

O SISTEMA BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR ENTRE 1995 E 2018: O PADRÃO DE EXPANSÃO E DIVERSIFICAÇÃO EM PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO

****VERSÃO PRELIMINAR NÃO PUBLICADA – FAVOR NÃO DIVULGAR****

Maria Caraméz Carlotto (UFABC)
maria.carlotto@ufabc.edu.br

RESUMO

O sistema brasileiro de ensino superior se expandiu e se diversificou a partir da década de 1990. Esse processo se divide em três momentos distintos: os anos 1990, em particular de 1995 a 2002, quando o sistema se expande basicamente no setor privado e em instituições não universitárias, como centros universitários, faculdades integradas ou isoladas; os anos 2000, sobretudo pós-2003, quanto a expansão do sistema público, em particular das instituições federais, superando, por vezes, a taxa de crescimento do setor privado; e os anos 2010, principalmente a partir de 2016, quanto o crescimento do sistema privado se estabiliza, acompanhado de uma redução inédita no número de docentes e matrículas presenciais, estas últimas substituídas, em parte, pelo chamado ensino a distância, oferecido na sua maioria por instituições privadas e não universitárias. O presente artigo parte dessa caracterização geral do processo de expansão e diversificação do sistema de ensino superior, com especial atenção às mudanças a partir de 2003 e 2016, para pensar o lugar que o setor público, presencial e universitário ocupa no seu interior, bem como para destacar as diferenças que marcam cada um dos diferentes períodos analisados as quais, muitas vezes, são minimizadas pela literatura.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe analisar o sistema brasileiro de ensino superior entre 1995 e 2018, considerando as continuidades e rupturas que marcam três períodos políticos distintos: os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2002-2015), e o governo Michel Temer (2016-2018). Para tanto, analisa a evolução do perfil institucional do sistema, bem como o padrão de expansão de matrículas e corpo docente nesse mesmo período.

A análise parte dos dados sistematizados pelo Censo da Educação Superior (CES) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) ligado ao Ministério da Educação (MEC). Apesar das críticas, sobretudo em relação à insuficiência de dados sobre o perfil social e racial de alunos, funcionários técnico-administrativos e professores (Senkevics, 2018), o CES constitui, hoje, a principal fonte de informação estatística sobre o ensino superior brasileiro.

Publicado anualmente desde 1995, o CES é responsável por um levantamento censitário anual de informações sobre a educação superior no Brasil, que inclui o número

e o perfil de instituições, vagas, matrículas, funções docentes, cursos, entre outras, de todas as instituições públicas e privadas do país. Em 2000, a coleta de dados passou a ocorrer através do Sistema Integrado de Informações Educacionais, por meio do preenchimento, pelas instituições, de um questionário on-line que passou a seguir a Classificação Internacional Normalizada da Educação cujo modelo provém de agências como a Eurostat e a Unesco, garantindo comparabilidade internacional aos dados brasileiros sobre o ensino superior.

A consolidação do Censo da Educação Superior é inseparável, portanto, do contexto de afirmação de um “campo global de ensino superior” ligado à profissionalização da gestão universitária no qual a produção de estatísticas voltadas à avaliação assume um lugar central (Bleiklie & Kogan, 2007; Carlotto, 2014; Carlotto & Garcia, 2015; 2018; Garcia & Carlotto, 2013; Hedmo et al., 2006; Sampaio, 2014). Isso explica porque, desde 2008, o preenchimento do Censo pelas IES tornou-se obrigatório, ao mesmo tempo em que suas informações passaram a subsidiar a avaliação das instituições, por meio do Conceito Preliminar de Curso (CPC). Explica também porque, a partir de 2010, alguns dados passaram a ser importados automaticamente das IES, através do sistema e-MEC, aproximando o CES de um registro administrativo unificado da educação superior brasileira. Por fim, em 2017, no bojo da flexibilização legislativa dessa modalidade que resultou e da expansão da educação à distância que o próprio Censo registra em seus dados, o INEP passou a oferecer cursos EaD para treinar profissionais especializados no preenchimento da plataforma, mostrando o quanto os registros estatísticos da educação superior se profissionalizaram no país.

Essa reconstrução histórica é importante para frisar que os dados do CES – que constituem a base deste artigo – não são registros neutros, mas parte constitutiva do processo histórico que ele mesmo registra em dados. Processo, esse, marcado, de um lado, pela consolidação do ensino superior no país e, de outro, pela profissionalização gerencial tanto das instituições públicas quanto privadas, que se tem o mérito de aumentar a eficiência de gastos, sobretudo no setor público, também reflete um processo de isomorfismo institucional que tem, no setor privado, o seu modelo estruturante, sobretudo de organização e gestão, o que acaba exercendo forte pressão em particular sobre as universidades públicas, que tem outra dinâmica de organização, funcionamento e tomada de decisão.

Em todo caso, pela sua abrangência e sistematicidade, foi em grande medida o Censo da Educação Superior, através da publicação anual da “Sinopse Estatística da

Educação Superior”, que subsidiou a maior parte dos trabalhos sobre a expansão e diversificação do sistema nacional de ensino superior que acompanha a institucionalização de um campo de estudos sobre a educação superior no país (Hey, 2008; Neves, Sampaio e Heringer, 2018). Desde os trabalhos pioneiros do Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior da USP, com seu papel de destaque na formulação de políticas para o ensino superior do governo Fernando Henrique Cardoso (Durham & Sampaio, 2000; Sampaio, 2000), passando pelos balanços críticos do processo de transformação do ensino superior a partir da sua forte expansão nos anos Lula e Dilma (Aguilar, 2016; Barbosa, 2016; Chaves & Amaral, 2016; Sampaio, 2014; Sguissardi, 2015;), até os trabalhos que destacam a magnitude das transformações em curso nos anos mais recentes (Oliveira & Silva, 2017; Ridenti, 2018), os estudos sobre a expansão e a diversificação do ensino superior constituem um campo sólido de pesquisa no país.

Esses estudos consolidaram um diagnóstico bastante compartilhado de que o ensino superior brasileiro, depois de uma década de estagnação, voltou a crescer nos anos 1990, particularmente através da expansão do setor privado. O predomínio desse setor se explica, em um primeiro momento, pela flexibilização legislativa promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em particular através da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional de 1996 que, pela primeira vez, eliminou da legislação o caráter preferencial das universidades como instituições responsáveis pelo ensino superior no país, equiparando-as institucionalmente às faculdades isoladas, até então consideradas excepcionais. Tão ou mais importante foi o Decreto 2.306 de 1997, que autorizou a possibilidade de que as mantenedoras privadas de ensino superior pudessem ter finalidade de lucro, abrindo a possibilidade de que a educação superior fosse explorada como negócio, fazendo do Brasil o país com a maior presença de instituições lucrativas no interior do seu sistema de ensino superior no mundo. Essa expansão do sistema de ensino superior privado e com finalidade de lucro a partir dos anos 1990 seguiu forte nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), impulsionados por programas de promoção e democratização do ingresso no ensino superior, com destaque para o PROUNI e o FIES que, segundo aponta a literatura, passaram a financiar, com recursos públicos, o acesso ao ensino superior privado. Esse processo consolidou, a partir dos anos 2000, o caráter majoritariamente privado, e em grande medida, lucrativo, do sistema brasileiro de ensino superior. Ainda segundo a literatura, foi também durante os governos liderados pelo PT (2003-2015) que se aprofundou o processo de financeirização das

empresas do setor, que passaram a abrir capital na bolsa e a realizar grandes operações de fusão e aquisição, consolidando os grandes grupos empresariais de educação superior¹.

Muitos trabalhos já descreveram, portanto, o perfil e a transformação do sistema brasileiro de ensino superior, sobretudo entre 1995 e 2015. O presente artigo parte do que foi acumulado por essas pesquisas, revisitando esses dados para dar um passo além: olhar para o período de 1995 a 2018, atentando não só para as inflexões que ocorrem a partir de 2003, mas também para uma mudança importante que parece ocorrer a partir de 2016, com a reversão inédita da tendência de expansão do sistema de ensino superior, observável desde 1995. Embora as mudanças ocorridas no padrão de expansão do sistema a partir de 2003 já tenham sido bem descritas, mesmo que seu real significado ainda seja objeto de controvérsia (Aguiar, 2016; Sampaio, 2014; Chaves & Amaral, 2016; Sguissardi, 2015), as mudanças que afetam o ensino superior brasileiro a partir de 2016 ainda não foram objeto de análise sistemática. O presente trabalho pretende contribuir incidir nesses dois pontos, ou seja, no debate sobre o significado das políticas dos governos Lula e Dilma para a educação superior e nas inflexões que se anunciam a partir de 2016.

Importante frisar que essa última inflexão ganha mais significado quando considerada a partir de uma perspectiva temporal mais ampla, que atenta não só para o passado do sistema, numa chave de longo prazo, mas também para os desdobramentos mais atuais, em especial a implementação em massa de estratégias de ensino remoto nas IES públicas e privadas em função da Pandemia de COVID-19.

Assim, considerando os objetivos do presente artigo, justifica-se porque o intervalo temporal desta pesquisa se estende de 1995, que corresponde tanto ao início do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) quanto ao primeiro ano em que o Censo da Educação Superior do INEP passou a disponibilizar dados de maneira sistemática, até 2018, que corresponde, por sua vez, tanto ao último ano do Governo Michel Temer (MDB) quanto, também, ao último ano com dados disponíveis do Censo da Educação Superior no momento de conclusão desta pesquisa².

Ou seja, o recorte temporal desta pesquisa (1995-2018) reflete uma dupla escolha metodológica. Por um lado, procuro dar conta integralmente de três momentos históricos

¹¹ Não é objetivo deste artigo analisar esses grupos empresariais, mas destaque-se o lugar ocupado pelos grupos: Kroton, hoje parte da Cogna Educação; Estácio; Unip e Laureate.

² Para fins de referência, a pesquisa foi concluída em agosto de 2020 e, até esta data, os dados referentes ao Censo da Educação Superior de 2019 não haviam ainda sido publicados pelo INEP.

