

**UNESCO**

**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**

**CNE**

**Conselho Nacional de Educação**

**Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1042.3**

**“Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”**

**Consultor: José Fernandes de Lima**

**Contrato nº SA- 403/2016**

**PRODUTO 1 – Documento técnico contendo estudo sobre novo marco legal para subsidiar o processo de avaliação e regulação das Universidades Públicas brasileiras, considerando a perspectiva da cooperação entre os sistemas nacional e estaduais de educação.**

**Brasília, março de 2017**

**José Fernandes de Lima**

# Sumário

Apresentação .....	3
I - Introdução .....	4
2 – Evolução recente do Ensino Superior no Brasil .....	5
2.1 –Crescimento do ensino de graduação .....	7
2.2 – Crescimento da pós-graduação .....	22
2.3 – Comportamento do segmento privado .....	25
2.4 – Comportamento do sistema público .....	25
2.4.1 – Instituições Federais .....	26
2.4.2 – Universidades Estaduais .....	30
2.4.3 – Instituições Municipais .....	34
2.5 – Outras considerações sobre o sistema público .....	38
3 – O Estado do Ensino Superior no Brasil .....	39
3.1 – O Ensino Superior em Números .....	39
3.2 – O Estado do Segmento Público .....	45
4 – Marco Regulatório da Educação Superior .....	47
5 – Organização e gestão das instituições de Ensino Superior .....	55
6 – Marcos regulatórios complementares .....	58
7 – Outras Considerações.....	61
REFERÊNCIAS .....	64

## **Apresentação**

Este trabalho foi realizado por solicitação da UNESCO no âmbito do Projeto CNE/UNESCO – 914BRZ0423 – Fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades da educação e ensino.

A contratação de uma consultoria especializada para “elaboração de estudos analíticos sobre o desenvolvimento de políticas de expansão, no âmbito das ações e perspectivas das universidades públicas brasileiras” atendeu aos objetivos do projeto no que diz respeito a “promoção de estudos e debates no Conselho Nacional de Educação para revisão de normas, e a proposição de reflexões que facilitem a indução de políticas educacionais em todas as etapas e modalidades de educação e ensino”.

O documento traz estudos sobre a possibilidade de construção de um novo marco legal para subsidiar o processo de avaliação e regulação das universidades públicas brasileiras que considere a perspectiva de cooperação entre os sistemas nacional e estaduais de educação.

Este primeiro volume (Produto I) traz um levantamento da evolução do sistema de ensino superior brasileiro nas duas últimas décadas; apresenta um mapa da situação atual; compara as atividades desenvolvidas pelos segmentos público e privado; e analisa as normas que regem as relações das universidades públicas com seus mantenedores – União, Estados e Municípios, na perspectiva da identificação de possíveis caminhos de cooperação entre os sistemas nacional e estaduais de educação.

## 1 - Introdução

Nos últimos anos, países de todas as partes do globo têm discutido o destino do ensino superior com vistas a sua adequação às transformações sociais e às novas demandas do mundo do trabalho. Nesse sentido, foram produzidos estudos sobre a gestão, o financiamento, sobre os benefícios e até sobre os objetivos gerais do ensino superior.

No contexto brasileiro, esse debate vem sendo ampliado desde a elaboração da Constituição Federal de 1988, passando pela elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e permeando os trabalhos da Conferência Nacional de Educação e as metas do Plano Nacional de Educação – 2014-2024.

Paralelamente, nesse período, vivenciamos transformações que contemplam a expansão do sistema, a implantação da cultura de avaliação e as mudanças nas formas de financiamento.

Diante dos novos desafios trazidos pelo PNE e diante das questões colocadas no plano internacional, resulta pertinente a realização de um debate sobre os objetivos do ensino superior, seu sistema de credenciamento, avaliação e regulação com a necessária distinção entre os papéis das instituições públicas e instituições privadas.

Esse documento analisa o panorama do ensino superior brasileiro, as transformações vivenciadas pelo mesmo nos últimos anos, os critérios de avaliação e regulação praticados, os papéis desempenhados pelas diferentes instituições de ensino superior; analisa os modelos institucionais vigentes, os marcos legais adjacentes, os constrangimentos administrativos a que são submetidas as instituições públicas de ensino e pesquisa, e discute possibilidades de ajustes nos marcos regulatórios adotados pelo Ministério da Educação como forma de promover a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro.

Alertamos ao longo de todo o documento que um marco legal que se proponha orientar a avaliação e regulação das universidades públicas brasileiras deve considerar, para além das necessidades de desenvolvimento de um sistema de ciência e tecnologia adequado às necessidades de país, as transformações que vêm acontecendo com os sistemas de ensino no plano global.

Cabe considerar que ambientes de crescimento econômico ou de retração da economia são definidores de desafios distintos. Uma coisa é pensar na definição de atribuições para educação superior num clima de crescimento econômico e outra bem distinta é pensar universidade para um regime de recessão econômica. Um ensino superior com pretensões de contribuir para o desenvolvimento social do país terá características diferentes de um sistema voltado unicamente para formação de mão de obra.

A discussão sobre o papel das universidades públicas – que não pode ser separada da discussão sobre o papel da educação superior em geral – tem ocorrido num quadro em que o Brasil, por um lado, ratifica seu interesse em garantir a oferta de educação de qualidade para todos e, por outro, enfrenta dificuldades econômicas para o desenvolvimento de suas políticas públicas.

A necessidade de discussão sobre a organização e o papel das universidades decorre, sobretudo, da constatação de que os níveis educacionais praticados nos dias atuais são insuficientes para alavancar o crescimento do país.

## **2 – Evolução recente do Ensino Superior no Brasil**

Nas últimas décadas, o ensino superior no Brasil passou por grandes transformações. Vivenciamos uma significativa expansão da oferta promovida, predominantemente, pelo sistema privado, a educação a distância teve sua participação ampliada, e os critérios de avaliação e regulação foram desenvolvidos. Como resultado da alta taxa de crescimento, aconteceram alguns efeitos colaterais tais como o aumento das vagas ociosas nas universidades privadas, a dificuldade de financiamento por parte dos estudantes, além do aumento da evasão e a diminuição da relação candidato/vaga. No segmento público, a relação candidato/vagas cresceu, mas o sistema foi acometido de crises administrativas e gerenciais.

Apesar de terem acontecido sem um planejamento formal, as transformações sofridas pelo ensino superior configuram, na visão de alguns especialistas, uma verdadeira revolução dessa etapa educacional.

Entre as iniciativas responsáveis pelo desatamento dessas transformações, destaca-se a mudança implementada nas Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação. As novas orientações abandonaram a ideia de currículo mínimo e passaram a definir as competências e habilidades necessárias para o exercício das profissões. Essa mudança transferiu a decisão sobre a organização dos cursos para as instituições de ensino superior e estimulou a diversificação dos cursos.

A adoção do novo formato de diretrizes possibilitou também a oferta de modalidades de cursos não tradicionais como os cursos de tecnólogo e os cursos sequenciais que se destinam a públicos específicos.

A ideia da avaliação institucional tomou vulto e foi incorporada pelo sistema de ensino superior como um mecanismo para melhoria da qualidade. Os gestores foram induzidos a adotar um comportamento mais rigoroso e profissional na organização de suas instituições de ensino superior.

Como consequência do processo de ampliação da oferta, as instituições, notadamente as instituições privadas, buscaram novos mercados e passaram a abrir campi em municípios do interior.

Novas exigências referentes a titulação dos professores fizeram com que as instituições passassem a contratar maior número de professores com doutorado, melhorando, dessa forma, a qualificação dos quadros docentes.

A identificação do ensino superior como negócio lucrativo provocou a atração de novos investimentos, realimentou o fluxo de crescimento do sistema e ampliou a diversificação da qualidade da oferta, introduzindo, também, algumas incertezas.

As alterações acima referidas trouxeram modificações no atendimento e na qualidade do sistema, com reflexo para a dimensão da oferta, o crescimento do

seguimento privado, a variação da demanda, a interiorização do atendimento, a valorização da pós-graduação e a diversificação das modalidades dos cursos.

## 2.1 - Crescimento do ensino de graduação

A ampliação da oferta dos cursos de graduação verificou-se tanto a partir do aumento do número de instituições como da criação de novos cursos.

A tabela 1 mostra o crescimento do número de instituições no período de 1997 a 2015 onde podemos verificar que o número total de instituições passou de 900, em 1997 para 2.364, em 2015 o que corresponde a um aumento percentual de 162,7%. Podemos verificar também que o crescimento do segmento privado foi de 200,3%, ao passo que o setor público cresceu apenas 39,8%. Essas variações também podem ser visualizadas no gráfico 1.

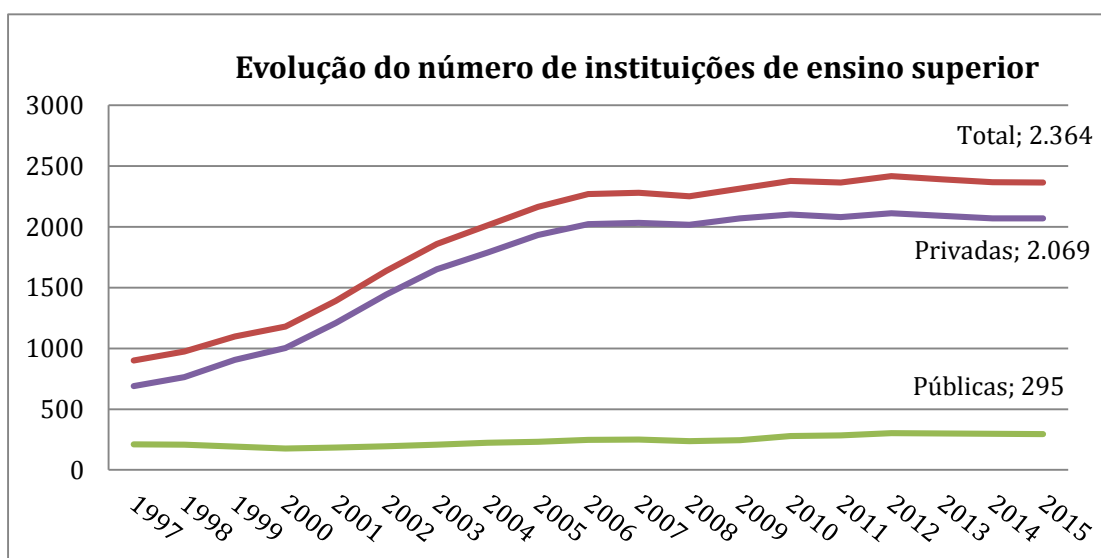
Tabela 1 - Evolução do número de instituições de ensino superior no período de 1997 a 2015 por categoria administrativa.

