

O crescimento do ensino superior brasileiro e os desafios da qualidade

Iveti Magalia Caetano Rodriguesⁱ

Universidade do Minho

iveticaetano@gmail.com

Maria de Lourdes Machado-Taylorⁱⁱ

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

lmachado@cipes.up.pt

Angela Pellegrin Ansujiⁱⁱⁱ

Universidade Federal de Santa Maria

Angelaansuj@yahoo.com

Angela Isabel Dullius^{iv}

Universidade Federal de Santa Maria

Angeladullius@gmail.com

RESUMO

A partir da década de 90 do século XX, no Brasil, o número de instituições de ensino superior - IES e de cursos teve aumento significativo. Esta expansão centrou-se em uma política de oferta de vagas no ensino superior que nem sempre atendiam às reais necessidades do país em termos de formação (DIAS e BALZAN, 2005). Assim, a recente expansão das IES, para além das questões da qualidade, coloca a necessidade de regular e monitorar as suas atividades, em especial nas IES de natureza privada. No que se refere à avaliação, foi com a massificação do ensino superior, a diversificação, o crescimento do número de IES e o aumento de cursos e de matrículas que o governo constatou a necessidade de garantir a qualidade do ensino. Assim, em 2004 foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, um

sistema complexo com três vertentes: avaliação dos cursos, das instituições e do aprendizado do estudante (INEP, 2004, 2010; PEREIRA, ARAÚJO e MACHADO-TAYLOR, 2018). A demanda crescente por formação acadêmica no setor público contrasta com o montante de recursos destinados ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Nesse sentido, a presente comunicação tem por objetivo evidenciar o crescimento do ensino superior brasileiro nas últimas décadas e apontar desafios para a garantia da sua qualidade. Os dados referem-se ao período de 1991 a 2015 e foram coletados mediante pesquisa documental em relatórios oficiais do INEP/BRASIL. Com base nos dados levantados, pode-se constatar o peso que o setor privado assumiu no ensino superior brasileiro em duas décadas e meia, o que causa preocupações quanto à qualidade, de acordo com DIAS (2005, 2015) e BERTOLIN e LEITE (2008). Os indicadores do ensino superior brasileiro evidenciam grandes desafios ao governo central – garantir a qualidade da oferta num cenário de expansão e dependência do setor privado. Além disso, promover a responsabilidade social das IES com políticas que propiciem o desenvolvimento econômico e social em todas as regiões do país.

Palavras-Chave: Ensino superior, indicadores da expansão, desafio da qualidade.

ABSTRACT

From the 1990s in Brazil, the number of higher education institutions - HEIs and courses has increased significantly. This expansion was centered on a policy of vacancies offers in higher education that did not always meet the country's real needs in terms of training (DIAS and BALZAN, 2005). Thus, the recent expansion of HEIs, in addition to quality issues, places the need to regulate and monitor their activities, especially in HEIs of a private nature. With regard to the evaluation, it was with the massification of higher education, diversification, the growth of the number of HEIs and the increase of courses and enrollments that the government realized the need to guarantee the quality of education. Thus, in 2004, the National Evaluation System of Higher Education - SINAES, a complex system with three aspects was created: evaluation of courses, institutions and student learning (INEP, 2004, 2010; PEREIRA, ARAÚJO and MACHADO- TAYLOR, 2018). The increasing demand for academic training in the public sector contrasts with the amount of resources destined to the financing of the Federal Institutions of Higher Education - IFES. In this sense, the purpose of

this communication is to highlight the growth of Brazilian higher education in the last decades and to present challenges to guarantee its quality. The data refer to the period from 1991 to 2015 and were collected through documentary research in official INEP/BRAZIL reports. Based on the data collected, the weight that the private sector has assumed in Brazilian higher education in two and a half decades can be determined, which causes quality concerns, according to DIAS (2005, 2015) and BERTOLIN and LEITE (2008). The indicators of Brazilian higher education present great challenges to the central government - to ensure the quality of the offer in a scenario of expansion and dependence on the private sector. In addition, promote the social responsibility of HEIs with policies that foster economic and social development in all regions of the country.

Keywords: Higher education, expansion indicators, quality challenge.

