

A Política de Ampliação da Oferta do Ensino Superior: Democratização?

Bruno Lima Patrício dos Santos^(*)

Apresentação

Em linhas gerais, este ensaio tem como objeto de estudos a política de ampliação do acesso ao ensino superior promovida pela atual gestão administrativa da Presidência da República. Embora a composição do quadro governamental hodierno seja amplamente diferente daquela que deu início ao primeiro ano presidencial, em 2003, entendem-se como atual governo federal as duas gestões presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva. Nossa pretensão é problematizar o direcionamento governamental para com a ampliação da oferta do ensino superior, comparando-a com as políticas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Atribuímos esta comparação ao fato de que boa parte das modificações realizadas hoje na política universitária é sustentada sobre diversas críticas relativas ao governo FHC.

Ao assumir a administração do país, o governo Lula encontra uma situação nada confortável atinente à situação da educação superior brasileira. O Censo da Educação Superior de 2003 declara que os “dados do *World Education Indicators* coloca o sistema de educação superior brasileiro entre os mais privatizados do mundo, atrás apenas de alguns países” (Brasil/INEP, 2004, p. 08). Vale ressaltar que o processo de privatização do setor universitário não ocorreu pelo leiloamento das instituições públicas de ensino, como ocorrido com algumas empresas estatais no curso da década de 1990 – como foi o caso da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional, das companhias telefônicas, dentre outras. Segundo Göran Therborn (1995) o processo de privatização ocorrido nas últimas décadas, principalmente na América Latina, não se resume apenas à transferência dos bens públicos para o setor privado. Sua expressão maior encontra-se numa mudança cultural, centrada na legitimação da doutrina liberal, que visa implementar a lógica do mercado nos mais diversos círculos sociais. Neste sentido, o processo de privatização da educação superior foi se desenvolvendo prioritariamente por duas vias. A primeira, pela flexibilização na legislação, que impulsionou a liberalização de serviços no interior das instituições públicas (Chauí,

(*) Mestrando em Política Social pela Universidade Federal Fluminense e professor da Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro. E-mail: blps08@yahoo.com.br

1999; Leher, 2001). A segunda pelo forte incentivo governamental para a ampliação do setor privado, inclusive fazendo uso de verbas públicas (Cunha, 1999; Trindade 1999).

Historicamente, este processo culminou em alguns resultados nada promissores para as universidades públicas. Na década de 1990, as universidades federais passaram por um processo delicado no tocante ao seu arcabouço financeiro ¹, elemento que provocou significativos prejuízos em termos de infra-estrutura e até administrativos. Por conta deste fato, além das universidades serem impelidas a desempenhar atividades complementares para melhorar sua situação orçamentária através de consultorias, prestação de serviços, parcerias com grandes redes privadas – principalmente no setor de pesquisa de base e desenvolvimento tecnológico (Pinheiro, 2004) –, a criação de novas instituições federais de ensino superior praticamente estagnou ao mesmo passo que o setor privado teve seu grande salto quantitativo tanto no número de instituições como no de matriculados nos cursos de graduação.

Contudo, a problemática da privatização do sistema educacional é apenas parte do conjunto de desafios em disposição na tríade relacional entre educação superior, Estado e sociedade. Neste bojo, estão inseridas também questões como o papel que cabe às universidades no desenvolvimento sócio-econômico de um país; o grau de responsabilidade e a forma de interação da educação superior com as novas exigências da globalização econômica e tecnológica; sua posição no combate às desigualdades sociais; a proeminência das universidades como força intelectual frente aos valores consumistas do atual estágio capitalista; o *status* jurídico do acesso ao ensino superior enquanto direito garantido pelo Estado ou enquanto serviço prestado por instituições privadas; condições para ampliação do acesso ao ensino superior, num processo de democratização, sem transformar estas ações em pura massificação da educação; dentre tantas outras.

Este cenário se agrava quando identificamos que, historicamente, as universidades brasileiras sempre ocuparam um lugar de destaque na diferenciação entre as classes. O acesso ao *conhecimento superior*, ou seja, o conhecimento cientificamente referenciado, praticamente ficou retido nas mãos de uma parcela da elite. Mesmo a classe média, pelo menos até o período da ditadura militar quando esta passou a pressionar os governos militares por espaço nos bancos universitários para seus filhos, já sofreu certos impedimentos para atingir os níveis escolares mais elevados.