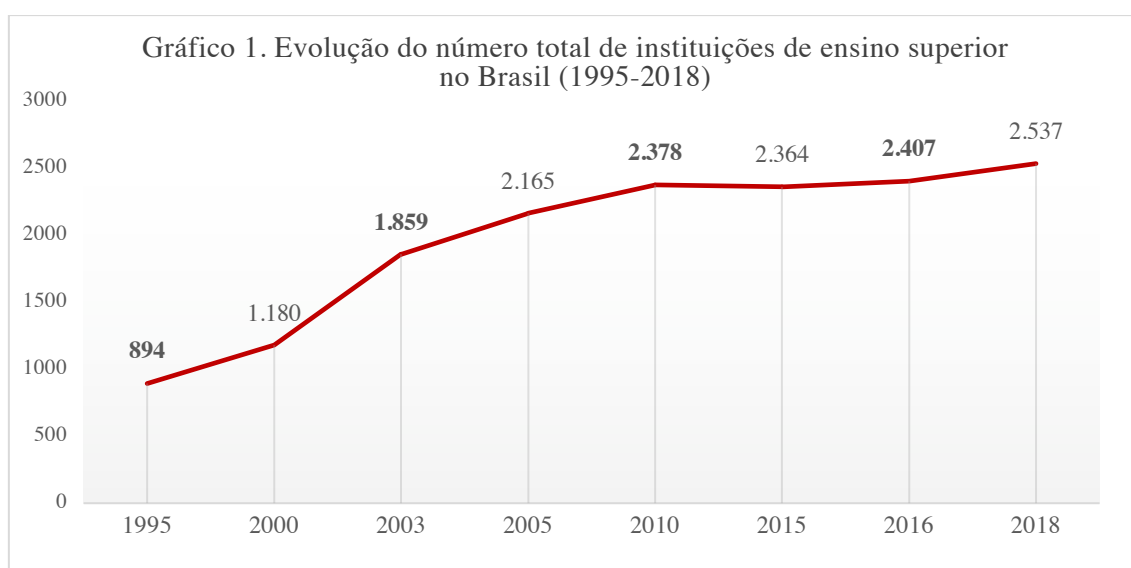
demarcados por governos apresentaram orientações políticas distintas para o ensino superior, a saber os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Socialdemocracia Brasileira – PSDB (1995-2002); os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2015) e o governo de Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro – MDB (2016-2018). Por outro, procuro também contemplar o intervalo temporal mais amplo possível, considerando os dados disponibilizados pelo CES/INEP.

O sistema brasileiro de ensino superior, à semelhança do que aconteceu em outros países (Arum, Gamoran & Shavit, 2007; Bourdieu, 1989; Garcia & Poupeau, 2003; Dubet, 2015), enfrentou um processo de expansão e diversificação entre 1995 e 2018. O diagnóstico amplamente compartilhado, como dito, é de que independentemente das diferenças políticas que marcaram os governos do período, o sentido geral desse processo foi o mesmo: a construção de um sistema mais privado e menos universitário, em que a expansão foi acompanhada de diversificação, no sentido de manutenção da fragmentação essencial do sistema entre um setor público universitário, de mais qualidade, e um setor privado fragmentado, de difícil controle e avaliação. De fato, considerando os dados mais evidentes do CES, esse diagnóstico se impõe: as instituições públicas de ensino superior eram 23,5% do total em 1995, caindo para apenas 11,8% em 2018; já as universidades, sejam elas públicas ou privadas, passaram de 15,1% para 7,8% do total de instituições de ensino superior do país no mesmo período. Esse olhar geral sugere, portanto, que o sentido geral da política de ensino superior entre 1995 e 2018 é praticamente o mesmo, apontando inequivocamente para o fortalecimento do setor privado não universitário, o que leva a ampla maioria dos analistas a frisar as continuidades entre o governo FHC e os governos Lula e Dilma no que concerne à política de ensino superior (Aguilar, 2016; Chaves & Amaral, 2016; Sampaio, 2014).

A intenção deste balanço não é questionar esse diagnóstico, mas qualificá-lo, aprofundando a análise dos dados do CES no sentido de considerar as seguintes dimensões: i) o número e perfil das instituições de ensino superior no período; ii) o número e perfil das matrículas; e iii) número e perfil do corpo docente contratado pelo conjunto do sistema brasileiro de ensino superior. Para tanto, se divide em três partes que correspondem à análise de cada uma dessas dimensões. A intenção é chamar a atenção, ao olhar para o sistema de uma perspectiva de mais longo prazo, tanto para alguns resultados paradoxais quanto para transformações que atingem as clivagens estruturantes do sistema.

1. Menos universitário e mais privado: o perfil institucional do sistema brasileiro de ensino superior

A primeira dimensão essencial a ser considerada quando se olha para o sistema brasileiro de ensino superior é o seu perfil institucional. O gráfico 1, abaixo, mostra a evolução do número de instituições de ensino superior entre 1995 e 2018, com cortes a cada 5 anos e destaque para os anos de 1995, 2003 e 2016, que marcam o início dos três períodos analisados em mais detalhe neste trabalho, a saber, os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma e Michel Temer.

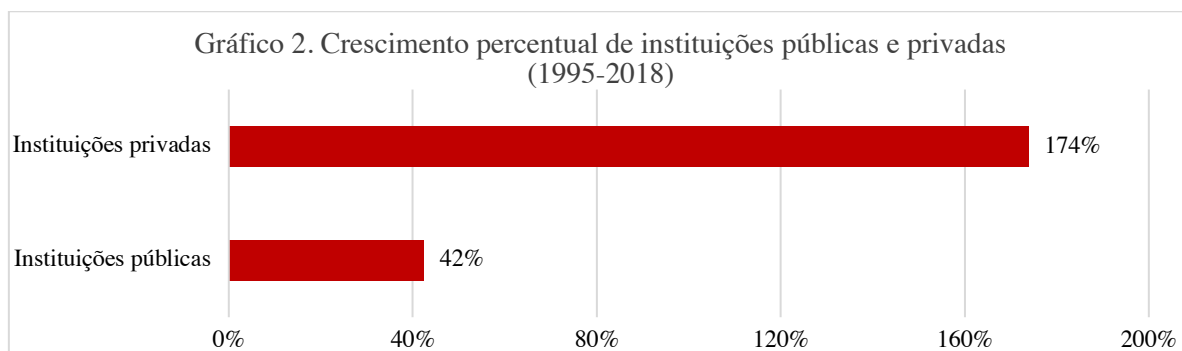


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

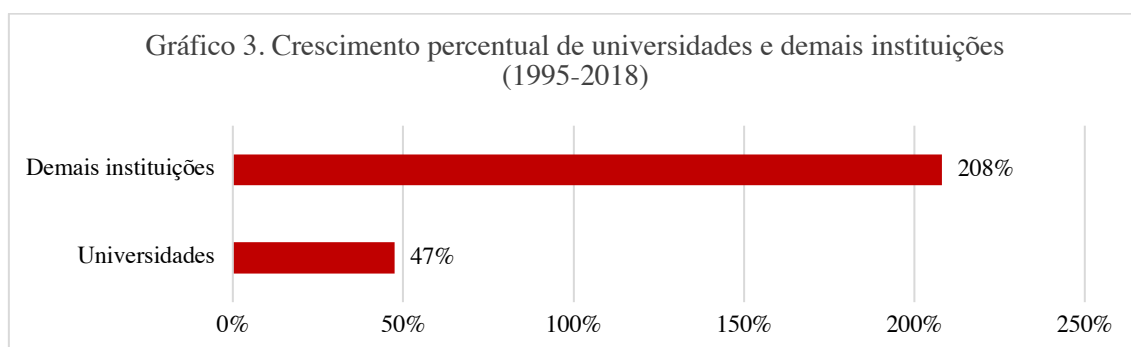
Elaboração: própria

Como é possível ver no gráfico 1, o movimento geral é claramente uma expansão do número de instituições, que salta de 894 em 1995 para 2.537, em 2018, um aumento de 184%. Porém, o aumento do número de instituições se concentra nos primeiros 10 anos (1995-2005), em particular no período que contempla dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Isso se deve sobretudo a dois motivos. Primeiro, foi no governo FHC que a flexibilização legislativa impulsionou a criação de novas instituições, de caráter não universitário e com fins lucrativos, como já mencionado. Segundo, também como já mencionado, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2015) é possível observar um forte movimento de concentração de capital no setor da educação superior, levando a processos de fusão e aquisição que podem explicar a aparente tendência de estabilização do número de instituições de ensino superior a partir de 2005.

Em todo caso, o resultado final aponta indubitavelmente para uma expansão geral do sistema a se considerar o número de instituições. E embora essa expansão seja observável para todos os cortes relevantes do sistema, ou seja, tanto para instituições públicas quanto privadas, tanto para universidades quanto demais instituições, o fato é que esse crescimento se deu de modo bastante desigual, como é possível observar nos gráficos 2 e 3 abaixo:



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria



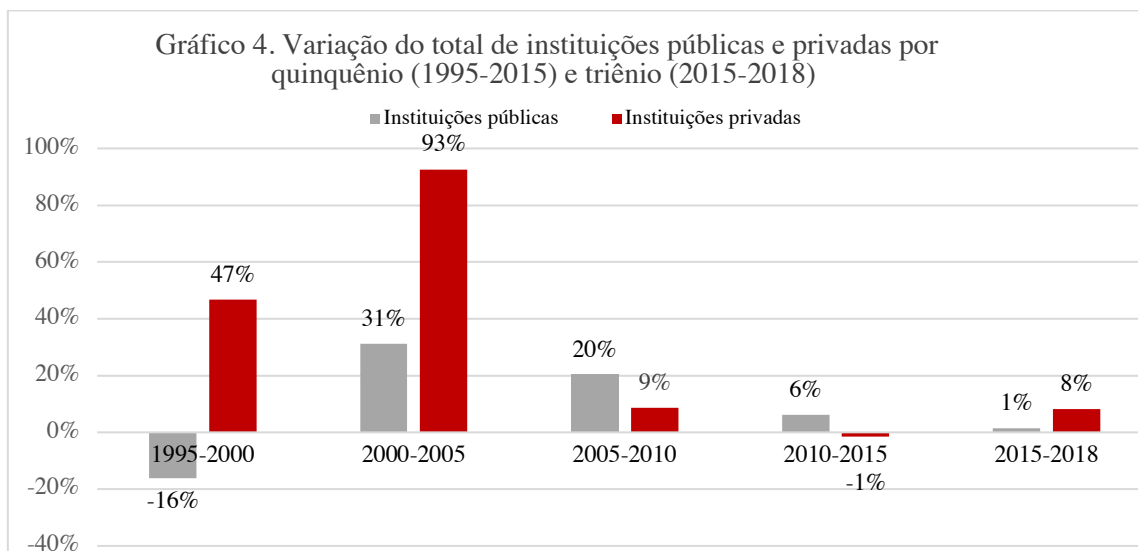
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Enquanto o crescimento das instituições privadas foi de 174% entre 1995 e 2018, o aumento de instituições públicas não chegou a 50%. Já quando comparamos o crescimento de instituições propriamente universitárias com outros perfis institucionais, a diferença também é grande: enquanto o número de universidades aumentou 47%, o número de outras instituições como faculdades isoladas, centros universitários e centros tecnológicos aumentou 208%.

Importante frisar que, em números absolutos, a base de crescimento do setor público é muito menor do que a do setor privado, seja porque as instituições públicas tendem a ser, em média, muito maiores do que as privadas em número de matrículas e

docentes, por exemplo, seja porque, também por isso, mas não só, o número de instituições privadas é muito maior do que o de públicas. Para se ter uma ideia, em 1995, segundo dados do INEP, havia 210 instituições públicas para 684 instituições privadas em todo país. Em 2000, eram 176 instituições públicas para 1.004 instituições privadas. Dez anos depois, em 2010, eram 278 instituições públicas para 2.100 instituições privadas, número que chegou a 299 instituições públicas para 2.238 instituições privadas em 2018. O mesmo acontece com universidades em comparação com demais instituições. Em 1995, eram 135 universidades, 72 públicas e 63 privadas, em todo o país, ao passo que as demais instituições, de caráter não universitário, somavam 759 instituições, a maior parte delas privadas. Dez anos depois, em 2005, eram 90 universidades públicas e 86 privadas, totalizando 176 universidades para 1.989 instituições não universitárias. Em 2018, eram 107 universidades públicas, 92 privadas, somando 199 universidades, enquanto faculdades isoladas, centros universitários e tecnológicos chegavam 2.338.

