

SEÇÃO

2

CURRÍCULO E DESENVOLVIMENTO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ATUAL SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Stela Maria Meneghel¹

¹ Doutora pela Unicamp.

Texto adaptado a partir da palestra ministrada no III Seminário Nacional em Gestão de Avaliação da Educação, realizado pelo PPGP/CAEd, realizado em janeiro de 2017, na Faculdade de Letras na Universidade Federal de Juiz de Fora.

Boa parte dos desafios resulta de avanços importantes que ocorreram no Ensino Superior brasileiro nas últimas décadas, sobretudo na última década. Prova disso são os verbos usados para anunciá-los: manter, dar continuidade, ampliar, aprimorar. Com base em algum conhecimento da literatura internacional nesse campo de estudos podemos constatar, também, que alguns desses desafios são comuns a vários sistemas educacionais que ampliaram o acesso a esse nível de ensino no caso dos países desenvolvidos, como Estados Unidos e França. A expansão de seus respectivos sistemas de Ensino Superior ocorreu em meados do século passado. Em outros países, como Brasil e alguns outros latino-americanos, China, Índia e Coreia do Sul somente neste século os sistemas de Ensino Superior experimentaram crescimento significativo. Portanto, os desafios de Ensino Superior, por mais específicos e conjunturais que pareçam, ocorrem em boa parte dos sistemas nacionais que realizaram a transição de sistemas de elite, voltados para formação de uma pequena parcela de jovens bem nascidos, para sistemas de massa, que atendem a um contingente maior e mais diversificado de estudantes.

Alguns desses desafios não são exclusivos do Ensino Superior e se estendem a todo sistema educacional; e, talvez, isso constitua uma especificidade nacional. Assim, os desafios do Ensino Superior devem ser compreendidos e enfrentados em um quadro maior de desigualdades e de ineficácia que caracterizam o sistema de educação no país em todos os seus níveis. Como exemplo disso, umas das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), ainda de 2002, era atingir uma taxa de escolarização líquida no Ensino Superior de 30%. Em 2013, havia mais de sete milhões de estudantes matriculados nesse nível de ensino, o que correspondia a uma taxa líquida de cerca de quase 18%. Mas para atingir a meta do PNE seria necessário que a taxa de escolarização líquida no Ensino Médio crescesse também. Contudo, atualmente 50% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados no Ensino Médio. Os demais não estudam ou ainda cursam o Ensino Fundamental.

A lista de desafios enseja também algumas questões, dentre elas uma que considero crucial: a persistência, no imaginário nacional, de um modelo único de Ensino Superior que, como tal, insiste em moldar e regulamentar um sistema real.

A despeito dos movimentos estudantil e docente, além das normas legais que, parcialmente, atenderam às suas demandas, o Ensino Superior no Brasil nos últimos cinquenta anos, não só cresceu, como se tornou extremamente complexo e muito diferenciado. A oposição entre setor público e setor privado, embora útil para caracterizar o sistema em seus grandes contornos, é apenas uma das múltiplas dimensões que o diferenciam hoje. De 2000 a 2014, o número de matrículas cresceu 141%. Esse expressivo crescimento, ocorrido

em menos de duas décadas, decorre de diversos fatores, sobretudo das mudanças que já vinham acontecendo desde as décadas anteriores nos níveis educacionais que antecedem o Ensino Superior. Com a melhoria do fluxo educacional, aumentou tanto o número de ingressantes como o de egressos do Ensino Médio, deflagrando a ampliação paulatina de pessoas formalmente aptas a ingressar no Ensino Superior. Ao lado desse fator estrutural de aumento da demanda, outros fatores convergiram para ampliar a oferta desse nível de ensino e, dessa forma, retroalimentar o mercado educacional.

Destaco aqui a ação de três programas federais: o REUNI, Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais instituído em 2007; o PROUNI, Programa Universidade para Todos, de 2005; e o FIES, Fundo de Financiamento Estudantil, remodelado em 2011. O PROUNI e o FIES são direcionados para estudantes de baixa renda matriculados em instituições de Ensino Superior privadas. Os efeitos desses programas para ampliação do acesso de Ensino Superior no país são já bastante conhecidos, mas eles não se limitaram ao aumento do número de matrículas de Ensino Superior, já que incidiram diretamente sobre a configuração do sistema de Ensino Superior por meio dos processos de mercantilização, contribuindo para consolidação de grandes grupos educacionais que operam com capital aberto em bolsas de valores, que hoje concentram em torno de 30% do total de matrículas em instituições privadas de Ensino Superior no Brasil.

