

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Políticas públicas na área da educação superior e a dinâmica do desenvolvimento: a experiência brasileira recente

Área: Administración pública y políticas públicas

Ivan Henrique de Mattos e Silva¹

Aline Vanessa Zambello²

Vera Alves Cepêda³

Resumo: A virada dos anos 1990 para os anos 2000 marca, na América Latina, o fim do período de hegemonia liberal, e o conseqüente surgimento dos chamados Estados pós-neoliberais, com mudanças em termos de gestão macroeconômica, mas, sobretudo, com relação ao foco, escopo e abrangência das políticas de proteção e promoção social. O Brasil também passa por esse processo após a eleição do Partido dos Trabalhadores para o Executivo Nacional, em 2003, e a subseqüente adoção de uma série de políticas relacionadas com o que a literatura vem chamando de novo desenvolvimentismo (como, por exemplo, Bolsa Família, novas linhas de crédito e medidas anticíclicas). O objetivo do presente trabalho é analisar essa mudança de agenda no Brasil, destacando a ressignificação do conceito de desenvolvimento (incorporando como itens inéditos na tradição desenvolvimentista brasileira a inclusão social e a redução de desigualdades) e sua relação com as políticas de ensino superior como ferramenta estratégica nesse contexto. São analisados três focos neste trabalho: uma breve análise das políticas para o setor e sua relação com as estratégias de desenvolvimento; um panorama sobre o alcance do REUNI em termos da mudança global do ensino superior; a análise dos instrumentos dessa política com capacidade de inclusão social (aumento de cobertura de assistência estudantil, políticas de Ação Afirmativa e alteração da presença social – e seu papel – nos espaços e grupos sociais populares).

¹ ivanhmsilva@gmail.com, doutorando, Universidade Federal de São Carlos – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFSCar/PPGPol.

² alinezambello@gmail.com, mestre, Universidade Federal de São Carlos – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFSCar/PPGPol.

³ cepeda.vera@gmail.com, docente, Universidade Federal de São Carlos – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFSCar/PPGPol.

1. Introdução

Este trabalho versa sobre as transformações recentes do Sistema da Educação Superior (SES) no Brasil, destacando o contexto e resultados de dois projetos para a educação superior em governos posteriores ao processo de redemocratização e aos efeitos democrático inclusivos apontados pela Constituição Federal de 1988: o projeto neoliberal dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e o projeto novo-desenvolvimentista dos dois mandatos Lula da Silva (2003-2010).

O contexto da mudança entre o projeto liberal e novo-desenvolvimentista pode também ser lido a partir da mudança na forma do padrão de desenvolvimento que sofreu deslocamento ao longo do tempo e, assim, impacta no lugar que a educação assume no sistema político e econômico.

Assim, pretendemos apresentar algumas características importantes da trajetória do SES no Brasil a partir de três ondas de conformação:

1. o surgimento do ensino superior e das universidades, analisando a tensão entre ensino público versus privado, capacidade de absorção do contingente demandante de vagas, no binômio elitismo e privatismo.

2. as mudanças do papel público atribuído à educação, associada fortemente à marcha dos direitos (de natureza social após a CF de 1988, chegando à 3ª onda dos direitos de Marshall), em contradição com os parâmetros da gestão de FHC: onde as diretrizes constitucionais indicavam ampliação de direitos e serviços na área educacional, onde houve redefinição da estrutura decisória do ensino superior de cunho democrático-participativo, encontramos políticas governamentais que aumentaram o peso do setor privado da educação e o discurso predominante falava de eficácia alocativa, eficiência e não expansão e/ou inclusão.

3. as recentes transformações do SES, com forte ciclo expansionista gerado pelo REUNI e seus impactos no desenho federativo (maior e melhor distribuição no território nacional), na expansão dos serviços educacionais, democratização de acesso (via ENEM/SiSU e Lei de Cotas), democratização de permanência (via aumento das políticas de proteção estudantil e criação do PNAES) e simultânea implementação de políticas para segmento privado (agora voltadas para os estudantes e não para as empresas – como mudanças no FIES e instituição do PROUNI). Nossa hipótese é que somente nas gestões mais recentes do governo federal é que se consolidaram as diretrizes previstas na Constituição Federal de 1988, apoiadas fortemente no projeto novo-desenvolvimentista dos mandatos de Lula da Silva.

Padrões de desenvolvimento

Por padrão de desenvolvimento entendemos que há, de acordo com momento histórico, um padrão de geração de valor. Podemos delinear rapidamente assim como Castells e Cardoso (2005) três momentos do padrão de desenvolvimento que vão do Modo Agrário para o Modo Industrial e, finalmente para o Modo Informacional. O primeiro é caracterizado por entender que a geração de valor está no uso da terra, por exemplo, uma semente de milho quando plantada origina um pé de milho com várias espigas que contém inúmeras outras sementes o que leva a um ciclo exponencial da

cultura. O segundo, o modo industrial aponta que a geração de valor está na manufatura realizada na indústria, pois, a partir da transformação da matéria-prima pela divisão do trabalho, é possível produzir muitos itens (que tem valor agregado) em tempo reduzido.

Por fim, o modelo informacional credita a geração de valor às atividades e produtos surgidos do conhecimento. Dado que o processo de fabricação com divisão do trabalho pode ser copiado indefinidamente é elemento de inovação que agora consegue gerar valor, seja um novo processo de produção do mesmo item, seja o fornecimento de serviços ou seja novos produtos, frutos de processo de inovação.

Assim, entre o Modo Agrário e o Industrial a automação dos processos, a fábrica, a produção em série foram a forma pela qual se produzia valor, a tecnologia era, portanto, uma ferramenta possível utilizada para obter maior produtividade.

Já entre o modo Industrial e o Informacional, a tecnologia se transforma no próprio processo de geração de valor. Assim, segundo Castells e Cardoso (2005) os marcos históricos na crise do petróleo de 1970, a crise do Welfare State pós Segunda Guerra e a Guerra Fria, o modelo de desenvolvimento que se desencadeou (o que pode ser chamado de 3ª Revolução Industrial) elegeu a produção de conhecimento por meio da técnica, tecnologia e informação que impactou tanto na forma operacional da produção de valor, mas que também impacta na forma como são dadas as relações sociais e na forma como são levadas as ações políticas.

E o que essas grandes mudanças apontadas tanto na trajetória dos direitos quanto no padrão de desenvolvimento impactaram na questão da educação superior? Na questão da transformação do padrão de desenvolvimento, a educação passa a ser um item importante na mudança para o modo industrial, já que, a especialização dada pela divisão do trabalho é item imprescindível para aumento da produtividade tanto em nível operacional quanto no nível do gerenciamento.