Ano	Total	Públicas	Privadas
1997	900	211	689
1998	973	209	764
1999	1.097	192	905
2000	1.180	176	1.004
2001	1.391	183	1.208
2002	1.637	195	1.442
2003	1.859	207	1.652
2004	2.013	224	1.789
2005	2.165	231	1.934
2006	2.270	248	2.022
2007	2.281	249	2.032

2008	2.252	236	2.016
2009	2.314	245	2.069
2010	2.378	278	2.100
2011	2.365	284	2.081
2012	2.416	304	2.112
2013	2.391	301	2.090
2014	2.368	298	2.070
2015	2.364	295	2.069

Fonte: INEP

Gráfico 1 – Evolução do número de instituições de ensino superior.



A tabela 2 mostra a evolução do número de instituições de ensino superior por organização acadêmica.

Tabela 2 – Evolução do número de instituições de ensino superior por organização acadêmica.

Ano	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF/cefet
-----	-------	---------------	---------------------------	------------	----------



1997	900	150	91	659	-----
1998	973	153	93	727	-----
1999	1.097	155	39	887	16
2000	1.180	186	127	1.966	35
2001	1.391	156	66	1.132	34
2002	1.637	162	77	1.345	53
2003	1.859	163	81	1.522	93*
2004	2.013	169	107	1.593	144*
2005	1.165	176	114	1.691	184*
2006	2.270	178	119	1.765	208*
2007	2.281	183	120	1.774	204*
2008	2.252	183	124	1.911	34
2009	2.314	186	127	1.966	35
2010	2.378	190	126	2.025	37
2011	2.365	190	131	2.004	40
2012	2.416	193	139	2.044	40
2013	2.391	195	140	2.016	40
2014	2.368	195	147	1.986	40
2015	2.364	195	149	1.980	40

Fonte: INEP

A tabela 3 mostra a evolução do número de instituições em função da localização – capital ou interior.

Tabela 3 – número de instituições por localização no período 1999 a 2015.

Ano	Total	Capital	Interior
1999	1.097	409	688
2000	1.180	435	745
2001	1.391	510	881
2002	1.637	592	1.045
2003	1.859	665	1.194
2004	2013	719	1.294
2005	2.165	769	1.396
2006	2.270	811	1.459
2007	2.281	825	1.556
2008	2.252	811	1441
2009	2.314	839	1.475
2010	2.378	826	1.552
2011	2.365	819	1.546
2012	2.416	846	1.570
2013	2.391	841	1.550
2014	2.368	845	1.523
2015	2.364	846	1.518

Fonte: INEP

A tabela 4 mostra o crescimento do número de cursos presenciais por categoria administrativa. Podemos verificar que o número total de cursos presenciais passou de 6.132, em 1997 para 32.028, em 2015, ou seja, teve um crescimento de 422,3%. Analisando o crescimento por categoria administrativa, encontramos que o sistema privado cresceu 531,4%, bem mais que o sistema público cujo crescimento foi de 283,5%.

Tabela 4 – Evolução do número de cursos de graduação presenciais por categoria administrativa no período 1997 a 2015.

Ano	Total	Públicas	Privadas
1997	6.132	2.698	3.434
1998	6.950	2.970	3.980
2000	10.585	4.021	6.564
2001	12.155	4.401	7.754
2002	14.399	5.252	9.147
2003	16.453	5.662	10.791
2004	18.644	6.268	12.382
2005	20.407	6.191	14.216
2006	22.101	6.549	15.552
2007	23.488	6.596	16.892
2008	24.719	6.772	17.947
2009	27.827	8.228	19.599
2010	28.577	8.821	19.756
2011	29.376	9.368	20.008
2012	30.718	10.394	20.324
2013	32.791	10.344	20.447
2014	31.513	10.609	20.904
2015	32.028	10.347	21.681

Fonte: INEP

A tabela 5 mostra o número de cursos presenciais por organização acadêmica. O Gráfico 2 mostra essa mesma variação no período 2001 a 2015.

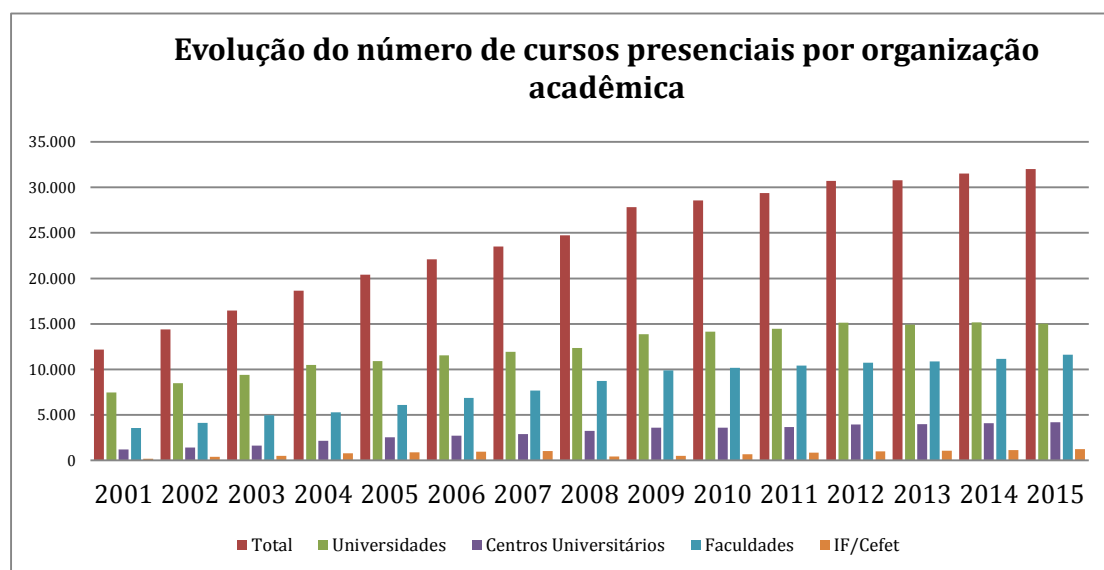
Tabela 5 – Evolução do número de cursos presenciais por organização acadêmica

Ano	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF/Cefet
2001	12.155	7.466	1.183	3.543	183
2002	14.399	8.486	1.413	4.124	373
2003	16.453	9.396	1.618	4.944	495
2004	18.644	10.475	2.134	5.277	758
2005	20.407	10.892	2.542	6.092	881
2006	22.101	11.552	2.717	6.873	959
2007	23.488	11.936	2.880	7.652	1.020
2008	24.719	12.351	3.238	8.725	405
2009	27.827	13.865	3.580	9.897	485
2010	28.577	14.144	3.576	10.177	680
2011	29.376	14.453	3.664	10.426	833
2012	30.718	15.113	3.928	10.714	963
2013	30.791	14.909	3.956	10.879	1.047
2014	31.513	15.156	4.084	11.146	1.127
2015	32.028	15.018	4.189	11.593	1.228

Fonte: INEP

O gráfico 2 apresenta a variação do número de cursos presenciais oferecidos pelas universidades, centros universitários, faculdades e IFs.

Gráfico 2 – Evolução do número de cursos presenciais.



A tabela 6 mostra o número de cursos por localização.

Tabela 6 – Evolução do número de cursos por localização (capital, interior)

Ano	Total	Capital	Interior
2000	10.585	3.779	6.806
2001	12.155	4.294	7.861
2002	14.399	4.909	9.490
2003	16.453	5.633	10.820
2004	18.644	6.273	12.371
2005	20.407	7.028	13.379
2006	22.101	7.560	14.541
2007	23.488	8.159	15.329
2008	24.719	8.732	15.987
2009	27.827	10.386	17.441
2010	28.577	10.689	17.888
2011	29.376	10.882	18.494
2012	30.718	11.411	19.307

2013	30.791	11.388	19.403
2014	31.513	11.625	19.888
2015	32.028	12.017	20.011

Fonte: INEP

A tabela 7 mostra o crescimento do número de cursos de graduação presenciais, por grau acadêmico (Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico)

Tabela 7 – Evolução do número de cursos de graduação por grau acadêmico.

Ano	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico
2010	29.507	16.586	7.922	4.999
2011	30.420	17.031	7.911	5.478
2012	31.866	17.703	8.194	5.969
2013	32.049	17.905	7.920	6.224
2014	32.878	18.609	7.856	6.413
2015	33.501	19.254	7.629	6.618

Fonte: INEP

A tabela 8 mostra o crescimento do número de cursos de graduação, segundo a modalidade de ensino, onde verifica-se que o número de cursos a distância teve, no período 2002 a 2015, um crescimento de 3.102%.

Tabela 8 – crescimento do número de cursos por modalidade no período 2002 a 2015.

Ano	Total	Presencial	a Distância
2002	14.445	14.399	46
2003	16.505	16.453	52
2004	18.751	18.644	107
2005	20.596	20.407	189
2006	22.450	22.101	349

2007	23.896	23.488	408
2008	25.366	24.719	647
2009	28.671	27.827	844
2010	29.507	28.577	930
2011	30.420	29.376	1.044
2012	31.866	30.718	1.148
2013	32.049	30.791	1.258
2014	32.878	31.513	1.365
2015	33.501	32.028	1.473

Fonte: INEP

O crescimento do número de matrículas seguiu a mesma lógica do crescimento do número de instituições e de cursos indicando a ampliação das vagas guardou em média uma boa relação com a demanda. A tabela 9 mostra a evolução do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa.

O crescimento percentual da matrícula no período 1997 a 2015 foi de 241%. O crescimento no setor privado foi de 305%, enquanto no setor público foi de 140%. O comportamento dessa variação pode ser visualizado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Comparação do crescimento das matrículas nas instituições públicas e privadas.