I Introdução

O regime universitário no Brasil teve início com o decreto n. 19.851 de 1931, o qual estabeleceu como finalidades: elevar o nível cultural, estimular a investigação científica e habilitar os estudantes para atividades que requeiram formação técnica e científica superior. A Universidade de São Paulo – USP (1934) foi a primeira universidade criada atendendo aos requisitos do decreto. (ROMANELLI, 2012). Nos anos seguintes, gradualmente, foram criadas novas instituições de ensino superior, chegando a 2.364 em 2015, destas 195 são universidades (INEP, 2016). Destaca-se, que as universidades públicas são as que mais investem na investigação e concentram grande número de estudantes no ensino superior no país. Com a expansão do número de instituições, de cursos e de estudantes, basicamente, pela via privada, o governo brasileiro percebeu a importância de garantir qualidade no ensino ofertado. Neste sentido, em 2003, cria o SINAES, com função de orientar e controlar a expansão da oferta deste nível de ensino. O sistema tem objetivos de avaliar, regular e controlar as IES. Ele abrange as instituições, os cursos e o aprendizado do estudante e tem um vasto conjunto de indicadores, o que o torna difícil de operacionalizar. Somam-se, também, o contexto de massificação do ensino superior, de redução de investimentos públicos e de demandas crescentes não atendidas. Ainda, este sistema de avaliação apresenta adaptações constantes, conforme referem PEREIRA, ARAÚJO e MACHADO-TAYLOR (2018). Diante

das especificidades do ensino superior e da complexidade do SINAES, garantir a qualidade do ensino superior brasileiro representa um imenso desafio. Por fim, é desejável maior responsabilidade social das IES conforme objetiva o SINAES (MENEGHEL, 2013).

2 A expansão do ensino superior no Brasil

Por pressões de organismos internacionais como o Banco Mundial, na última década do século XX, o Brasil promoveu reformas no sistema seu sistema de ensino superior (WORLD BANK, 1994). Segundo DOURADO (2002), as reformas trouxeram uma grande expansão do ensino superior no sentido de atender a demanda crescente. Porém, esta expansão ocorreu com apoio da iniciativa privada e seguindo recomendações do Banco Mundial, conforme mencionadas a seguir: 1) privatização do ensino superior, por conta de dois fatores: a) falta de políticas de expansão, acesso e equidade ao ensino fundamental; b) falta de garantia de um padrão de qualidade neste nível de ensino; 2) estímulo às novas formas de gestão e uma regulação das instituições públicas que permitisse a captação de recursos na iniciativa privada; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos como moradia e alimentação estudantil; 5) diversificação do ensino superior por meio do aumento do número de instituições não universitárias.

Mesmo com a expansão a pouca oferta e os requisitos para o ingresso no ensino superior privilegiavam as elites. O contexto do ensino superior no Brasil, até o final do século XX, foi marcado pela dependência das instituições privadas. Para DIAS (2005), a falta de recursos públicos levou a transferência de atividades do Estado para o setor privado, diminuindo a participação estatal; o que corrobora para a mercantilização do ensino superior. (BERTOLIN e LEITE, 2008).

Na primeira década do século XXI, o ensino superior público figura na agenda do governo brasileiro, com várias iniciativas de expansão e interiorização. No Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2001), foram estabelecidas ações como o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, em 2007. Tal programa buscou ampliar o acesso e permanência no ensino superior, elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e alcançar a meta de 18

alunos por professor em cursos presenciais. (MEC, 2007). O Plano Nacional de Educação (Lei n.º 10.172/2001) previa ofertar educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até o ano de 2010. Segundo dados do Censo, em 2011, a taxa de escolarização líquida era de 17,8%, ficando muito aquém da meta mesmo no ano seguinte (INEP, 2013).

Uma das formas de ampliar a oferta de ensino superior foi através do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, que visava expandir, interiorizar e reduzir as desigualdades regionais mediante oferta de ensino superior à distância (Brasil, 2006b). Em 2010, os dados mostraram 930.179 matrículas em cursos de graduação na modalidade de ensino à distância – EAD. (INEP, 2013).

Seguindo a política de expansão e interiorização do ensino superior, na primeira década do século XXI, o governo brasileiro iniciou gradativamente a criação de 10 universidades federais multi *campi*. Algumas destas instituições com objetivos de integração, como é caso da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (2009) e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, com 50% de alunos e professores brasileiros e os demais estrangeiros. (UNILA, 2010). Com a criação de mais 6 IES até 2015, encerra-se o relato das principais decisões políticas que caracterizaram a evolução do ensino superior no Brasil nas últimas décadas.