A partir da noção da importância do conhecimento para o processo de geração de valor é que se desenvolvem temas de estudo como o campo da Teoria do Capital Humano que relaciona a educação como um dos fatores de produção importantes e, portanto, passível de ser considerada um investimento.

A TCH que tem como obra seminal em Schultz (1971, publicação original em 1961), na qual o autor procura explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano. Essa concepção coloca o trabalho humano como um fator de produção (como terra, trabalho e capital, advindos da teoria econômica clássica). Assim, quando o trabalho humano é qualificado pela educação, aumenta a produtividade e conseqüentemente, os ganhos capitalistas. Nessa perspectiva, a educação passa a ser entendida como um investimento que deve seguir as condições de mercado.

A abertura dada pela TCH influenciou uma série de estudos que procuraram relacionar trabalho, renda e escolaridade como a tese desenvolvida por Wolf (2002) na qual relaciona escolaridade e renda em países desenvolvidos, ainda que problematize que escolaridade não necessariamente está relacionada com competência (no sentido de ser o melhor profissional a desenvolver aquele serviço) e que complementado com o trabalho de Bills (2004) pode indicar uma explicação razoável já que neste trabalho o autor procura explicar que a contratação de profissionais mais escolarizados pode ter relação com as credenciais associadas ao profissional, ou seja, nível de escolaridade e lugar de formação podem funcionar como um “atalho informacional” para o empregador.

Teses com previsões mais negativas como de Braverman (1975) que apostou que o processo de automação poderia reduzir progressivamente as qualificações no mercado de trabalho, pois, considerando que há tendência de aumento da escolaridade geral da população ao longo dos anos e que o processo de automação teria um “limite” em relação à especialização, a tendência seria de sobrequalificação das contratações.

Por fim, uma perspectiva específica ao contexto de países em desenvolvimento como da CEPAL através de Echavarría (1974) advogam a ideia de planejamento estatal para a expansão de certos setores educacionais que seriam responsáveis pelo processo de manutenção do crescimento econômico em países em desenvolvimento. E ainda, no caso brasileiro, o estudo do IPEA (2011) que relaciona investimentos em setores sociais (educação, saúde, habitação) com o retorno em formato de PIB e que atribui a educação (em todos os níveis) o maior retorno, sendo que a cada R\$ 1,00 investido, obtém-se R\$ 1,85 de retorno.

Já na transformação do padrão de desenvolvimento industrial para o informacional, a utilização do conhecimento para produção de inovação tecnológica é o fator gerador de valor, e, portanto, o *locus* da produção de valor está em centros de pesquisa e desenvolvimento que, no caso brasileiro estão, historicamente, ligados às Universidades Públicas⁴. Dados do Ministério da Ciência e Tecnologia⁵ mostram que em 2010, do total de pesquisadores (234.797) 42.000 (18%) estavam no setor empresarial, o restante, de alguma forma estava vinculado às instituições governamentais, fossem elas de ensino ou sem fins lucrativos.

Assim, a vantagem comparativa está no uso competitivo do conhecimento e das inovações tecnológicas, transformando o conhecimento no pilar da riqueza de um Estado. Associado a isso, a produção do conhecimento está cada vez mais rápida. A contar do início da era cristã, a primeira vez que todo conhecimento registrado dobrou de tamanho, levou 1.750 anos, a próxima duplicação demorou 150, a seguinte, 50 anos. A partir do ano 2000, estimam-se que todo o conhecimento produzido se duplica a cada 2 anos e a projeção é que em 2020 seja de 73 dias (BERHEIN e CHAÚÍ, 2008).

Nesse sentido, a educação formal, principalmente aquela capaz de contribuir com a produção do conhecimento ganha lugar destaque quando se pensa em desenvolvimento, sendo que um papel importante é atribuído à Universidade⁶ em especial a seus efeitos sociais, abrindo espaço para debates sobre quais as novas funções e papel da universidade no mundo contemporâneo - como apresentado por Santos (1997); Berhein e Chauí (2008) e também sobre os dilemas de financiamento e cooptação de Universidade pelo mercado com em Sobrinho (2005).

Estudos recentes como de McMahon & Oketch (2010) e Rego et alii (2013) apontam que mais do que benefícios de mercado (como renda e produtividade) há

⁴ Há exceções, como Universidades privadas que tem centros de pesquisa (como as PUC's por exemplo) e também alguns centros de pesquisa como as Agências Paulistas de Tecnologia do Agronegócio (APTA) no estado de São Paulo ou a Fundação Joaquim Nabuco (FUNAJ), mas que invariavelmente estão vinculadas com o setor público.

⁵ www.mct.gov.br Acessado em 01/02/2015

⁶ Existe todo um debate ligado à sociologia da educação sobre os tipos de instituição e suas respectivas funções. Ao estudar a situação específica do Brasil, focamos nas Universidades o nosso foco. Para um debate sobre tipos de IES sob a ótica da Ciência Política, ver NUNES (2012); CEPÊDA (2014;2012); MARQUES e CEPÊDA (2012); PAULA e LAMARRA (2011).

benefícios privados e coletivos não-mercadológicos na educação superior. Entre os benefícios privados não mercadológicos (aqueles que atingem o próprio indivíduo ou seus familiares) são elencados:

- i. Melhoria na própria saúde;
- ii. Melhoria na saúde das crianças e cônjuges da família;
- iii. Melhoria no desenvolvimento cognitivo das crianças;
- iv. Maior longevidade;
- v. Famílias de tamanho menor (menor índice de natalidade/fecundidade);
- vi. Melhor gerenciamento e administração da economia doméstica.

Esses benefícios estão relacionados diretamente com uma melhor qualidade de vida e também podem variar na intensidade (maior ou menor grau dos benefícios)

Entre os benefícios sociais não mercadológicos associados à educação superior, estão aqueles que atingem ao coletivo da sociedade, ou seja, são aqueles compartilhados entre os membros da sociedade, independente do nível de ensino do indivíduo. Entre eles estão:

- i. Melhorias nas instituições cívicas da democracia;
- ii. Melhoria nos direitos humanos;
- iii. Estabilidade política;
- iv. Maior expectativa de vida;
- v. Menor desigualdade;
- vi. Redução dos níveis de pobreza;
- vii. Menores taxas de homicídio;
- viii. Menores taxas de crimes contra a propriedade;
- ix. Decréscimo dos custos prisionais;
- x. Menor poluição da água;
- xi. Menor destruição das florestas;
- xii. Maior capital social;
- xiii. Novas ideias para pesquisa e desenvolvimento (inovação tecnológica).

Vemos que as mudanças no padrão de desenvolvimento afetam o lugar da educação formal, especialmente da educação superior no cenário atual de forma que as instituições, especialmente aquelas que têm pesquisa e desenvolvimento assumem lugar privilegiado.