Considerando esses dados, entende-se porque faz sentido afirmar que o sistema brasileiro de ensino superior se tornou, ao longo das últimas três décadas, mais privado e menos universitário. Porém, ao olhar com mais atenção para os diferentes períodos, é possível notar que existem padrões bastante distintos que merecem ser destacados. Os gráficos 4 e 5 abaixo ilustram, respectivamente, a variação do total de instituições públicas em comparação com as privadas por quinquênio (1995-2015) e triênio (2015-2018)³³ e a expansão das universidades em comparação com demais instituições para os mesmos períodos.

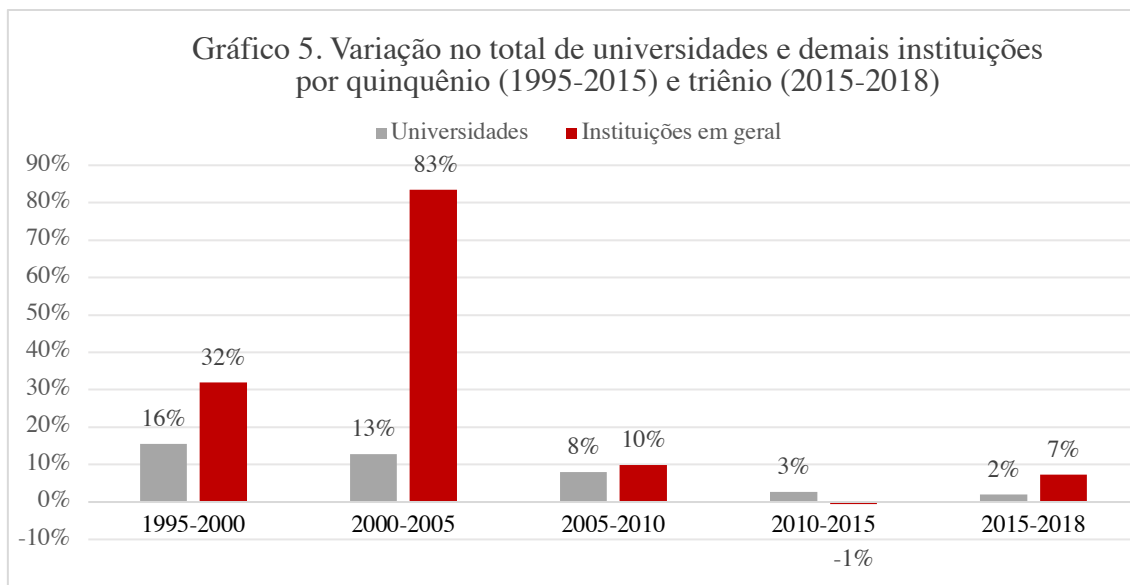


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

³³ Como no Censo da Educação Superior, a base de coleta de dados é junho de cada ano, estamos falando de quinquênios e triênios mesmo que, aparentemente, se trate de seis e quatro anos, respectivamente.

Elaboração: própria

O gráfico 4, acima, que analisa o padrão de expansão do setor público e privado, mostra que os anos 1990, que correspondem essencialmente ao primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, são marcados por uma forte diminuição do setor público, acompanhada por uma acelerada expansão do setor privado. Destaque-se que é o único momento da série histórica analisada em que há uma retração do setor público considerando-se o número total de instituições, o que corrobora o diagnóstico de que os anos 1990 foram muito difíceis para o setor público de ensino superior em todos os níveis, federal, estadual e municipal. O quinquênio seguinte, que envolve parte do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Lula, segue padrão levemente distinto. O crescimento do setor privado continua bastante acelerado (quase 100% de crescimento em cinco anos), mas o setor público volta a crescer com força (um aumento de 31% no número de instituições). Nos dois períodos seguintes (2005-2010 e 2010-2015), a expansão do setor público, considerando-se ainda o número de instituições, ocorre a uma taxa maior do que o do setor privado, o que se explica tanto pelo fato do número de instituições públicas estarem aumentando no período quanto pelas fusões e aquisições que atingiram o setor privado, reduzindo, por concentração, o número de instituições. Destaque-se nesse sentido que, no período 2010-2015, o setor privado chega a registrar uma queda do número de instituições, algo inédito até então. Por fim, o triênio final que vai de meados de 2015 a meados de 2018 mostra um outro padrão: o crescimento do setor público fica praticamente congelado (com um aumento de apenas 1%), ao passo que o setor privado volta a crescer (a uma taxa de 8%). Significa dizer que não houve praticamente criação de instituições públicas no período, embora tenha havido a criação de novas instituições privadas. Ainda assim, é possível dizer que, depois do número de instituições privadas aumentar três vezes mais do que o de públicas entre 1995 e 2010, no período seguinte, que vai da segunda metade do ano de 2010 à primeira metade de 2018, o aumento do número de instituições públicas e privadas ocorreu na mesma taxa de 7% , considerando o acumulado do período, sendo que o setor público cresceu numa taxa maior entre 2010 e 2015, ou seja, ainda nos governos Dilma, enquanto o privado numa taxa maior entre 2015 e 2018, período que corresponde basicamente ao curto governo Michel Temer.



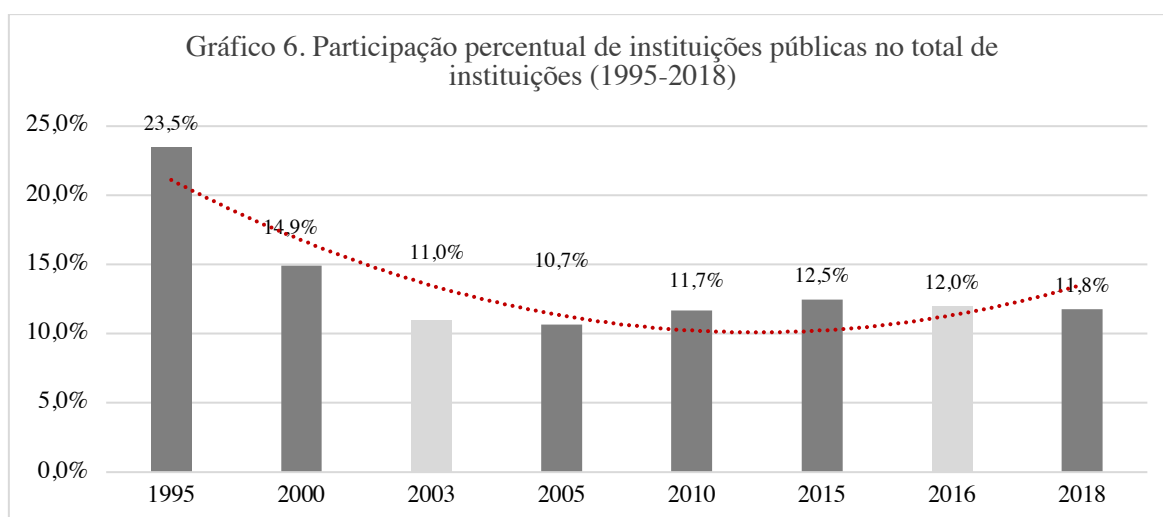
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

O gráfico 5, acima, que apresenta a variação do número de universidades em comparação com demais instituições no mesmo período (1995-2018), mostra um padrão semelhante. Até 2010, a tendência do sistema era se expandir muito mais aceleradamente através de instituições não universitárias do que de universidades, sejam elas públicas ou privadas. De 2005 a 2010, já vemos uma tendência de aproximação da taxa de crescimento de instituições universitárias e não universitárias no interior do sistema nacional de ensino superior e, a partir de 2010, o crescimento de instituições universitárias segue praticamente a mesma velocidade do aumento de instituições não universitárias, em torno de 5%.

As razões para esse baixo percentual de crescimento do número de instituições, tanto no setor privado quanto público, sobretudo a partir de 2010, precisam ser mais bem compreendidas. No setor público, seria interessante investigar os impactos da crise econômica e política que se intensifica a partir de 2016, especialmente com o controverso afastamento da presidenta Dilma Rousseff e com a aprovação da EC 95, que estabelece o chamado “teto de gastos”, impactando profundamente a capacidade de investimento do Estado, inclusive em áreas estratégicas como saúde e educação. No setor privado, seria importante acompanhar, de um lado, os efeitos das fusões e aquisições e, de outro, o impacto da crise econômica que inviabiliza certas instituições de ensino superior, sobretudo a partir da redução dos programas públicos estruturantes da garantia de maior acesso ao setor privado, a saber, o PROUNI e o FIES. Esses efeitos tendem a se agravar com a pandemia de Covid-19, e com a crise econômica que ela intensificou, revertendo

a tendência de quase três décadas de expansão do sistema de ensino superior nacional. Por outro lado, o crescimento do número de instituições privadas de caráter não-universitário após 2015 parece sugerir que essas instituições passaram a liderar, novamente, a expansão do sistema nacional de ensino superior que, entre 2005 e 2015, viu o setor público universitário crescer a uma taxa mais acelerada do que o sistema privado e não universitário⁴.

O resultado desse processo se traduz nos gráficos 6 e 7 abaixo. O gráfico 6 analisa a participação percentual de instituições públicas no total de instituições. Depois de cair de 23,5% para 11% entre 1995 e 2003, chegando ao valor mais baixo da série em 2005, 10,7%, a participação das instituições públicas se estabilizou desde então, alterando a tendência de perda de importância que caracteriza os primeiros dez anos da série histórica analisada.

