

Expansión de la educación superior en Brasil: ampliación de los cursos de pregrado en enfermería¹

Josicélia Dumêt Fernandes²
Giselle Alves da Silva Teixeira³
Mary Gomes Silva³
Raíssa Millena Silva Florêncio⁴
Rosana Maria de Oliveira Silva³
Darci de Oliveira Santa Rosa⁵

Introducción: Este estudio analizó la ampliación del número de cursos de pregrado en enfermería en las últimas dos décadas ante el movimiento de expansión de la educación superior en Brasil. **Método:** Fue desarrollada una investigación documental sobre los marcos legales que impulsaron ese movimiento y una investigación cuantitativa que describió la expansión del número de cursos de enfermería. Los datos fueron analizados a través del análisis temático (cualitativos) y de la estadística descriptiva (cuantitativos). **Resultados:** El discurso político-ideológico presente en los documentos normativos que indican la educación superior como posibilidad de transformación de la realidad social no se viene reflejando en el área de enfermería. La expansión de los cursos de enfermería está ocurriendo de manera desordenada, concentrada en el sector privado y con desigualdad geográfica en la distribución de esos cursos. **Conclusión:** No se observa una preocupación con las necesidades locales, con la articulación entre la enseñanza, investigación y extensión. Ese hecho compromete la calidad de la formación de las futuras enfermeras.

Descriptores: Enfermería; Educación en enfermería; Escuelas de Enfermería; Educación Superior.

¹ Apoyo financiero del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº 303709/2009-0.

² PhD, Profesor Titular, Escola de Enfermagem, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

³ Estudiante de Doctorado, Escola de Enfermagem, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

⁴ Estudiante de Maestría, Escola de Enfermagem, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

⁵ PhD, Profesor Adjunto, Escola de Enfermagem, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Correspondencia:

Josicelia Dumêt Fernandes
Universidade Federal da Bahia. Escola de Enfermagem
Rua Sabino Silva, 32
Jardim Apipema
CEP: 40155-250, Salvador, BA, Brasil
E-mail: dumet@ufba.br

Introducción

El educación de enfermería en Brasil fue institucionalizado en el 1923, con la creación de la Escuela de Enfermeras del Departamento Nacional de Salud Pública, oportunidad en que emergieron los primeros trazos de una política de salud como atribución del Estado⁽¹⁾.

El proceso de reorganización económico-política, a partir de la década de 1930, evidenció la necesidad de una fuerza de trabajo calificada y con salud, lo que implicó la demanda por servicios de salud y un consecuente aumento del número de cursos de enfermería en el país. Ese crecimiento fue intensificado en la década de 1940 con la aceleración del proceso de sustitución de las importaciones y fortalecimiento de la industrialización⁽¹⁾.

En ese contexto, el Estado, respondiendo a la lógica de producción de servicios de salud, edita la Ley nº 775/49 que reglamenta la educación de enfermería como materia de Ley, proponiendo la ampliación del número de escuelas y haciendo obligatoria la existencia de la educación de enfermería en todo centro universitario o sede de facultades de medicina⁽¹⁾.

En el 1961, fue editada la Ley nº 4.024/61 Ley das Directivas y Bases de la Educación Nacional (LDB/61), en la cual la educación pasó a ser comprendida como obligación del poder público y libre a la iniciativa privada, favoreciendo la intensificación de la expansión cuantitativa de la educación superior en el país⁽¹⁾.

Las medidas derivadas de la LDB/61 no fueron suficientes para atender a las expectativas de capacitación de recursos humanos para la modernización del país. Se inició entonces un estudio para la Reforma Universitaria, que culminó con la Ley 5.540/68 que, entre otras medidas, favoreció la expansión de la educación superior.

Esta Ley, a su vez, exigió mayor formación del cuerpo docente, respondiendo a las necesidades de especialización para atender al área tecnológico y a una demanda mayor del proceso productivo. Así, además de expandir el número de cursos y plazas, la Reforma Universitaria institucionalizó los programas de Postgrado (Maestría y Doctorado) con objeto de calificar personal para abastecer a la educación superior⁽¹⁾.