Já por conta do REUNI, entre 2004 e 2005, o segmento público federal dobrou o número de suas matrículas, passando de quase 600 mil para quase um milhão e duzentas mil. Trata-se do que o autor Brown chamou de “delegação de incentivos”. O REUNI oferecia incentivos na forma de sinais de preço vinculando-os aos indicadores de desempenho das universidades. Os principais objetivos do REUNI eram ampliar o número de cursos de graduação, o turno em que são oferecidos e aumentar a proporção de estudantes oriundos de escolas públicas e de grupos de minorias.

Voltemos para o caso do FIES e do PROUNI no setor privado. Em quatro anos, de 2010 a 2014, o número de contratos do FIES passou de 76 mil para 732 mil. Em 2014, mais de 10% do total de matrículas no Ensino Superior Privado do país eram provenientes de contratos FIES. Até muito recentemente, o financiamento público estudantil, notadamente o FIES, foi o principal responsável pela manutenção do ritmo de crescimento das matrículas no Ensino Superior. No entanto, no final de 2014, o programa passou por mudanças e em 2015 o Governo Federal aumentou as restrições, tanto para que as instituições de Ensino Superior possam continuar operando, como para os estudantes pleitearem o benefício.

Atualmente, para ter acesso ao crédito educativo, o estudante, além de atender aos critérios socioeconômicos estipulados pelo programa, deve, também ter um desempenho acadêmico satisfatório, porque o FIES passou a exigir uma pontuação mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Desde então o número de contratos firmados pelo FIES vem diminuindo ano a ano. De 2014 para 2015 caiu para menos da metade e, em 2016, o número de contratos foi muito inferior ao total alcançado em 2013.

Quanto aos dados do PROUNI, em 10 anos de existência ele representou um crescimento contínuo na oferta de bolsas integrais e um pouco mais oscilante em relação às ofertas de bolsas parciais. No ano de 2014, o programa bateu recorde na oferta de bolsas integrais e, em 2016, como aconteceu também com o FIES, o total de bolsas totais ofertadas recuou para o patamar de 2013. Uma vez que o financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas e o crescimento das matrículas de Ensino Superior no Brasil são fenômenos mutuamente implicados no período em análise, a redução do primeiro vai implicar, necessariamente, sobre a diminuição do ritmo do segundo. Como o setor privado responde por 74% do total de matrículas, o resfriamento do financiamento público estudantil impactou diretamente a expansão contínua que o sistema de Ensino Superior vinha apresentando até então.

O terceiro ponto da nossa lista é ampliar e aprimorar as políticas de permanência de estudantes nas instituições de Ensino Superior. Não basta ingressar no Ensino Superior, é preciso que os estudantes tenham condições de cursá-lo e de concluí-lo. Essa reivindicação é uma das bandeiras importantes do movimento estudantil nas universidades públicas nos anos mais recentes. Sem dúvida, é necessário ampliar, diversificar e aprimorar as políticas de permanência dos estudantes nas instituições públicas ou privadas. Com a ampliação do acesso ao Ensino Superior, as instituições passaram a receber um contingente mais diversificado de jovens com tipos e graus variados de dificuldades no dia a dia acadêmico: vão desde dificuldades financeiras, que os impedem de chegar diariamente à instituição onde estudam e de se dedicar aos estudos, até a dificuldade de adaptação ao espaço até então desconhecido, com suas próprias regras e linguagens. Há também dificuldades de ordem propriamente acadêmica, as quais exigem que os alunos decodifiquem vários sistemas justapostos, burocráticos, de métodos de ensino e de avaliação.

Algumas instituições têm procurado responder às necessidades de um novo alunado, representantes muitas das vezes de uma primeira geração de brasileiros que estão chegando ao Ensino Superior. Nas instituições privadas o apoio financeiro muitas vezes se restringe ao não pagamento da mensalidade, por meio de bolsas de estudos próprias ou do PROUNI, além do adiamento desse pagamento por meio de crédito estudantil, como no caso do FIES.