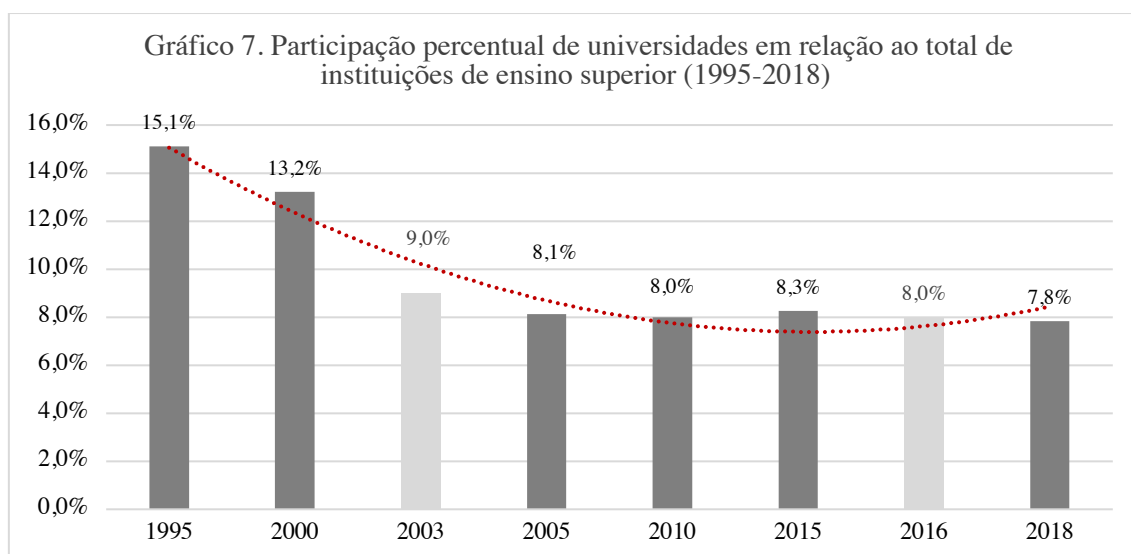


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

O gráfico 7 ilustra, por sua vez, a participação percentual de universidades em relação ao total de instituições de ensino superior entre 1995 e 2018, com destaque para os anos de 2003 e 2016. De novo, depois de cair de 15,1% em relação ao total de instituições em 1995 para 8,1% em 2005, a participação das universidades no total de

⁴ Destaque-se que, apesar do período que compreende os governos Lula e Dilma iniciar-se em 2003, é bastante consensual na literatura que a estruturação de uma política própria para o ensino superior, por parte desses governos, data sobretudo de 2005, quando o então secretário executivo do MEC, Fernando Haddad, assume o Ministério da Educação para nele permanecer até 2012. Antes dele, o ministro Cristovam Buarque permaneceu à frente do Ministério da Educação por apenas um ano, sendo seguido por Tarso Genro, que fez de Fernando Haddad seu secretário executivo, mas permaneceu, na pasta, também por pouco tempo. Isso talvez explique, porque, o ponto de inflexão de muitos dos dados que analisaremos neste artigo é 2005 e não 2003.

instituições praticamente estabilizou-se em cerca de 8% do total, voltando a cair novamente a partir de 2016.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Em suma, se é verdade que o sistema brasileiro de ensino superior se expandiu, a partir de 1995, sobretudo através do setor privado e não universitário, também é verdade que essa tendência não predominou de modo homogêneo em todo o período. Sobretudo entre os anos 2005 e 2015, é possível observar um movimento de criação de instituições universitárias e públicas que interrompeu a tendência de queda da participação do setor público e universitário no interior do sistema de ensino superior.

Esses dados mostram, portanto, que se é verdade que o sistema se tornou mais privado e menos universitário entre 1995 e 2018, não é verdade que esse resultado tem origem em políticas análogas. Analisando os padrões de crescimento institucional ao longo dos anos, é possível observar que os períodos que correspondem aos governos Cardoso e Temer tenham experimentado uma taxa de crescimento maior do setor privado, ao passo que o período que corresponde sobretudo aos governos Lula e Dilma é marcado por uma taxa de expansão do setor público e universitário mais robusta, considerando-se o perfil institucional do sistema. E se esse processo não foi suficiente para alterar estruturalmente o caráter privado e não-universitário do sistema nacional de ensino superior – que, vale notar, remonta à Reforma Universitária de 1968, o que explica que, já em 1995, a participação do setor privado e não universitário fosse tão importante quando consideramos o número e o perfil das instituições –, por outro lado, contribuiu para preservar o caráter essencialmente dual desse mesmo sistema que, na contramão do

que se desenhava a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, seguiu tendo um setor público e universitário bastante importante.

A força desse caráter dual do sistema, marcado tanto pela importância do setor público e universitário quanto pelo dinamismo do setor privado e não universitário, é ainda maior quando se considera não só o número e o perfil das instituições, mas também das matrículas e dos docentes que atuam no interior do sistema, conforme os subitens que se seguem.

2. Menos presencial e mais EaD: o perfil das matrículas do sistema brasileiro de ensino superior

A tabela abaixo apresenta o número absoluto de matrículas no ensino superior, subdivididas também nas modalidades presencial e ensino a distância (EaD) entre 1995 e 2018. Assim como o crescimento do número de instituições, o aumento do número de matrículas testemunha a vertiginosa expansão do sistema nacional de ensino superior, que passou de aproximadamente 1.700.00 matrículas em 1995 para mais de 8.450.755, em 2018.

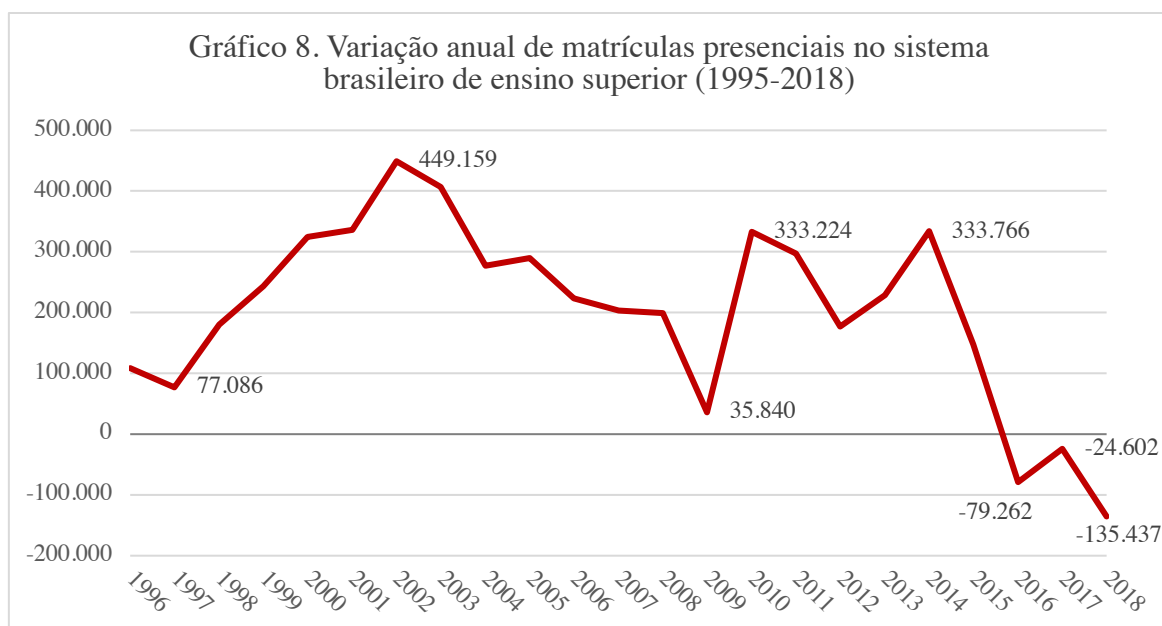
Tabela 1. Número absoluto de matrículas presenciais e EaD no sistema brasileiro de ensino superior (1995-2018)

Ano	Matrículas presenciais	Matrículas EAD	Total de matrículas
1995	1.759.703	0	1.759.703
1996	1.868.529	0	1.868.529
1997	1.945.615	0	1.945.615
1998	2.125.958	0	2.125.958
1999	2.369.945	0	2.369.945
2000	2.694.245	1.682	2.695.927
2001	3.030.754	5.359	3.036.113
2002	3.479.913	40.714	3.520.627
2003	3.887.022	49.911	3.936.933
2004	4.163.733	59.611	4.223.344
2005	4.453.156	114.642	4.567.798
2006	4.676.646	207.206	4.883.852
2007	4.880.381	369.766	5.250.147
2008	5.080.056	727.961	5.808.017
2009	5.115.896	838.125	5.954.021

2010	5.449.120	930.179	6.379.299
2011	5.746.762	992.927	6.739.689
2012	5.923.838	1.113.850	7.037.688
2013	6.152.405	1.153.572	7.305.977
2014	6.486.171	1.341.842	7.828.013
2015	6.633.545	1.393.752	8.027.297
2016	6.554.283	1.494.418	8.048.701
2017	6.529.681	1.756.982	8.286.663
2018	6.394.244	2.056.511	8.450.755

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Mas, de novo, se a expansão do sistema é o movimento geral, é preciso considerar algumas nuances. O gráfico abaixo representa a variação anual do número de matrículas presenciais entre 1995 e 2018. É interessante notar que a taxa de crescimento mais acelerada é observada até 2002, ano em que o aumento do número de matrículas anuais atinge o ápice: são 449.159 novas matrículas em comparação ao ano anterior. A partir de então, o sistema segue crescendo, mas com um incremento anual cada vez menor, até atingir o menor nível da década, com apenas 35.840 novas matrículas em 2009 em relação a 2008, provavelmente efeito da crise global desse mesmo ano. Na sequência, porém, a taxa voltou a subir, chegando a mais de 300 mil novas matrículas em 2010 e 2014, até despencar a partir de 2015. Ressalte-se que os anos de 2016, 2017 e 2018 foram os primeiros da série histórica analisada a registrar uma queda anual no número de matrículas presenciais, revertendo uma tendência de duas décadas de crescimento constante e ininterrupto ainda que, como o gráfico aponta, a taxas variáveis.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

Os dados representados no gráfico 8 mostram que as matrículas presenciais do sistema brasileiro de ensino superior, consideradas de uma perspectiva de longo prazo, apontam para uma constante expansão do sistema ao longo de duas décadas. É dessa perspectiva de longo prazo que o período que se abre a partir de 2016, marcado por uma redução no número de matrículas, se mostra tão atípico e merece, por isso mesmo, ser melhor analisado. A tabela 2, abaixo, apresenta a variação no total de matrículas presenciais entre 2016 e 2018 considerando o perfil institucional das instituições, que se subdivide em federais, estaduais, municipais e privadas.