Todavía en el 1972, el Plan Decenal de Salud para las Américas definió como una de sus metas el aumento cualitativo de enfermeras, haciendo necesaria la ampliación del número de plazas y la apertura de nuevos cursos de enfermería en el país⁽²⁾.

La década de 1990 evidenció el cambio del modelo económico, con el fortalecimiento de la política neoliberal, que posee en la lógica del mercado y en la minimización del Estado sus pilares más dañinos, generando la universalización de la exclusión social y la primacía del económico en detrimento del social. Además, en la década de 1990, profesores, funcionarios y estudiantes de las instituciones de educación superior públicas brasileiras denunciaban las precarias condiciones de organización y funcionamiento a que fueron sometidas las universidades del país.

Es en ese contexto que ocurre un cambio de marco legal que transformó profundamente la educación superior en el país – la Ley de Directivas y Bases de la Educación (LDB) en el 1996 – Ley 9.394/96⁽³⁾, que estableció las directivas y bases de la educación nacional, abriendo espacios para la introducción de alternativas del tipo organizacional, curricular y de autonomía en el panorama del sector educacional, además de viabilizar la ampliación cuantitativa de Instituciones de Educación Superior (IES), de cursos y de plazas.

En ese mismo sentido, el Plan Nacional de la Educación (PNE) para el decenio 2001-2010⁽⁴⁾, de acuerdo con la Declaración Mundial sobre Educación para todos, presentó una política gubernamental centrada en la expansión de la educación superior como una estrategia para el desarrollo del país.

A partir de esos dos marcos legales (LDB y PNE), el sistema educativo en el país empezó a mostrar gran crecimiento de su oferta, con la apertura indiscriminada de nuevos cursos, sin control, por ejemplo, de la necesidad y demandas específicas de cada región, causando una desigualdad geográfica (desequilibrio regional y intra-regional) de esa oferta y, además, la privatización del sistema y la proliferación descontrolada de cursos e instituciones cada vez más distantes de la idea de universidad y de estándares mínimos de calidad⁽¹⁾.

Como parte del aparato universitario, el área de enfermería siguió la tendencia expansionista encorajada por la LDB y por el PNE, mostrando una expansión acelerada de la oferta de cursos, crecimiento de las matrículas en el sector privado y de la racionalización de recursos en las instituciones públicas de educación superior. En fin, una expansión sin planificación estratégica que estuviera ancorada en políticas públicas, en donde fueran consideradas las necesidades y las especificidades regionales de salud.

Se debe destacar que la literatura existente sobre esa expansión de cursos de enfermería todavía no avanza, con objetividad, y no ha sido discutida en todas sus implicaciones para el proceso de formación del(a) enfermero(a). Así, la presente investigación es necesario y relevante, buscando llenar un agujero en la literatura, particularmente en los periódicos del área, además de posibilitar la promoción de un debate sobre el proceso de formación ante el movimiento de expansión de cursos/plazas en el área de enfermería, favoreciendo la construcción de nuevos conocimientos para esa área y subsidiando las políticas públicas de educación y salud.

Ante esas consideraciones, la finalidad de este estudio fue analizar la ampliación del número de cursos de pregrado en enfermería, en las dos últimas décadas, en el contexto de las políticas públicas de educación, considerando el movimiento de expansión de la educación superior en el país.

Método

Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva con aproximación cualitativa y cuantitativa. La etapa cualitativa abarcó el estudio de interpretación de los marcos legales (LDB y PNE) que impulsaron el movimiento de expansión de la educación superior, en las dos últimas décadas, y sus reflejos y la cantidad de cursos de pregrado en enfermería. La etapa cuantitativa constó de identificar y caracterizar los cursos de enfermería en el país y su trayectoria en el contexto de las políticas públicas, considerando el movimiento de expansión de la educación superior en el país.