Breve histórico sobre a formação do sistema universitário brasileiro

A trajetória da educação superior no Brasil se deu de forma elitista - conforme conceito cunhado por TROW (1973), atingindo menos de 15% do conjunto da população em idade universitária - até os anos 2000 e com grande atuação do sistema privado a partir dos anos 1960. O resultado dessa trajetória foi a consolidação de um sistema privatista e excludente de instituições de educação superior, em uma sociedade marcada historicamente com enormes problemas de desigualdade social e que ampliava essa assimetria social em função dos rígidos (ou intransponíveis) limites ao acesso às capacidades geradas pela formação acadêmica superior.

Historicamente, o surgimento das instituições de educação superior no Brasil data de 1808, com a vinda da família real portuguesa, ainda no período colonial. No entanto as instituições que se estabeleceram eram isoladas e voltadas para a formação de

profissionais liberais: em especial, ao longo do século XIX, engenheiros, médicos e juristas. Ao fim de 1889, havia por volta de 10.000 matriculados no ensino superior, representando 0,64% da população de 20-24 anos (ZAMBELLO, 2015).

As universidades aparecem apenas a partir da década de 1930, sendo que o primeiro desenho de um SES minimamente estruturado, funcional e com projeto de atuação, se consolida no primeiro governo de Getúlio Vargas, com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública. As instituições universitárias do período se caracterizam pelo restrito acesso, dado que o contexto econômico rural, primário-exportador, era acompanhado de alta taxa de analfabetismo e uma frágil base urbano-industrial.

No entanto, três projetos de universidade concorrem no período enquanto opções de padrão para o ensino superior brasileiro. O primeiro deles é a criação da Universidade do Rio de Janeiro, montada a partir da agregação de várias escolas pré-existentes, sendo transformada em 1937 na Universidade do Brasil. Nessa transformação o então Ministro Gustavo Capanema desenha um projeto físico (cidade universitária) e um ideal de funcionamento a partir da faculdade de filosofia e letras e apresentando a Universidade do Brasil como um modelo para as outras instituições que viessem a ser criadas.

O segundo projeto foi o da Universidade de São Paulo, fundada em 1934 por expressivo segmento da elite paulista em busca de instrumentos de formação de hegemonia – especialmente pelo deslocamento de poder gerado pela Revolução de 1930 e a guerra civil de 1932. O modelo USP caracterizou-se pela vinda de pesquisadores e intelectuais estrangeiros para consolidação de uma formação teórica qualificada.

O terceiro projeto foi o da Universidade do Distrito Federal, criada em 1935 e com forte influência de Anísio Teixeira, tendo como missão a proposta de irradiação de cultura e ideais de liberdade que funcionaria como contraponto ao isolamento intelectual do período.

Entre 1945 e 1964, o cenário político e econômico sofre mudanças. Na fase posterior à Segunda Guerra Mundial o Brasil realiza transição para a indústria pesada como parte da sua política nacional-desenvolvimentista. Com expansão das cidades, do mercado de trabalho e da mobilidade social, aliados a fortes doses de investimento estatal, esse período é caracterizado pela emergência de uma classe média que via na educação a chance de ascensão social. O SES cresce, mas lentamente, sendo que não se constata nessa fase grandes mudanças no ensino superior, mas com as mudanças da estrutura social surge uma demanda por esse tipo de ensino, abrindo espaço para a necessidade de uma reforma na educação superior.

Em 1960, a população de 20 a 24 anos matriculada no ensino superior permanecia na faixa de 1,5%. Até o fim da década de 1960 prevaleceu o setor público no atendimento à demanda da educação superior, porém, a partir de 1964, com o Regime Militar e a assistência dos Estados Unidos por meio do acordo MEC-USAID (Ministério da Educação - United States Aid), foi feita uma reforma no sistema público e a abertura para o sistema privado para o atendimento da demanda reprimida por vagas no ensino superior. É a primeira vez que o Brasil passa do atendimento de pouco mais de 1% para, por volta de 8,3 % até a década de 80.

A crise econômica do início da década de 1970, e o início da abertura do regime militar, estagnaram o crescimento da educação superior tanto no setor público quanto no

setor privado durante meados da década de 1970 até fins da década de 1980, mas que o efeito da reforma em 1968 elevou o número de matriculados entre 18 e 24 anos para 8,3% da população.

Nos anos 1980, o contexto de enfraquecimento do regime de exceção, a crise fiscal e inflacionária e a transformação/pressão dos movimentos sociais e sociedade civil abriu espaço para discussão sobre o papel da educação superior na nova ordem democrática. É nesse ínterim que vemos a constituição da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior que publicou o documento *Por uma nova política para a educação superior Brasileira* (1985) que foi utilizado como parte da discussão da Assembleia Nacional Constituinte.

No âmbito das universidades federais, o GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior) também estava se articulando para organizar ações específicas para o grupo das instituições federais a partir da elaboração do *Programa Nova Universidade* que tinha como principais objetivos ser um centro de formação e com objetivo estratégico de diminuir a dependência tecnológica do país. (MEC/SESu 18, 1985, p. 07 apud TAVARES, 1997).

Nem a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior e nem o GERES conseguiram implementar, na sua época, políticas concretas de transformação da educação superior pública. A grande novidade no período se restringiu à incorporação da extensão enquanto parte do princípio do ensino universitário e a transformação da educação em *dever de Estado* (cf. CF 1988).

Portanto, vemos que na trajetória de dois séculos constituiu-se um SES majoritariamente privatista (85% das instituições de educação superior no ano 2000 eram do setor privado), com baixa taxa de matrícula entre alunos de 18 a 24 anos (inferior a 15% até o ano 2000). De outro lado, as poucas instituições públicas (federais, estaduais e municipais) centralizavam o ensino de excelência, configurando o eixo da inovação. Estava desenhado um sistema perverso em que as vagas existentes no ensino público acabam sendo acessadas pelos grupos sociais mais abastado (capazes de superar o gargalo representado pelo vestibular); ao contrário, os grupos sociais mais vulneráveis e pobres tinham que se contentar com o ensino privado, de baixa qualidade e longe da pesquisa e da inovação – desde que, claro, possuíssem condições para pagá-lo. Assim, um serviço de natureza pública ficava adstrito às camadas superiores, enquanto a população pobre deveria arcar privadamente pelo ensino-mercadoria.

Este quadro começa a se alterar durante os anos 2000 com a implementação de políticas de democratização de acesso (incluindo novas formas de ingresso), de expansão do ensino superior público e com surgimento de ampla rede de políticas de proteção e promoção da assistência estudantil. Mas entre a crise dos anos 80 e o surgimento das políticas que culminariam no REUNI o SES também foi alterado pela gestão do governo federal nos dois mandatos Fernando Henrique Cardoso.