Tabela 2. Variação absoluta e percentual no total de matrículas presenciais por perfil institucional (2016-2018)

Federais	56.259	5%
Estaduais	4.938	1%
Municipais	-24.120	-21%
Privadas	-197.116	-4%
Total	-160.039	-2%

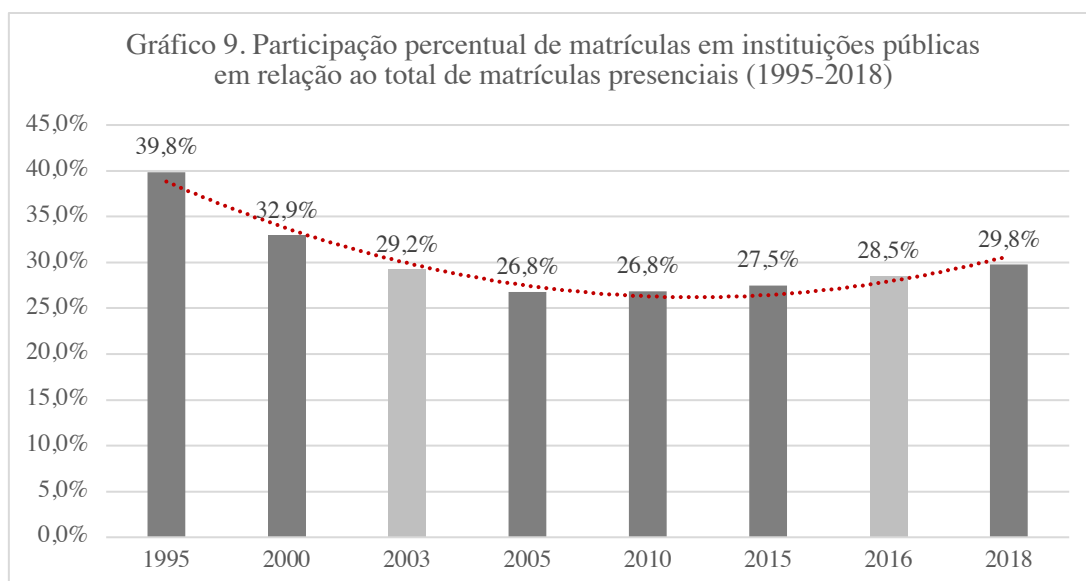
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

Conforme mostra a tabela, a queda das matrículas se concentrou nas instituições municipais e privadas. As instituições de ensino superior municipais tiveram uma trajetória bastante errática desde 1995, intercalando movimentos de queda e expansão bastante distintos ao longo desse período, o que testemunha a fragilidade das políticas municipais para o ensino superior. Até por isso, o setor municipal é o muito pequeno quando comparado com os demais, inclusive no âmbito público: em 2018, o nível municipal respondia por apenas 4,7% do total de matrículas do setor público, contra 64,7% das federais e 30,6% das estaduais. Assim, considerando o número de matrículas presenciais no âmbito municipal, uma redução de 21%, embora importante em termos proporcionais, corresponde a uma queda de apenas 24.120 matrículas em termos absolutos. Situação muito diferente das instituições privadas, que tiveram uma queda de apenas 4% que, porém, na prática, representou 197.116 matrículas a menos.

Considerando a série histórica do CES/INE (1995-2018), foi a redução inédita das matrículas presenciais no setor privado entre 2016 e 2018 que levou o conjunto das matrículas presenciais, mesmo com o crescimento em instituições federais e estaduais, a registrar uma redução de cerca de 160 mil matrículas no período.

A queda das matrículas presenciais no setor privado a partir de 2016, somada à manutenção do crescimento das matrículas no setor público, ainda que a uma taxa mais baixa do que em períodos anteriores, aumentou a participação de instituições públicas no total de matrículas presenciais do país. O gráfico 9, abaixo, ilustra esse movimento. Destaque-se que em termos mais amplos, depois cair entre 1995 e 2005, a participação instituições públicas no total de matrículas presenciais se estabilizou entre 2005 e 2010, para voltar a aumentar, ainda que lentamente, entre 2010 e 2018.

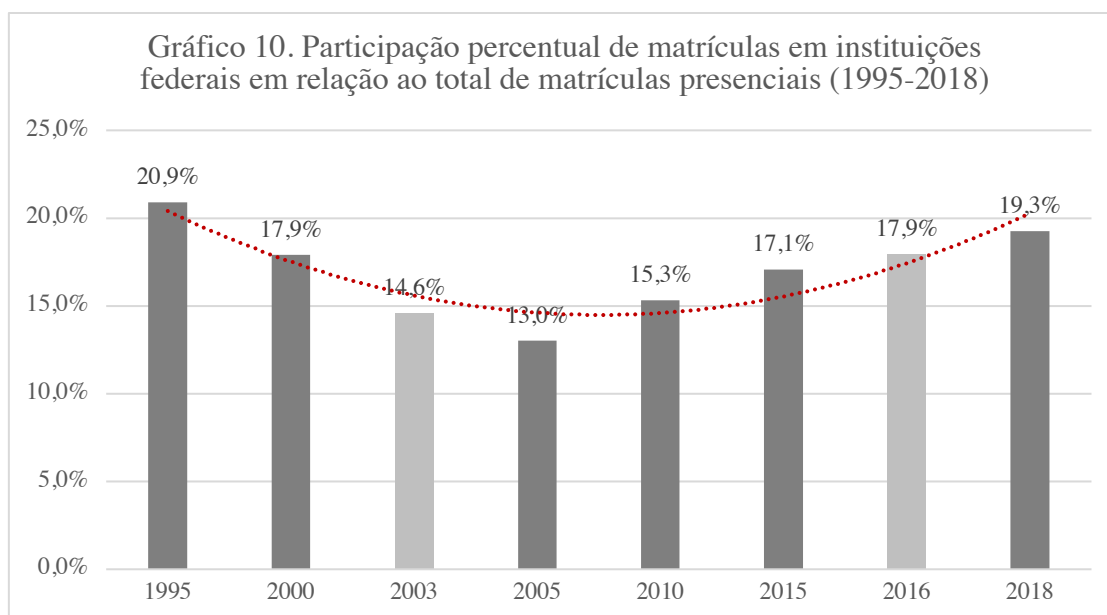


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

O setor público compreende, como se sabe, instituições federais, estaduais e municipais. Porém, as matrículas em instituições federais não só representam a maior parte das matrículas do setor público – como dito, em torno de 65% do total de matrículas públicas, em 2018, eram federais –, como, acompanhando uma política de expansão de vagas a partir de 2005, as instituições federais passaram a responder pela maior parte do aumento de matrículas presenciais do setor público no período analisado. Justamente por isso, a evolução das matrículas federais merece ser considerada em mais detalhe.

O gráfico 10, abaixo, apresenta a participação das matrículas em instituições federais relação ao total de matrículas presenciais. Interessante notar que em 1995, as instituições federais respondiam por 20,9% do total de matrículas presenciais do país, percentual que caiu continuamente até 2005, quando as matrículas federais responderam por apenas 13% do total de matrículas presenciais. Desde então, a participação das matrículas federais vem crescendo continuamente em relação ao total de matrículas presenciais, até voltar praticamente ao mesmo patamar de 1995 em 2018: cerca de um quarto do total de matrículas presenciais do sistema brasileiro de ensino superior estavam em instituições federais nesse ano.



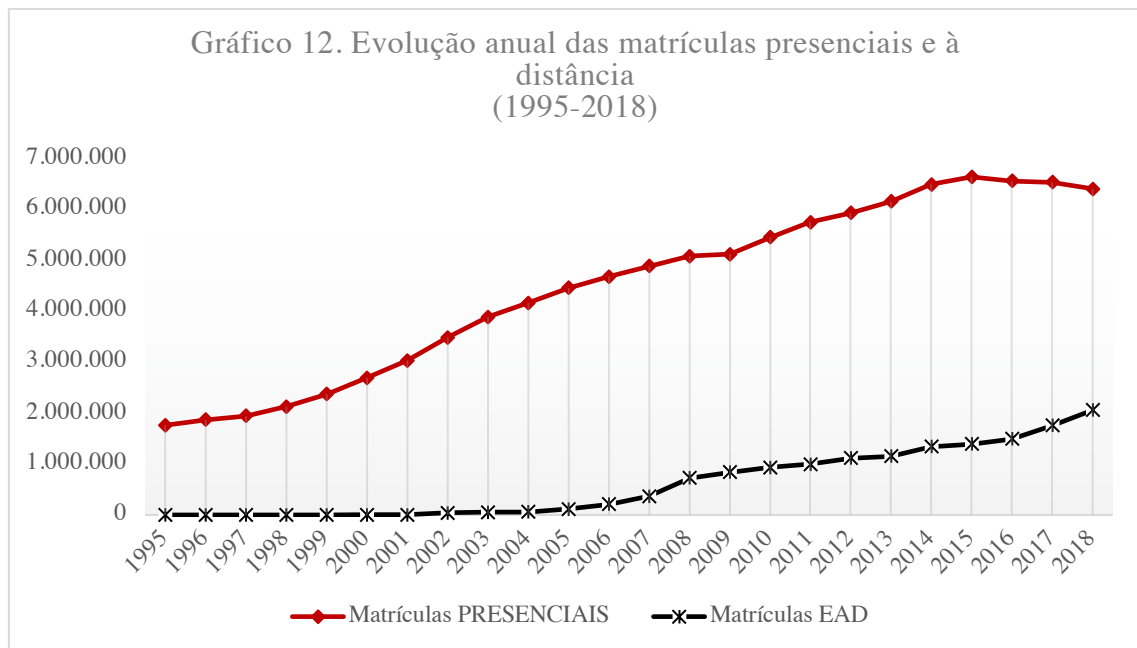
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

É possível dizer que o aumento da participação das instituições públicas e, sobretudo, federais em relação ao total de matrículas presenciais a partir de 2005 se deve a dois processos distintos. Até 2015, esse crescimento se explica, sobretudo, pela política de aumento de vagas no setor. Em números absolutos, as vagas em instituições públicas passaram de 313.368 em 2005 para 530.552 em 2015, um aumento de aproximadamente 70%. Já as vagas em instituições federais passaram de 127.334 em 2005 para 313.170 em 2015, um aumento de aproximadamente 160%. A título de comparação, no mesmo período, as instituições privadas, apesar de registrarem aproximadamente 1 milhão de novas vagas, tiveram um crescimento da ordem de 52%, portanto, proporcionalmente menor do que o crescimento de vagas tanto do setor público quanto, particularmente, do setor federal. A partir de 2015, porém, o aumento da participação das matrículas públicas e federais em relação ao total de matrículas presenciais se deve, também, como visto, à queda do número absoluto de matrículas que se concentrou justamente no setor privado, reduzindo, proporcionalmente, o peso desse setor.