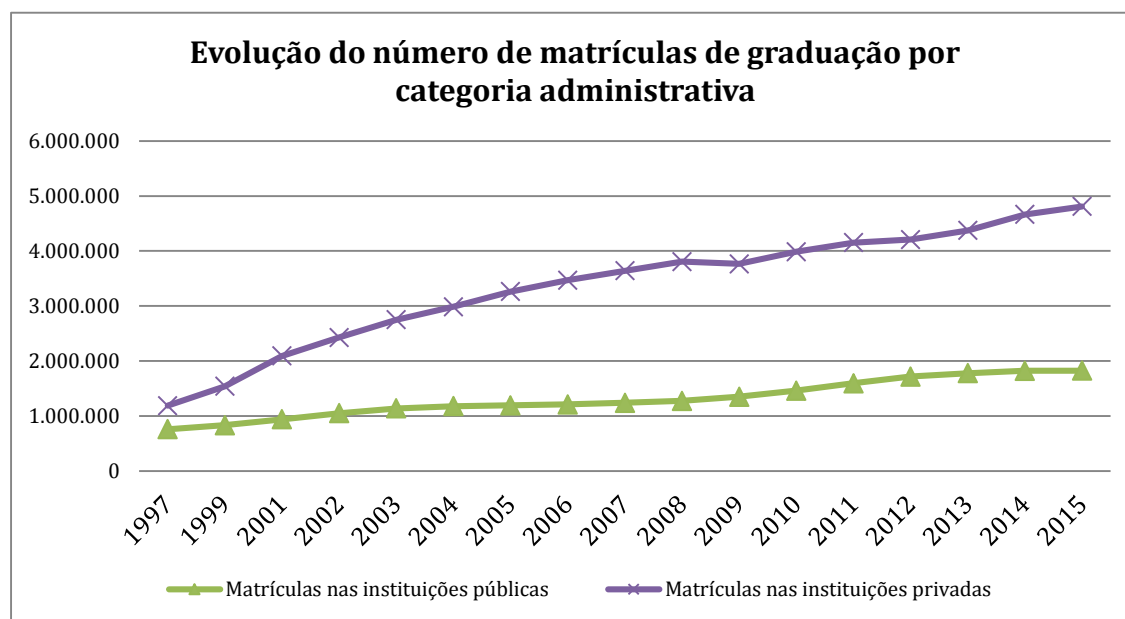


Tabela 9 – Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa

Ano	Total	Matrículas nas instituições públicas	Matrículas nas instituições privadas
1997	1.945.615	759.182	1.186.433
1999	2.369.945	832.022	1.537.923
2001	3.030.754	939.225	2.091.529
2002	3.479.913	1.051.655	2.428.258
2003	3.887.022	1.136.370	2.750.652
2004	4.163.733	1.178.328	2.985.405
2005	4.453.156	1.192.189	3.260.967
2006	4.676.646	1.209.304	3.467.342
2007	4.880.381	1.240.968	3.639.413
2008	5.080.056	1.273.965	3.806.091
2009	5.115.896	1.351.168	3.764.728



2010	5.449.120	1.461.696	3.987.424
2011	5.746.762	1.595.391	4.151.371
2012	5.923.836	1.715.752	4.208.086
2013	6.152.405	1.777.974	4.374.431
2014	6.486.171	1.821.629	4.664.542
2015	6.633.545	1.823.752	4.809.793

Fonte: INEP

Os maiores volumes de matrículas ficaram a cargo das universidades e das faculdades isoladas. As contribuições dos IF/cefets e do centros universitários foram menores. A tabela 10 mostra o número de matrículas segundo a organização acadêmica

Tabela 10 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo a organização acadêmica das instituições.

Ano	Total	Universidades	Centros	Faculdades	IF/Cefet
2002	3.479.913	2.150.659	450.315	855.760	43.179
2003	3.887.022	2.276.281	501.108	1.049.926	59.707
2004	4.163.733	2.368.717	614.913	1.102.671	76.432
2005	4.453.156	2.469.778	674.927	1.225.322	83.219
2006	4.676.646	2.510.396	727.909	1.340.204	98.137
2007	4.880.381	2.644.187	680.938	1.447.118	108.138
2008	5.080.056	2.685.628	720.605	1.632.888	40.935
2009	5.115.898	2.715.720	711.328	1.634.115	54.733
2010	5.449.120	2.808.974	741.631	1.828.943	68.572
2011	5.746.762	2.933.555	774.862	1.955.328	83.017
2012	5.923.838	3.009.846	829.790	1.986.263	97.939
2013	6.152.405	3.082.155	863.941	2.094.641	111.668

2014	6.486.171	3.205.001	963.760	2.194.122	123.288
2015	6.633.545	3.274.864	1.011.996	2.211.214	135.471

Fonte: INEP

A tabela 11 mostra o crescimento do número de matrículas por localização (capital/interior).

Tabela 11 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presenciais por localização.

Ano	Total	Capital	Interior
2001	3.030.754	1.411.494	1.619.260
2002	3.479.913	1.585.553	1.894.360
2003	3.887.022	1.775.799	2.111.223
2004	4.163.733	1.871.234	2.292.499
2005	4.453.156	1.982.385	2.470.771
2006	4.676.646	2.096.910	2.579.736
2007	4.880.381	2.211.982	2.668.399
2008	5.080.056	2.318.204	2.761.852
2009	5.115.896	2.433.016	2.682.880
2010	5.449.120	2.590.888	2.858.232
2011	5.746.762	2.713.589	3.033.173
2012	5.923.838	2.778.286	3.145.552
2013	6.152.405	2.888.705	3.263.700
2014	6.486.171	3.013.758	3.472.413
2015	6.633.545	3.066.056	3.567.489

Fonte: INEP

O leque de cursos oferecidos pode ser subdividido em três grandes grupos- cursos de bacharelado, cursos de licenciatura e cursos tecnológicos que atribuem

aos graus acadêmicos de mesma nomenclatura. A tabela 12 mostra a evolução do número de matrículas de graduação presenciais segundo o grau acadêmico, no período 2010 a 2015.

Tabela 12 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo o grau acadêmico.

	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Outros
2010	5.449.120	3.958.544	928.748	545.844	15.984
2011	5.746.762	4.196.423	926.780	606.564	16.995
2012	5.923.838	4.344.030	916.593	640.583	22.532
2013	7.305.977	4.912.310	1.374.174	995.746	23.747
2014	6.486.171	4.892.907	925.942	645.125	22.197
2015	6.633.545	5.080.073	906.930	617.468	29.074

Fonte: INEP

A oferta de cursos a distância prescrita na LDB teve sua implantação de forma mais tardia, porém o número de matrículas nessa modalidade vem crescendo significativamente. A tabela 13 mostra a evolução do número de matrículas de graduação, segundo a modalidade de ensino. Essa tabela possibilita visualizar o papel desempenhado por cada modalidade ao longo do período estudado. Enquanto o número de matrículas presenciais cresceu

Tabela 13 – evolução do número de matrículas de graduação, segundo a modalidade de ensino.

Ano	Presencial	a Distância
2002	3.474.913	40.714
2003	3.887.022	49.911
2004	4.163.733	59.611
2005	4.453.156	114.642
2006	4.676.646	207.206

2007	4.880.381	369.766
2008	5.080.056	727.961
2009	5.115.898	838.125
2010	5.449.120	930.179
2011	5.747.762	992.927
2012	5.923.838	1.113.850
2013	6.152.405	1.153.572
2014	6.486.171	1.341.842
2015	6.633.545	1.393.752

Fonte: INEP

O estudo das tabelas anteriores mostra que para o crescimento geral da oferta no período concorreram, além do aumento do número de instituições, a diversificação dos cursos e a ampliação da oferta no interior.

O crescimento das instituições privadas deu-se num percentual mais elevado do que o verificado no segmento público. O número de instituições privadas passou de 689 para 2069, um aumento de 203%. Enquanto isso, o número de instituições públicas teve um crescimento de apenas 43%. Passou de 211 para 295.

Analisando o crescimento do conjunto por localização, verificamos que o crescimento no interior foi de 125%, ou seja, ligeiramente superior aos 105% de crescimento nas capitais. O crescimento de 517% do número de cursos oferecidos pelo setor privado foi superior ao do setor público que registrou a cifra de 302%.

Outro fator determinante foi o investimento na modalidade educação a distância cujas matrículas cresceram mais de 3000% de 2002 a 2015.

No tocante a qualidade do ensino, verificamos duas contribuições em sentidos opostos. De um lado, houve o aumento do percentual de professores que

detêm titulação de mestre ou doutor. De outro lado, o número de vagas oferecidas pelo segmento privado atingiu valores que superam o número de formado no ensino médio, trazendo como consequência uma diminuição na razão candidato/vaga nos exames de seleção.

O fato da razão candidato/vaga diminuir faz com que as instituições de ensino superior recebam estudantes menos preparados e, em consequência, tenham mais dificuldades para obtenção de bons resultados na formação final dos profissionais.

A tabela 14 mostra a evolução do número de vagas ofertadas, do número de inscritos e de ingressos no período 2002 a 2015. Podemos verificar que apesar do número de vagas apresentar um crescimento constante, a relação candidato vaga decresceu de 2002 a 2008 e voltou a crescer de 2008 a 2015.

Tabela 14 – Evolução do número de candidatos por vaga nos exames de seleção para o ensino superior.

Ano	Número de Vagas ofertadas	Número de inscritos	Razão candidato/vaga	Número de ingressos
2002	1.773.087	4.984.409	2,81	1.205.140
2003	2.002.733	4.900.023	2,45	1.262.954
2004	2.320.421	5.053.992	2,19	1.303.110
2005	2.435.987	5.060.956	2,08	1.397.281
2006	2.629.598	5.181.699	1,97	1.448.509
2008	2.985.137	5.534.689	1,85	1.505.819
2009	3.164.679	6.223.430	1,97	1.511.388
2010	3.120.192	6.696.902	2,15	1.590.212
2011	3.228.671	9.166.587	2,84	1.686.854
2012	3.324.407	10.927.775	3,29	1.970.392

2013	3.429.715	11.945.079	3,48	1.951.696
2014	3.545.294	13.245.796	3,73	2.110.766
2015	3.754.284	14.026.122	3,74	1.944.178

Fonte: INEP

## 2.2 - Crescimento da Pós-graduação

Ao lado da ampliação dos cursos de graduação, houve um grande crescimento dos cursos de pós graduação. O número de cursos de pós-graduação stricto sensu cresceu significativamente no período 1998 a 2015.

A tabela 15 mostra a evolução do número de programas de pós-graduação (responsáveis pela oferta dos cursos de mestrado e doutorado) no período 1998 a 2015 onde pode ser verificado que o crescimento no período foi de 210,2%. Esse crescimento pode ser visualizado no gráfico 4.

Gráfico 4 - Evolução do número de programas de pós - graduação.

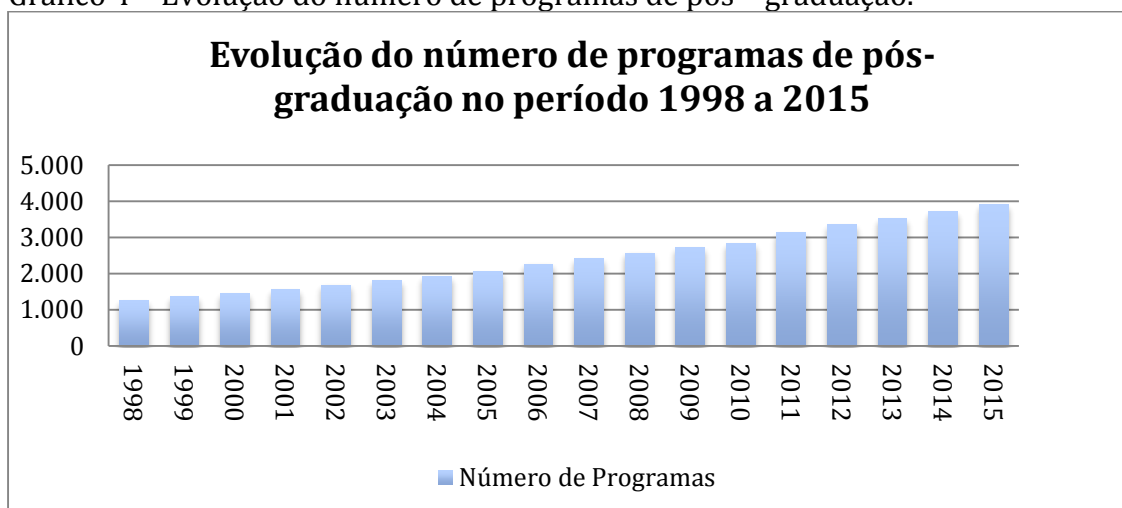


Tabela 15 - Evolução do número de programas de pós-graduação no período 1998 a 2015

Ano	Número de Programas
1998	1.259

1999	1.363
2000	1.439
2001	1.550
2002	1.685
2003	1.818
2004	1.930
2005	2.057
2006	2.265
2007	2.408
2008	2.567
2009	2.718
2010	2.840
2011	3.128
2012	3.342
2013	3.535
2014	3.729
2015	3.905

Fonte: GEOCAPE

A tabela 16 mostra o número total de matrículas nos cursos de pós-graduação stricto sensu.

Tabela 16 – Evolução do número total de matrículas (mestrado + mestrado profissional + doutorado)

Ano	Número de matrículas
1998	76.084
1999	85.276
2000	94.456
2001	100.443
2002	106.068
2003	112.229
2004	116.260
2005	124.048
2006	132.420
2007	141.661
2008	150.118
2009	161.068
2010	173.412
2011	189.635
2012	203.717
2013	217.398
2014	233.459
2015	251.681

Fonte: GEOCAPES

A tabela 17 mostra o número de matrículas nos cursos de pós-graduação por nível e modalidade de ensino no período 1998 a 2015. Verifica-se que o crescimento das matrículas de mestrado no período foi de 146%. No doutorado, o crescimento foi de 283%. O mestrado profissional só passou a ser computado separadamente a partir de 1999 quando a contagem indicou uma matrícula de 589 alunos. Em 2015, o número de matrículas no mestrado profissional foi de 27.865. esses números indicam um crescimento percentual de 4.630%.

Tabela 17 – Evolução do número de matrículas nos cursos de pós –graduação por nível e modalidade de ensino no período 1998 a 2015

Ano	Número de matrículas nos cursos de mestrado	Número de matrículas nos cursos de doutorado	Número de matrículas nos cursos de mestrado profissional
1998	49.387	26.697	-----
1999	54.792	29.895	589
2000	60.425	32.895	1.131
2001	62.353	35.900	2.956
2002	63.990	37.728	4.350
2003	66.951	40.213	5.065
2004	69.190	41.261	5.809
2005	73.805	43.942	6.301
2006	79.050	46.572	6.978
2007	84.356	49.667	7.638
2008	88.295	52.750	9.073
2009	93.016	57.917	10.135
2010	98.611	64.588	10.213
2011	105.240	71.890	12.505
2012	109.515	79.478	14.724
2013	110.516	88.468	18.414
2014	115.552	95.315	22.592
2015	121.541	102.365	27.865

Fonte: GEOCAPES

### 2.3 – Comportamento do seguimento privado



As modificações promovidas nas normas educacionais afetaram de maneira diferenciada os segmentos público e privado. Enquanto o segmento público se viu encurralado nas normas burocráticas decorrentes de legislações laterais, o segmento privado aproveitou a flexibilização patrocinada pelo Ministério da Educação e promoveu uma significativa ampliação de suas atividades. Os números mostrados nas seções anteriores atestam essa vantagem competitiva do sistema privado sobre o sistema público.

O número de instituições superiores do sistema privado passou de 689, em 1997 para 2.069, em 2015 o que corresponde a um crescimento de 200%. No mesmo período, crescimento do número de cursos foi de 531%. Passou de 3.434 para 21.681. As matrículas seguiram um caminho semelhante pois passaram de 1.186.433, em 1977 para 4.809.793, em 2015. Um aumento de 305%.

Nesse período, as instituições privadas investiram na profissionalização da gestão, ampliaram a oferta no interior e investiram na modalidade educação a distância. Além disso, diversificaram a oferta de cursos e investiram fortemente nos cursos das áreas que apresentam maior retorno financeiro, a exemplo dos cursos de Direito, Administração e Pedagogia. O fantasma da inadimplência foi enfrentado com a ajuda do Ministério da Educação que criou os programas PROUNI e FIES.

O número de programas de pós-graduação nas instituições privadas passou de 115, em 1998 para 715, em 2015 o que corresponde a um crescimento de 521,7%.

#### **2.4 - Comportamento do sistema público**

Do mesmo modo que o sistema privado, o segmento público não é uniforme. Há uma significativa heterogeneidade no que se refere aos tamanhos e as formas de administração. Há também diferenças no tocante ao relacionamento das instituições com os mantenedores- União, Estado ou Município, muito embora existam dificuldades comuns. Diante das dificuldades financeiras sofridas pelos

estados e municípios, as universidades estaduais e municipais têm sofrido restrições, notadamente no que se refere a contratação de pessoal, em grau maior do que as universidades federais.

#### **2.4.1 - Instituições Federais**

Nessa seção, identificamos como instituições federais de ensino superior as Universidades, Faculdades e Institutos Federais de Educação Superior mantidos pela União. A evolução do número de instituições federais no período 2002 a 2015 está mostrada na tabela 18. O crescimento no período foi de 46,6%.

Tabela 18 - Evolução do número de instituições federais de ensino superior

Ano	Número de Instituições
2002	73
2003	83
2004	87
2005	97
2006	105
2007	106
2008	93
2009	94
2010	99
2011	103
2012	103
2013	106
2014	107
2015	107

Fonte: GEOCAPES

A tabela 19 mostra a evolução do número de cursos de graduação presenciais oferecidos pelas instituições federais de ensino superior.

Tabela 19 – Evolução do número de cursos de graduação presenciais oferecidos pelas instituições federais de ensino superior no período 2002 a 2015.

Ano	Número de cursos oferecidos
2002	2.316
2003	2.392
2004	2.450
2005	2.449
2006	2.785
2007	3.030
2008	3.235
2009	4.368
2010	5.024
2011	5.357
2012	5.653
2013	5.655
2014	5.879
2015	6.018

Fonte: GEOCAPES

A tabela 20 mostra a evolução das matrículas nas instituições federais de ensino superior no período 2002 a 2015. O crescimento verificado no período foi de 113%.

Tabela 20 – Evolução do número de matrículas nas instituições federais de ensino superior no período 2002 a 2015.

Ano	Número de matrículas
-----	----------------------

2002	531.634
2003	567.101
2004	574.584
2005	579.587
2006	589.821
2007	615.542
2008	643.101
2009	752.847
2010	833.934
2011	927.086
2012	985.202
2013	1.045.507
2014	1.083.586
2015	1.133.172

Fonte: INEP

### **Crescimento da pós graduação nas instituições federais de ensino superior**

A tabela 21 mostra a evolução do número de programas de pós-graduação nas instituições federais de ensino superior. O aumento foi de 198,5%.

Tabela 21 – Evolução do número de programas de pós-graduação nas instituições federais de ensino superior no período 1998 a 2015.

Ano	Número de programas de pós-graduação.
1998	747
1999	793
2000	822

2001	863
2002	915
2003	990
2004	1.052
2005	1.104
2006	1.206
2007	1.280
2008	1.380
2009	1.479
2010	1.579
2011	1.781
2012	1.913
2013	2.029
2014	2.139
2015	2.230

Fonte: GEOCAPES

A ampliação do sistema de ensino superior teve contribuições diversas por parte dos diferentes segmentos públicos e privados. O recorte das universidades federais mostra um comportamento que pode ser dividido em duas etapas. No período 1977 a 2004, as universidades federais viveram um grande embate com o Governo Federal e, em consequência, viveram um período no qual sofreram muitas críticas. Como resultado do embate, as universidades federais sofreram vários constrangimentos, a exemplo da falta de recursos financeiros, da falta de liberdade para administrar e da falta de autorização para contratação de pessoal. A irregularidade na liberação das verbas orçamentárias provocou a interrupção de várias atividades.

No momento que se seguiu ao ano de 2004, houve um crescimento decorrente da implantação do Programa de Apoio a Expansão e Reforma das

Instituições Federais – REUNI. Nesse segundo período, foram criadas 18 universidades e foram criados os Institutos Federais de Educação com missão de oferecer ensino superior.

No que se refere a pós-graduação, as universidades federais, por possuírem quadros de professores com maior titulação, tiveram maior facilidade para criação de cursos e acesso a recursos disponibilizados pela CAPES.

Um histórico das políticas voltadas para as instituições federais de ensino superior será abordado no Produto II.

#### **2.4.2 – Universidades Estaduais**

As universidades estaduais e municipais pertencem aos sistemas estaduais e são fiscalizadas por regras próprias dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

Os sistemas estaduais não constituem um todo homogêneo. Consta-se a coexistência de universidades grandes e bem estruturadas com universidades novas que padecem da falta de infraestrutura. Enquanto o sistema estadual paulista possui universidades como USP e UNICAMP que possuem os melhores quadros do Brasil e aparecem nas melhores posições do ranking nacional, outros sistemas estaduais possuem instituições que ainda não oferecem nenhum curso de mestrado nem de doutorado.

Guardada a questão da heterogeneidade, o número de universidades estaduais cresceu no período 2002 a 2015, como pode ser verificado na tabela 22. O crescimento foi de 84,6%.

Tabela 22 – Evolução do número de instituições estaduais no período 2002 a 2015.

Ano	Número de Instituições
2002	65
2003	65

2004	75
2005	75
2006	83
2007	82
2008	82
2009	84
2010	108
2011	110
2012	116
2013	119
2014	118
2015	120

Fonte: INEP

A tabela 23 mostra a evolução do número de cursos oferecidos pelas universidades estaduais no mesmo período. O crescimento percentual foi de 41,3%.

Tabela 23 – Evolução do número de cursos de graduação oferecidos pelas universidades estaduais.

Ano	Número de cursos
2002	2.556
2003	2.788
2004	3.294
2005	3.171
2006	3.188
2007	2.943
2008	2.897
2009	3.126

2010	3.180
2011	3.248
2012	3.554
2013	3.524
2014	3.589
2015	3.612

Fonte: INEP

A tabela 24 mostra a evolução do número de matrículas nas universidades estaduais.

Tabela 24 – Evolução do número de matrículas nas universidades estaduais.

Ano	Número de Matrículas
2002	415.569
2003	442.706
2004	471.661
2005	477.349
2006	481.756
2007	482.814
2008	490.235
2009	480.145
2010	524.698
2011	548.202
2012	560.505
2013	557.588
2014	576.668
2015	574.645



Fonte: INEP

A tabela 25 mostra a evolução do número de programas de pós-graduação nas universidades estaduais no período 1998 a 2015. Crescimento de 134,5%.

Tabela 25 – Evolução do número de programas de pós-graduação nas universidades estaduais.

Ano	Número de programas
1998	397
1999	424
2000	442
2001	470
2002	491
2003	516
2004	526
2005	553
2006	597
2007	620
2008	647
2009	677
2010	703
2011	741
2012	784
2013	845
2014	887
2015	931

Fonte: GEOCAPES

Para além do surgimento de novas instituições e do aumento do número de cursos e de matrículas, verificamos que as dificuldades enfrentadas pelas instituições estaduais variam significativamente com as condições econômicas, políticas e administrativas dos estados. Os mecanismos de aquisição de bens e de contratação de pessoal seguem as mesmas regras aplicadas para as universidades federais, consideradas restritivas. Essas regras funcionam como diminuidoras da agilidade administrativa e têm reflexos nos processos pedagógicos. Alguns estados a exemplo de São Paulo buscaram o caminho da autonomia universitária com garantia de financiamento mediante a destinação de um percentual dos impostos, enquanto isso, outros estados optaram pela diminuição das atividades ou pelo constrangimento referente à ampliação das atividades.

Um fato merecedor de destaque é a adesão das universidades estaduais ao sistema federal de avaliação e regulação definido pelo SINAES, fato esse que implica em maior uniformidade das regras de regulação do sistema de ensino superior.

### **2.4.3 – Instituições Municipais**

As instituições municipais de ensino superior são, de longe, aquelas que enfrentam as maiores dificuldades. Foram criadas pelos municípios como fundações públicas de direito privado, mas continuam dependendo de recursos municipais. A configuração administrativa adotada mostra-se um obstáculo quando essas instituições desejam acessar programas de incentivos do MEC, a exemplo do PROUNI.

As dificuldades administrativas são refletidas na evolução do número de instituições, de cursos e de matrículas conforme pode ser verificado nas tabelas 26, 27 e 28. A tabela 26 mostra a variação do número de municipais no período 2002 a 2015.

Tabela 26 – Evolução do número de instituições municipais de ensino superior.

Ano	Número de instituições municipais
-----	-----------------------------------

2002	57
2003	59
2004	62
2005	59
2006	60
2007	61
2008	61
2009	67
2010	71
2011	71
2012	85
2013	76
2014	73
2015	68

Fonte: INEP

A evolução do número de cursos oferecidos pelas instituições municipais de ensino superior está mostrada na tabela 27 onde se pode verificar um crescimento constante até 2014 seguido de um decréscimo em 2015.

Tabela 27 – Evolução do número de cursos de graduação oferecidos pelas universidades municipais.

Ano	Número de Cursos
2002	380
2003	482
2004	518
2005	571
2006	576

2007	623
2008	640
2009	734
2010	617
2011	763
2012	1.187
2013	1.165
2014	1.045
2015	717

Fonte: INEP

Como mostra a tabela 28, o número de matrículas cresceu inicialmente até o ano de 2008, apresentou uma queda acentuada em 2009 e 2010, voltou a crescer de 2011 a 2013, tendo voltado a decrescer a partir de 2014. Essa oscilação parece refletir as dificuldades administrativas do segmento, visto que variações semelhantes foram constatadas no número de instituições e de cursos.

Tabela 28 – Evolução das matrículas nos cursos de graduação presenciais nas universidades municipais.

Ano	Número de matrículas
2002	104.452
2003	126.563
2004	132.083
2005	135.253
2006	137.727
2007	142.612
2008	140.629
2009	118.176

2010	103.064
2011	120.103
2012	170.045
2013	174.879
2014	161.375
2015	115.935

Fonte: INEP

A tabela 29 mostra a evolução do número de programas de pós-graduação nas universidades municipais. Embora seja muito pequeno em comparação com os números de outros segmentos, os programas de pós-graduação nas instituições municipais teve, de 1999 a 2015, um crescimento contínuo.

Tabela 29 – Evolução do número de programas de pós-graduação nas universidades municipais.

Ano	Número de programas de pós graduação
1998	0
1999	3
2000	3
2001	4
2002	7
2003	8
2004	12
2005	13
2006	15
2007	16
2008	18
2009	20

2010	23
2011	26
2012	26
2013	26
2014	27
2015	29

Fonte: GEOCAPES

### **2.5 – Outras Considerações sobre o sistema público**

Da análise dos números acima deduz-se que: 1) o crescimento da oferta favoreceu o sistema privado, 2) as políticas destinadas ao segmento público não foram suficientemente consistentes, 3) o segmento público ampliou suas atividades apesar da falta de política pública para tal, 4) as instituições públicas enfrentaram os problemas de formas diferentes, conforme a vinculação com a União, com os estados ou com os municípios, 5) as dificuldades enfrentadas pelo segmento privado foram enfrentadas pelo governo federal que criou os programas PROUNI e FIES, 6) a forma espontânea como as ações foram desenvolvidas levou a distorções que necessitam ser resolvidas.

## **3 – O Estado do Ensino Superior no Brasil**

O quadro atual do ensino superior mostra um sistema complexo, tensionado para ampliar sua oferta e questionado quanto a qualidade dos serviços prestados.

Neste capítulo, analisamos os números atuais do ensino superior, os marcos regulatórios e os modelos administrativos e acadêmicos praticados pelas instituições de ensino superior com vistas a verificar até que ponto esses marcos regulatórios dão conta da diversidade de instituições existentes, notadamente da diferença entre as pertencentes ao sistema público e ao sistema privado.

### **3.1 – O Ensino Superior em Números**

#### Cursos de graduação

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2015, o Brasil possui 2.364 instituições de ensino superior, sendo 295 instituições públicas e 2069 privadas. Das 295 instituições públicas, 107 são federais, 120 estaduais e 68 municipais. Desse total de 2.364 instituições, 846 estão localizadas nas capitais e 1518 no interior.

Quando a análise é feita com foco na organização acadêmica, verificamos que 195 são classificadas como universidades, 149 como centros universitários, 1980 como faculdades e 40 como IF/Cefet.

Um estudante que deseje ingressar no ensino superior pode escolher entre 32.028 opções de cursos presenciais, sendo 10.347 oferecidas pelo segmento público e 21.681 pelo segmento privado.

As opções de cursos a distância vêm sendo ampliadas de forma acelerada e já constituem 1.473 opções.

Somadas as opções de cursos de graduação presenciais ( 32.028) com as opções de cursos a distância (1.473), encontramos um total de 33.501 opções que fornecem diferentes graus acadêmicos. 19.254 são cursos de bacharelado, 7.629 cursos de licenciatura e 6.618 cursos tecnológico.

As matrículas nos cursos presenciais configuram um montante de 6.633.545, sendo 1.823.752 nas instituições públicas e 4.809.793 nas instituições privadas. Em percentuais, temos 27,5% nas instituições públicas e 72,5% nas instituições privadas.

Utilizando o critério de organização acadêmica, verifica-se que as instituições classificadas como universidades registraram 3.274.864 matrículas,

os centros universitários 1.011.996, as faculdades 2.211.214 e os IF/Cefets 135.471 matrículas.

Das 6.633.545 matrículas em cursos presenciais, 5.080.073 são de cursos de bacharelado, 906.930 em cursos de licenciatura, 617.468 nos cursos de tecnólogos e 29.074 em cursos que não se enquadram nessas categorias. 46,2% das matrículas presenciais estão nas capitais e 53,8% no interior.

Além das 6.633.545 matrículas em cursos presenciais, foram registradas 1.393.752 matrículas em cursos a distância perfazendo um total de 8.027.297 matrículas em cursos de graduação.

A tabela 30 mostra o número de instituições de ensino superior por organização acadêmica.

Tabela 30- Número de instituições de ensino superior, por categoria administrativa e por organização acadêmica. (Dados de 2015)

	Total	Universidade	Centros Universitários	Faculdade	IF/Cefet
Brasil	2364	195	149	1980	40
Pública	295	107	9	139	40
Federal	107	63	---	4	40
Estadual	120	38	1	81	---
Municipal	68	6	8	54	---
Privada	1069	88	140	1841	---

Fonte: INEP

A tabela 31 mostra o número de instituições por categoria administrativa e por localização (capital /interior).

Tabela 31- Número de instituições de ensino superior, por categoria administrativa e por localização (capital/interior) no ano de 2015.

	Total	Capital	Interior
Brasil (total)	2.364	846	1518
Pública	295	98	197
Federal	107	64	43
Estadual	120	33	87
Municipal	68	1	67
Privada	2.069	748	1321

Fonte: INEP



A tabela 32 mostra o número de cursos de graduação por categoria administrativa e organização acadêmica.

Tabela 32– Número de cursos de graduação presenciais por organização acadêmica

	Total	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF/Cefet
Brasil	33.501	16.057	4.483	11.703	1.258
Pública	10.769	8.761	127	623	1.258
Federal	6.313	5.037	---	18	1.258
Estadual	3.709	3.415	10	284	---
Municipal	747	309	117	321	---
Privada	22.732	7.296	4.356	11.060	---

Fonte: INEP

A tabela 33 mostra o número de cursos de graduação, por categoria administrativa e por grau acadêmico

Tabela 33 – número de cursos de graduação, por grau acadêmico.

	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico
Brasil	33.501	19.254	7.629	6.618
Pública	10.769	5.431	4.180	1.158
Federal	6.313	3.530	2.153	630
Estadual	3.709	1.451	1.789	469
Municipal	747	450	238	59
Privada	22.732	13.823	3.449	5.460

Fonte: INEP

Analisando as matrículas nos cursos de graduação, verificamos que, em 2015, as instituições de ensino superior realizaram, no total (cursos presenciais + cursos a distância) 8.027.297 matrículas. Desse total, 1.952.020 foram nas instituições públicas, o que corresponde a 24,3%. As outras 6.075.152 ( 75,7%) foram registradas nas instituições privadas. Das matrículas efetuadas nas instituições públicas 1.214.635 foram nas federais, 618.633 nas estaduais e 118.877 nas municipais. Esses resultados estão mostrados na tabela 34.

Tabela 34– Matrículas em cursos de graduação (presencial + a distância) por categoria administrativa

Categoria Administrativa	Total
Brasil	8.027.297
Pública	1.952.145
Federal	1.214.635
Estadual	618.633
Municipal	118.871
Privada	6.075.152

A distribuição do total de matrículas de graduação conforme o grau acadêmico pode ser vista na tabela 35.

Tabela 35 – Matrículas em cursos de graduação, por grau acadêmico

	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	N/class.
Brasil	8.027.297	5.516.151	1.471.930	1.010.142	29.074
Pública	1.952.145	1.195.020	578.997	149.209	28.919
Federal	1.214.635	800.417	323.295	68.862	22.061
Estadual	618.633	301.873	233.222	76.699	6.839
Municipal	118.871	92.730	22.480	3.648	19
Privada	6.075.152	4.321.131	892.933	860.933	155

A tabela 36 mostra a distribuição do total de matrículas nos cursos de graduação por organização acadêmica

Tabela 36 – Matrículas nos cursos de graduação, por organização acadêmica

	Total	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF/Cefet
Brasil	8.027.297	4.273.155	1.357.802	2.251.464	144.876
Pública	1.952.145	1.663.222	18.844	125.203	144.876
Federal	1.214.635	1.068.101	---	1.658	144.876
Estadual	618.633	545.485	1.570	71.578	---
Municipal	118.871	49.636	17.274	51.967	---
Privada	6.075.152	2.609.933	1.338.958	2.126.261	---

Cabe destacar que os cursos presenciais mais frequentados foram Direito com 677.875 alunos, Administração com 557.948, Pedagogia com 213.142, Engenharia Civil com 211.255, Ciências Contábeis com 208.380.

Na EAD, o curso que tem o maior percentual de concluintes é o curso de Pedagogia com 44,8%.

A evasão nos cursos presenciais é de 24,9%, sendo que na rede privada é de 27,4% e na rede pública é de 17,8%.

## Cursos de Pós-Graduação

Dados de 2015, coletados no GEOCAPES, mostram que o Sistema Nacional de Pós-Graduação é formado por 3.905 programas de pós-graduação que abrigam 251.681 estudantes, sendo 121.541 estudantes de mestrado, 102.365 de doutorado e 27.865 de mestrado profissional.

Conforme mostrado na tabela 37, a maioria dos programas de pós-graduação pertencem às instituições públicas. 2.230 pertencem às universidades federais, 931 às universidades estaduais e 29 às municipais, perfazendo um total de 3.190 programas.

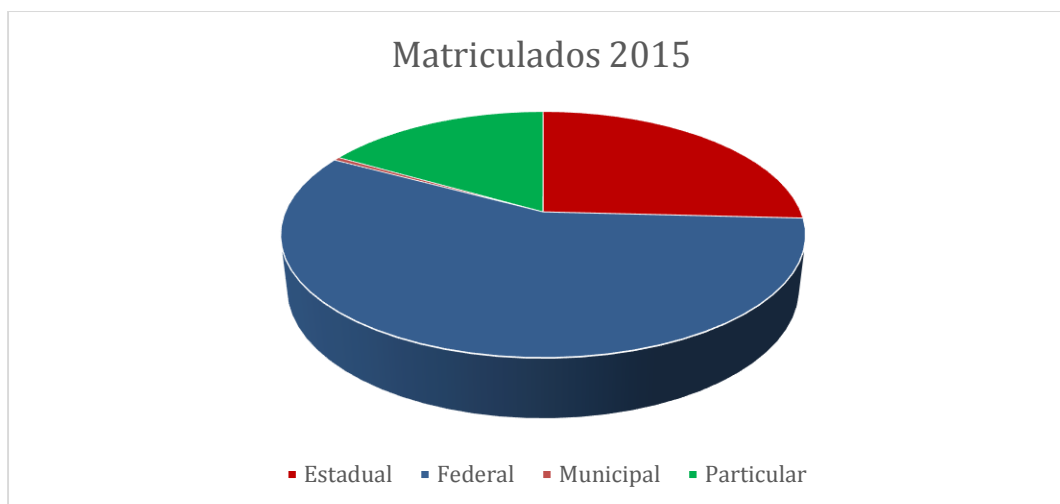
Tabela 37 - Distribuição dos programas de pós-graduação por categoria administrativa.

<b>Ano</b>	<b>2015</b>
Estadual	931
Federal	2230
Municipal	29
Privado	715

Fonte: GEOCAPES

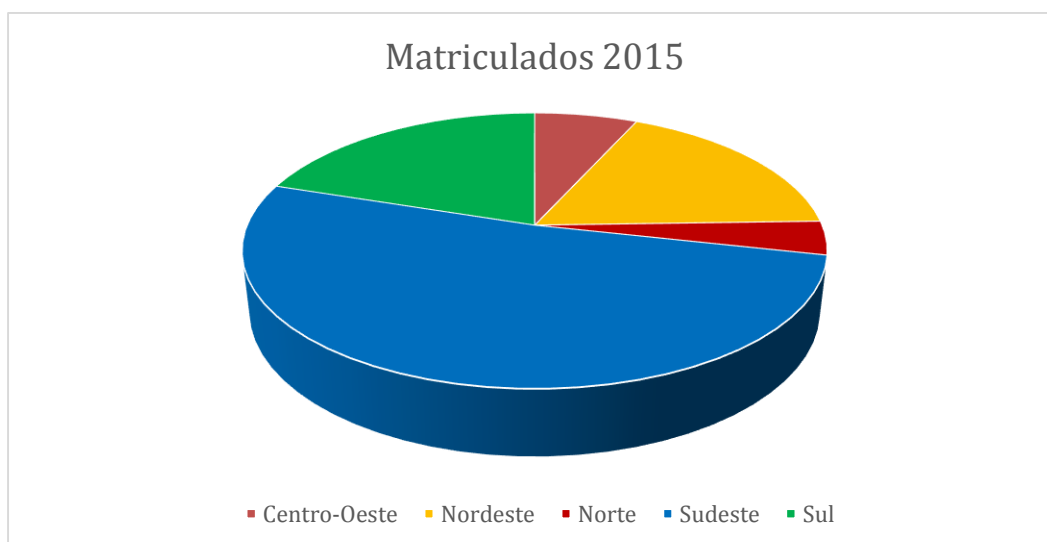
O gráfico 2 mostra a distribuição das matrículas por categoria administrativa, onde se verifica que as universidades federais contribuem com mais da metade das matrículas. O gráfico 3, por sua vez mostra a distribuição das matrículas por região geográfica, com destaque para participação da região sudeste.

Gráfico 5 – Matrículas por categoria administrativa



Fonte: GEOCAPES

Gráfico 6 – Matrículas por região geográfica

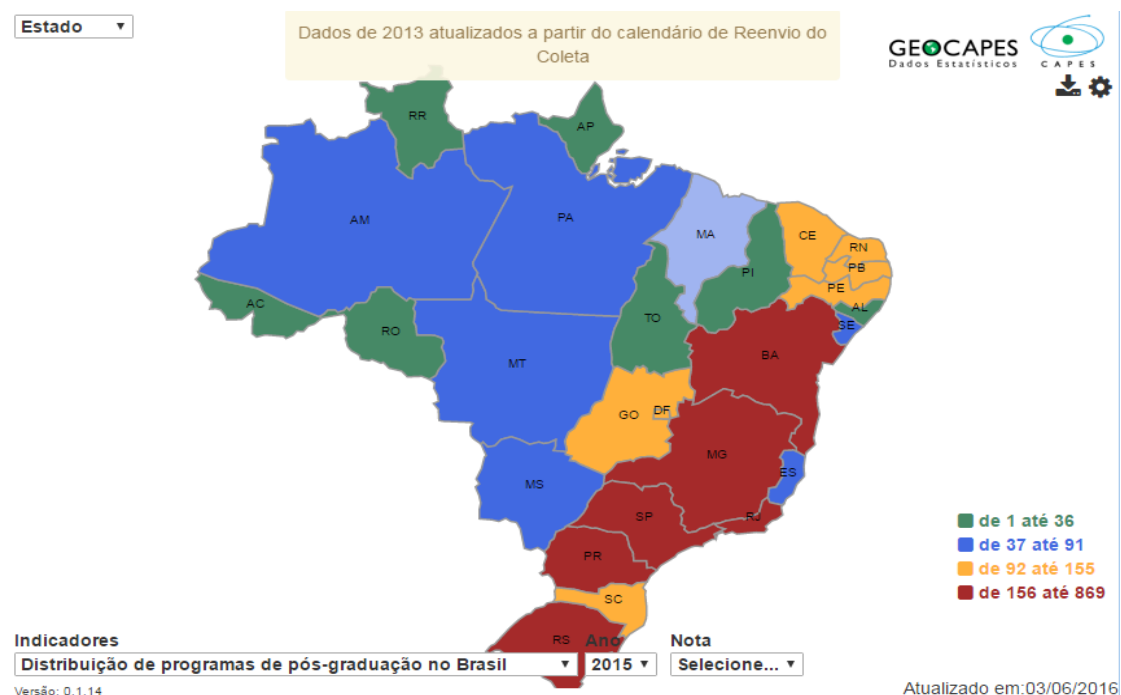


Fonte: GEOCAPES

Em 2015, o Sistema Nacional de Pós-Graduação tituló 18.625 doutores e 54.517 mestres ( 46.517 no mestrado acadêmico, 8.407 no mestrado profissional).

A figura 1 mostra a distribuição dos programas de pós-graduação por unidade da federação onde podemos constatar a existência de programas de pós-graduação em todos os estados.

Figura 1 – Distribuição dos programas de pós-graduação por unidade da federação.



### 3.2 – O Estado do Segmento Público na Pós-Graduação

O segmento público apresenta uma grande diversidade de instituições que vão desde instituições consolidadas e de grande produção científica até instituições que não possuem nenhum curso de pós-graduação.

O comportamento diferenciado dos mantenedores – União, Estados e Municípios – amplia a diversificação pela via do comportamento gerencial.

De acordo com os dados de 2015, o segmento público possui 295 instituições que oferecem 10.347 cursos presenciais que registaram 1.823.752 matrículas que somadas com as 128.752 matrículas realizadas nos 422 cursos a distância perfazem um total de 1.952.145. Esse total corresponde a 24,3% do total de matrículas nos cursos de graduação.

Foram oferecidas 571.894 vagas novas, sendo 336.093 nas instituições federais, 161.704 nas estaduais e 36.564 nas municipais. O número de candidatos inscritos foi 8.608.790 e o número de ingressantes 477.862.

O sistema público formou 239.896 profissionais de nível superior e empregou 174.436 docentes, sendo 98.546 deles portadores do título de doutor.

Na pós-graduação, a situação é o inverso do que ocorre na graduação visto que o setor público responde por 77,6% dos programas de pós-graduação e por 83,3% das matrículas. O setor público titulou 43.136 mestres e 16.556 doutores.

## **4 – Marco Regulatório da Educação Superior**

A Educação Superior no Brasil constitui-se num complexo e diversificado sistema de IES públicas e privadas, sua normatização encontra-se formalizada na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB e desdobra-se em Decretos e Diretrizes.

A Constituição Federal trata das universidades no artigo 207 onde afirma que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB trata da educação superior nos artigos 43 a 57.

As finalidades da Educação Superior estão definidas no artigo 43 onde se lê:

Art. 43. A Educação Superior tem por finalidades:

- a- estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b- formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- c- incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d- promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e- suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- f- estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

- g- promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

O artigo 45 afirma que a Educação Superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas e privadas, com vários graus de abrangência e especialização.

O artigo 52 define o que vem a ser uma universidade e o artigo 54 trata especificamente das universidades públicas.

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

- I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

- II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

- III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

- I – propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

- II – elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;



III – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV – elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V – adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI – realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

A autorização e o credenciamento referidos no artigo 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estão regulamentadas pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 que criou o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

A Lei nº 10.861/2004 institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

De acordo com o artigo 1º, § 1º da referida Lei, “o SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional”.

De acordo com o artigo 2º : O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único \_ Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

As universidades possuem autonomia para criar os cursos que entendem convenientes, enquanto isso, as instituições que não possuem o status de universidade necessitam ser submetida a um processo de credenciamento perante o Poder Público.

Juntamente com a descrição dos projetos e da infraestrutura disponível, a instituição deve apresentar os projetos dos cursos que deseja oferecer. Somente depois de obter o credenciamento e a autorização para oferta de pelo menos um curso, a instituição pode dar início às suas atividades.

Quando o curso completa três anos de atividade, ele é novamente avaliado e obtém o reconhecimento. A partir daí, o curso passa a ser acompanhado pelo MEC, em ciclos de três anos.

O SINAES define três eixos de atuação: avaliação das instituições, avaliação dos cursos e avaliação do desempenho dos estudantes. O seu objetivo é avaliar todos os aspectos referentes ao ensino, à pesquisa, à extensão, à responsabilidade social, ao desempenho dos alunos, à gestão da instituição e à qualidade das instalações. Para isso, o SINAES faz uso de três instrumentos: a auto avaliação, a avaliação externa e o ENADE – exame aplicados aos alunos que avalia a proficiência dos estudantes nos temas determinados pelas Diretrizes Curriculares que definem os cursos de graduação.

Para a avaliação in loco o INEP utiliza os seguintes procedimentos: formação de uma comissão de avaliação in loco – para cada instituição são designados três avaliadores que realizam uma visita de três dias à instituição. NO

caso de avaliação de cursos, são designados dois avaliadores. A escolha dos avaliadores é feita por sorteio eletrônico a partir de um banco de examinadores que conta com mais de 5000 avaliadores cadastrados. Os examinadores devem residir em locais diferentes do local da avaliação e não podem ter vínculo com a instituição avaliada. O trabalho da comissão consiste em registrar as condições de funcionamento da instituição e aferir os dados encaminhados pela mesma. No caso da avaliação institucional, o instrumento de avaliação abarca cinco eixos que compreendem o planejamento institucional, o desenvolvimento institucional, as políticas acadêmicas, a política de gestão e a infraestrutura. No caso da avaliação de cursos, os itens examinados são a organização didático pedagógica, o corpo docente e a infraestrutura.

O conceito do ENADE é calculado de forma que o conceito de um determinado curso resulta de uma comparação e normalização com o conjunto de cursos da mesma área avaliados. Os resultados são divididos em faixas de 1 a 5 de modo que a pontuação expressa deriva da comparação com o conjunto de cursos da área.

O IDD é um indicador de diferença entre os desempenhos observados e esperado. É calculado com base na comparação dos resultados dos estudantes no ENEM (Exame Nacional do ensino Médio) e no ENADE (Exame Nacional de Cursos).

O CPC – Conceito Preliminar de Curso é calculado a partir dos resultados do ENADE e do IDD acrescidos dos dados do questionário opinativo dos estudantes e dos dados do corpo docente atuante no curso avaliado.

O IGC, por sua vez, é calculado a partir reunião dos resultados do CPC com os resultados da avaliação da CAPES dimensionados a partir do número de matrículas.

Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

De acordo com o artigo 2º - O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de

educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.

O artigo 3º define as instituições responsáveis pela avaliação do sistema federal de ensino superior, nos seguintes modos:

As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, na forma deste Decreto.

As atribuições específicas de cada uma das instituições responsáveis pela avaliação e regulação do ensino superior estão definidas nos artigos 4º ao 8º.

Na sequência, o Decreto traz as definições referentes ao credenciamento e credenciamento de instituições, à transferência de mantença, ao credenciamento para oferta de educação a distância, ao credenciamento de cursos fora de sede e aos mecanismos de supervisão e avaliação do ensino superior.

Cabe observar que, não obstante as normas descritas no Decreto nº 5.773/2006 sejam destinadas às instituições federais e privadas, as universidades estaduais e municipais aderiram ao sistema de regulação e avaliação definidos pelo mesmo.

### Marco regulatório dos cursos de pós-graduação

As normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação estão definidas na Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001.

A Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001 estabelece que:

Art. 1º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo programas de mestrado e doutorado, são sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação.

§ 1º A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* são concedidos por prazo determinado,

dependendo de parecer favorável da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, fundamentado nos resultados da avaliação realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e homologado pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º A autorização de cursos de pós-graduação *stricto sensu* aplica-se tão somente ao projeto aprovado pelo CNE, fundamentado em relatório da CAPES.

§ 3º O reconhecimento e a renovação do reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* dependem da aprovação do CNE, fundamentada no relatório de avaliação da CAPES.

§ 4º As instituições de ensino superior que, nos termos da legislação em vigor gozem de autonomia para criação de cursos de pós-graduação devem formalizar os pedidos de reconhecimento de novos cursos por elas criados até, no máximo, 12 (doze) meses após o início do funcionamento dos mesmos.

§ 5º É condição indispensável para a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* a comprovação da prévia existência de grupo de pesquisa consolidado na mesma área de conhecimento do curso.

§ 6º Os pedidos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso de pós-graduação *stricto sensu* devem ser apresentados à CAPES, respeitando-se as normas e procedimentos de avaliação estabelecidos por essa agência para o Sistema Nacional de Pós-Graduação.

Art. 2º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos mediante formas de associação entre instituições brasileiras ou entre estas e instituições estrangeiras obedecem às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

Amparada pelo parágrafo 1º da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, a CAPES aprovou normas específicas para avaliação dos cursos, de acordo com as áreas de conhecimento.

A solicitação de reconhecimento de cursos novos é feita através da submissão de proposta à Capes por meio do Aplicativo para Cursos Novos – APCN. O curso recebe o reconhecimento após a aprovação por um comitê da CAPES. O processo de avaliação e renovação de credenciamento é contínuo. O curso em

funcionamento é avaliado de quatro em quatro anos afim de verificar se as metas apresentadas no projeto inicial estão sendo cumpridas. Caso isso não aconteça, o curso pode ser descredenciado.

Essas avaliações são feitas pelo Comitê de Área formado por consultores acadêmicos escolhidos entre profissionais de comprovada competência em ensino e pesquisa. Esses mesmos comitês são responsáveis pela escolha dos critérios utilizados nas avaliações. Dentre os critérios utilizados para o credenciamento e avaliação dos cursos de pós-graduação, destacam-se o número de doutores, o número de teses defendidas e o número de publicações em revistas especializadas.

A avaliação feita pela CAPES distingue-se por três características: é feita pelos pares, oriundos das diferentes áreas de conhecimento e reconhecidos por sua reputação intelectual; tem uma natureza meritocrática, levando à classificação dos cursos nos campos disciplinares; associa reconhecimento e fomento, definindo políticas e estabelecendo critérios para o financiamento de programas. No período de 1976 a 1997, vigorou a classificação da escala alfabética de A a E, sendo os cursos A considerados de nível internacional. A partir de 1997, passou a vigorar a classificação numérica de 1 a 7, sendo considerados de nível internacional os cursos classificados como 6 ou 7. A avaliação dos cursos nível 7 requer a participação de examinadores internacionais.

Os cursos de mestrado profissional seguem a mesma sistemática de avaliação, mas necessitam atender requisitos distintos daqueles atendidos pelos cursos de mestrado acadêmico.

A recente Portaria nº 389, de 23 de março de 2017 dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu. Revoga a Portaria nº 17 de 28 de dezembro de 2009 e

Define que são objetivos do mestrado e doutorado profissional:

- I – capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho;
- II – transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local;

III – promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados; e

IV – contribuir para agregar competitividade e aumentar a produtividade em empresas, organizações públicas e privadas.

A nova portaria (Portaria 389/2017) revoga a Portaria nº 17, de 28 de dezembro de 2009 e determina que a CAPES terá o prazo de 180 dias para regulamentar e disciplinar, por meio de portaria, a oferta, a avaliação e o acompanhamento dos programas.

## **5 – Organização e gestão das instituições de ensino superior**

As mudanças sociais observadas nas últimas décadas, associadas aos avanços tecnológicos apontam a necessidade de modificações das estruturas organizacionais de algumas instituições, dentre elas as instituições universitárias.

Em geral, a estrutura organizacional das universidades contempla os seguintes níveis: nível de orientação externa, nível da administração interna e nível da administração acadêmica.

Alguns movimentos, promovidos principalmente nos países da OCDE, sinalizam no sentido da ampliação do poder dos conselhos externos e da valorização das avaliações externas realizadas por agências privadas. Em alguns países, os conselhos externos têm sido reforçados pela presença de representantes governamentais e de representantes do setor industrial na expectativa de que a presença desses atores promova a aproximação das universidades com os setores econômicos.

No Brasil, como mostrado no capítulo anterior, a evolução do ensino superior parece ser feita de forma fragmentada, sem que seja possível vislumbrar a existência de uma política global para o setor.

Por essas razões, ao pensarmos mecanismos para melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro, nos deparamos com a necessidade do estabelecimento de mecanismos que possibilitem o aumento da capacidade de gestão e a otimização dos recursos envolvidos. Faz-se necessário buscar modelos que visem a otimização administrativa sem deixar de contemplar as especificidades da instituição universitária.

Essa discussão revela-se importante quando consideramos as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 e particularmente importante para o segmento das universidades públicas para o qual são colocadas metas específicas ao passo que continuam submetidas a grandes constrangimentos administrativos.

As primeiras experiências de ensino superior no Brasil constituíram-se de faculdades isoladas, dedicadas exclusivamente à formação profissional e direcionadas para um público restrito. São exemplos desse quadro institucional os primeiros Cursos de Cirurgia criados na Bahia e no Rio de Janeiro, a Escola de Engenharia Naval do Rio de Janeiro e as Faculdades de Direito do Recife e de São Paulo.

Ao ser criada pelo Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, a Universidade Federal do Rio de Janeiro foi estruturada pela reunião da Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Faculdade de Direito. O mesmo esquema de reunião de faculdades isoladas para formar universidades foi utilizado em vários estados. O fato das universidades formadas pela justaposição de faculdades isoladas continuarem com pouco vínculo entre as partes faz com que as mesmas apresentem uma governança singular. Não obstante o modelo adotado pela Universidade de São Paulo tenha trazido uma proposta de integração, os modelos que prevalecem valorizam a independência das antigas faculdades.

O modelo trazido pela reforma feita pela Lei nº 5.540/1968 identifica-se com o modelo empresarial e divide o sistema administrativo das universidades em dois blocos: o bloco dos órgãos que tratam da política universitária e o bloco



que trata da execução. O primeiro é composto pelos conselhos superiores e pela reitoria. O bloco executivo é composto pelos centros e departamentos ou cursos.

Em geral, as universidades adotam uma das seguintes configurações:

- 1 – administração superior/ centros/ departamentos
- 2 – administração superior/ institutos/ departamentos
- 3 – administração superior/ departamentos
- 4 – administração superior/ centros/ institutos/ departamentos

As universidades privadas têm substituído, nessa estrutura, os departamentos pelas coordenações de curso, enquanto as universidades públicas permanecem fieis à figura do departamento.

No caso das universidades públicas, os conselhos superiores possuem uma representatividade limitada. Em geral, é composto apenas por membros da própria instituição e tem pouca responsabilidade jurídica. A maior parte da responsabilidade jurídica recai sobre a figura do reitor. Resta aos conselhos apenas a função de defender a manutenção do status quo.

O mecanismo de escolha de reitor consiste na eleição direta, com a participação de professores, estudantes e funcionários.

O estatuto e o regimento definem as atribuições de cada setor, mas dificilmente encontramos um plano de ação definidor de diretrizes e metas que devem ser alcançadas pela instituição. Isso faz com que o desempenho da universidade dependa significativamente do desempenho do reitor e da equipe diretiva.

Por outro lado, no caso das universidades federais, o fato dessas instituições dependerem unicamente do aporte de recursos do governo federal faz com que o poder de decisão fique com o MEC, restando às universidades o acompanhamento das políticas ditadas por aquele ministério. Como resultado desse processo, as universidades deixam de desenvolver a capacidade de formular políticas para o seu desenvolvimento.

Os modelos curriculares adotados pelas universidades públicas são muito semelhantes.

Apesar das Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação admitirem a flexibilização, as universidades continuam praticando currículos rígidos, semelhantes aos currículos da época em que prevalecia o comando do currículo mínimo. O número de disciplinas e de aulas é excessivo e o tempo destinado ao trabalho dos estudantes é insignificante. As poucas experiências recentes ainda estão por se afirmar.

## **6 – Marcos regulatórios complementares**

O fato das universidades públicas serem classificadas como instituições públicas faz com que as mesmas sejam submetidas a normas específicas que definem as formas de contratação de serviços e de pessoal, o que traz como resultado um enorme custo burocrático que diminui sua eficiência.

Tal enredamento tem início no texto constitucional quando o artigo 37, de pois de afirmar que “A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, modernidade, moralidade, publicidade e eficiência” envereda pela definição de mecanismos específicos referentes a contratação de pessoal e a contratação de serviços, a exemplo do inciso II e inciso X onde se lê, respectivamente:

II - a investidura em cargo e emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração;

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa primitiva em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

No caso das universidades federais, em complemento ao estabelecido no artigo 37, a contratação de professores ou outros servidores federais, bem como a remuneração e promoção dos mesmos deve obedecer a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 que criou o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União.

A Lei nº 8.112/1990 define meticulosamente todos os passos possíveis no tocante a admissão de pessoal. Define o que vem a ser um servidor público, trata dos requisitos básicos para investidura em cargo público, da estabilidade no emprego, das vantagens, dos regimes de trabalho e de todas as possíveis relações trabalhistas.

Quando tratamos das relações contratuais, verificamos que as licitações e os contratos feitos pelas universidades públicas (federais, estaduais ou municipais) devem obedecer à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Estas duas leis, associadas com resoluções e portarias ministeriais configuram um arcabouço jurídico que não deixa nenhuma margem para inovações administrativas por parte das universidades. A obediência a esses procedimentos associada ao receio de punições leva as administrações universitárias à repetição de procedimentos e a total falta de iniciativa.

Esforços realizados com o intuito de ampliar a capacidade do país para produção de pesquisas e inovações e para facilitar o relacionamento das universidades com o setor produtivo têm malogrado em virtude dos conflitos com essas leis, reforçando assim a inércia e a descrença na possibilidade de avanços.

Uma nova esperança é depositada na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 que alterou a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

A nova lei incentiva as atividades de pesquisa científica, prevê a isenção e a redução de impostos para importação de insumos para empresas do setor e amplia o tempo que os pesquisadores e professores universitários podem dedicar a projetos de pesquisa e extensão em parceria com empresas.

O artigo 14-A introduzido pela Lei nº 13.243/2016 afirma que: “O pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério, poderá exercer atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação em ICT ou em empresa e participar da execução de projeto aprovado ou custeado com recursos previstos nesta Lei, desde que observada a conveniência do órgão de origem e assegurada a continuidade de suas atividades de ensino ou pesquisa nesse órgão, a depender de sua respectiva natureza”.

O artigo 15-A, também incluído pela Lei nº 13.243/2016 afirma:

Art. 15-A. A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.

Parágrafo único – A política a que se refere o caput deverá estabelecer diretrizes e objetivos:

- I – estratégicos de atuação institucional no ambiente produtivo local, regional ou nacional;
- II – de empreendedorismo, de gestão de incubadoras e de participação no capital social de empresas;
- III – para extensão tecnológica e prestação de serviços técnicos;
- IV – para compartilhamento e permissão de uso por terceiros de seus laboratórios, equipamentos, recursos humanos e capital intelectual;
- V – de gestão da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia;
- VI – para institucionalização e gestão do Núcleo de Inovação Tecnológica;
- VII – para orientação das ações institucionais de capacitação de recursos humanos em empreendedorismo, gestão da inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual;

VIII – para estabelecimento de parcerias para desenvolvimento de tecnologias com inventores independentes, empresas e outras entidades.

A nova redação dada ao parágrafo 6º do artigo 20 traz recomendações específicas aos órgãos de regulação e vigilância:

§ 6º - Observadas as diretrizes previstas em regulamento específico, os órgãos e as entidades da administração pública federal competentes para regulação, revisão, aprovação, autorização ou licenciamento atribuído ao poder público, inclusive para fins de vigilância sanitária, preservação ambiental, importação de bens e segurança, estabelecerão normas e procedimentos especiais, simplificados e prioritários que facilitem:

I – a realização das atividades de pesquisa, desenvolvimento ou inovação encomendadas na forma do caput;

II – a obtenção dos produtos para pesquisa e desenvolvimento necessários à realização das atividades descritas no inciso I deste parágrafo; e

III – a fabricação, a produção e a contratação de produto, serviço ou processo inovador resultante das atividades descritas no inciso I deste parágrafo.

## **7 – Outras Considerações**

O crescimento do número de cursos e de matrículas verificado nos últimos anos foi reforçado pelas políticas adotadas com vistas a expansão e sustentação da expansão a exemplo do ProUni, Fies, Reuni, política de cotas e aumento da oferta na educação a distância. Na mesma direção concorreram a oferta de vagas nos cursos de formação de professores e o fortalecimento da educação tecnológica.

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos o percentual de pessoas de 18 a 24 anos frequentando a educação superior ainda é muito pequeno. Por isso, o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 determina na meta 12 que devemos: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da

oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

O PNE destaca 21 estratégias, dentre elas:

12.1 – otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2 – ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;

12.3 – elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;

12.4 – fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas.

A meta e as estratégias acima demandam outras ações tais como a expansão da assistência estudantil, e a ampliação da acessibilidade e o atendimento a grupos historicamente desfavorecidos.

A assimetria dos percentuais de matrículas por região necessita ser enfrentada visto que os percentuais de matrículas da região sudeste, sul e centro oeste são maiores do que os percentuais da população e que nas regiões Norte e Nordeste, ocorre o contrário. Além disso, as matrículas estão concentradas na área de conhecimento Ciências Sociais Aplicadas, mais especificamente nos cursos de direito, administração, contabilidade, negócios.

Outro fator importante que necessita ser enfrentado é o fato do número de concluintes do ensino médio haver crescido menos do que o número de vagas oferecidas nos exames vestibulares. Em 2001, concluíram o ensino médio 1.836.130 estudantes e o número de vagas oferecidas foi de 1.408.492. Em 2010 o número de concluintes foi 1.793.167 e o número de vagas ofertadas foi de 3.120.192. Enquanto o número de vagas aumentou 122%, o número de concluintes do ensino médio decresceu 2,3% no mesmo período. Como consequência, o percentual de vagas não preenchidas em relação ao número de vagas ofertadas passou de 26,39%, em 2001 para 49%, em 2010.

Como complemento desses enfrentamentos, faz-se necessário investir no aperfeiçoamento das normas de avaliação e regulação e nas formas de governança das instituições públicas de educação superior.

## Referências

BRASIL. CAPES.GEOCAPES – Sistema de Informações Georeferenciais-Capes. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/> . Acesso em: 14/03/2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> . Acesso em 14/03/2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. Disponível em <http://www.portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf> Acesso em março de 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.html) Último acesso em março de 2017.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 21/12/1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394)> . Ultimo acesso em janeiro de 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 26/06/2014.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema nacional de Avaliação Superior (Sinaes). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 de abril, seção 1, 2004 a.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em:



<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl-html> . Acesso em março de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm) . Acesso em março de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm) . Acesso em março de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep,2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 13/03/2017.