O Ensino Superior no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)

As políticas voltadas ao Ensino Superior durante os anos 1990 se deram em um ambiente marcado por intensas mudanças institucionais, legislativas e de orientação programática. A Constituição de 1988 representa um ponto de inflexão fundamental na

medida em que pode coadunar, no corpo constitucional, uma série de demandas historicamente negligenciadas pelo poder público brasileiro. Embora a educação já fosse elencada como um direito social em esforços constitucionais pretéritos, com a nova carta esta assume, como descrito anteriormente, a condição de *dever do Estado*.

Outro fator importante com relação às mudanças mencionadas é a criação, em 1995, do Conselho Nacional de Educação (CNE), seguida pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996. A criação do CNE dá um novo fôlego ao debate nacional acerca da educação e do ensino superior enquanto aspecto chave da questão política nacional, na medida em que introduz um novo paradigma democrático e participativo no processo de elaboração de políticas públicas voltadas ao setor ao assumir a função de maior instância participativa nacional, cujos membros seriam, ao menos em parte, oriundos da sociedade civil (BARBOSA, 2012; SILVA, 2013). A substituição de uma estrutura extremamente burocratizada, verticalizada e antiquada, como era o antigo Conselho Federal de Educação, não apenas empoderou a comunidade acadêmica para o debate público, como também promoveu um resgate da educação enquanto questão política relevante.

A LDB aprofunda os esforços democratizantes expressos na Constituição, servindo como base de referência para todas as políticas públicas que se seguem. Dentre os princípios segundo os quais o ensino deveria ser ministrado, situam-se: a igualdade de condições para o acesso e permanência nas instituições de ensino; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e a tolerância; a coexistência de instituições públicas e privadas; a gratuidade do ensino público; a gestão democrática do ensino público⁷; e a vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais.

Aliadas aos condicionantes internos assumem significativa importância as recomendações internacionais advindas de fóruns regionais e mundiais (bem como de instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI), em especial a Conferência de Jomtien (patrocinada pelo Banco Mundial, junto ao PNUD, UNESCO E UNICEF), de 1990, realizada na Tailândia, cujos três eixos estruturantes são: a universalização do acesso à educação, a promoção da equidade e mudanças no modelo de gestão da educação. As políticas recomendadas pelo Banco Mundial incluíam: a priorização do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e a defesa da relativização do dever do Estado com a educação, sob o argumento de que assegurá-la seria um dever de todos os setores da sociedade (SOUZA & FARIA, 2004).

Após as recomendações contidas tanto na CF de 1988 quanto na LDB, foi elaborado, em debate com a sociedade civil e o Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, aprovado e sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001 após um logo processo de debates e considerações. Ao reforçar o tripé entre ensino, pesquisa e extensão (estabelecido pela Constituição de 1988 e ratificado pela LDB), o PNE coloca as universidades na condição de um núcleo estratégico, cuja missão é contribuir para o desenvolvimento do país e para a diminuição dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional. O enfrentamento das desigualdades sociais

7 Além da garantia da gestão democrática das instituições públicas de ensino, a LDB (1996) também garante o princípio da autonomia universitária, seja na criação e organização de cursos, programas e currículos, como também no estabelecimento de planos de pesquisa, extensão e produção artística, ou ainda na possibilidade da realização de convênios com instituições públicas ou privadas.

é colocado enquanto um dos objetivos das atividades de ensino, pesquisa e extensão, embora não se considere a própria universidade enquanto um lócus privilegiado de empoderamento social e simbólico⁸ (PNE, 2001).

O Plano previa, ainda, a expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas (de modo que sua oferta de vagas mantivesse uma proporção de pelo menos 40% do total), a inclusão do combate à violência simbólica nas diretrizes curriculares, triplicar em dez anos o financiamento público à pesquisa científica, e assegurar a criação de um fundo de desenvolvimento para a educação superior.

Contudo, uma série de vetos presidenciais afetaria tais metas de modo significativo, sobretudo as que envolviam aumento do financiamento público para o setor. Os vetos teriam ocorrido, segundo o próprio Ministro da Educação Paulo Renato⁹, por uma determinação da equipe econômica, em especial do Ministério da Fazenda, num contexto de contenção de gastos.

O período de gestão dos dois mandatos Fernando Henrique Cardoso teve como ministro Paulo Renato Souza e Abílio Afonso Baeta Neves (seu secretário para a educação superior). No período entre 1994 e 2002 o número total de vagas na graduação presencial ofertadas pelas universidades brasileiras teve um aumento expressivo: saltou de 326.170 para 851.764, o que representa um crescimento de 161,14%. O crescimento foi constante e gradual, com um incremento mais acentuado entre 1999 e 2002 (período do segundo mandato do presidente FHC). O número total de instituições de ensino superior (entre públicas e privadas) também sofreu um aumento vertiginoso durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, tendo praticamente dobrado.

Quadro 1: Número total de vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades, e número de Instituições de Ensino Superior (1994-2002)

Ano	Total (vagas)	Total (IES)
1994	326.170	851
1995	357.133	894
1996	373.565	922
1997	443.410	900
1998	502.008	973
1999	552.148	1.097
2000	698.909	1.180
2001	775.885	1.391
2002	851.764	1.637

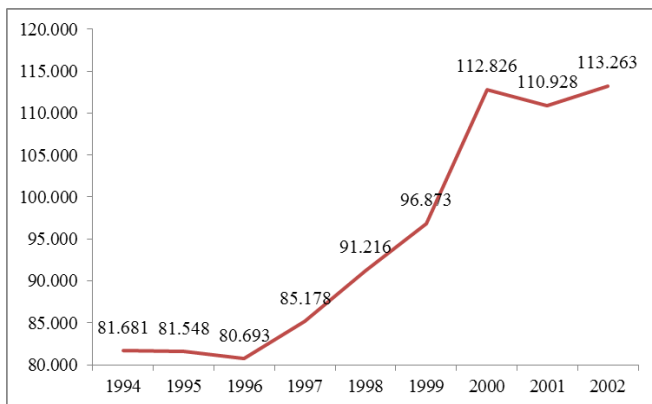
Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores

⁸ Por possuir as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988 (ensino, pesquisa e extensão), as universidades, segundo o texto do PNE, ocupam um papel estratégico no cenário nacional. Assim, as universidades tem o “desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade e cooperação internacional*”. (PNE, 2001, p. 86)