2.1 Indicadores da expansão do ensino superior brasileiro

Para melhor compreender os indicadores, deve-se ter presente a organização do sistema de ensino superior brasileiro. As IES quanto à sua natureza ou categoria administrativa estão divididas em dois grandes grupos: instituições públicas e privadas. No que tange a organização acadêmica, as IES podem ser classificadas como universidades, centros universitários, faculdades, centros federais de educação, ciência e tecnologia – CEFETs e institutos federais – IF. (BRASIL, 2004b, 2007). Já as instituições privadas podem ser particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, esclarecendo que as IES particulares têm fins lucrativos. (BRASIL, 2004a).

Após entender a organização do ensino superior brasileiro são apresentados os indicadores que dão conta da dimensão deste nível de ensino (Tabela 1). Na análise dos indicadores do número de IES no Brasil, no período de 1991 a 2015, (Tabela 1), com base em INEP (2014, 2016), constatou-se um aumento significativo do número de IES. Em 1991, os dados mostravam 864 IES com a seguinte composição: 70 universidades (representando cerca de 8% do total de IES) e 794 faculdades (representando aproximadamente 92% das IES brasileiras).

Tabela 1 - Evolução do número de IES brasileiras de 1991 a 2015

Organização acadêmica	Ano/número de instituições											
	1991	%	1995	%	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%
Universidade	70	8,10	135	15,10	156	13,24	176	8,13	190	7,99	195	8,25
Pública	59	6,83	72	8,05	71	6,03	90	4,16	101	4,25	107	4,53
Privada	11	1,27	63	7,05	85	7,21	86	3,97	89	3,74	88	3,72
Centro Universitário	-	-	-	-	50	4,24	114	5,27	126	5,30	149	6,30
Público	-	-	-	-	1	0,08	3	0,14	7	0,30	9	0,38
Privado	-	-	-	-	49	4,16	111	5,13	119	5,00	140	5,92
Faculdade	794	91,89	759	84,90	953	80,90	1690	78,06	2025	85,15	1980	83,76
Pública	163	18,86	138	15,44	83	7,05	84	3,88	133	5,59	139	5,88
Privada	631	73,03	621	69,46	870	73,85	1606	74,18	1892	79,56	1841	77,88
Ifet, Cefet¹	-	-	-	-	19	1,61	185	8,50	37	1,56	40	1,69
Público	-	-	-	-	19	1,61	53	2,45	37	1,56	40	1,69
Privado	-	-	-	-	-	-	132	6,05	-	-	-	-
Total Geral IES	864	100	894	100	1.178	100	2.165	100	2.378	100	2.364	100
Pública	222	25,69	210	23,49	174	14,77	231	10,67	278	11,69	295	12,48
Privada	642	74,31	684	76,51	1.004	85,23	1934	89,33	2.100	88,31	2.069	87,52

Fonte: Elaborado com base no Censo da Educação Superior (Inep, 2014; 2016). Rodrigues, I. M. C. (2018). Autoavaliação institucional: contributos na gestão universitária. *Tese Doutoral (em elaboração)*.

¹ A variação observada no número de instituições no período de 2000 a 2010 decorreu da reestruturação e expansão da rede federal brasileira de educação tecnológica, que levou à criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2010a).

Já nos primeiros anos analisados (1991-1995), o número de universidades quase dobrou (94%), com as instituições privadas passando de 11 para 63, o que representa um crescimento de 480%. O decréscimo no número de faculdades pode ter sido resultado, em parte, da transformação destas em universidades ou centros universitários. As faculdades decresceram tanto no setor privado quanto no setor público – este último em maior proporção.

No período de 1995 a 2000, as universidades privadas continuaram a crescer. As faculdades públicas apresentaram grande decréscimo, mas o setor privado aparece em franco crescimento, garantindo percentuais de aumento na ordem de 22% e 26% para o total de universidades e faculdades, respectivamente. Soma-se, ainda, a criação de 50 centros universitários e 22 novas universidades privadas. No setor público, destaca-se a criação de 19 Centros Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – CEFETs.

De 2000 a 2005, as universidades públicas aumentaram em número de 19 (25%), totalizando 90 grandes instituições, e os centros universitários privados cresceram 125%, chegando ao número de 114. O quantitativo de faculdades públicas permaneceu estável. As faculdades privadas aumentaram em 85% com um total de 1.690. Foram criadas 132 instituições vocacionadas ao ensino tecnológico, no setor privado, e os institutos ou centros tecnológicos (públicos) aumentaram em 180%, alcançando 53 instituições, como se pode constatar na Tabela 1. Porém, estes números em seguida foram alterados.

