

Futuro de la educación superior en
la región: Los próximos diez años

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A PRÓXIMA DÉCADA

Simon Schwartzman

Instituto de Estudos de Política Econômica, Rio de Janeiro, Brasil

simon@schwartzman.org.br

Elizabeth Balbachevsky

Profesora asociada del Departamento de Ciencias
Políticas en la Universidad de São Paulo, Brasil

balbasky@usp.br

A educação superior no Brasil é muito diferente da dos diversos países da América Latina. Ao invés de um amplo setor público, de fácil acesso, e de um setor privado mais elitista, ele consiste em um setor público mais seletivo e fechado, e um amplo setor privado que atende sobretudo à população que não consegue aceder às universidades públicas. Hoje, dos 8,8 milhões de estudantes de nível superior no país, 2.4 milhões estão no setor público, dos quais 1,5 milhão em uma rede de 138 instituições federais, 300 mil nas três universidades paulistas, e os demais em outras universidades estaduais e municipais, todas elas gratuitas. No setor privado, metade dos alunos estão matriculados em 16 instituições privadas empresariais que atuam sobretudo no ensino à distância, cobrando pouco e atendendo a um público mais velho e menos qualificado. Outra diferença entre o Brasil e os outros países da América Latina é a existência de um amplo sistema de pós-graduação e pesquisa universitária, cerca de 380 mil estudantes de mestrado e doutorado, um terço dos quais concentrados em 10 universidades públicas, com destaque para as universidades estaduais de São

Paulo (USP, UNESP e UNICAMP) e algumas universidades federais do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Brasília e Pernambuco)¹.

Este sistema vem se expandindo e se transformando desde o início do século. Entre 2000 e 2015, as matrículas nos cursos de graduação do setor público passaram de 900 mil para 2 milhões, sobretudo pela expansão do sistema federal, e no setor privado passaram de 1.8. para 6 milhões. No setor público, a expansão veio acompanhada por mais investimentos e a exigência de abertura de novas vagas, sobretudo em cursos noturnos, e uma legislação segundo a qual metade das vagas devem ser destinadas alunos provenientes de escolas públicas e não brancos. No setor privado, o crescimento foi sustentado por um amplo programa de créditos educativos subsidiados e garantidos pelo governo federal, o que transformou o ensino superior privado em um grande negócio altamente lucrativo e garantido pelo governo. Basicamente, o ensino superior brasileiro cresceu reproduzindo o passado: ele continua focado no bacharelado de 4 anos, e formando principalmente professores, advogados e administradores de empresas. O pouco de diversificação que ocorreu nesse período, aconteceu no setor privado, com o crescimento da oferta de cursos de 3 anos de duração (conhecidos como cursos tecnológicos). A expansão do acesso no setor privado e as políticas de ação afirmativa no setor público fizeram convergir o perfil socioeconômico dos estudantes dos dois setores. Finalmente, um grande número de estudantes não terminam seus cursos, da ordem de 40% no setor público e 60% nas privadas.

A crise fiscal do 2015

A crise fiscal que se implantou no Brasil a partir de 2015, que marcou também o impeachment da presidente Dilma Rousseff e o fim do ciclo dos governos do Partido dos Trabalhadores, afetou tanto o setor federal quanto o privado. No setor federal, os professores e o pessoal administrativo são funcionários públicos, com vantagens e salários que não podem ser reduzidos e custos crescentes de aposentadorias generosas. Aqui, a crise financeira congelou os investimentos em custeio e infraestrutura. As universidades ficaram mais pobres e menos equipadas. No setor privado, o governo reduziu drasticamente o sistema de créditos educativos. Como resposta, os grandes conglomerados passaram rapidamente para o ensino à distância, com redução drástica de custos. A crise acelerou o processo de concentração nesse setor, já

¹ Para uma tipologia das instituições de educação no Brasil, ver [aqui](#).

que as instituições privadas menores enfrentam mais dificuldades para sobreviver. Na pós-graduação o corte do número de bolsas de estudo e redução do dinheiro para pesquisa diminuiu o interesse por essa formação. Essa crise se acentuou no governo Bolsonaro, que adotou uma atitude hostil em relação às universidades públicas e às atividades de pesquisa e pós-graduação. A epidemia da Covid afetou menos os grandes conglomerados privados que já haviam transferido a maioria dos estudantes para o ensino à distância. Mas a pandemia acelerou a concentração nesse setor. No setor público, num primeiro momento, a maioria das instituições suspendeu as atividades. A retomada do ensino na modalidade remota, com poucos recursos e um corpo docente despreparado produz a expectativa de que muitos estudantes abandonem seus cursos durante a epidemia, fazendo encolher a cobertura do ensino superior no Brasil, que já era pequena (apenas cerca de 20% dos jovens entre 18 e 22 anos frequentam o ensino superior no Brasil).

Os problemas mais graves do ensino superior já estavam presentes antes da crise de 2015. Os altos custos do setor público, as altas taxas de abandono e o seu baixo impacto na empregabilidade dos alunos (cerca de 50% dos formados trabalham fora do mercado formal, e dentre os que trabalham no mercado formal, cerca de 30% se empregam em atividades de nível médio). A expansão do ensino no início do século foi uma resposta às altas expectativas na sociedade sobre os altos salários, estabilidade profissional e prestígio das carreiras universitárias, que ainda persistem, mas vêm se reduzindo progressivamente, e levando milhões de pessoas à frustração pelas dificuldades de entrar no ensino superior, completar seus cursos e conseguir um trabalho condizente com suas expectativas.

As próximas décadas

O que se pode esperar das próximas décadas? Na visão mais pessimista, o Brasil levará vários anos para conseguir se recuperar da profunda crise fiscal que já vinha sofrendo antes da pandemia, e o sistema de educação superior ficará estagnado ou decairá em vários aspectos, com as instituições públicas mal conseguindo sobreviver no dia a dia e o setor privado em recessão. Na visão otimista, supondo que em 2022 o país consiga eleger um governo que se preocupe e tenha capacidade de lidar com os problemas que afetam o ensino superior, algumas políticas poderiam apontar para um futuro melhor.

Uma destas políticas deveria ser o estímulo à expansão dos cursos superiores de curta duração, vocacionais, que hoje praticamente só existem no setor privado. Na sociedade, essa modalidade de formação padece do estigma de ter sido rejeitada pelas universidades públicas. Seria importante flexibilizar as trajetórias de formação no setor público, valorizar a oferta de programas de formação continuada como alternativa para reciclar competências e preparar a população para enfrentar as rápidas mudanças no mercado de trabalho produzidas pela revolução tecnológica. O Brasil tem pouca tradição de formação técnica e vocacional. Mas uma política como essa reforçaria a reforma do ensino médio feita em 2017, que previa a criação de diferentes trajetórias acadêmicas e vocacionais no segundo grau e poderia tornar o ensino superior mais flexível e aberto.

Uma segunda política seria uma reforma profunda do sistema de avaliação, que foi objeto de uma revisão crítica por parte da OECD em 2018. O atual sistema de avaliação é extremamente caro, burocrático e pouco transparente. Na prática, sua única função é impedir o funcionamento de algumas poucas instituições privadas que não cumpram as formalidades e os critérios mínimos medidos. Seus efeitos, no sentido de estimular a melhoria de qualidade são praticamente nulos, tanto no setor público como no setor privado. Um novo sistema de avaliação mais leve poderia informar melhor à sociedade sobre o que esperar, em termos de formação e mercado de trabalho, das diferentes carreiras e instituições. Poderia também estimular a diversificação do setor público e dar instrumentos para melhorar os resultados das políticas de ensino superior.

No setor público o financiamento das universidades precisa se modernizar. O financiamento da maior parte das instituições públicas ainda permanece atrelado ao velho modelo em que o dispêndio de recursos é rigidamente distribuído em linhas específicas de custeio. Cada nova atividade da universidade significa uma nova linha de custeio, com pouca flexibilidade para mudar, e nenhum estímulo para poupar, já que recursos não gastos são automaticamente recolhidos pelo tesouro ao final do ano fiscal. Funcionários e professores são servidores públicos. Seus salários são garantidos, e a progressão na carreira basicamente responde a um critério de senioridade. Autonomia financeira real, enquadrada pela negociação de contratos de financiamento em torno de objetivos de desenvolvimento concretos para cada instituição, e combinada com uma avaliação focada nesses objetivos, poderia dar visibilidade ao que há de qualidade nesse setor, e estimular sua diversificação, respondendo às diferentes

necessidades regionais do país. O modelo de governança dessas instituições também precisa se modernizar, com a criação de espaços institucionais transparentes e efetivos onde a universidade se disponha a ouvir as demandas da sociedade e negociar suas estratégias de desenvolvimento.

Finalmente, a própria pós-graduação e a pesquisa poderiam se transformar. Desde o final do século passado, a demanda pela pós-graduação se diversificou, mas a formação continuou presa ao modelo antigo, que atrela um mestrado acadêmico ao doutorado, e focada exclusivamente para a formação de acadêmicos. Separar as trajetórias de formação do mestrado e do doutorado é central. O mestrado, como estágio de aperfeiçoamento profissional, tem um espaço importante no mercado de trabalho, que precisa ser valorizado e reconhecido quando se planeja sua expansão. A trajetória do doutorado precisa preservar sua vocação para a formação de recursos humanos para a pesquisa. Mas também aqui é necessário reconhecer e estimular um perfil de formação que facilite a inserção desses profissionais em outros ambientes de pesquisa para além do ambiente acadêmico. A avaliação conduzida pela CAPES, agência responsável pelo ensino pós-graduado no Brasil, precisa reconhecer as diferenças dessas duas trajetórias de formação e apoiá-las, para que essa diferenciação se dê com qualidade.