⁹ Como viria a acontecer na década seguinte. Ver Souza, 2005

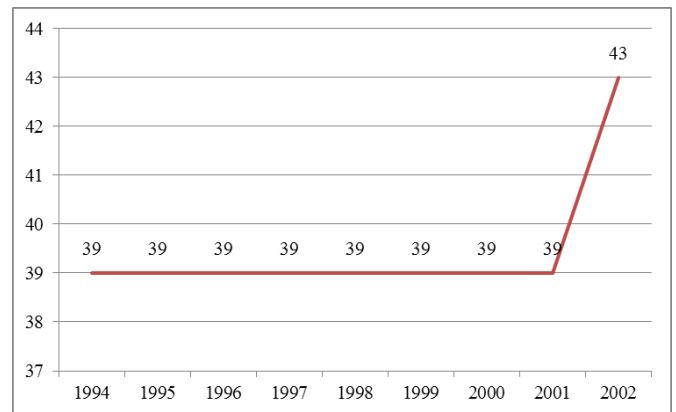
Em 1994 as instituições de ensino superior no Brasil somavam 851 (considerando faculdades, centros universitários e universidades) e chegam, em 2002, a 1637 (aumento de 92,36%). Mais uma vez, o período correspondido pelo segundo mandato do presidente FHC registra um crescimento mais acentuado. Contudo, embora possa se verificar um vertiginoso crescimento, tanto do número total de vagas ofertadas nas universidades brasileiras, como também no número de IES (incluídas as universidades, centros universitários e faculdades), o mesmo processo, no setor público federal, não teve o mesmo fôlego.

Gráfico 1: Vagas ofertadas nas universidades federais na graduação presencial (1994-2002)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Gráfico 2: Número de universidades federais (1994-2002)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Pode-se observar no Gráfico 1 que o crescimento da oferta de vagas nas universidades federais é relativamente muito inferior ao aumento absoluto do número de vagas nas universidades de um modo geral, como verificado no Quadro 1. No período entre 1994 e 2002, a oferta anual de vagas na rede federal de universidades saltou de 81.681 para 113.263, o que representa um aumento de 38,66%, menos de um quarto do aumento total do número de vagas em cursos de graduação (161,14%). Os dados demonstram uma concentração da expansão da oferta de vagas na graduação no Brasil no setor privado, em consonância com as determinações internacionais (em especial as do Banco Mundial) e com um processo nacional de reordenamento institucional e do papel do Estado. A mesma tendência pode ser verificada em relação ao número de IES federais, como expresso no Gráfico 2.

Até o ano de 2001 nenhuma universidade federal nova havia sido criada, sendo 39 no total. Em 2002 foram criadas quatro universidades, fazendo com que o número total saltasse para 43, representando um acréscimo de pouco mais de 10,2%.

Quadro 2: Total de investimentos públicos em educação como porcentagem do PIB (1994-2002)

Ano	Total (%)
1994	3,9
1995	4,0
1996	3,9
1997	3,6
1998	4,1
1999	4,1
2000	3,9
2001	4,0
2002	4,1

Fonte: Inep (elaboração dos autores)

A porcentagem do PIB investida em educação no Brasil era de 3,9% em 1994, ano em que o presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito. Esse valor passou para 4,1% em 2002, tendo sofrido três quedas anuais: em 1996, 1997 e 2000. Embora o orçamento anual do MEC tenha saltado de um patamar de R\$ 10.512.853.981,00, em 1995, para R\$ 18.019.486.214,00, em 2002¹⁰, se o compararmos com o crescimento do total de investimentos públicos em educação como porcentagem do Produto Interno Bruto (que foi de 5,13% no período analisado) podemos perceber que este foi proporcionalmente muito menor.

O processo de Reforma do Estado, levado a cabo pelo MARE durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e a crítica ao Estado intervencionista (vinculado simbólica e institucionalmente a um padrão de desenvolvimento que buscava superar) vão marcar profundamente o debate acerca das políticas de ensino superior, de modo que o grande foco das políticas educacionais reside em um amplo processo de reestruturação da educação nacional em três direções fundamentais: reestruturação financeira, buscando uma racionalização dos gastos empreendidos em todos os níveis educacionais, bem como a busca de formas alternativas de financiamento para as instituições públicas (como a realização de parcerias com fundos de investimento públicos e privados, nacionais e internacionais); reforma gerencial, no sentido da eliminação dos entraves burocráticos ao desenvolvimento das universidades que inviabilizam o exercício de sua autonomia; e reestruturação funcional das universidades¹¹, de modo a que possam atender às novas demandas de um mundo globalizado e pós-industrial.

O MEC buscou, ao longo da década de 1990, contemplar boa parte das estratégias e metas fornecidas pelos organismos internacionais: a priorização do ensino fundamental, e com isso a atenção à universalização do acesso à educação; a realização de mudanças

¹⁰ Fonte: MEC/Inep.

¹¹ A busca por reformas curriculares e a criação de cursos mais flexíveis que possam atender às exigências dos mercados são exemplos desse processo.

no modelo de gestão, sobretudo na direção da superação dos entraves burocráticos decorrentes de modelos anteriores; e também a relativização do papel do Estado, com o foco da expansão da oferta de vagas no ensino superior estando na *iniciativa privada*, e mesmo a defesa da parceria público-privada como solução para os gargalos financeiros existentes nas IES públicas, como salientado pelos próprios executores das referidas políticas em artigos e livros publicados sobre o assunto (SOUZA, 1999; NEVES, 1999; SOUZA, 2005).

Essas políticas partem da necessidade de reestruturação das relações entre o Estado e o Sistema de Educação Superior, de modo que a atuação estatal supere sua característica burocrática e autoritária na direção de estipular metas para as instituições e garantir um controle de qualidade por intermédio da avaliação periódica, do mesmo modo como o que existia na pós-graduação¹² (NEVES, 1999). O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se configuram como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira no campo educacional nesse período¹³, e exercem o papel de difundir uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e reestruturação gerencial das universidades.

O Ensino Superior no governo Lula da Silva (2003-2010)

Uma guinada expressiva na conformação da educação superior brasileiro ocorre a partir do início dos anos 2000, reconfigurando o SES. Foram várias as políticas públicas estatais (em especial as federais) aplicadas ao campo do ensino superior, privado e público. Para o setor privado, depois da expansão dos anos 1990. São ampliadas as bases de financiamento avançando o programa criado em 1999 como FIES (Financiamento Estudantil) para o PROUNI (Programa Universidade para Todos) criado em 2005. Enquanto mecanismo de regulamentação do ensino superior foi criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) em 2006. Para o segmento público transformações importantes foram a elaboração do Plano Nacional de Educação (PDE, 2007), a criação do Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) em 2007, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em 2010, a expansão da educação profissional e tecnológica (por meio dos Institutos Federais de Tecnologia - IFETS) em 2008, a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006, a utilização do Sistema de Seleção Unificada (SiSU) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para entrada nas instituições federais de ensino e participação nos programas que atendem o setor privado, em 2011, e a Lei de Ações Afirmativas em 2012 (MARQUES & CEPÊDA, 2012).