Nas instituições públicas, que são gratuitas, o apoio financeiro aos estudantes que ingressam por meio de programas de cotas socioeconômicas ou raciais se materializa em vale-transporte, ajuda-moradia, alimentação, bolsa-trabalho, bolsa de iniciação científica, etc.

Estudos recentes e, dentre os quais eu cito aqui os realizados pela Rosana Heringer, ressaltam a importância dessas políticas institucionais para a permanência do alunado cotista nas universidades públicas, mas também mostram que, embora fundamentais, apenas o apoio financeiro não é suficiente para garantir a permanência deles. Cientes disso, muitas instituições estão adotando programas próprios de inclusão de alunos bolsistas, no caso das IES privadas, e cotistas, no caso das universidades públicas. As iniciativas são variadas, desde aulas de reforço das disciplinas da grade curricular, aulas de português e de matemática elementares, ciclo básico com currículo interdisciplinar, etc.

O outro ponto que eu acho que se destaca é a diminuição da evasão no sistema e, conseqüentemente, a elevação da taxa de concluintes. A taxa de evasão no Ensino Superior brasileiro é de cerca de 30%, mas ela não se manifesta da mesma forma e de forma homogênea por todo o sistema. É preciso, portanto, que façamos mais estudos sobre evasão para conseguir enfrentar esse desafio. No setor público, por exemplo, a taxa de evasão é um pouco inferior à média nacional, está em torno de 18%. Já no setor privado, ela encontra-se acima da média e chega a 28%. A evasão também é mais alta em cursos de educação a distância (EAD): nas privadas, é da ordem de 32%; e, nas públicas, de 26%.

Outra diferença da evasão refere-se à faixa etária: a taxa de evasão de alunos mais velhos, acima de 24 anos é maior, cerca de 32%, que entre os mais jovens de até 24 anos, que é de 23%. Todavia, nos cursos EAD a faixa etária não faz diferença, sendo que a taxa de evasão, tanto de alunos mais velhos como os mais jovens, são muito próximas. A condição de bolsista ou de beneficiário do FIES tem relação direta com a taxa de evasão do setor privado, e apesar dessa taxa vir aumentando desde 2010, os estudantes com FIES evadem em menor proporção que os demais alunos.

Em 2014, enquanto a taxa evasão total de estudantes com FIES era de 7,4%, a de estudantes sem crédito educativo foi de quase 26%. Esse fato foi usado muito pelos representantes do setor privado para justificar a ampliação ou a permanência do programa no sistema educacional, mostrando a importância do financiamento público para manutenção das taxas de matrículas no Ensino Superior. A taxa de permanência em um curso, para o ingressante de 2010 e que não se evadiu em cinco anos, foi de mais de 50% no setor público e de 40% no privado. Essa taxa é bem menor na modalidade EAD, tanto em um quanto no outro setor.

Quanto ao desafio de aprimorar os mecanismos de acesso ao Ensino Superior, ao finalizar os três anos de Ensino Médio, o estudante brasileiro deve, compulsoriamente, realizar o ENEM, para obter o seu certificado de conclusão. Mas o ENEM, desde que foi reformulado em 2009, funciona também como exame de ingresso no Ensino Superior, transformando-se em um gigantesco porteiro do nosso sistema. São poucas as instituições hoje que não o utilizam como mecanismo de ingresso. A pontuação obtida pelo estudante no ENEM é o que pode ou não lhe facultar o acesso a uma universidade. Se o estudante atingir o mínimo de 450 pontos no exame, e ainda atender os critérios socioeconômicos estipulados pelo FIES ou PROUNI, poderá pleitear crédito educativo ou bolsa de estudos em alguma instituição privada. Todavia, caso não consiga atingir esse número mínimo de pontos requeridos para ingressar no curso na instituição de sua preferência, só lhe resta esperar o próximo exame para tentar novamente.

Em 2014, o ENEM atingiu seu próprio recorde em número de inscrições quando foram registradas mais de 9,5 milhões. No ano seguinte, porém, o número de inscrições caiu para 8,4 milhões. Em 2016, houve uma ligeira recuperação, com 9,3 milhões de estudantes inscritos para realizar o exame.

