12.603.476.441	10.772.765.057	11.195.499.287	11.322.943.494	(10,2)
<b>b/a</b>	62,6	58,9	51,4	56,5	

Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: \*em R\$ de 2005.

Conforme pode ser constatado pela análise da tabela acima, houve redução da proporção dos gastos com as Ifes em relação ao dispêndio global do MEC, no período 1995/2005. Até o final do governo Fernando Henrique, em 2002, a redução foi de 11 pontos percentuais. A partir de 2003, observa-se uma inflexão nessa tendência, de modo que, no ano seguinte, os gastos com as Ifes já correspondiam a 61% dos recursos executados pelo MEC, ou seja, índice próximo ao do início do período sob análise. Entretanto, outra queda é registrada em 2005, mas de magnitude insuficiente para alçar os gastos relativos das Ifes ao nível mais baixo registrado nesse período.

18. Referem-se aos recursos transferidos diretamente às Ifes, de modo que não estão incluídos os pagamentos de bolsas de estudos concedidas pela Capes a estudantes de pós-graduação *stricto sensu*.

Os impactos dessa redução orçamentária sobre as Ifes tornam-se ainda mais expressivos quando se utiliza o conceito de gasto operacional,<sup>19</sup> que compreende os dispêndios efetivamente realizados em favor da manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mediante a exclusão do pagamento de aposentados e pensionistas, bem como das despesas devidas ao cumprimento de sentenças judiciais trabalhistas. Os gastos operacionais do MEC e das Ifes, em valores constantes, são apresentados por intermédio da tabela 12.

TABELA 12

**Gastos operacionais do MEC e das instituições federais de ensino superior (1995 a 2005)**

	1995	1998	2002	2005	2005/1995
<b>MEC (a)</b>	16.380.820.076	14.348.719.059	17.231.723.208	15.345.594.573	(6,3)
<b>IFES (b)</b>	9.423.146.161	7.385.211.753	7.311.911.107	7.220.771.675	(23,4)
<b>b/a</b>	57,5	51,5	42,4	47,1	

Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: em R\$ de 2005.

Conforme se observa pela tabela acima, os gastos operacionais do MEC e das Ifes sofreram reduções ao longo do período 1995/2005. Mais uma vez, a contenção orçamentária destas foi maior que a impingida ao MEC. Com isso, a proporção do primeiro em relação ao último reduziu-se em cerca de dez pontos percentuais, nesse período. A diminuição da participação dos gastos das Ifes no orçamento do MEC foi mais acentuada entre 1995 e 2002.

Outra forma de mensurar a perda de recursos por parte das instituições federais de ensino superior consiste na contabilização das diferenças dos gastos realizados a cada ano, em relação a 1995. Para que as Ifes mantivessem o mesmo montante de gasto realizado nesse ano, deveriam ter sido transferidos pelo Ministério da Educação, entre 1996 e 2005, outros R\$19,5 bilhões.

## 8 ALGUNS DESAFIOS

### 8.1 DEMOCRATIZAR O ACESSO

O reduzido percentual da população brasileira de 18 a 24 anos que frequenta a educação superior decorre, em grande medida, da distorção idade-série que tem início no ensino fundamental. Cerca de 2/3 dos estudantes dessa faixa etária encontram-se defasados em relação ao nível de ensino frequentado. Para transformar esse efetivo de estudantes em potenciais demandantes de educação superior, há que se investir na qualidade da educação básica, sobre a qual incidem variáveis internas à escola e condicionantes de natureza socioeconômica. Paralelamente a essa melhoria de qualidade da educação básica, que faça crescer o número de diplomados do ensino médio a demandar a formação em nível superior, há também que se ampliar a oferta de vagas públicas ou subsidiadas, uma vez que se encontram fora do sistema educacional justamente os que dispõem de condições econômicas desfavoráveis.

19. Este conceito é apresentado por Corbucci no Texto para Discussão nº 752 (*As Universidades Federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*).