¹² Durante a expansão do ensino superior verificada durante a ditadura militar, a graduação e a pós-graduação caminharam de modo distinto: enquanto a graduação (principalmente aquela patrocinada pela iniciativa privada) vivenciou, como já discutido no texto, um crescimento caótico, desordenado e sem mecanismos que pudessem garantir a qualidade da oferta de ensino, a pós-graduação recebeu um intenso estímulo governamental e foi alvo de políticas de fomento e avaliação que garantiram um aumento significativo de sua qualidade. Ver Neves (1999).

¹³ Ver Souza (2005).

A análise em profundidade de cada uma dessas ações, ou instrumentos da política, não caberia no espaço deste texto, portanto, propomos indicar aqui alguns aspectos relacionados principalmente ao REUNI, dada a importância que assumiu ao distribuir recursos e permitir que outras ações fossem também implementadas.

O caminho já apontado em 1996 pela LDB, o Plano Nacional da Educação em 2001 e ainda o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE - 2007), sendo o último fundamentado como uma das ações do Plano de Aceleração Econômica (PAC), já levava ao possível entendimento de uma guinada no campo da agenda pública em direção a ações para a educação superior pública federal, em especial. As políticas que se seguiram atuaram na configuração de uma rede de proteção e promoção da educação superior que abrange as várias etapas do processo: o aumento dos equipamentos públicos disponíveis (vagas, campus, instituições e recursos via REUNI), como no acesso à educação superior (substituição do vestibular tradicional pela prova do ENEM e centralização da escolha de vaga via SiSU e a aplicação da Lei de Ações Afirmativas) e na permanência estudantil (com o PNAES).

O decreto 6096/2007 lança o programa REUNI que contou com duas chamadas, a primeira em 29/10/2007 e a segunda 17/12/2007. No total, 53 das 54 universidades existentes aderiram ao programa. A UFABC, criada em 2005 já adotava as particularidades pedagógicas do REUNI e por isso não participou da chamada.

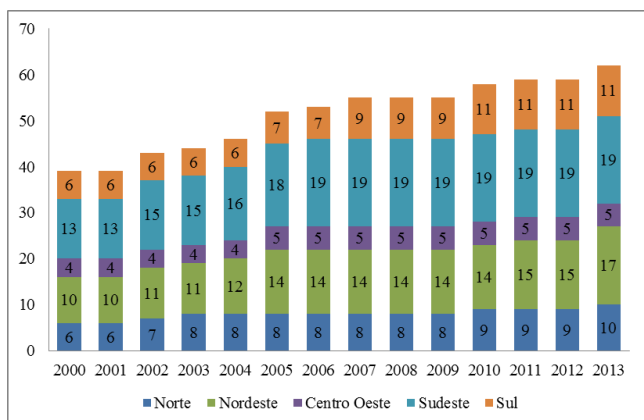
Entre as metas a serem alcançadas estão a distribuição de 18 alunos por professor, taxa de conclusão de 90% e aumento de 20% nas matrículas em 5 anos. O programa também contribui para a expansão das instituições e das vagas oferecidas. Nesse movimento também aumentou o número de campi universitários promovendo aumento da interiorização das instituições (CEPÊDA, 2014; CEPÊDA 2012; MARQUES & CEPÊDA, 2012).

Até 2013 havia 62 UFES distribuídas regionalmente conforme gráfico 1. As UFES começam a ser criadas em 2005, antes do decreto que cria o programa, as instituições criadas estão descritas na publicação “Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil”. Essa publicação, de 2005 traz as universidades criadas com um prospecto de cada uma delas. A publicação circulou em formato de revista e, ainda que não esteja diretamente ligado ao decreto que cria o REUNI, já aponta o início desse movimento.

Por consequência, as vagas começam a crescer a partir de 2007, quando do anúncio do REUNI, como podemos observar no gráfico 2. As vagas crescem em todas as macrorregiões. Destacamos que, em números absolutos foram maior nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul e, não por acaso, dado que essas regiões também são as que têm o maior número de UFES e também são as mais populosas.

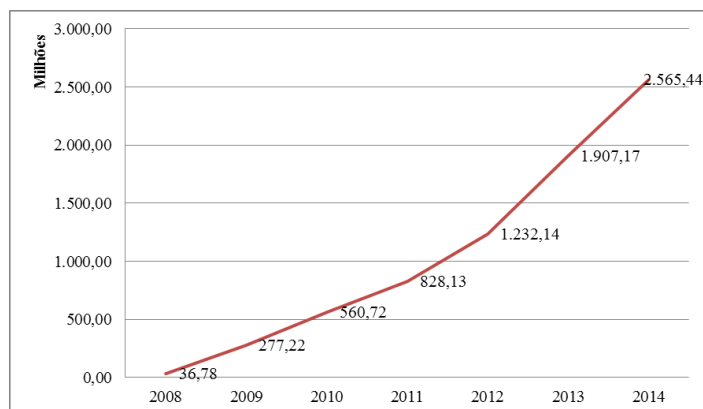
Por consequência, as vagas começam a crescer a partir de 2007, quando do anúncio do REUNI, como podemos observar no gráfico 2. As vagas crescem em todas as macrorregiões. Destacamos que, em números absolutos foram maior nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul e, não por acaso, dado que essas regiões também são as que têm o maior número de UFES e também são as mais populosas.

Gráfico 1: Distribuição de UFES por região 2000-2013.