No período 2005-2010, o segmento das universidades cresceu em maior proporção no setor público (12,8%), chegando a 101 instituições e a um número de 89 no setor privado. Na tipologia centro universitário, o setor público avançou na ordem de 130% e passou a ter sete instituições, normalmente de grande porte. Embora os números no setor privado impressionem, com 119 centros universitários, ainda assim o quinquênio teve crescimento menor se comparado aos cinco anos anteriores, onde ultrapassou 100%. A tipologia denominada faculdade continuou a crescer, com mais 49 instituições (60%) no setor público e 289 (18%) no setor privado, chegando a 133 e 1.892 instituições, respectivamente. Com a reestruturação do ensino tecnológico, que passa a ser de competência da rede pública, os números indicam somente 37 institutos federais.

Cabe referir que a rede federal de educação tecnológica, criada em 1909 e que chegou em 2002 com apenas 140 campi em 120 municípios era constituída por Cefets, unidades descentralizadas de ensino – Uneds, Escolas Agrotécnicas e Escolas Técnicas Federais. Com a reestruturação, em 2008, a rede passou a contar com 354 campi e a atender 321 municípios, evidenciando o fortalecimento desta modalidade de ensino no país. Desde dezembro de 2008, 31 Cefets, 75 Uneds, 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas às universidades deixaram de existir para formar os institutos federais. É de salientar-se que algumas unidades de ensino mantiveram a sua configuração. Com a reestruturação a rede federal, antes centrada no ensino técnico, passa-se a oferecer cursos superiores com três anos de duração, algumas pós-graduações e o incentivo à pesquisa. (Brasil, 2007a; MEC, 2008).

Nos últimos cinco anos em análise (2010-2015), o total de IES tiveram redução de 14 instituições; o setor privado encolheu em 31 instituições e o setor público aumentou em 17 instituições. O segmento das faculdades teve redução significativa na ordem de 51 instituições privadas, contrapondo-se ao setor público com aumento de seis faculdades, resultando em redução total de 45 faculdades.

Os centros universitários, no total, cresceram em 23 instituições, chegando a 149 instituições em 2015. No setor privado, os centros aumentaram em 21 unidades e em apenas duas unidades na esfera pública. Este crescimento pode ser o resultado da mudança tipológica de certas faculdades (que passaram a integrar nova categoria), o que explicaria o decréscimo no número de faculdades. Note-se que os órgãos fiscalizadores exigem que as IES se constituam primeiramente como faculdades. Por fim, a rede federal tecnológica moldou-se com 40 institutos federais (públicos).

No seguimento das universidades, embora uma instituição privada deixasse de existir, é de se salientar que foram criadas seis universidades públicas, as quais são destinadas a alcançar grande número de estudantes. Das restantes tipologias, as faculdades sempre somaram maior número no conjunto das IES privadas. Aquelas pertencentes à esfera pública apresentaram gradativo decréscimo, enquanto as faculdades privadas nunca estiveram abaixo de 69% do total de IES, no período em análise. O número de faculdades no Brasil em 1991 era de 794, chegando a 1.980 em 2015, representando 77,88% das faculdades privadas.

Em síntese, as informações constantes na Tabela 1 refletem a política de expansão adotada pelo governo brasileiro para a educação superior. No período 1991-2015, o total de IES públicas apresentou decréscimo acentuado até 2005, de 25,69% para 10,67%. Com as políticas governamentais adotadas para recuperar a participação do setor público no ensino superior nos últimos 10 anos (2005-2015) ocorreu pequeno aumento no número de IES e a participação elevou-se para 12,48%, o que é significativo devido à abrangência em número de estudantes. Entretanto, há o predomínio do setor privado com uma participação de 87,52% no total de IES brasileiras.

Outros indicadores importantes contribuem para desenhar o cenário do ES no país que, em 2015, alcançou 2.364 IES com 8 milhões de estudantes matriculados; destes, 1.9 milhão estudava nas IES públicas e 6 milhões nas IES privadas. O número de concluintes foi na ordem de 991 mil. A oferta chegou a 32 mil cursos de graduação (presenciais e à distância) com 5 milhões de vagas no ensino superior. O total de funções docentes chegou a 383 mil, dos quais 152 mil (39,81%) são mestres, 125 mil (32,80%) são doutores. O *staff* de apoio nas IES totaliza 394 mil técnicos administrativos.