Fue adoptada la investigación documental, que posibilitó ampliar la comprensión del movimiento de expansión, cuya comprensión demandó contextualización histórica y sociocultural. El uso de documentos en investigación permite añadir la dimensión temporal a la comprensión del social, además de favorecer la observación del proceso de análisis de la evolución de individuos, grupos, conceptos, conocimientos, comportamientos, mentalidades y prácticas⁽⁵⁾.

El contenido de los documentos fue analizado, buscándose aspectos relevantes que aparecen y reaparecen en contextos variados, orientando la codificación de la unidad de análisis que refleja los propósitos de la investigación.

Para recolectar los datos cuantitativos fue utilizado un formulario con informaciones sobre las Instituciones

de Educación Superior (IES) y los cursos de pregrado en enfermería ofrecidos por esas instituciones, a saber: categoría administrativa de la IES, año de creación del cursos, unidad federativa y región geográfica.

Los datos fueron recolectados a lo largo de 2005 a 2011*, inicialmente a través de la página del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* del Ministerio de la Educación (INEP/ME) de Brasil, que colocaba a disposición acceso a un banco de datos con el registro de todas las IES de Brasil⁽⁶⁾. A partir del 2010, esa página dejó de ofrecer el acceso virtual a ese banco de datos, que pasó a ser publicado a través del Sistema e-Mec⁽⁷⁾, de donde los datos pasaron a ser recolectados. Las informaciones referentes al número de cursos de enfermería en el período del 1991 al 2004 fueron obtenidas a través del estudio desarrollado por INEP/ME⁽⁸⁾, que analizó la trayectoria de los cursos de pregrado en salud durante este período.

Para presentar los datos cuantitativos fue utilizada la estadística descriptiva a través del análisis gráfico para mejor expresar la expansión y tendencias de los cursos de pregrado en enfermería.

El estudio se fundamentó en el referencial metodológico de la dialéctica, que proporcionó la aproximación de la realidad estudiada, reconociéndola y relacionándola con el proceso histórico, en su peculiar dinamismo, provisionalidad y transformación. El método dialéctico es considerado como un estrategia de aprensión y comprensión de la práctica social empírica de una dada realidad social, con sus contradicciones y desdoblamientos⁽⁹⁾.

En esa comprensión, el movimiento de expansión de cursos fue analizado en su dinámica y contradicciones, a partir del contexto histórico que lo involucró, y también en la totalidad de su inserción en las políticas públicas de educación.

Resultados

Para el análisis cualitativo fueron elegidos dos documentos que se caracterizaron como marcos legales del movimiento de expansión de la educación superior en Brasil en las dos últimas décadas: la LDB/1996⁽³⁾ y el PNE decenio 2001-2010⁽⁴⁾. El análisis de esos documentos evidenció las dimensiones política, económica e ideológica del movimiento de expansión de la educación superior en Brasil, mediante una totalidad histórico-social que configura la sociedad en donde las IES están insertadas.

* El movimiento de expansión de los cursos de pregrado en enfermería ha sido acompañado por las investigadoras del Grupo de Investigación EXERCE de la Escuela de Enfermería de la Universidade Federal da Bahia desde el año 2000 a través de la recolecta de datos en las páginas y documentos oficiales del Ministerio de Educación y posterior alimentación de una hoja de trabajo electrónica.

Marcos legales del movimiento de expansión de la educación superior en Brasil

La LDB/1996⁽³⁾ determinó las directivas y bases de la educación nacional y reafirmó la educación como un deber del Estado, que debe ser inspirada en los "principios de libertad y en los ideales de solidaridad humana", visando al "pleno desarrollo del educando, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo". Evidenció la "coexistencia de instituciones públicas y privadas de educación", definiendo que "la educación es libre a la iniciativa privada", sin dejar de asegurar, sin embargo "la garantía de estándares mínimos de calidad de educación", la "vinculación entre la educación, trabajo y prácticas sociales", además del "incentivo al trabajo de estudio e investigación científica, visando al desarrollo de la ciencia, de la tecnología y de la creación y difusión de la cultura y, así, desarrollar la comprensión del hombre y del medio en que vive". Garantizó también la autonomía a las IES, posibilitando a las mismas "la creación, expansión, modificación y extinción de cursos; ampliación y disminución de vagas y elaboración de programas de cursos". Se estableció, solamente para las Universidades, la obligación de la indisociabilidad de la educación, investigación y extensión⁽³⁾.