Essa tendência de queda das matrículas presenciais no setor privado precisa, porém, ser relativizada à luz de uma outra, igualmente importante: o crescimento das matrículas na modalidade ensino a distância (EaD) concentradas nesse setor. Desde que, no ano 2000, o Censo da Educação Superior passou a registrar o número

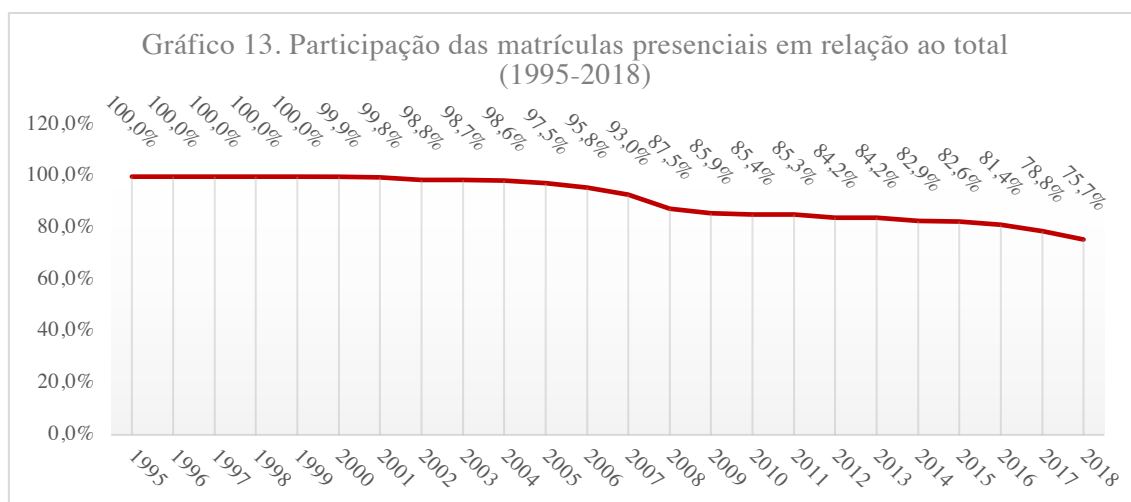
matrículas na modalidade EaD, essas vêm crescendo continuamente, como observamos na tabela 1. Porém, como é possível observar no gráfico 12, abaixo, até 2015, o crescimento das matrículas EaD e presenciais acontecia paralelamente. Porém, a partir de 2016, com a queda das matrículas presenciais, as matrículas EaD vêm, na prática, substituindo as matrículas presenciais, sobretudo no setor privado.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

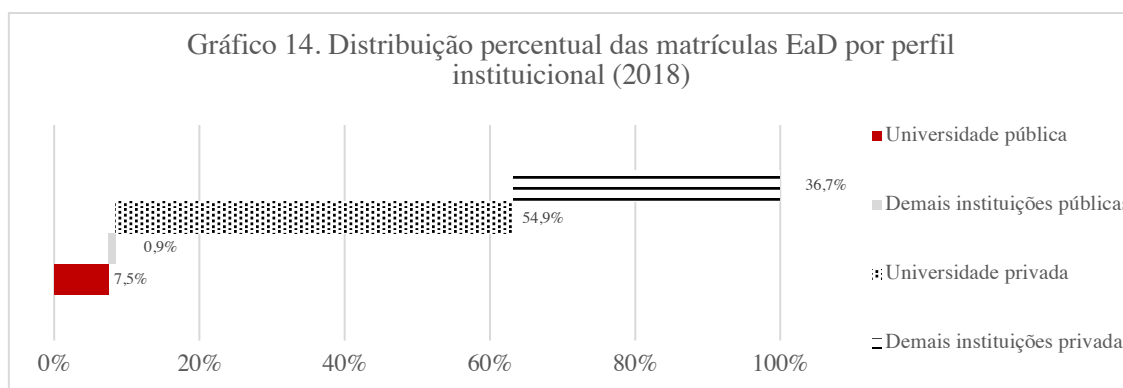
O resultado é representado abaixo, que mostra a participação das matrículas presenciais em relação ao total. Por um lado, fica claro que, desde que passou a ser contabilizado pelo CES, o chamado ensino à distância vinha ganhando espaço progressivamente, considerando-se o total de matrículas. Porém, é apenas a partir de 2016 que as matrículas presenciais caem para um patamar menor do que 80% das matrículas.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

No que concerne à modalidade EaD, é importante destacar o impacto do Decreto Presidencial nº 9.057 de 20 de maio de 2017, que regulamenta a Lei nº 9.394 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse decreto, assinado pelo então presidente Michel Temer e por seu ministro da educação, José Mendonça Bezerra Filho, estabelece no seu Capítulo III regras para a “Oferta de cursos na modalidade a distância na educação superior”. A grande mudança trazida pelo Decreto nº 9.057/2017 foi a autorização do credenciamento de instituições de ensino superior exclusivamente dedicadas ao ensino à distância, sem a obrigatoriedade de oferta simultânea de ensino presencial. Além dessa flexibilização de maior impacto, o decreto trouxe outras, como o credenciamento automático de instituições públicas de ensino superior para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade EaD, bem como o credenciamento automático de cursos de pós-graduação *latu sensu* para instituições já credenciadas para outros tipos de oferta EaD.

Essas mudanças podem ajudar a explicar o aumento do número de instituições privadas a partir de 2016, tal como analisado na seção anterior. Isso porque abriu a possibilidade para o surgimento de instituições voltadas exclusivamente ao ensino a distância que se concentra, como mostra o gráfico 14, abaixo, majoritariamente no setor privado: nada menos que 91,6% das matrículas EaD de graduação no país em 2018 estavam registradas em instituições privadas.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

Essa situação coloca um enorme desafio para o sistema de ensino superior em geral, e para o setor público, em particular. Isso porque, enquanto no caso do ensino presencial, as universidades públicas estabeleceram-se como padrão para o conjunto do ensino superior – inclusive, como vimos, do ponto de vista legislativo até a LDB de 1996 –, no caso do ensino a distância são as instituições privadas que se estabeleceram como padrão e, portanto, em grande medida, como modelo para o conjunto do sistema nessa modalidade. Isso ficou evidente recentemente, quando a pandemia de Covid-19 colocou as universidades públicas diante do desafio do chamado “ensino remoto”, que se não se confunde com a modalidade EaD do ponto de vista jurídico-normativo, compartilha com esta os desafios político-pedagógicos e técnicos ligados ao caráter não presencial do ensino mediado por tecnologia. Enquanto parte importante das instituições privadas já estavam preparadas, sobretudo do ponto de vista técnico, para a imediata implementação do ensino remoto, as instituições públicas enfrentaram enormes desafios tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista político-pedagógico. Isso porque, de um lado, não havia um acúmulo sobre como o ensino, sobretudo de graduação, mediado por tecnologia podia ser normatizado segundo padrões de qualidade e equidade aceitáveis para o setor público e, de outro, a adaptação precisou ser feita em regime urgência e em um contexto de profunda restrição orçamentária, o que gerou profundas tensões no interior sobretudo das universidades públicas que, diferentemente das instituições privadas de caráter não universitários que se caracterizam pela centralização gerencial, são marcadas, em tese, pelo caráter democrático e colegiado das decisões pedagógicas, com peso importante dos movimentos de professores, técnico-administrativos e estudantes no seu interior.

3. Mais privado e menos universitário? Mais presencial e mais EaD? O perfil do corpo docente do sistema nacional de ensino superior

Assim como a variação do número de instituições e matrículas, a variação do número de docentes atuantes no sistema de ensino superior do país atesta que a tendência predominante no sistema entre 1995 e 2018 é de forte expansão. Em 1995, eram 161.645 docentes contratados pelo sistema. Em 2018, esse número tinha saltado para quase 400 mil docentes, um aumento de 236.248 postos ou 146%. A tabela 3, abaixo, apresenta o número total de docentes – afastados⁵ ou em exercício – atuando no ensino superior brasileiro entre 1995 e 2018.

Tabela 3. Número absoluto de docentes atuantes no sistema nacional de ensino superior (1995-2018)

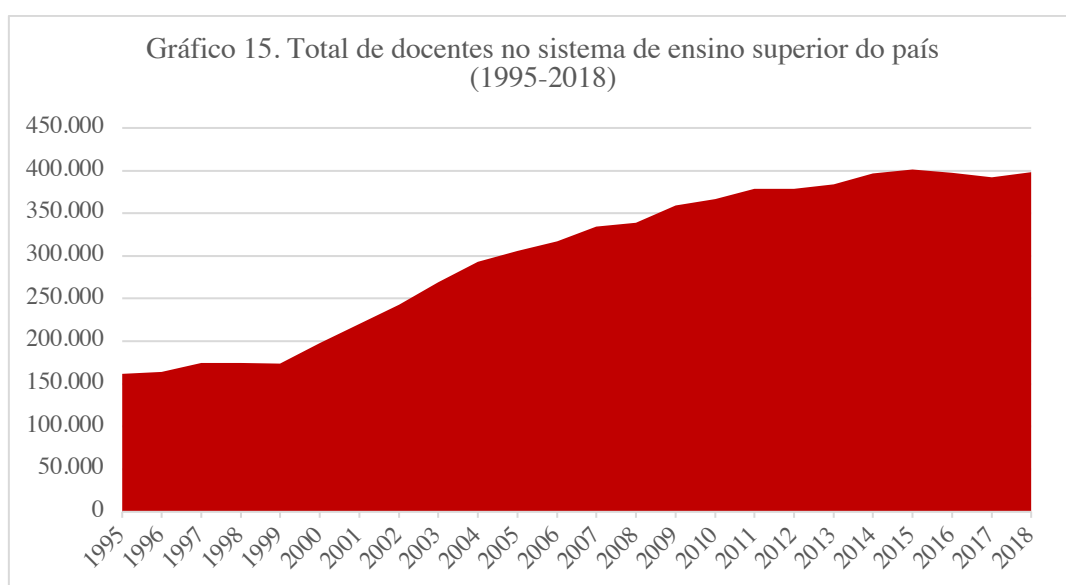
1995	161.645
1996	164.118
1997	174.481
1998	174.289
1999	173.836
2000	197.712
2001	219.947
2002	242.475
2003	268.816
2004	293.242
2005	305.960
2006	316.822
2007	334.688
2008	338.890
2009	359.089
2010	366.882
2011	378.257
2012	378.939
2013	383.683
2014	396.595
2015	401.299
2016	397.611

⁵ Afastados não inclui, vale notar, os aposentados.

2017	392.036
2018	397.893

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

O gráfico 15 parte dos dados da tabela 3 para ilustrar a expansão do número total de docentes atuantes no sistema de ensino superior entre 1995 e 2018. O objetivo é explicitar a tendência praticamente contínua de crescimento, que se observa a partir dos anos 2000 e, sobretudo, 2005, para desacelerar a partir de 2014 e retroceder em 2016 e 2017.