Na análise dos indicadores, no período de 1991-2015, verificou-se o decréscimo do peso das IES públicas no contexto do ensino superior, que passaram de 25,69% em 1991 para 12,48% em 2015. No entanto, o peso das universidades no total das IES oscilou no período; mesmo assim, manteve-se próximo de 8%, sendo 4,53% para as universidades públicas. Das restantes tipologias, as faculdades somaram maior número no conjunto das IES privadas. Aquelas pertencentes à esfera pública apresentaram gradativo decréscimo, enquanto as faculdades privadas nunca estiveram abaixo de 69% do total de IES, no período em análise. O número de faculdades no Brasil em 1991 era de 794, chegando a 1.980 em 2015, representando 77,88% das faculdades privadas.

Em síntese, os números apresentados no item sobre os indicadores da expansão do ensino superior no Brasil refletem a política de expansão adotada pelo governo brasileiro para a educação superior. No período 1991-2015, o total de IES públicas apresentou decréscimo acentuado até 2005, de 25,69% para 10,67%. Com as políticas governamentais adotadas para recuperar a participação do setor público no ensino superior, nos últimos 10 anos (2005-2015) há pequeno aumento no número de IES e a participação elevou-se para 12,48%, o que é

significativo devido à abrangência em número de estudantes. Entretanto, há o predomínio do setor privado com uma participação de 87,52% no total de IES brasileiras. (DIAS, 2005 e BERTOLIN e LEITE, 2008).

Mais recentemente, uma análise realizada por Knobel (2014) refere que o sistema de ensino superior do Brasil é incomum e reforça a existência de pequeno número de universidades públicas de pesquisa e grande número de instituições não universitárias privadas.

3 Avaliação e qualidade do ensino superior no Brasil

Com base nos estudos de LEITE (2003), BARREYRO e ROTHEN (2006) e DIAS (2005, 2010), apresenta-se uma breve síntese da avaliação do ensino superior no Brasil, apontando-se as principais iniciativas do governo central. A primeira avaliação da educação superior brasileira ocorreu em 1977, promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e incidia somente sobre os cursos de pós-graduação. O primeiro programa de avaliação da reforma universitária – PARU, criado em 1983, pelo Ministério da Educação – MEC, não obteve sucesso e durou somente até 1986. A partir daí o MEC instituiu um grupo de estudo - Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior – Geres que contou com apoio do British Council. Após estas iniciativas no período de 1987 a 1991 algumas universidades decidiram criar sistemas próprios de avaliação, nomeadamente: Universidade de Brasília, Universidade Federal do Paraná, Universidade de São Paulo e Universidade de Campinas.

Em 1993, com apoio do British Council, as IES, representadas pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes elaboraram uma proposta de avaliação. Foi desta forma que, em 1993, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. Na sua concepção, o processo de avaliação institucional deveria ser um processo contínuo de aperfeiçoamento, uma ferramenta para planejamento da gestão universitária e um sistema de prestação de contas à sociedade. O programa não agradou ao governo devido a baixa adesão das IES.

Com o crescimento do ensino superior, o Brasil precisava mensurar o seu desempenho, para isso, o governo estabeleceu o Exame Nacional de Cursos – ENC (Lei n. 9.131/1996). Este exame foi aplicado de 1996 a 2003. O mesmo consistia em um exame aplicado aos alunos do último ano dos cursos de graduação, com a finalidade de avaliar a qualidade dos cursos, através da medição dos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Este exame não avaliava o todo institucional.

Feitas estas experiências, o governo brasileiro percebeu-se a necessidade de uma avaliação abrangente, então, em 2004, criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de caráter obrigatório (Lei n. 10.861/2004), com os seguintes objetivos: a) melhorar a qualidade do ensino superior; b) ampliar a oferta de vagas; c) aumentar a eficácia institucional; e, d) aumentar a efetividade acadêmica e social. O SINAES trabalha com uma visão sistêmica que abrange a avaliação da instituição, dos cursos e do aprendizado do estudante. (BRASIL, 2004 e MENEGHEL, 2013).

A avaliação é um processo contínuo e dinâmico. Em 2013, os instrumentos de avaliação institucional externa do Sinaes foram readequados de acordo com a Nota técnica n. 14/2014 e as dez dimensões de análise foram agrupadas em cinco eixos, assim denominados: a) planejamento e avaliação institucional, b) desenvolvimento institucional, c) políticas acadêmicas, d) políticas de gestão, e) infraestrutura. (Inep, 2014b). Estes norteiam a execução da autoavaliação, bem como a avaliação externa. Os índices de mensuração do desempenho das IES, cursos e estudantes não são abordados nesse momento.