En ese mismo texto legal fue establecida, para la Unión, la competencia para "garantizar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior [...]; autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza" y la incumbencia de "elaborar el Plan Nacional de Educación", además de asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior⁽³⁾.

El Plan Nacional de Educación (PNE), Ley nº 10.172 de 9/01/2001⁽⁴⁾, presentó una política de Estado para el decenio 2001-2010, apoyado en tres ideas básicas, o sea, la educación como derecho de todos; como factor de desarrollo social y económico del país; y como instrumento de combate a pobreza y de inclusión social. Estableció, entre otras metas, una ampliación de la oferta

de plazas en cursos superiores, compatible con el 30% de los jóvenes entre 18 y 24 años, en consonancia con la Declaración Mundial sobre Educación para todos. Ese Plan definió, además, la necesidad de "institucionalizar un sistema amplio y diversificado de evaluación interna y externa que englobe los sectores público y privado, y promueva la mejora cualitativa de la educación, investigación, extensión y gestión académica"⁽⁴⁾.

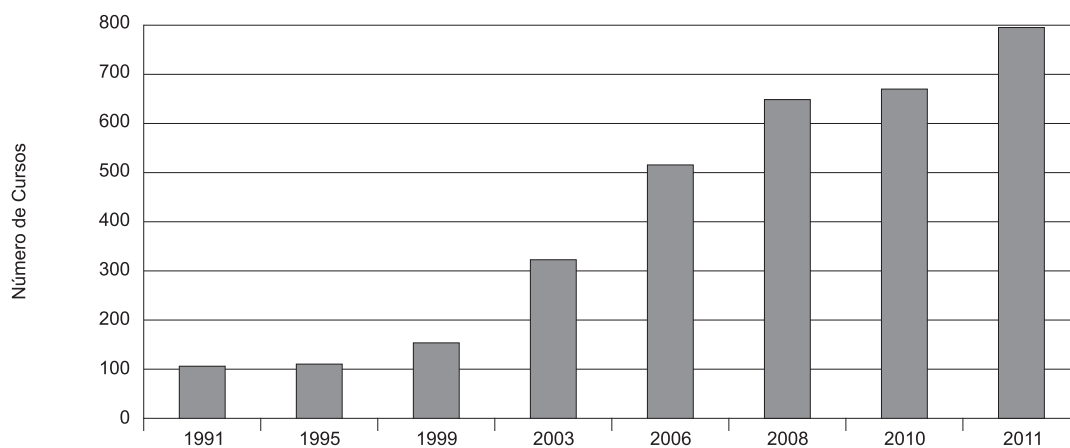
Aún reconociendo la necesidad de expansión de cursos y plazas, el PNE recomendó cautela y planificación de esa expansión con vistas a una educación de calidad, evitando "el camino fácil de la masificación"⁽⁴⁾.

Ese Plan reconoció además la contribución del sector privado, que ya ofrecía la mayor parte de las plazas en la educación superior y que "tiene papel relevante a cumplir, desde que respectados los parámetros de calidad establecidos por los sistemas de educación". Destacó la "distribución de vagas muy desigual por región", y que esta desigualdad "resulta de la concentración de las matrículas en instituciones particulares de las regiones más desarrolladas". Para corregir esa desigualdad, la meta del PNE fue "establecer una política de expansión que disminuya las desigualdades de oferta existentes entre las diferentes regiones del país"⁽⁴⁾.

Por otro lado, ese documento legal destacó que "es necesaria la expansión de las universidades públicas para atender a la demanda creciente de los alumnos, sobretudo los carentes, y también al desarrollo de la investigación [...] que depende de esas instituciones, ya que desarrollan más que el 90% de la investigación y de los programas de postgrado nacionales". El sector público en ese movimiento de expansión debe garantizar un aumento de plazas que, al mínimo, mantenga una proporción jamás inferior al 40% del total⁽⁴⁾.

La expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil

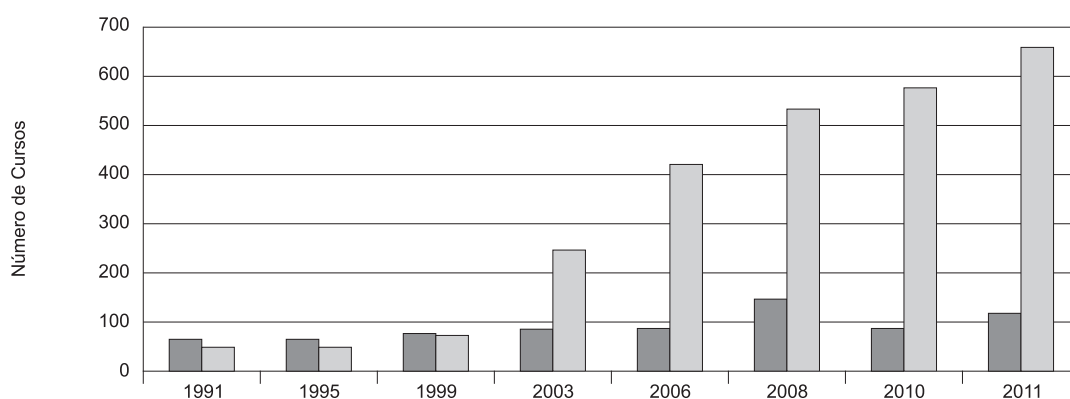
Los gráficos a seguir muestran la *expansión* de los cursos de pregrado en enfermería como resultado del movimiento de expansión de la educación superior en Brasil en las dos últimas décadas.



| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ■ Total | 106 | 108 | 153 | 332 | 526 | 673 | 684 | 799 |

Fuente: INEP/ME/e-MEC

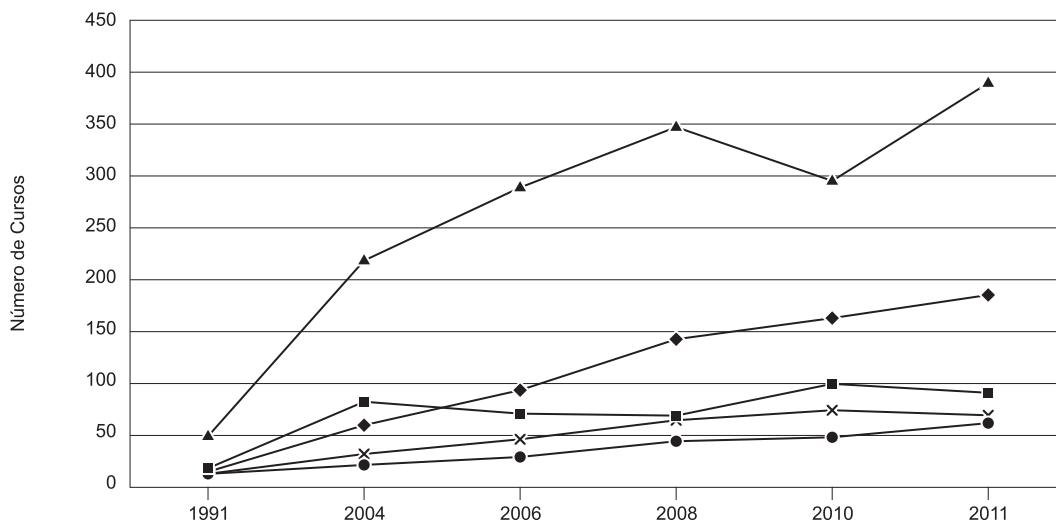
Figura 1 – Expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil del 1991 al 2011



| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ■ Pública | 61 | 62 | 77 | 89 | 90 | 142 | 96 | 127 |
| ■ Privada | 45 | 46 | 76 | 243 | 436 | 531 | 588 | 672 |

Fuente: INEP/ME/e-MEC

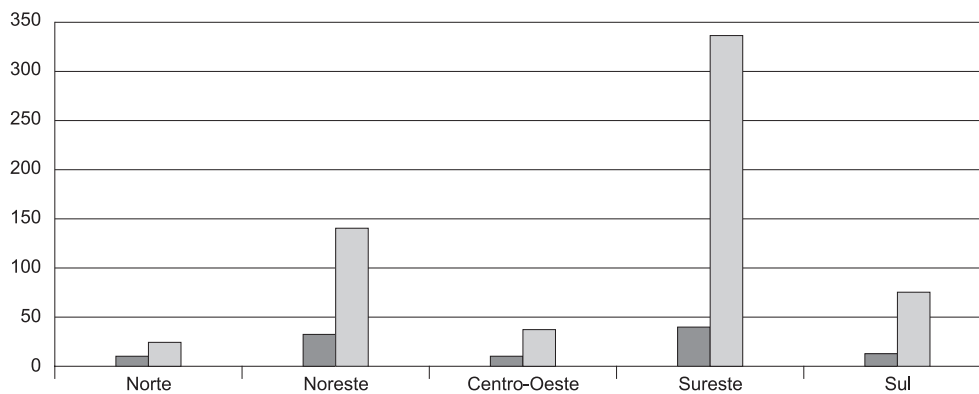
Figura 2 – Expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil del 1991 al 2011 por categoría administrativa



| | 1991 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| × Centro-Oeste | 5 | 29 | 43 | 67 | 75 | 69 |
| ▲ Sudeste | 50 | 220 | 288 | 346 | 294 | 388 |
| ■ Sur | 21 | 84 | 77 | 71 | 100 | 92 |
| ◆ Noreste | 22 | 61 | 90 | 144 | 165 | 187 |
| ● Norte | 8 | 21 | 28 | 45 | 50 | 63 |

Fuente: INEP/ME/e-MEC

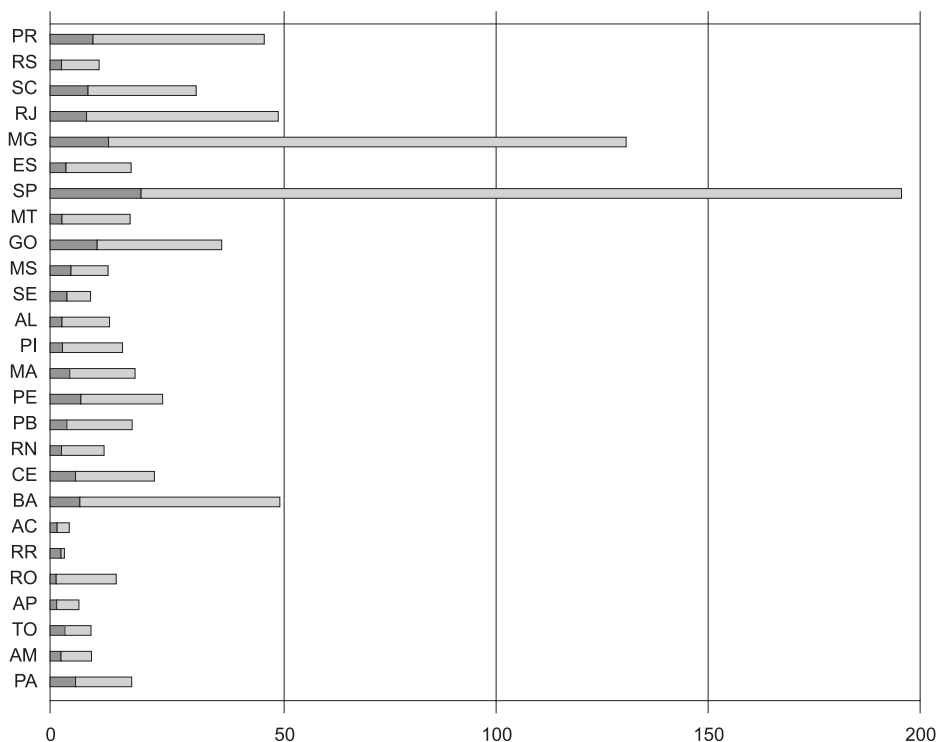
Figura 3 – Expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil del 1991 al 2011 por región geográfica



| | Norte | Noreste | Centro-Oeste | Sudeste | Sur |
|-----------|-------|---------|--------------|---------|-----|
| ■ Pública | 15 | 33 | 16 | 44 | 19 |
| ■ Privada | 48 | 154 | 53 | 344 | 73 |

Fuente: INEP/ME/e-MEC

Figura 4 – Expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil en el 2011 por categoría administrativa y región geográfica



| | PA | AM | TO | AP | RO | RR | AC | BA | CE | RN | PB | PE | MA | PI | AL | SE | MS | GO | MT | SP | ES | MG | RJ | SC | RS | PR |
|-----------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|-----|----|----|----|----|
| ■ Pública | 5 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 6 | 5 | 2 | 3 | 6 | 4 | 2 | 2 | 3 | 4 | 10 | 2 | 20 | 3 | 13 | 8 | 8 | 2 | 9 |
| ■ Privada | 13 | 7 | 6 | 5 | 13 | 1 | 3 | 46 | 18 | 10 | 15 | 19 | 15 | 14 | 11 | 6 | 9 | 28 | 16 | 170 | 15 | 116 | 43 | 25 | 9 | 39 |

Fuente: INEP/ME/e-MEC

Figura 5 – Expansión de los cursos de pregrado en enfermería en Brasil en el 2011 por categoría administrativa y unidad federativa

Discusión

Los datos mostrados sobre la trayectoria de los cursos de pregrado en enfermería evidenciaron una fuerte y desordenada expansión del número de cursos, entre el 1991 y 2011 y, particularmente, a partir del 2001, como reflejo de la LDB y del PNE, demostrando enormes asimetrías entre las diferentes regiones, como un reto a ser enfrentado por la categoría.

El número de cursos de pregrado en enfermería saltó de 106 en 1991 para 799 en 2011, representando un crecimiento del 754% (Figura 1).

Se pudo percibir, también, que la oferta de cursos de enfermería entre los sectores público y privado ha sido muy desigual (Figura 2). Ese hallazgo contraria la determinación en el PNE que defiende un aumento del sector público en una proporción jamás inferior al 40% del total de cursos, manteniendo un equilibrio entre esos dos sectores. La expansión del sector público adquirió aún mayor relevancia cuando se considera que este es responsable por el 90% de la investigación y de los programas de postgrado en Brasil⁽⁴⁾.

Contradictoriamente, la LDB, basándose en las prerrogativas de la autonomía universitaria, estableció para las universidades el derecho de crear nuevos cursos y ampliar libremente el número de vagas en los cursos ya existentes, incentivando la expansión de la educación superior, incluso sin atender al modelo de universidad, centrado en la indisociabilidad entre educación, investigación y extensión, lo que hizo con que decenas de universidades crearan nuevos cursos y ampliaran libremente el número de plazas, sin la regulación debida del Ministerio de la Educación. Tal acción legal favoreció el movimiento expansionista creciente, restringiendo la educación superior a la función de enseñanza⁽¹⁰⁾.

Esa realidad evidenció que, mientras se favoreció la ampliación cuantitativa de instituciones de educación, del número de cursos y de la oferta de plazas, se posibilitó la formación de profesionales sin el soporte de la investigación y de la extensión, contribuyendo a una formación dislocada del eje de la indisociabilidad de la enseñanza con la investigación y con la extensión y, consecuentemente, sin estimular la creación del pensamiento nuevo, sin la curiosidad que lleva a la descubierta del nuevo.

La indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión representa una estrategia para hacer frente a las exigencias de la sociedad que se presentan y se modifican rápidamente, aproximando la educación en enfermería de las demandas contemporáneas, de la complejidad y de la imprevisibilidad, características del proceso de trabajo en salud⁽¹¹⁾.

La desigualdad continuó cuando fue analizada la distribución de los cursos entre las regiones de Brasil (Figuras 3, 4 y 5), hecho que ya había sido indicado por el PNE que se proponía, entre otras cosas, a establecer una política para disminuir esa distorsión.

Esa realidad reflejó el desarrollo económico de las regiones. Se debe considerar que el crecimiento del número de cursos está directamente proporcional a la concentración de inversiones públicas, donde la capacidad instalada de recursos humanos cualificados y de infraestructura pre-existentes ya es considerablemente elevada. Donde existe el mayor Producto Interno Bruto o mayor número de cursos, el valor de las inversiones absolutas ha sido proporcionalmente mayor⁽¹⁰⁾.

Se debe destacar incluso que la LDB buscó orientar caminos, pero no indicó proposiciones o correcciones para el sistema, esto es, no quedaron evidenciadas acciones de inducción a la mejora de la calidad de la educación y/o su transformación. Además, las acciones de evaluación de la educación superior adoptadas por el Ministerio de la Educación, aunque bien intencionadas, no han sido suficientes para inducir y/o mantener la calidad de la enseñanza en el proceso de constitución de un nuevo panorama para la educación de enfermería en el país.

Las políticas de seguimiento y evaluación de la educación superior han sido dirigidas por mecanismos formales y burocráticos, para un proceso de autorización y acreditación de cursos, sin indicar, con todo, un mecanismo sistemático de acompañamiento de su desempeño, contrariando las premisas del PNE.

La expansión de cursos/plazas sin control de su calidad está, así, lejos de ser la única o la mejor forma de enseñar y producir conocimiento. La oferta de cursos sin acompañamiento de su calidad puede significar un riesgo, principalmente para el área de la salud, donde está en juego la vida de la población.

La evaluación no debe servir solamente a la observación, al diagnóstico de una situación, pero esencialmente a la auto-evaluación de quien vive y participa de la institución, siendo educativa en la medida en que provee oportunidades de acción y de transformación⁽¹²⁾.

Conclusión

La política expansionista de educación superior, implementada en Brasil en las últimas dos décadas, ha evidenciado el cumplimiento con las exigencias de mercado y presiones de grupos de la sociedad civil para abrir nuevos cursos y oportunidades de acceso a la educación superior, y no para atender a la necesidad de formación de profesionales calificados para solucionar las desigualdades regionales.

Esa política, al segmentar la educación superior mediante el estímulo a la expansión de cursos, naturalizó ese sector como servicio y, en la mayoría de los cursos, restringió la educación superior a la función de enseñanza, sin el foco de calidad.

Las acciones propuestas por esa política expansionista buscó recrear el sistema, indicando direcciones sin, con todo, evidenciar acciones de inducción a la mejora cualitativa de la educación y/o su transformación.

El movimiento de expansión de los cursos de pregrado en enfermería no fue acompañado por un estudio de las necesidades y demandas específicas de cada región. Por el contrario, ese movimiento viene reflejando la lógica de mercantilización de la educación, que considera las necesidades y demandas del mercado (de salud y educación).

Esa constatación implica la necesidad de recuperación de la capacidad del poder público para regular, evaluar y supervisar adecuadamente las instituciones de educación superior, sean ellas privadas o públicas. Sin eso, es imposible considerar la mejora de la calidad y el establecimiento de marcos regulatorios compatibles con las metas de hacer de la educación superior, y más específicamente de la enfermería, un elemento esencial en la calidad de la atención a la salud de la población.

La necesidad de nuevos profesionales enfermero(as) es una realidad. Sin embargo, mientras que es necesario ampliar el número de enfermeros en el país, también es necesario que esos profesionales sean formados en cursos de calidad reconocida, que puedan formar enfermeros con perfil y competencia para intervenir propositivamente en los modelos de atención de salud.

Referencias

1. Teixeira E, Vale EG, Fernandes JD, Sordi MRL. Trajetória e tendências dos Cursos de Enfermagem no Brasil. Rev Bras Enferm 2006;59(4):479-87.
2. Paim L. A formação de enfermeiros no Brasil na década de 70. Rev Bras Enferm. 2001;53(4):185-96.