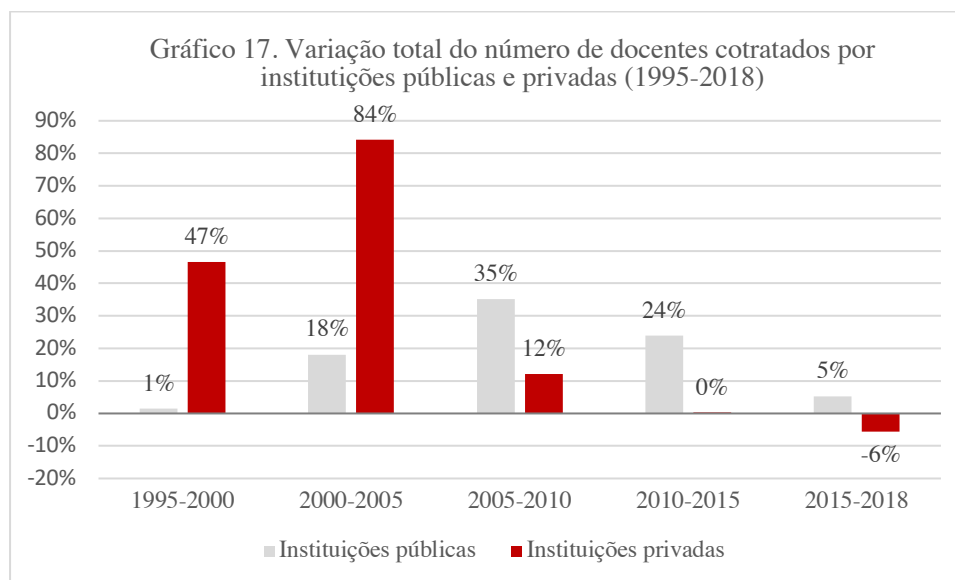
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Apesar do movimento geral ser de crescimento, como foi possível observar no caso das matrículas, a variação anual do número de docentes é muito diversa. Entre 1995 e 2000, contrastando com a expansão do número de instituições e matrículas que marca o período, o crescimento do número de docentes é mais tímido, chegando inclusive a registrar queda nos anos de 1997 e 1998. A partir dos anos 2000, porém, o crescimento anual do número de docentes se torna mais robusto, atingindo o pico de 26.341 novos docentes contratados em 2003. Desde então, a tendência geral é de alta até 2014, quando o crescimento desacelera, com destaque para o fato de que é apenas a partir de 2016, como dito, que o sistema registra uma redução mais substantiva do número de docentes.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Se os dados apresentados acima trabalham com o total de docentes atuantes no sistema, o gráfico 17, abaixo, subdivide esses docentes entre contratados por instituições públicas e privadas, ilustrando a variação total de cada um desses setores em diferentes períodos.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Os dados permitem entender melhor o que se passou no sistema brasileiro de ensino superior entre 1995 e 2018 considerando o trabalho docente, em especial as diferenças e paradoxos entre os diferentes períodos analisados neste artigo. Assim como aconteceu com o número de instituições e matrículas, entre 1995 e 2005, o crescimento

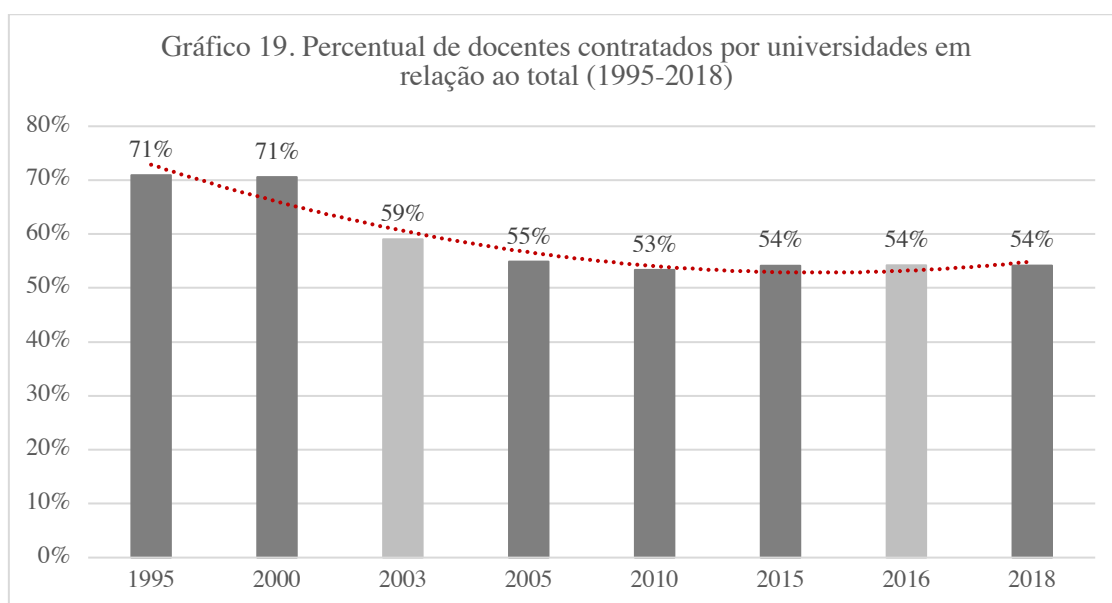
dos docentes contratados pelo setor privado foi maior do que o observado no setor público. A partir de 2005, porém, essa tendência se inverte e o crescimento passa a ocorrer a taxas maiores no setor público. Além disso, é importante notar que quando consideramos apenas o setor público, existe uma certa simetria entre o período de 1995-2000 e o período de 2015-2018: ambos são marcados por uma taxa de crescimento do emprego de docentes de ensino superior no setor público marcadamente baixa. Já o período que vai de 2000 a 2015, especialmente a partir de 2005, o crescimento dos docentes contratados pelo setor público se acelera, superando, como dito, a taxa de crescimento do setor privado. Quando consideramos apenas o setor privado, o cenário é distinto. Enquanto a década que vai de 1995 a 2005 é marcada por um forte crescimento dos docentes contratados pelo setor, essa tendência se inverte a partir de 2010, e particularmente a partir de 2015, quando o setor privado registra queda de 6% no total de docentes contratados.

É plausível supor que essa queda está relacionada ao processo que descrevemos anteriormente, de substituição das matrículas presenciais por matrículas de tipo EaD, que tendem a funcionar com uma taxa aluno/docente muito maior do que o ensino presencial. Isso significa dizer que o número absoluto e relativo de docentes trabalhado com EaD no Brasil, embora esteja aumentando, ainda é muito baixo quando comparado com o total de docentes dedicados ao ensino presencial. Isso se deve às próprias características da forma como a modalidade EaD foi implementada no país, ou seja, ligada a uma estratégia do setor privado de aumento de produtividade e lucratividade, por meio de uma economia de mão-de-obra. Na prática, caso se consolide a tendência de substituição do ensino presencial pelo ensino a distância tendo como modelo o padrão predominante no setor privado brasileiro, pautado na redução do número de docentes por aluno, é provável que isso represente não só uma profunda crise da profissão docente no país, como uma perda considerável de qualidade no ensino superior como um todo. Isso é grave sobretudo quando se considera que o Brasil experimentou, nos últimos anos, uma abertura do ensino superior para novas camadas sociais, com todas as implicações que esse processo traz. Em outras palavras, agora que essas novas camadas finalmente chegaram ao ensino superior, vamos testemunhar uma perda estrutural de qualidade desse nível de ensino?

Esse ponto é importante porque a relação professor/aluno é um indicador relevante do perfil institucional e da qualidade da atividade acadêmica desenvolvida. É por isso que as universidades – sobretudo as públicas – tendem a ter uma taxa de matrícula por docente menor do que as demais instituições privadas. Para se ter uma ideia, em 2018, a taxa

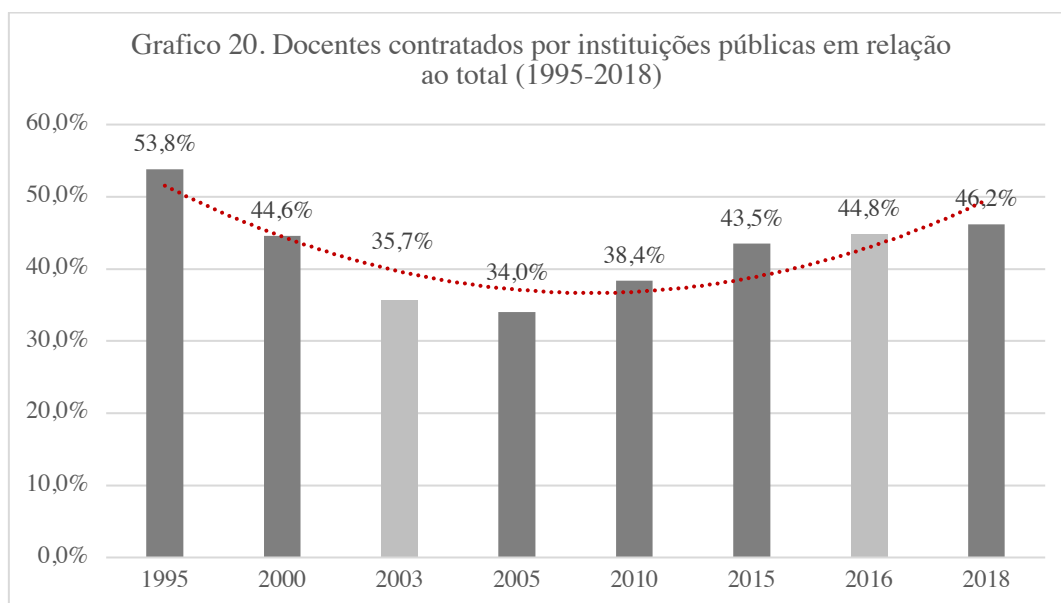
média de matrículas por docente nas universidades públicas era de 11,3 ao passo que nos centros universitários privados era de 24,4. Isso se deve ao fato de que, constitucionalmente inclusive, as universidades, em especial as públicas, devem zelar não só pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como se pautar pela autonomia e por princípios democráticos de autogestão. Isso explica porque o trabalho docente em instituições universitárias é mais complexo do que em outras instituições, não se limitando à simples função de ensino mas envolvendo, também, funções de pesquisa, extensão, coordenação pedagógica e administração universitária. Significa dizer que, nas instituições universitárias, os docentes acumulam diferentes funções e, portanto, se responsabilizam, em geral, por um número menor de alunos. Isso é verdade para as universidades públicas, mas também, em parte, para algumas universidades privadas que se constituíram tendo as públicas como modelo. É por isso que apesar de responder por cerca de 8% do total de instituições e 50% das matrículas, as universidades empregam, hoje, 54% dos docentes, conforme ilustra o gráfico 19.

Ou seja, apesar da forte diversificação do sistema brasileiro de ensino superior, a maioria dos docentes contratados ainda segue trabalhando em universidades. É verdade que esse percentual caiu ao longo do período analisado, já que os docentes de universidades representavam, em 1995, 71% do total, caindo progressivamente até 2005, para se estabilizar desde então na faixa de 55%. Mas também é verdade que, apesar disso, os professores universitários ainda são maioria entre os docentes do sistema de ensino superior, como mostra o gráfico abaixo.