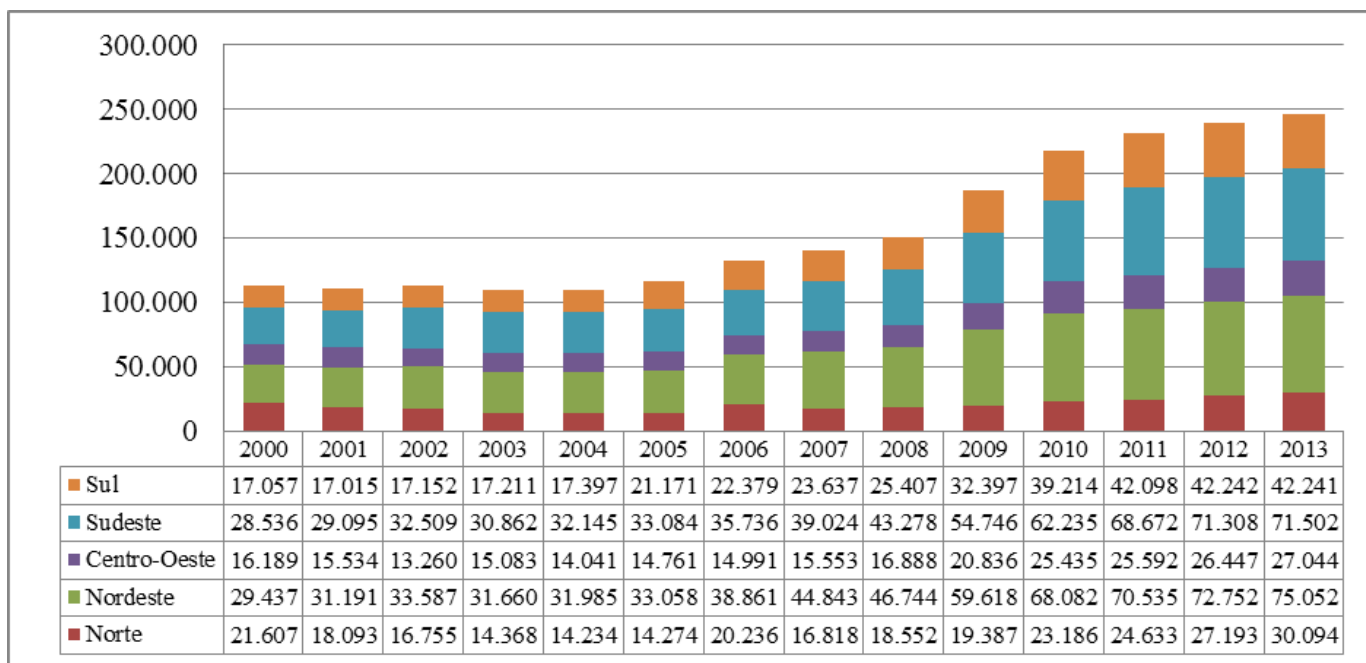
Fonte: INEP/MEC. Elaboração dos autores.

Gráfico 3: Recursos destinados ao REUNI 2008-2014 em milhões de Reais



Fonte: Transparência Brasil. Elaboração dos autores.

Gráfico 2: Número de Vagas em universidades federais 2000-2013

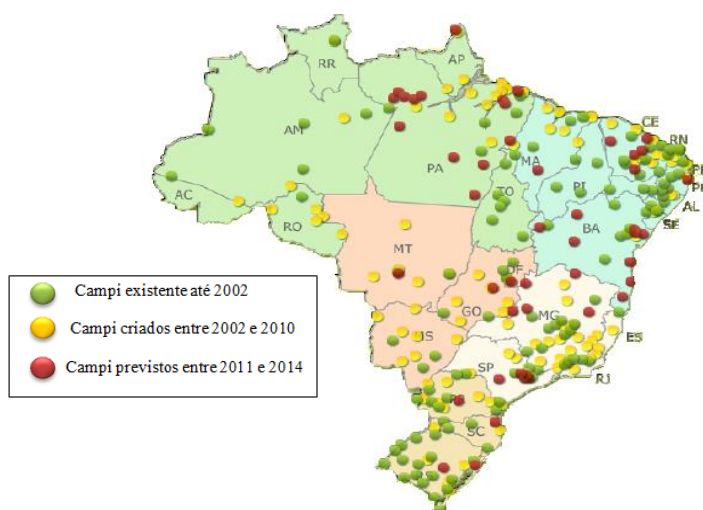


Fonte: INEP/MEC. Elaboração dos autores.

Os recursos para o programa começam a ser repassado em 2008, ano de início das ações por parte das universidades que aderiram. Podemos perceber no gráfico 3 a evolução dos repasses ano a ano.

Outra dimensão importante proporcionada pelo REUNI foi a disseminação de campus distribuídos em regiões interioranas ou de fronteiras, onde antes não havia presença da universidade. Os campi são pertencentes à: i) universidades novas, criadas com um perfil específico, de enclave de regiões vulneráveis como o caso da UFERSA – Universidade Federal Rural do Semiárido, de fronteiras nacionais como a UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul, de fronteiras e integração internacionais como a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino Americana e a UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, ii) universidades com projeto pedagógico diferente como a UFABC – Universidade Federal do ABC, UTFPR – Universidade Técnica Federal do Paraná; iii) universidades já existentes que aumentaram a cobertura via expansão de campi como, por exemplo, a UFPA – Universidade Federal do Pará com o campus de Tucuí, e a UFPI – Universidade Federal do Piauí com os campi de Bom Jesus, Floriano e Picos.

Figura 2: Mapa da distribuição dos campi existentes até 2002, criados ate 2010 e previstos até 2014



Fonte: MEC (2013)

Em termos das diretrizes do REUNI, o trabalho de CEPÊDA (2014) aponta cinco facetas importantes do programa que colocam mecanismos de diminuição da desigualdade e promovem a inclusão e equidade, são eles:

1) expansão **quantitativa**: que amplia o volume e tamanho do SES a partir da criação de IES, oferta de vagas, distribuição dos campi em todo país, configurando um robustecimento da rede de atendimento, como pode ser observado nos Gráficos 1, 2 e Figura 2.

2) expansão **geográfica**: a política age a partir do conceito de integração nacional, na qual as IES são criadas o sentido da interiorização indo até regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas, atuando em três frentes: interiorização de IES, vagas e campi nas periferias metropolitanas (ex.: UNIFESP campus Guarulhos e Osasco), em regiões de fronteiras e enclaves estaduais (como a UFFS) e em regiões de fronteira internacional (como a UNILA).

3) expansão de **funções**: as IES passam a ter o foco no desenvolvimento local e sustentável, multicultural e de empoderamento de grupos sub-representados.

4) expansão de **acesso**: utilização de mecanismos de ingresso como o ENEM, bem como o acesso a grupos em situação de vulnerabilidade, regulamentado agora pela Lei de Ações Afirmativas.

5) ampliação da **permanência**: os recursos de custeio de alunos de demanda social foram aumentados tanto de forma direta (fornecimento de bolsa permanência) e indireta (maior atendimento a serviços como restaurante, transporte, moradia. Nesse sentido o PNAES teve papel importante fornecendo recursos para implementação das ações.

A educação superior ao longo desse caminho cheio de percalços até os anos 2000 era, segundo a classificação de Trow (1973) um sistema de elite, ou seja, 15% ou menos da população em idade de matrícula no ensino superior estavam efetivamente cursando.