4 Desafios do ensino superior brasileiro

A partir dos números do crescimento, as especificidades e as demandas do ensino superior, destacadas no texto, pode-se nomear alguns desafios desta modalidade de ensino no Brasil, a saber: garantia da qualidade, acesso e permanência, financiamento e responsabilização social das IES.

4.1 Garantia da qualidade

A partir de 2003 o Brasil adotou um sistema nacional de avaliação da educação superior, denominado SINAES. Na sua origem, o SINAES diz que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O Sinaes avalia de modo integrado as IES, os cursos e o desempenho acadêmico. A avaliação institucional tem como referência os padrões de qualidade para a educação superior, expressos nos instrumentos de avaliação e nos relatórios das autoavaliações. Ele orienta-se por uma visão multidimensional que busca integrar sua natureza formativa (autoavaliação) e de regulação (INEP, 2009).

Na visão de PEREIRA, ARAÚJO e MACHADO-TAYLOR (2017) o SINAES é um modelo único, complexo e que requer a adaptação de mecanismos de controle de qualidade e eficiência para um ensino superior dinâmico. Somando-se ao fato, a dimensão do sistema de ensino do Brasil, conforme mostram os indicadores do subitem 2.1.

Mesmo com lacunas, os sistemas de avaliação trouxeram melhorias na qualidade do ensino. HARVEY & WILLIAMS (2010) dizem que os estudos sobre a qualidade no ensino superior evidenciam maior transparência e documentação de procedimentos e apontam que os processos externos poderiam estar mais alinhados para a atividade acadêmica e ligados aos processos internos. Por vezes, há confrontos entre os procedimentos de garantia da qualidade e a autonomia, a independência e a liberdade acadêmica.

4.3 Acesso e permanência do estudante

Mesmo com a expansão do ensino superior no Brasil, a procura pela rede pública, em 2015, chegou a 16 candidatos para cada vaga e foi inferior a 2 candidatos por vaga nas IES privadas, isso indica a deficiência de vagas nas IES públicas.

O Brasil possui alguns programas de apoio ao estudante com juros subsidiados e bolsas de estudos. Nestes, o governo concede bolsas de estudos aos alunos carentes, o que de forma

indireta financia as IES privadas. Dentro das IES públicas existem apoios, como moradia, e alimentação para alunos carenciados. Também, as IFES dispõem de verbas destinadas às bolsas de ensino, concedidas no âmbito da instituição. De frisar que o montante de recursos destinados aos programas é insuficiente para atender as demandas.

De acordo com Leite, D., Fernandes, C. B. (2012), aproximadamente no período de 2003 a 2013 constatou-se que a política do ensino superior favoreceu a democratização e o acesso ao ensino superior. Os demais períodos da expansão remetem para uma forte concentração no mercado.

4.4 Financiamento

Lembrando JOHNSTONE (2005), o financiamento do ensino superior preocupa muitos países, particularmente, aqueles financiados totalmente pelo estado. No Brasil, as políticas de expansão do ensino superior dependem de recursos orçamentários para ter continuidade. Desde 2014, o governo federal realiza cortes significativos no orçamento das IFES, estes já comprometem a expansão e a política de tornar o ensino superior acessível a maior número de brasileiros.

Sabidamente, as IES são promotoras do desenvolvimento social e econômico e nos países em desenvolvimento os efeitos dos baixos investimentos em ensino e pesquisa são mais sentidos. Os recursos públicos destinados às políticas de acesso e de permanência do estudante no ensino superior são fundamentais para reduzir as desigualdades sociais largamente apontadas no Brasil. São esses investimentos que responderão: Que futuro espera as próximas gerações de brasileiros? Que posição o Brasil ocupará no mundo científico? Qual o grau de autonomia da nação?

De acordo com CHAVES e AMARAL (2015) a educação superior brasileira precisa do aporte de mais recursos públicos; sob a pena de dificultar ainda mais o acesso da maioria da população ao ensino superior público e de qualidade. O Plano Nacional da Educação (2014 – 2024) prevê a aplicação de 10% do produto interno bruto – PIB brasileiro em educação, o que viabilizará a continuidade do processo de expansão.

4.5 Responsabilidade social das IES

Um aspecto que requer um olhar especial dos governos e maior conscientização da sociedade é o papel proativo que as IES devem desempenhar no desenvolvimento econômico e social, (FERNANDES, 2009; OCDE, 2010), particularmente, na sua região de abrangência. De acordo com MOISEICHYK e BIAZÚS (2002) as universidades atuam no sentido de transformar a sociedade, e promovem cidadania. Assim, a política de expansão e interiorização do ensino superior brasileiro com a instalação de IES, nomeadamente, universidades e institutos federais em regiões menos desenvolvidas, impulsionam o crescimento, entretanto, observa-se que sem ações complementares de competência dos governos dos estados e municípios, os avanços são tímidos.