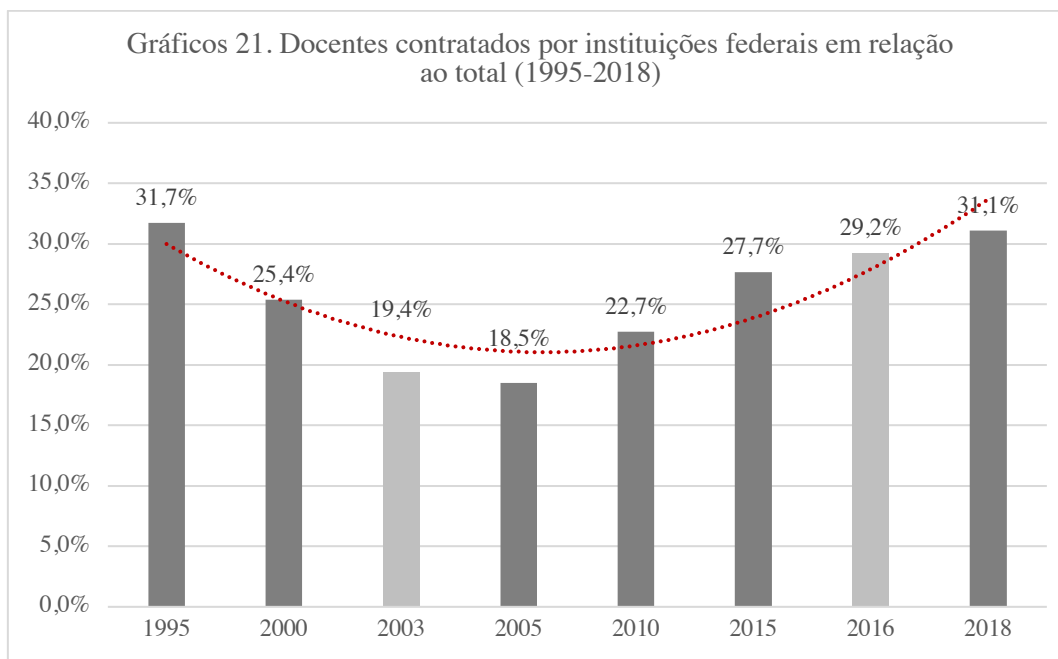
Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Ainda dessa perspectiva, é interessante notar que o que é verdade para as universidades em geral, é ainda mais verdade para as instituições públicas, que apesar de representarem, em 2018, cerca de 12% das instituições e 30% das matrículas, contratavam 46,2% dos docentes. E considerando-se a evolução no período, fica ainda mais evidente a tendência de queda da participação de docentes de instituições públicas em relação ao total entre 1995 e 2005, seguida de alta dessa mesma participação de 2005 a 2018. Lembrando que, por tudo o que foi analisado até aqui, é possível dizer que de 2005 a 2015, esse aumento esteve relacionado a um crescimento da contratação do setor público, ao passo que a partir de 2016, sobretudo à redução do número de docentes contratados pelo setor privado, como já analisado.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)
Elaboração: própria

Essa expansão dos docentes contratados por instituições públicas em relação ao total foi puxada, sobretudo, pelo movimento de expansão do corpo docente das instituições federais: em grande parte universidades, mas também institutos federais. É interessante notar que é na taxa de participação dos docentes contratados por instituições federais em relação ao total que fica mais evidente que o movimento de perda de espaço que se observa entre 1995 e 2005 – que fez o percentual de docentes de instituições federais cair de 31,7% do total para apenas 18,5% – foi revertido a ponto dessas recuperarem o mesmo patamar de 1995, respondendo por cerca de 31% do total de docentes contratados pelo sistema de ensino superior em 2018.



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP)

Elaboração: própria

Em suma, os dados analisados nesta seção mostram que, do ponto de vista exclusivo do trabalho docente, ainda é possível dizer que o sistema brasileiro de ensino superior é não só majoritariamente presencial e universitário, como fortemente público. Apesar do processo de expansão do sistema nacional de ensino superior ter sido puxado sobretudo pelo crescimento do setor privado não universitário, o fato é que, em 2018, 54% dos docentes atuavam em instituições universitárias e 46% eram contratados pelo setor público. Isso se explica seja porque a partir de 2005 o setor público voltou a crescer, seja porque, sobretudo a partir de 2016, o setor privado optou por uma estratégia de crescimento voltada ao ensino à distância com redução do número de docentes empregados no setor privado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar alguns dados do Censo Brasileiro de Ensino Superior que descrevem a expansão e a diversificação do ensino superior brasileiro entre 1995 e 2018. Como já descrito por grande parte da literatura que analisa o ensino superior brasileiro, esses dados confirmam que o sistema brasileiro se expandiu entre 1995 e 2003, sobretudo através do crescimento do setor privado e não universitário. Por outro lado, procurei mostrar que se é verdade que o setor privado se ampliou e consolidou a partir de

2003, foi também nesse período que se inverteu a tendência, predominante nos anos 1990, de redução do setor público, em particular com a retomada da expansão de instituições, vagas e matrículas, sobretudo no âmbito federal. Esse processo de expansão do setor público/federal, somado às políticas de democratização do acesso promovida sobretudo pela Lei de Cotas (no. 12.711/2012) e à interiorização das IES federais, promoveu mudanças importantes no ensino superior brasileiro, que ainda precisam ser mais bem compreendidas (Carlotto, 2018; 2019; Ridenti, 2018). Mas se é fato que isso não alterou a característica do ensino superior brasileiro ser marcado pelo forte predomínio do setor privado, com destaque para as instituições com fins lucrativos, controladas cada vez mais por grandes grupos empresariais, também é fato que a tendência do setor público perder espaço para o privado foi interrompida nesse período. Isso é especialmente verdadeiro quando se considera não só o perfil institucional do ensino superior, mas também as matrículas presenciais e o padrão de contratação do corpo docente.

Além disso, busquei dar um passo além analisando o processo de mudança do padrão de expansão do ensino superior a partir de 2016, um período ainda pouco considerado pela literatura. Olhando a partir de uma perspectiva de longo prazo, o triênio 2016-2018 que corresponde ao governo de Michel Temer se caracteriza por três processos que, juntos, trazem mudanças importantes para o ensino superior brasileiro, a saber: i) a redução do número de matrículas presenciais, sobretudo no setor privado; ii) a substituição dessas matrículas presenciais por matrículas na modalidade EaD e; iii) a redução do número de docentes contratados, também no setor privado. Se, por um lado, isso potencializou o processo de recuperação do espaço perdido pelo setor público na década anterior (1995-2005), sobretudo quando consideramos as matrículas presenciais e o número de docentes contratados que remonta a 2005 – ano que Fernando Haddad assume o Ministério da Educação e dá forma a uma política do PT para o ensino superior –, por outro lado, vistos em conjunto, esses dados sugerem que pode estar acontecendo uma mudança importante no ensino superior brasileiro a partir de 2016 – ano que marca a reversão da política anterior, com o fortalecimento do ensino privado de tipo EaD que conta com uma relação professor aluno muito maior até mesmo do que as altas taxas verificadas no setor privado presencial.

Essa reconstrução histórica coloca enormes desafios para quem pensa o ensino superior não só do ponto de vista educacional *stricto sensu*, mas considera, desde uma perspectiva de análise propriamente política, o papel que o nível superior de ensino cumpre para a estrutura social, por meio de processos de produção, reprodução ou

redução de desigualdades econômicas, sociais e políticas. Desse ângulo, abre-se toda uma agenda de pesquisa que deveria se ocupar em investigar, em primeiro lugar, qual foi o impacto político dos processos de expansão vertiginosa da educação superior brasileira a partir de 1995 e, marcadamente, a partir de 2005, quando ao lado da democratização quantitativa – ou seja, da simples expansão do sistema com diversificação institucional que rebaixa o efeito do acesso – passamos a ver políticas de democratização qualitativa – isso é, que passaram a abrir espaço para novas camadas sociais no “topo” do ensino superior, formado pelas universidades públicas do país (Carlotto, 2014; Dubet, 2015; Garcia & Poueau, 2003). Dessa mesma perspectiva, é preciso interrogar-se sobre o efeito, de um lado, da desaceleração da expansão do setor público de ensino a partir de 2016, sobretudo em função dos efeitos fiscais da Emenda Constitucional 95, e, de outro, da mudança de estratégia do setor privado, que diante da crise e das dificuldades ligadas às matrículas presenciais, como a redução do PROUNI e FIES, passou a priorizar a expansão de vagas e matrículas de tipo EaD, reduzindo, com isso, o número de docentes empregados e, conseqüentemente, ainda mais a qualidade do ensino ofertado.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 113-126, 2016.

ARUM, Richard; GAMORAN, Adam & SHAVIT, Yossi. *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

BARBOSA, Maria Ligia de O. (Org.). *Ensino Superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2016.

BLEIKLIE, Ivar; KOGAN, Maurice. Organization and governance of universities. *Higher Education Policy*, v. 20, p. 477-493, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

CARLOTTO, Maria Caraméz & GARCIA, Sylvia Gemignani. Novos saberes, novas hierarquias: disputas contemporâneas em torno da profissão acadêmica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p.1-19, 2018.

CARLOTTO, Maria Caraméz & Garcia, Sylvia Gemignani. O Brasil como “terreno de experimentação” da *accountability* universitária? A atuação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (1966-1987). In: *39º Encontro da Associação Nacional de Pós-*

graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2015, Caxambu. Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs, 2015.

CARLOTTO, Maria Caraméz. *Universitas semper reformanda? A Universidade de São Paulo e o discurso da gestão à luz da estrutura social*. 2014. 570f. Tese de Doutorado (em Sociologia), Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, São Paulo, 2014.

CARLOTTO, Maria Caraméz. Inevitável e imprevisível, o fortalecimento da direita para além da dicotomia ação e estrutura: o espaço internacional como fonte de legitimação dos Think Tanks latino-americanos. *Plural*, v. 25, n.1, p. 63-91, 2018.

CARLOTTO, Maria Caraméz. “Guerra em campo aberto: as disputas pela mudança estrutural do espaço intelectual brasileiro”. In: CASSIO, Fernando (Org.). *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019, p. 121-132.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob & AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do ensino privado. *Educação em revista*, v.31, n.4, p.49-72, 2016.

DUBET, François. Qual democratização do ensino superior? *Cadernos CRH*, v.28, n.74, p.255-266, 2015.

DURHAM, Eunice R. & SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, 110: 7-38, 2000.

GARCIA, Sandrine & POUPEAU, Frank. La mesure de la “démocratisation” scolaire. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 149, p. 74-87, 2003.

GARCIA, Sylvia Garcia & CARLOTTO, Maria Caraméz. Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-Leste. *Avaliação*, v. 18, p. 657-684, 2013.

HEDMO, Tina et al. “Is a organizational field of higher education emerging? Management education as an early example”. In: KRÜCKEN, Georg et al. (Eds.). *Towards a multiversity? Universities between global trends and national traditions*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2006.

HERINGER, Rosana R. Democratização da Educação Superior no Brasil: Novas Dinâmicas, Dilemas e Aprendizados. *Cadernos do GEA*, v. 7, p. 2-4, 2016.

HEY, Ana Paula. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Carlos: Edufscar, 2008.

MARTINS, Carlos Benedito. A formação de um sistema de ensino superior de massa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 7: 197-213, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito. O Ensino Superior Brasileiro na Década de Noventa: Uma Avaliação. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, p. 41-60, 2000.

NEVES, Clarissa Baeta; SAMPAIO, Helena & HERINGER, Helena. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n.12, 2018.

NEVES, Clarissa. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. *Tempo Social*, v.15, n. 1, p. 21-44, 2003.

RIDENTI, Marcelo. Mudanças culturais e simbólicas que abalaram o Brasil. *Plural*, v.25, n.1, p. 45-62, 2018.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, 2014.

SAMPAIO, Helena. *O ensino superior no Brasil - o setor privado*. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

SENKEVICS, Adriano Souza & MELLO, Usula Mattioli. O perfil discente nas universidades mudou pós-lei de cotas? *Cadernos de Pesquisa*, v.49, n.172, p. 184-208, 2019.

SENKEVICS, Adriano Souza. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. *Educação e Pesquisa*, v. 44, p. 1-23, 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *Educação e Sociedade*, v.36, n. 133, p. 867-889, 2015.