A partir dos dados de estudantes inscritos no ENEM em 2014, é possível traçar um rápido perfil desse universo. A maioria é do sexo feminino (58%), 70% têm até 24 anos, 85% estudaram em escolas públicas e 76% tem renda familiar de até dois salários mínimos. Quanto àqueles que realizaram o exame em 2014, nota-se uma correlação entre a nota obtida e a renda familiar: quanto menor a renda, menor o percentual de estudantes que consegue atingir o mínimo de 450 pontos requeridos pelos programas de financiamento público estudantil, PROUNI e FIES. Na faixa de renda familiar de até um salário mínimo, menos da metade, 45% dos estudantes, conseguiram fazer 450 pontos. Dentre os alunos que tiraram 450 pontos ou mais e obtiveram nota diferente de zero na redação, cerca de 70% tem renda mensal de até mais de três salários mínimos.

O ENEM gera muitas controvérsias. Enquanto para alguns corresponde a um avanço no sistema educacional, ao funcionar como exame vestibular unificado de abrangência nacional; outros o consideram amplificador de desigualdades de diversas ordens, aquelas mesmas que caracterizam o sistema educacional brasileiro. Longe de ser uma porta de oportunidades, o ENEM teria se transformado em um dispositivo de exclusão de jovens oriundos de famílias de menor renda e de menor capital cultural.

Quanto ao desafio já citado, o de reconhecer a diversidade do sistema de Ensino Superior atual e alargar a noção de qualidade nos processos de avaliação das instituições, nos leva a desenvolver modelos de avaliação das

instituições que sejam mais sensíveis para captar essa diversidade e, assim, mais eficazes no sentido de contribuir para a melhoria da qualidade efetiva do Ensino Superior. O meu argumento é o de que os mecanismos de avaliação dos sistemas de Ensino Superior hoje são ineficazes porque insistem em medir grandezas diferentes fazendo o uso de uma mesma régua. É o nosso modelo único de Ensino Superior, aquele que deve ser seguido por todas as instituições do sistema brasileiro.

Há pelo menos quase um século vivemos no Brasil entre um ideal de universidade e um sistema de Ensino Superior real que se expandiu e se tornou muito complexo, e que hoje corresponde, muito parcialmente, ao modelo que mobilizou, e que hoje ainda mobiliza gerações de intelectuais, os quais lutaram pela institucionalização das universidades de pesquisa no país. A tensão entre o modelo ideal de Ensino Superior e o que temos hoje de fato se manifesta tanto nas demandas dos grupos de interesse, como nas políticas de governo central e estaduais que respondem às diferentes pressões da sociedade.

Entretanto, essa tensão não significa simplesmente tentar adequar o Ensino Superior ao modelo, realizando remendos e ajustes, que é o que nós temos feito há anos. O primeiro passo para se superar é reconhecer a sua existência, a existência dessa tensão. O segundo, é perguntar sobre a quem interessa a persistência do modelo único de Ensino Superior para dar conta de expectativas, demandas e realidades tão diversas.

O viés “academicista”, presente nesse modelo, constitui hoje um grande obstáculo para efetiva democratização do Ensino Superior no país. Sua persistência contribui para reformar a estratificação do sistema e legitimar hierarquias, instituições, cursos, carreiras e diplomas que posicionam desigualmente seus portadores no mercado de trabalho.

Passados os quase 50 anos da reforma universitária de 1968, que ratificou o modelo de universidade de pesquisa, e passado 50 anos da primeira expansão do Ensino Superior, o quadro hoje é muito diferente. Do total de quase oito milhões de estudantes, 74% estudam em instituições privadas, 64% frequentam cursos noturnos, 16% estão em cursos EAD. Desde os anos 70, o setor privado é majoritário no sistema, pois responde por 66% do total de cursos superiores.

No sistema nacional, o que ainda predomina são os cursos de bacharelado e de licenciatura. No total de mais de três mil cursos de graduação presencial, dos quais 56% são de bacharelado e 23 % de licenciatura. Dentre os cursos de bacharelado, os maiores contingentes de ingressantes matriculados e concluintes há décadas continuam os mesmos: administração, direito e pedagogia. Juntos esses cursos respondem por mais de um terço do total de matrículas de Ensino Superior no país.