Nesse sentido, o Prouni constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, mediante a concessão de bolsas de estudo, financiadas por intermédio de isenção fiscal, a estratos populacionais mais pobres. Trata-se de uma política social de caráter progressivo, na medida em que os recursos que deixam de ser arrecadados irão beneficiar segmentos sociais de menor poder aquisitivo. Também se insere nessa categoria de política social o projeto que institui o sistema de cotas de vagas nas Ifes, para egressos do ensino médio público, uma vez que também implica transferência indireta de renda a estratos sociais menos privilegiados.

Outro flanco a ser explorado para efeito da democratização do acesso à educação superior diz respeito à questão racial, o que demandará a expressiva ampliação da frequência de afrodescendentes a esse nível de ensino. Ainda que a menor incidência desse grupo étnico na educação superior esteja associada à condição econômica, constata-se que, mesmo entre brancos e negros pertencentes a um determinado estrato de renda, diferenças na frequência a esse nível de ensino, o que sugere a existência de algum tipo de discriminação não contemplada pela variável econômica.

## 8.2 TRANSFORMAR CONHECIMENTO EM TECNOLOGIA

Como foi apresentado anteriormente, tem crescido a participação do Brasil na produção científica mundial. A cada curto período de tempo, melhora a posição brasileira, em números absolutos e termos relativos. Ainda que se considere esse avanço como absolutamente necessário para uma melhor inserção do país no mercado mundial, o mesmo não é suficiente para assegurá-la. Trata-se, pois, de incentivar a transformação desse conhecimento acumulado em aplicações sociais e produtivas, pois, do contrário, o país estará ratificando seu *status* de exportador de *commodities* e importador de bens de elevado valor agregado.

Uma vez que o sistema produtivo nacional não se encontre em condições de transformar o conhecimento produzido em bens e serviços, corre-se também o risco de o país transferir esse acervo imaterial, assim como quem o gerou, para outras nações, em especial àquelas que mais investem em P&D. Nesse sentido, a inovação em produtos e processos constitui um dos maiores desafios que se colocam para a sociedade brasileira, quando se tem por objetivo ampliar a pauta de exportações de bens de maior conteúdo tecnológico e, portanto, de maior valor agregado.

## 8.3 COMPATIBILIZAR OFERTA E DEMANDA

Atualmente, a capacidade de oferta de vagas pelo setor público é insuficiente para atender à demanda efetiva. Em sentido oposto, o setor privado tem ofertado vagas em quantidade muito acima da capacidade de absorção pela clientela-alvo, o que tem levado a uma virtual ociosidade dessa rede de instituições de ensino.

Apesar de se manter crescente a oferta de vagas pelas instituições privadas, perdem fôlego, desde 2002, os indicadores de demanda (inscrições nos vestibulares e ingressos de novos estudantes). Se, no período 1998/2002, o número de ingressos cresceu a taxas sempre acima de 16% ao ano, nos três anos subsequentes, o crescimento total foi de apenas 20%. Esses dados podem ser interpretados como sintomas de uma eventual exaustão desse modelo de expansão, com fôlego suficiente apenas para gerar um surto de crescimento de curta duração.

Conforme parece indicar a análise dos dados apresentados, existe certa incompatibilidade entre natureza da oferta e capacidade de demanda por educação superior, a qual dificilmente será equacionada sem o amparo de políticas públicas consistentes.

#### 8.4 PROMOVER A QUALIDADE DO ENSINO

O crescimento acelerado do setor privado, ao longo da segunda metade dos anos 1990, foi estimulado pela facilitação nos processos de autorização de funcionamento de cursos e credenciamento de instituições, assim como por uma demanda crescente por vagas. A consequência natural dessa conjugação de fatores consistiu na perda de controle sobre a qualidade dos cursos ofertados, o que pode ser constatado pelos resultados do Provão.

Uma vez criadas, o desafio agora é o de superar uma situação dilemática: a melhoria da qualidade dos cursos ofertados demandará mais investimentos em infraestrutura, equipamentos e na qualificação de docentes, o que tende a acarretar aumentos de custos e, conseqüentemente, das mensalidades cobradas aos estudantes que, via de regra, buscam essas instituições por oferecerem seus serviços a preços compatíveis com sua renda. Encontrar um equilíbrio entre um mínimo de qualidade do ensino, a sustentabilidade financeira das instituições e a capacidade de pagamento dos estudantes constitui, de fato, o principal desafio a ser vencido, no intuito de colocar essa imensa rede de ensino a serviço do efetivo desenvolvimento societário.