Com amparo no SINAES, o Estado pode exigir maior responsabilidade social das IES, que devem ter seu papel ampliado, diante das carências vivenciadas em determinadas regiões do país. (SINAES, 2004). O apoio de estados e municípios é de suma importância no alinhamento de políticas que se aproximem dos anseios das comunidades, dadas às especificidades regionais. O papel das IES na sociedade é reforçado por MACHADO e FARHANGMEHR (1997), BRENNAN, J., KING, R., e LEBEAU, Y. (2004).

Um desafio considerável refere-se ao financiamento público para a expansão do ensino superior. Nos últimos anos, nomeadamente, a partir de 2014, constata-se gradual redução no orçamento anual da união, destinado às instituições federais de ensino superior – IFES, o que ameaça, até mesmo, o próprio funcionamento destas universidades e institutos públicos, que são mantidos pelo poder central.

5 Considerações finais

No que se refere a demanda no ensino superior, em 2015, os dados do censo da educação superior revelaram a existência de 16,1% candidatos por vaga para as IES públicas e registraram apenas 1,7% para as IES privadas. Somente no seguimento universitário os números indicam 21,1% nas universidades federais e apenas 1,6% nas universidades privadas. A maior demanda ocorre nos institutos federais, com um indicador de 23,3% na disputa por

uma vaga. Na rede pública o número de matrículas foi na ordem de 1.8 milhões, destas 1.1 milhão nas instituições federais. A rede privada absorveu 4.8 milhões de alunos. Os números levantados comprovam que a oferta de ensino superior, no Brasil, permanece no setor privado. (INEP, 2016).

O cenário do ensino superior brasileiro, no período de 1991 a 2015, é de crescimento e expansão pela via privada, conforme mostram os indicadores explanados, os quais dão a dimensão e abrangência do sistema. De ressaltar, que a partir de 2014, o financiamento para as IFES tem sofrido cortes orçamentários. Já o próprio SINAES como mecanismo de avaliação é um desafio, devido sua complexidade, ao avaliar de modo integrado as IES, os cursos e os estudantes. Neste quadro, a garantia da qualidade representa um dos maiores desafios do ensino superior no Brasil, caracterizado sobremaneira pela mercantilização.

Como sugestão, para continuidade na análise dos desafios do ensino terciário brasileiro, aponta-se o estudo da qualificação docente nas IES privadas e dos avanços das IES na contribuição para o desenvolvimento econômico e social no Brasil.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, J. F., & RODRIGUES, I. M. (2010). Nova gestão pública: tensões e mudanças no ensino superior. *Congresso Ibérico: Ensino Superior em Mudança: tensões e possibilidades*, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

BARREYRO, G. B., & ROTHEN, J. C. (2006). Sinaes – contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Revista Educação & Sociedade*, 27(96), 955-977.

BERTOLIN, J. C. G., & LEITE, D. (2008). Quality evaluation of the Brazilian higher education system: relevance, diversity, equity and effectiveness. *Quality in Higher Education*, 14(2), 121-133.

BRASIL. (2001). *Lei n. 10.172/2001 estabelece o Plano Nacional da educação - 2001*. Brasília: MEC. Acesso em: 27.07.2010. Sítio: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm.

BRASIL. (2006). *Decreto n. 5.800 de 08 de junho de 2006: Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB*. Acesso em 15.02.2011. Sítio: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL. (2007). *Reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI): diretrizes gerais*. Brasília: MEC. Acesso em 13.12.2010. Sítio: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>.

BRASIL. (2010). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Lei federal 10.861, de 15 de abril de 2004*. Brasília: MEC.

BRASIL. (2010a). *Lei n. 11.892 de 29 de dezembro de 2008: Institui a Rede Federal de educação profissional, científica e tecnológica, cria os Institutos federais de educação, ciência e tecnologia*. Brasília: MEC. Acesso em 14 de fevereiro de 2011. Sítio: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm.

BRASIL. (2013). *Nota Técnica n. 08 CGACGIES/DAES/INEP, Trata da Reformulação dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)*. Brasília; MEC. Acesso em março de 2013. Sítio: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm.

BRENNAN, J., KING, R., & LEBEAU, Y. (2004). “The role of universities in the transformation of societies: an international research project. Synteseis report”. *Center for Higher Education Research & Information*. London: CHERI.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. (2015). A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. *Revista Educação em Questão*. Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015.