Embora o setor público tenha uma participação maior e do setor privado nas áreas de ciências, matemáticas, computação, agricultura e veterinária, no total das matrículas públicas essas áreas têm pouco peso. Isso sugere que a predominância das matrículas públicas nessas áreas deve-se antes à quase ausência delas no setor privado. No que diz respeito às áreas de conhecimento dos cursos, mais da metade das matrículas do setor público e do setor privado concentram-se em duas áreas: “educação e ciências sociais”; “negócios e direito”.

Outra constatação refere-se à posição do segmento privado sem fins lucrativos. Em algumas áreas do conhecimento a participação desse grupo é tão significativa como a do setor público, chegando até mesmo a superar áreas como a engenharia, produção e construção, medicina e odontologia. Em outras áreas tais como ciências sociais, negócios e direito, saúde e bem-estar social, as matrículas do segmento privado sem fins lucrativos e daquele com fins lucrativos se equivalem.

Já na área de serviço, as matrículas se concentram quase exclusivamente no segmento privado com fins de lucro, o que por sua vez tem uma participação modesta nas áreas de agricultura e veterinária e na área de medicina e odontologia.

Quanto ao setor público, embora a sua participação seja maior que a da participação do setor privado nas áreas de ciências matemáticas e computação e área de agricultura e veterinária, ele tem pouco peso.

Os exames usados sugerem ainda que as estratégias do setor privado e do setor público, considerando o seu segmento com e sem fins lucrativos, na ampliação do acesso Ensino Superior na última década priorizou fundamentalmente a oferta de cursos de bacharelado em poucas áreas do conhecimento, em geral naquelas de baixo prestígio acadêmico. As iniciativas de diversificação do sistema ocorreram timidamente, sobretudo no setor privado por aumento da oferta de cursos de educação a distância e cursos tecnológicos.

No geral o sistema de Ensino Superior brasileiro caminha a passos bem lentos para uma maior diversificação. As iniciativas nessa direção são tímidas e não raramente sofrem retrocessos, tais como a extinção de cursos sequenciais, a resistência do setor público quanto à oferta de cursos na modalidade EAD, a diminuição das matrículas em cursos tecnológicos (neste caso, em grande parte devido ao FIES financiar apenas os alunos matriculados em cursos de bacharelado). Isso revela o forte viés academicista que perdura nas políticas de educação terciária do país.

Para finalizar, eu acho que deveríamos pensar sobre a revisão desse modelo e pensar sobre como esse sistema está se democratizando. O Ensino Superior se democratiza lentamente, mas ao fazê-lo gera novas hierarquias. Segundo a professora Lígia Maria Barbosa, a principal questão do Ensino Superior hoje no Brasil consiste em entender onde os novos incluídos estão sendo alocados.

Para finalizar, se um modelo de Universidade que conjuga ensino-pesquisa voltado para formação de alto nível, a “universidade clássica”, espelhada ainda no modelo Humboldtiano do Século XIX, pode ainda servir como modelo único a guiar o crescimento do Ensino Superior no Brasil.

As diferenças internas no nosso sistema não são passíveis de serem removidas por leis, decretos, avaliações, reprimendas e tratadas como se fossem meros desvios indesejados de um modelo de Ensino Superior que nos foi imposto, mas nunca chegou a se realizar plenamente. Por outro lado, a moderna sociedade do conhecimento também impõe às universidades de pesquisa grandes demandas.

O que parece não fazer sentido é esperar que sistemas de Ensino Superior de massa e de atendimento quase universal se aproximem de um modelo profundamente transformado da universidade de pesquisa clássica. Reconhecer essa impossibilidade não significa abandonar o objetivo de oferecer uma educação superior de qualidade para o maior número possível de pessoas. A pergunta que devemos fazer é outra: o que significa hoje uma educação superior de qualidade?

Para respondê-la, acredito que deveríamos evitar duas armadilhas. A primeira é tomar a parte pelo todo, como fizeram os reformadores da universidade brasileira dos anos 1920, 1950 e 1960. A segunda armadilha é arquetípica. É preciso que nós enxerguemos o Ensino Superior para além da nossa própria imagem refletida no espelho. Mesmo que, assim como aconteceu com Narciso, ela nos pareça extremamente feia!