Durante os anos 2000 foi se formatando um sistema complexo e interligado de funcionamento da rede de proteção e promoção da inclusão social via educação superior. Do ponto de vista do fluxo: a entrada do estudante agora é feita pelo ENEM, exame que quebrou com as características do vestibular tradicional (conteudista e pautado em regras de decorar e reproduzir certos conhecimentos) o que, num primeiro momento, equiparou, relativamente os estudantes de ensino médio público e privado (posteriormente os colégios privados vêm se reorganizando no sentido de se colocar como melhores formadores para o ENEM).

O SiSU que é a plataforma pela qual os estudantes pleiteiam vagas tanto em Universidades Federais quanto nos Institutos Federais também possibilita que estudantes com vulnerabilidade financeira concorra em mais de uma instituição e mais, que possa fazer o cálculo das “chances” de entrar em um determinado curso, podendo, portanto, fazer a escolha da profissão segundo seu posicionamento no ENEM.

O SiSU também já adota as listas de classificação de acordo com a lei de ações afirmativas, fazendo o ranqueamento dos estudantes segundo os grupos que eles pertencem (cota de escola pública; cota de escola pública + critério de renda; cota de escola pública + critério de renda + etnia; seleção universal) sendo também ferramenta de transparência no processo de reserva de vagas.

O aumento da malha de atendimento da rede de Universidades Federais via REUNI que criou até 2015 28 novas instituições (39 em 2000 para 67 em 2015), mais do que dobrou o número de vagas disponível (de 112 mil para mais de 240 mil), além de capilarizar as instituições por meio de criação de novos campi.

E por fim criou uma malha de assistência estudantil por meio do PNAES destinando recursos específicos para o atendimento da população em situação vulnerável.

Conclusão

O processo de redemocratização no Brasil, em especial após a criação do Conselho Nacional de Educação (1995), inaugura um novo padrão de políticas públicas voltadas ao ensino superior, com renovado interesse público e dos *policy makers*. No entanto, este pode ser subdividido em duas fases distintas e com características próprias, sobretudo em relação a quatro eixos: padrão de financiamento; responsabilidade pelo

atendimento à demanda por ensino superior; distribuição regional da oferta de vagas; e padrão de enfrentamento das desigualdades.

O primeiro período foi marcado pela relativização da participação pública no financiamento da educação superior, aliada a uma reforma na gestão dos mesmos recursos. Nesta lógica, as IES privadas se configuraram como as principais responsáveis pelo crescimento da oferta de vagas (que se mantiveram regionalmente concentradas, em especial nas IES públicas), embora o aumento das vagas no setor público fosse visto -como mecanismo de combate às desigualdades. Por outro lado, no segundo momento, o Estado retoma um maior protagonismo no financiamento educacional, tendo as universidades federais não apenas expandido em termos de campus, como também de novas instituições, muitas das quais distribuídas fora dos principais centros econômicos. Ganha importância, também, o debate sobre a democratização do acesso à universidade como condição essencial para a redução de desigualdades (dentro do qual as ações afirmativas se constituem como pilar fundamental) por meio de ações que contemplassem acesso – Lei de Ações Afirmativas – e permanência – Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Gisele Heloíse. **Democracia participativa no Brasil: a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de São Carlos, 2012.
- BERHEIN, C. T.; CHAUI, M. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento**. Brasília: UNESCO, 2008.
- BILLS, D. **Creeping Credentialism in the United States and Germany: Changing Relationships between educational credentials and occupational assignment**. Proceedings of the ISA Research Committee - 28 Conference: Inequality and Stratification: Broadening the Comparative Scope. Rio de Janeiro: International Sociological Association, Research Committee on Social Stratification and Mobility. 2004.
- BRASIL. **Lei nº 9.394**, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial, Brasília, 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2001.
- BRAVERMAN, H. **Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century**. New York: Monthly Review Press, 1975.
- CASTELLS, M.; CARDOSO, G. **A sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Anais da Conferência promovida pelo Presidente da República de Portugal entre 4 e 5 de Março de 2005. Portugal: [s.n.]. 2005. Disponível em http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf. Acesso em: 20 jan. 2015.
- CEPÊDA, V. A. Políticas de Desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do Ensino Superior Público Federal recente. IN: NASCIMENTO, A; LIMA, M.C. **O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão**. Recife: UFPE; SUDENE, 2014. p.268-294.
- _____. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, 2012.
- ECHEVARRÍA, J. M. Funções da Educação no Desenvolvimento. In: PEREIRA, L. **Desenvolvimento, Trabalho e Educação**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil (1908 – 1912). Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1916. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1908_1912_v1.pdf. Acessado em: 12/01/2015.
- MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: Aspectos democrático e inclusivos. **Perspectiva**, São Paulo, v. v. 42, p. 161-192, jul./dez 2012.
- MCMAHON, W.; OKETCH, M. **Higher Education and Development in UK and US**. paper presented at "Universities and their regional impacts: Making a difference to the Economy and Society. Edinburgh: [s.n.]. nov. 2010.
- NEVES, Abílio Afonso Baeta. O ensino superior: crescimento, diferenciação, qualidade e financiamento. In J. P. R. Velloso e R. C. de Albuquerque (eds.), **Um modelo para a Educação no século XXI**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
- NUNES, E. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- PAULA, M. F. C.; LAMARRA, N. F. (orgs) **Reformas e democratização da educação superior: no Brasil e na América Latina**, Aparecida: Ideias e Letras, 2011.
- REGO, C.; VIEIRA, C.; VIEIRA, I.; BALTAZAR, S.; CALEIRO, A. Ensino superior em Portugal e acesso ao mercado de trabalho: que relação?, In REGO, C.; VIEIRA, C.; VIEIRA, I.; BALTAZAR, S.; CALEIRO, A. **Redes de Ensino Superior: Contributos perante os desafios do desenvolvimento**. Évora: Centro de estudos e formação avançada em Gestão e Economia, 2013.
- SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo Cortez, 1997.
- SCHULTZ, T. W. **O capital humano: Investimento em Educação e Pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- SILVA, Ivan Henrique de Mattos e. **Educação superior e novo-desenvolvimentismo: uma análise das políticas de educação superior entre 2007 e 2010**. Bogotá: VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 2013.
- SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 45, 2004.
- SOUZA, Paulo Renato. **Os desafios para a educação no limiar do novo século**. In J. P. R. Velloso e R. C. de Albuquerque (eds.), **Um modelo para a Educação no século XXI**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
- _____. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- TROW, M. **Problems in the transition from elite to mass higher education**. Carnegie Commission on Higher Education. Novota, California: McGraw-Hill Book, Co, 1973.
- WOLF, A. **Does education matter? myths about education and economic growth**. London: Penguin, 2002.
- ZAMBELLO, Aline Vanessa. **A expansão das universidades federais no Brasil: Momentos e Instrumentos (2000-2013)**. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFSCar, 2015.