CHATTERTON, P., & GODDARD, J. (2000). “The response of higher education institutions to regional needs”. *European Journal of Education*, V. 35 (4), 475 - 496.

Dias, C. L.; Horiguela, M. L.; Marchelli, P. S. (2006). Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, vol. 32, n. 3, set/dez. 2006, pp. 435 – 464.

DIAS, J. (2010). “Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes”. *Avaliação*, V.15 (1), 195-224.

DIAS, J.; BALZAN, C. Introdução. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, César. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2005. p. 7-13.

DOURADO, L. F. (2002). “Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90”. *Educação e Sociedade*, V. 23 (80), 234 – 252.

FERNANDES, J. M. S. R. (2009). O impacto econômico das instituições de ensino superior no desenvolvimento regional: o caso do Instituto Politécnico de Bragança. *Tese de doutoramento em Engenharia Econômica*. Universidade do Minho, Braga.

HARVEY, L., WILLIAMS, J. (2010). “Fifteen Years of Quality in Higher Education”. *Quality in Higher Education*, V. 16 (1), 3 - 36.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA–INEP. (2004). *SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*:

orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições. Brasília: INEP. Acesso em 15.11.2010. Sítio: http://download.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. (2010). *Censo da educação superior 1991 a 2010*. Brasília: INEP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. (2016). *Sinopse estatística da educação superior 2015*. Retirado de: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 10.09.2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. (2016b). *Sinopses estatísticas da educação superior – graduação*. Recuperado em 2 julho, 2018, de <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.

LEITE, D. (2003). “Institutional evaluation, management practices and capitalist redesign of the university: a case study”. In Amaral, A., Meek, V. L., Larsen, I. M., (Eds.). *The higher education managerial revolution?* (pp. 253 – 274). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

LEITE, D. (2010). “Brazilian higher education from a post-colonial perspective”. *Globalisation, Societies and Education*, V. 8 (2), 219 – 233.

LEITE, D., FERNANDES, C. B. (2012). (Orgs.). *Qualidade da educação superior: avaliação e implicações para o futuro da universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 580 p. ISBN 978-85-397-271.

MENEGHEL, S. (2013). Indicadores de qualidade da educação superior. *Palestra* realizada no III Encontro do Censo da Educação Superior, promovido pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES. Brasília: MEC.

MOISEICHYK, A. E., & BIAZÚS, C. A. (2002). O Papel da Universidade diante do contexto atual: uma questão de responsabilidade social. In: Néilson Colossi *et. al.* *A gestão universitária em ambiente de mudanças na América do Sul*. Blumenau: Nova Letra.

OECD (2010). “The state of Paraná, Brazil: self-evaluation report”. *OCDE Reviews of Higher Education in Regional and City development*. IMHE.

PEREIRA, C. A., ARAÚJO, J. F. F. E., MACHADO-TAYLOR, M. L. (2018). The Brazilian higher education evaluation model: “SINAES” *sui generis?* *International Journal of Education Development*. N. 61, p. 5-15.

RODRIGUES, I. M. C.; MACHADO, M. L.; ARAÚJO, J. F. F. E.; (2010). Expansão do ensino superior no Brasil: avaliação como mecanismo para a garantia da qualidade. Comunicação apresentada no Fórum da Gestão do Ensino Superior dos Países e Regiões de Língua Portuguesa – FORGES. Florianópolis, SC. Brasil.

ROMANELLI, O. (2012). *História da educação no Brasil: 1930/1973* (cap. 2, pp. 33-48; cap. 4, pp. 128-198). 37. Ed. Petrópolis: Vozes.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. (2010). Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). *Revista Avaliação*. Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, MS, n. 30, p. 167-181.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS. (2010). *A Instituição*. Acesso em 16.03.2011. <http://www.uffs.edu.br/>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – UNILA. (2010). *Uma universidade sem fronteiras para a América Latina*. Acesso em 16.03.2011. <http://www.unila.edu.br/>.

WORLD BANK, (1994). *Higher education: the lessons of experience*. Washington: The World Bank.

ⁱDoutoranda em Ciências da Administração na Universidade do Minho, Portugal. Administradora na Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil.

ⁱⁱ Investigadora no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES), na Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) e no Instituto Politécnico de Bragança, Portugal.

ⁱⁱⁱ Professora Titular no Centro de Ciências Naturais e Exatas da Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil.

^{iv} Professora Associada no Centro de Ciências Naturais e Exatas da Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil.