

# **Expansão da educação superior no Brasil: trabalho docente e conflitos educacionais**

*Deise Mancebo*<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

A educação superior passa por amplos processos de mudança nos últimos 20 anos, praticamente em todo o mundo. As reformas, onde ocorreram, invariavelmente remeteram-se à necessidade de expansão desse sistema de ensino, o que de fato tem ocorrido, mesmo que a intensidade seja variável entre os países.

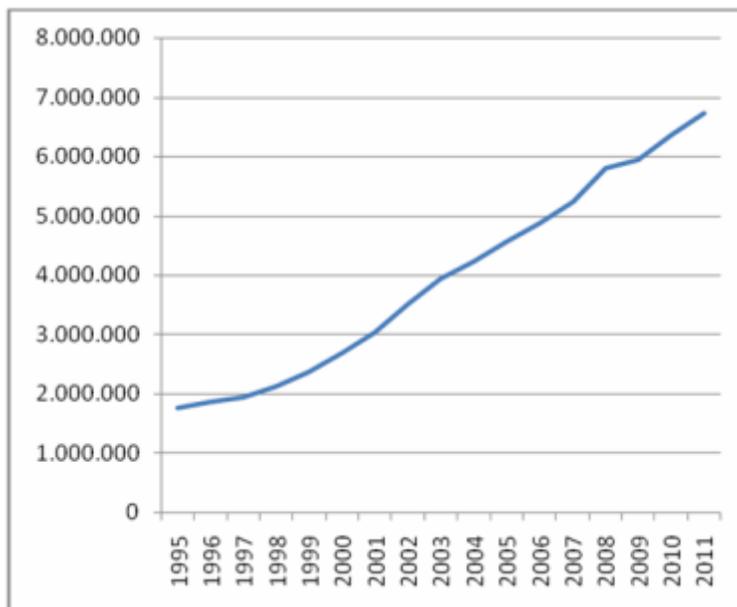
No caso brasileiro, se tomarmos os dados referentes às matrículas temos a seguinte situação: entre 1995 e 2011, ocorreu um crescimento no número total de matrículas (presenciais e à distância), que passou de 1.759.703, em 1995, para 6.739.689, em

---

<sup>1</sup> Doutora em História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com pós-doutorado pela Universidade de São Paulo (USP). Professora titular e pesquisadora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, desenvolvendo suas atividades no Programa em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ) e no Programa de Psicologia Social da mesma universidade. Coordenadora do Observatório da Educação (OBEDUC) "Expansão da Educação Superior no Brasil". E-mail: deise.mancebo@gmail.com.

2011, com um crescimento, portanto, da ordem de 283%, num espaço de tempo de 17 anos<sup>2</sup>, conforme exibido no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e à distância no Brasil, 1995-2011**



Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2012. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

Se, por um lado, a expansão engendrada nas últimas décadas pode ser percebida como positiva por ampliar o acesso da população ao ensino superior e por expandir as possibilidades de produção do conhecimento com o crescimento da pós-graduação, deve-se atentar para os efeitos perversos desse mesmo processo.

A discussão das tendências da recente expansão da educação superior<sup>3</sup> é um tema complexo e, num esforço de síntese, há que se destacar:

<sup>2</sup> Todos os dados estatísticos apresentados neste texto foram retirados de: BRASIL. MEC. INEP. Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2012. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

- (1) o expressivo aumento das instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privado/mercantis;
- (2) algumas ações do governo federal expandindo vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior (IFES), seja pela multiplicação dos *campi* das IFES já existentes, pela expansão do número de instituições, ou ainda, mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do REUNI e
- (3) a forte diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino de graduação, cabendo destaque à utilização do ensino a distância (EAD)<sup>4</sup>.

Neste texto essas tendências serão problematizadas, tomando-se para a análise, a evolução da educação superior a partir do ano de 1995 – ano da Reforma Administrativa do Estado brasileiro que, corresponde ao “estágio em que o mercado [passa a ser] o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade” (Paulani, 2008, p. 110).

Ao final de cada um dos quatro eixos, serão apresentadas análises sobre o trabalho docente e os movimentos (conflitivos ou não) que esses trabalhadores construíram.

## **I – A EXPANSÃO DAS IES PRIVADO-MERCANTIS**

Informes apresentados na Conferência Mundial sobre Educação Superior, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), ocorrida em julho de 2009, em Paris, mostraram claramente o crescimento explosivo da oferta privada, que já detinha, na época, 30% da matrícula mundial no ensino superior. Mais da metade da população estudantil do México e do Chile, por exemplo, já recebia educação em IES privadas. No Brasil, o percentual de matrículas na rede

---

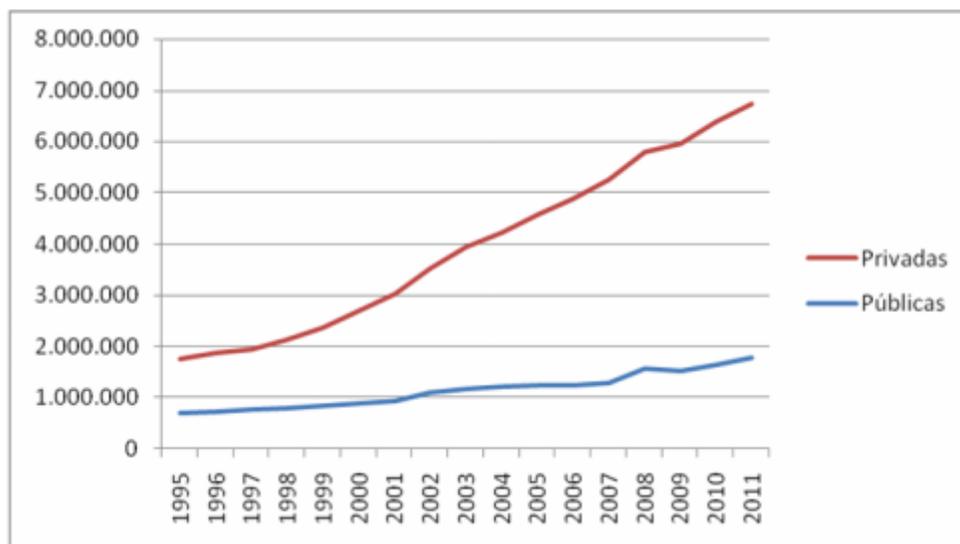
<sup>3</sup> Os dados e análises aqui apresentados são resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do *Observatório Políticas de expansão da educação superior no Brasil*, coordenado pela Prof. Deise Mancebo e desenvolvida por pesquisadores brasileiros pertencentes à Rede Universitas/Br e à Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). É financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

<sup>4</sup> Para uma análise mais completa do tema dever-se-ia incluir um quarto eixo – a expansão da pós-graduação com redefinição de seus rumos no sentido do empresariamento do conhecimento – que por premência de tempo e espaço ficará para um outro texto.

privada não para de crescer, alcançando em 2011, conforme dados do último Censo, um patamar superior a 73% (Mancebo, 2013).

Assim, pode-se considerar que o traço mais marcante da complexa expansão da educação superior brasileira, conforme exibido no Gráfico 2, refere-se à privatização do sistema como um todo, acarretando graves consequências para a formação superior, para a produção do conhecimento e da cultura e para o trabalho docente.

**Gráfico 2 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e à distância no Brasil, por organização acadêmica, 1995-2011**



Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2012. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

Dados do SITEAL (*Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, 2011) também são alarmantes, particularmente para o Brasil. No levantamento realizado sobre a distribuição dos estudantes de nível superior, segundo a natureza administrativa do estabelecimento, em áreas urbanas da América Latina, no ano de 2009, abrangendo 15 países, foi encontrado como resultado uma média de 52% dos estudantes latinos em instituições privadas. Neste *ranking* nada animador, o Brasil, com 77% de inversão privada, só perde para o Chile, cujo Estado, desde inícios da década de 1980, não oferece mais educação superior pública, o que tem dado vazão, inclusive, a intensos movimentos de protesto, da parte de amplos segmentos daquela sociedade em defesa da educação pública (Mancebo; Vale; Martins, 2013).

Sempre é bom lembrar, que o critério para o oferecimento de cursos nas instituições privadas são suas planilhas financeiras. Isso faz com que haja uma enorme quantidade de cursos de forte apelo mercantil oferecidos nas regiões mais ricas do país e que dão pouquíssimas contribuições para o desenvolvimento econômico, social e cultural do

país ou da própria região, ao mesmo tempo em que locais e áreas profissionais que mais necessitam de reforços são abandonados. O critério financeiro atinge, também, a qualidade dos cursos oferecidos, restringindo as possibilidades profissionais dos estudantes e a contribuição que essas IES poderiam dar para o desenvolvimento das diferentes áreas de conhecimento (Helene, 2011; Mancebo; Vale; Martins, 2013).

A despeito desse quadro, governos municipais, estaduais e especialmente a União continuam oferecendo inúmeros subsídios e facilidades ao ensino privado, especialmente sob a forma de isenções de impostos e financiamento estudantil, como são os casos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)<sup>5</sup> e o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>6</sup>, cujo número de bolsas aumenta a cada ano (Mancebo; Vale; Martins, 2013).

O lobby privatista é poderoso e organizado. Faz-se representar no Conselho Nacional de Educação (CNE) e graças a um sistema político dominado pelos interesses do capital, inclusive por meio do controle do financiamento eleitoral, o setor privatista é majoritário no Congresso Nacional, onde não se envergonha de apresentar propostas que respondem apenas aos interesses mercantis das instituições que representam (Helene, 2011).

Obviamente, a insatisfação com o trabalho nas IPES é diuturno e intenso. Depoimentos variados criticam os baixos salários, más condições de trabalho, gestão dos trabalhadores com controle cada vez mais refinado e diminuição da autonomia no trabalho. As reações a esse quadro também existem, mas raramente assumem a forma de grandes movimentos unificados, mesmo que em uma única instituição. São, em sua grande maioria, reações minúsculas, muitas vezes individuais, pulverizadas o suficiente para que não se tornem perceptíveis aos patrões.

---

<sup>5</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), proposto originalmente pela Medida Provisória nº 1.865-4, de 1999, é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação, matriculados em instituições privadas. O Plano Nacional de Educação, proposto pelo executivo federal e em andamento no Congresso Nacional, amplia essas facilidades para o setor, ao estender o FIES à pós-graduação.

<sup>6</sup> O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. As instituições que aderem ao Programa recebem isenção de tributos, representando, portanto, um financiamento indireto do setor.

## II – A EXPANSÃO DO SETOR PÚBLICO E A CERTIFICAÇÃO EM MASSA

Entre 1995 e 2011, as matrículas também tiveram um incremento no sistema público de educação superior, da ordem de 153,14%. Este crescimento deveu-se principalmente à expansão da rede federal de educação superior, ocorrida especialmente, a partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva, através do Programa REUNI<sup>7</sup>.

As universidades federais aderiram a este “termo de pactuação de metas”, ou seja, um contrato de gestão<sup>8</sup> com o Ministério da Educação (MEC), pelo qual o governo *prometia* um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC.

Com seis anos de funcionamento, seria necessária uma análise mais acurada que cruzasse a expansão do número de discentes com o crescimento orçamentário destinado às IFES, o que ainda não se tem, para uma discussão crítica e mais precisa da situação. Todavia, as investigações quantitativas já feitas através dos dados do Censo da Educação Superior, e os levantamentos qualitativos realizados em algumas universidades, apontam para desproporções, de modo que, trabalhamos com a hipótese de que o REUNI tem se sustentado a partir:

(1) do mais-trabalho do professor, pois o incremento do número de matrículas discentes nas universidades federais a partir do Reuni foi da ordem de 44,16%, número superior à ampliação das vagas docentes, de 36,84%

(2) o aligeiramento do ensino, chamado em algumas instituições de “pedagogias alternativas”, o que só intensifica o processo de mera certificação em larga escala.

---

<sup>7</sup>O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado pelo Decreto Presidencial nº 6096, de 24 de abril de 2007, apresenta os seguintes objetivos: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e aumentar o número de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação (relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais); diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, do uso do ensino a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (públicas e/ou privadas).

<sup>8</sup> A utilização de contratos de gestão foi um dos instrumentos-chave lançado pela Reforma Administrativa do Estado, de 1995.

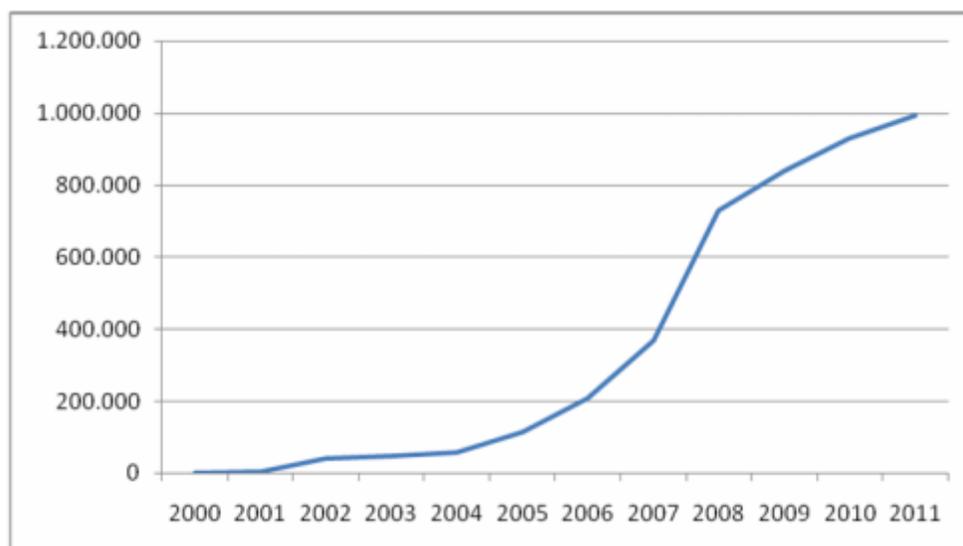
Tais hipóteses ganharam consistência positiva, a partir de 17 de maio de 2012, quando os docentes das instituições federais, liderados pelo ANDES-SN, iniciaram uma greve, encerrada oficialmente em 16 de setembro do mesmo ano, reivindicando a melhoria das condições de trabalho docente. Nesta greve que chegou a ter a adesão de 57 das 59 universidades federais do país, a reivindicação central referia-se a mudanças na carreira docente, todavia, outras políticas governamentais para o setor, particularmente o Programa REUNI, foram citadas criticamente em documentos e assembleias de docentes de todo o país, pela destruição que vem provocando na universidade pública. Dentre os argumentos utilizados sobre o REUNI, merecem registro a crítica feita ao aumento do número de estudantes sem o necessário incremento no número de professores e técnicos, o que tem intensificado sobremodo o trabalho docente, e o questionamento quanto aos recursos destinados para a construção da estrutura física, insuficientes para o atendimento da expansão em curso e para a qualidade das atividades acadêmicas.

### **III – A EXPANSÃO E A DIVERSIFICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ENSINO: O EAD NO BRASIL**

Outra marca da expansão em curso no país refere-se ao uso do ensino a distância, que vem sendo concebido como uma *modalidade* privilegiada para promover a democratização, a expansão do ensino e até para alavancar a transformação social via educação.

Nos primeiros anos do recorte histórico aqui considerado (1995), o número de matrículas no ensino a distância era tão pequeno que sequer foi divulgado oficialmente. Os primeiros dados sobre o uso do ensino a distância só passam a fazer parte das estatísticas oficiais brasileiras, em 2000, constando o insignificante número de 1.682 matrículas, todas na rede pública. Como exposto no Gráfico 3, o ensino a distância não parou de crescer desde então, chegando em 2011 a um total de 992.927 matrículas (Mancebo; Martins, 2012).

**Gráfico 3 – Evolução das matrículas à distância no ensino superior brasileiro (2000-2011)**



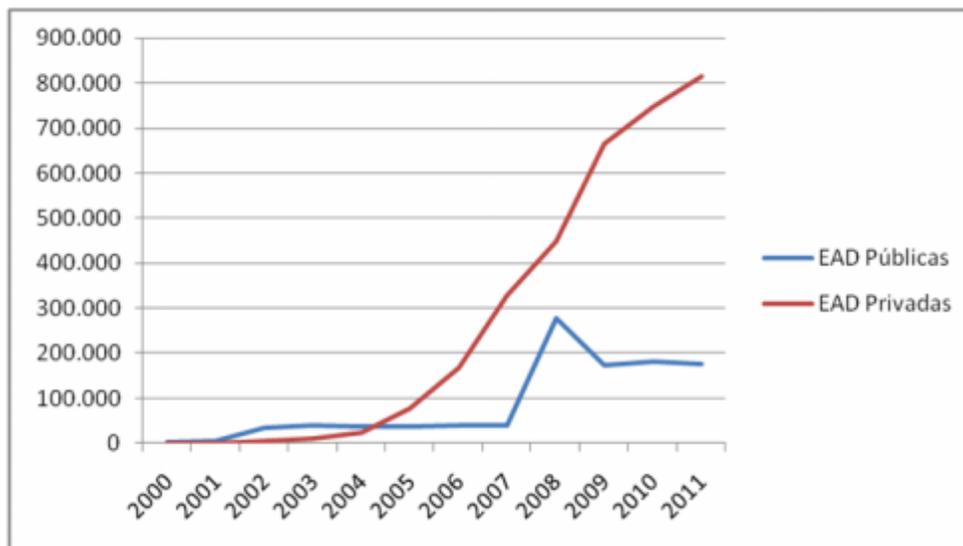
Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2012. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

A oferta de vagas também cresceu exponencialmente, passando de pouco mais do que seis mil vagas em 2000, para 1,7 milhão de vagas em 2010, número praticamente igual ao de concluintes do ensino médio, que foi da ordem de 1,8 milhão em 2010.

Os dados apresentados justificam plenamente a afirmação de que tanto as instituições de ensino superior privadas, como governos (especialmente o federal) investiram de forma intensa na ampliação de cursos à distância, de modo que o EAD representava somente 0,06% do total de matrículas em 2000, percentual que salta para 14,73%, em 2011 (Mancebo; Martins, 2012).

Cabe destacar, ainda, que no processo de expansão do ensino superior a distância, as instituições públicas e privadas se inserem de forma diferenciada ao longo dos anos, como se pode apreciar no Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação à distância no Brasil, por organização acadêmica - 2000-2011**



Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2012. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

A situação evidenciada nesse Gráfico pode ser assim delineada: até o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, as instituições credenciadas pelo MEC para ofertar ensino a distância, em nível de graduação, eram pertencentes ao setor público. A partir dos anos de 2002-2003, ocorreu um aumento crescente da participação do setor privado na oferta do ensino a distância, de modo que no ano de 2005, ocorre uma tendência de inversão dessa situação, com a iniciativa privada ultrapassando o número de matrículas, cursos e oferecimento de vagas em relação ao setor público. Esta tendência permanece, chegando-se, em 2011, com o seguinte quadro: do total de 992.927 matrículas à distância, somente 177.024 (ou 17,92%) encontravam-se nas instituições públicas, enquanto 815.003 matrículas (ou 82,08%) eram da rede privada (Mancebo; Vale; Martins, 2013).

Pode-se dizer que o aumento do uso do ensino a distância, no país, decorre, dentre outros fatores, da política formulada pelo Estado brasileiro para promover a expansão do ensino superior, conforme previsões contidas nos seus planos educacionais, e da

facilidade para credenciar instituições e cursos frente a um marco regulatório pouco consistente para o EAD.

No caso específico do setor privado, o argumento *forte* para sua inserção na oferta do ensino a distância, refere-se à *exaustão* da oferta de cursos presenciais (que tinham se expandido de forma extraordinária nos últimos anos do século XX), o que remeteu a fração da burguesia brasileira que detém esta fatia de mercado à busca de novos espaços para a expansão e realização de seus lucros.

Deve-se destacar, ademais, que apesar do aumento do ensino a distância na rede privada ser superior ao da rede pública, o EAD também se amplia neste último setor, particularmente por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.

Orientada por um discurso de democratização do acesso para uma parcela da população historicamente excluída da educação, a expansão indiscriminada dos cursos na modalidade EAD acarreta vários problemas para a formação e para os que nela trabalham que merecem ser debatidos (Silva Júnior; Martins, 2012a).

Um desses problemas, possivelmente um dos maiores, é o trabalho do docente. Ele é substancialmente desenvolvido por tutores que não desfrutam do mesmo reconhecimento e tratamento legal dado aos professores em geral, não dispendo sequer de vínculo empregatício, muito embora desenvolvam atividades tipicamente docentes. A Resolução nº. 8 de 30 de abril de 2010, do MEC, é exemplar neste aspecto, ao destacar que os tutores devem trabalhar mediante o recebimento de bolsas, um tipo de *contratação* que evita a criação de vínculo empregatício e a garantia de benefícios e direitos comuns aos trabalhadores, como carreira docente, 13º salário, férias, bem como a contagem de tempo para a composição da base de cálculo da aposentadoria. Na expressão de Segenreich (2009): criou-se “uma subclasse docente, apesar da importância do tutor no processo ensino-aprendizagem dessa modalidade de ensino.” (p.219). Configura-se, assim, um processo de precarização e flexibilização das relações de trabalho, no caso da UAB, dentro da própria universidade pública. Paralelamente, as empresas privadas que atuam no mercado educacional deste setor passam a dispor de significativas oportunidades adicionais para continuarem a fazer da educação um negócio lucrativo, barateando o custo da mão-de-obra através do uso

abusivo da prestação de serviços (Mancebo; Martins, 2012; Mancebo; Vale; Martins, 2013).

Além disso, o trabalho docente no ensino a distância é fragmentado e em série. Uma parte das tarefas educativas é realizada pelos professores conteudistas e coordenadores, responsáveis pela elaboração e planejamento dos cursos, outra bem diversa é feita pelos tutores, que acompanham sua execução num ambiente virtual com inúmeros alunos. Para estes, todas as atividades são padronizadas e parceladas sem oferecer margens ao trabalho docente criativo e inovador, o que faz com que a autonomia docente seja drasticamente diminuída.

Na realidade, a ação do tutor restringe-se a *preparar* o ambiente, ele deve ser um facilitador do aprendizado de competências, um animador do processo que deve estimular nos alunos a autonomia e a capacidade de *aprender a aprender*. O que se exige dos tutores são características peculiares como: a capacidade de seduzir, impressionar, despertar simpatia, entusiasmar e motivar o aluno com objetivo de que este não crie resistência ao estudo, nem desista do curso (Silva Júnior; Martins, 2012b).

Como um uso tão pretencioso das TICs tem ocorrido? Primeiramente, conforme argutas análises de Barreto (2003, 2004, 2008), as TICs têm sido reduzidas a estratégias de ensino a distância; que ao invés de fortalecer as instâncias universitárias de formação, promovem um modelo de substituição tecnológica, que representa uma certificação em larga escala; quebram “a unidade constituída por ensino-aprendizagem, em nome de uma suposta valorização do segundo elemento do par, apagando o território do ensino, do exercício cotidiano do trabalho docente”; abortam a pesquisa *stricto sensu* e fazem o elogio de uma *atitude investigativa*, que remete a um inegável empobrecimento conceitual, na medida em que reconhece a prática apartada da construção teórica (Barreto, 2003, p.282; Mancebo; Vale; Martins, 2013).

Apesar da gravidade das condições de trabalho neste campo, não se tem registro de movimentos da parte de professores-tutores, sequer de seu registro em sindicatos da categoria, da rede pública ou privada. Eles próprios e, muitas vezes, seus colegas “de carreira” e até sindicalistas não o reconhecem como professores!

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto pretendeu apresentar as principais tendências da expansão do ensino superior no Brasil, no período compreendido entre 1995 e 2010, com a discussão de três grandes linhas de análise. Como se apresentou em outro texto (Mancebo; Vale; Martins, 2013), em todos esses campos da educação superior brasileira, foram induzidas alterações substantivas no trabalho docente:

[...] tanto no que tange à formação, como à produção de conhecimento, sob a regência de um ideário que apela à economia de mercado, minimiza as áreas de atuação do Estado, racionaliza os gastos públicos com base em um sistema de parceria entre Estado e mercado e suprime diversos direitos e conquistas sociais transmutados em serviços, regidos por um intenso processo de mercantilização. Essas mudanças fazem parte do movimento de reforma educacional – ou contrarreforma da educação superior, como já denominado por diversos autores críticos. Em outros termos, trata-se da necessidade histórica do sistema capitalista de avançar seu domínio sobre todos os campos da reprodução política e social que, no nosso caso, impõe a redução do caráter público da educação a níveis cada vez mais insignificantes, posto o caráter semiprivatizado do Estado (Mancebo; Vale; Martins, 2013, s/p.).

A partir dessas mudanças, pode-se verificar profundas modificações na cultura e no cotidiano das instituições, nas relações entre o Estado e as instituições públicas e privadas, mas, sobretudo, na formação ministrada nas diversas IES e no trabalho do professor desse nível de ensino. Pode-se dizer que a Reforma de Estado elaborada no âmbito do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, embora não tenha sido integralmente aplicada quando da sua formulação, definiu uma racionalidade que penetrou profundamente o coração do Estado em termos de sua estrutura, de sua atuação, da elaboração, da implementação e da avaliação de políticas públicas em todos os campos, inclusive na educação superior, que permanecem em estado de franca fertilização até os dias atuais.

Destacou-se na análise que a resistência tem sido difícil neste campo, mas necessária, estratégica! Obviamente, ações isoladas, mesmo que exemplares, são insuficientes e que uma reforma radical da universidade requer a construção de alianças mais profundas entre os trabalhadores das instituições de ensino superior e destes com o

conjunto da sociedade. Requer, enfim, avanços coletivos nas lutas anticapitalistas. Todavia, é igualmente correto sustentar que a defesa de condições materiais e institucionais para o trabalho docente e para a universidade como um todo, é parte da estratégia de mudança e condição para que ela possa levar adiante sua responsabilidade crítica diante da sociedade!

## **BIBLIOGRAFIA**

HELENE, Otaviano. A privatização do ensino superior. **Brasil de Fato**, n.441, 16 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/7136>>. Acesso em: 1 jun. 2012.

MANCEBO, Deise; MARTINS, Tania B. Expansão do ensino a distância: pressupostos para sua análise e marcos regulatórios. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos R. (Orgs.). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012, p. 117-136.

MANCEBO, Deise; VALE, Andrea Araujo do; MARTINS, Tania B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, 2013 (submetido para publicação).

MANCEBO, Deise. Trabalho docente e produção de conhecimento. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, 2013. (no prelo).

PAULANI, Leda. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.