### 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já é parte do senso comum a compreensão de que as mudanças na área educacional não seguem o mesmo ritmo da evolução social, em suas diversas manifestações. Quando se trata da instituição universitária, a crítica tem sido ainda mais contundente, por considerar que os egressos desse nível de formação não estariam sendo adequadamente preparados para o exercício profissional, tendo em vista o distanciamento existente entre o meio acadêmico e a realidade social.

Enquanto *locus* propício à reflexão e produção do conhecimento, sob o método científico, não seria esperado que a instituição universitária estivesse a reboque da sociedade, especialmente quando esta se encontra a cada dia mais subordinada à lógica do lucro. Para os defensores da autonomia universitária, reduzir a atuação da universidade ao atendimento dessas “demandas societárias” seria o mesmo que torná-la refém dos interesses privados.

Por outro lado, autonomia não é sinônimo de *laissez-faire*, razão pela qual a universidade deve prestar contas à sociedade, tendo em vista que é financiada por esta, mediante recursos públicos ou privados. Portanto, autonomia universitária não corresponde a um alheamento em relação à sociedade, assim como o compromisso com as demandas sociais não pode ser confundido com a rendição da instituição universitária aos interesses mercadológicos *stricto sensu* que, via de regra, não têm como fim precípuo a solução dos problemas sociais.

Mais do que assumir uma dessas posições extremas, a universidade brasileira tem pela frente as tarefas de promover a reflexão e agir em favor de uma sociedade menos desigual e mais justa, o que se coloca na contramão de uma tendência mundial de



aprofundamento e cristalização das desigualdades sociais. Para tanto, há que se reorientar o tripé – ensino, pesquisa e extensão –, em prol do desempenho dessa complexa missão.

Portanto, além de gerar conhecimentos, caberia à instituição universitária formar profissionais socialmente críticos e tecnicamente capacitados a atuar como agentes dessa transformação, o que demandará a reformulação curricular, a começar pela inclusão de um núcleo comum de conteúdos que seriam compartilhados por todas as áreas de formação. Em um segundo momento, viria a formação específica que, sendo subsidiada por aquele núcleo comum, poderia conferir maior efetividade à sua aplicação em contextos sociais muitas vezes impermeáveis até mesmo à intervenção de profissionais com elevada qualificação técnica, dado o grau de esfacelamento do tecido social. Portanto, não se trata apenas de formar profissionais em número suficiente e tecnicamente habilitados para o desempenho de funções específicas, mas também preparados para atuar em contextos sociais extremamente adversos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 82, n. 200/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- BARRETO, F. C.; SCHWARTZMAN, J. *Ensino superior no Brasil: crescimento e alternativas*. Belo Horizonte: UFMG. Mimeo.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96).
- BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: Senado Federal/Unesco, 2001. 186 p.
- CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*. São Paulo: Cortez; Campinas: Cedes, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.
- \_\_\_\_\_. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: Ipea, 2000. 64 p. (Texto para Discussão n. 752).
- DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M.; CASTRO, A. B. de. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. (Coords.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005. p. 5-46.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica: 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Indústria, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. 372 p.
- LASTRES, H. M. M. *A globalização e o papel das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Brasília: Ipea, 1997. 53 p. (Texto para Discussão n. 519).
- REICH, R. *O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21*. São Paulo: Educator, 1994. 318 p.
- SCHWARTZMAN, S. Ricos e pobres nas universidades. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 9 set. 2003.
- VIOTTI, E.; BAESSA, A. R.; KOELLER, P. Perfil da inovação na indústria brasileira: uma comparação internacional. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. (Orgs.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005. p. 653-687.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Samara Silva Nogueira

Ângela Pereira da Silva de Oliveria (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Nathalia Martins Peres da Costa (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br