Assim, fica claro que discutir a política de acesso é muito mais abrangente do que estabelecer comparações estatísticas entre gestões governamentais, ou mesmos indagar sobre os mecanismos políticos para ampliar o quantitativo de vagas. Por detrás de todo este aparato, estão

¹ Ver AMARAL, Nelson Cardoso. Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior. TRINDADE, H. (org.), *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

situadas diferentes concepções da real representação da educação superior no dinamismo social; e até mesmo são debates que estão imersos em diferentes projetos societários.

Feitas estas ponderações, o recorte deste trabalho situa a política de acesso ao ensino superior não apenas como um fragmento a ser trabalhado isoladamente, mas, sobretudo, enquanto um dos elementos que provocam ações e reações de diversas origens na sociedade civil; e, por isso, não pode ser tratado de forma desconexa do desenvolvimento histórico da sociedade brasileira. As políticas desenvolvidas pelo governo Lula – representadas pelo processo de Reforma Universitária – divide a opinião pública, na qual, de um lado, alguns setores identificam grandes avanços e melhorias no panorama das instituições de ensino superior; mas, de outro, pode-se verificar uma ampla resistência a estas políticas, sob a alegação de que na verdade estas políticas são, ao mesmo tempo, a continuidade e o aprofundamento da política de educação superior não terminada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Resultados e críticas sobre a política da educação superior nos tempos FHC

Os debates iniciais sobre a necessidade de reestruturação da política universitária no governo Lula foram iniciados justamente buscando respaldo no período crítico que as universidades públicas atravessaram nos governos anteriores. Desde o começo, as projeções anunciadas vêm alardeando feições muito mais amplas do que os horizontes delimitados pelo Ministério da Educação. Articulou-se uma proposta interministerial, visando desenvolver ações coordenadas entre vários ministérios. A intenção foi estabelecer relações entre os ministérios, não apenas no âmbito consultivo, mas também deliberativo com a missão de elaborar e emitir documentos, visando dar notoriedade às responsabilidades que as universidades, sobretudo as federais, deveriam assumir para desenvolver satisfatoriamente suas atividades. Este arranjo interno apresentou medidas em três direções: i. medidas que dizem respeito ao financiamento das universidades, tanto dentro da esfera pública, quanto no tipo de relação com a esfera privada; ii. medidas que estabelecem novos métodos avaliativos e reguladores das atividades universitárias; e iii. medidas que legislam sobre as formas relacionais entre as universidades públicas e a sociedade.

Quando Cristóvam Buarque ainda estava à frente do Ministério da Educação, deu-se a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que não deixou dúvidas, já à época, de que a reestruturação legislativa para a educação superior visava influenciar diversos setores do Estado. O grupo foi formado para debater e apontar as diretrizes que norteariam as questões prioritárias sobre a Reforma Universitária. Deste GTI foi elaborado, em 2003, o documento *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma*

universitária brasileira. Neste documento, constam inúmeros apontamentos acerca da crise com a qual as universidades federais tiveram que conviver. Questões que tratam desde o arrocho orçamentário até a defasagem na reposição do quadro docente.

Especificamente sobre a situação da política de acesso ao ensino superior, o documento é bem enfático ao ratificar que, na verdade, houve uma desarticulação do setor público, na qual as conseqüências da crise fiscal do Estado se desdobraram em substanciais danos às universidades governamentais, sobretudo em relação aos recursos humanos, de manutenção e de investimentos (Brasil/GTI, 2003). Paralelo a este problema evidenciou-se também certa prioridade dada ao setor privado. Enquanto o crescimento do setor público não teve um desempenho promissor, o setor privado expandiu exponencialmente, tanto no número de instituições quanto na ampliação no número de matrículas.

Tabela I - Evolução do Número de Vagas nos Processos Seletivos, na Graduação Presencial, por Categoria Administrativa – Brasil – 1993-2003

Ano	Total	Δ %	Pública	Δ %	Privada	Δ %
1993	548.678	-	171.627	-	377.051	-
1994	574.135	4,6	177.453	3,4	396.682	5,2
1995	610.355	6,3	178.145	0,4	432.210	9,0
1996	634.236	3,9	183.513	3,0	450.723	4,3
1997	699.198	10,2	193.821	5,6	505.377	12,1
1998	803.919	15,0	214.241	10,5	589.678	16,7
1999	969.159	20,6	228.236	6,5	740.923	25,6
2000	1.216.287	25,5	245.632	7,6	970.655	31,0
2001	1.408.492	15,8	256.498	4,4	1.151.994	18,7
2002	1.773.087	25,9	295.354	15,1	1.477.733	28,3
2003	2.002.683	12,9	281.163	-4,8	1.721.520	16,5

A tabela acima, divulgada pelo Censo da Educação Superior de 2004, nos serve para apreender o ritmo de desenvolvimento da política de acesso ao ensino superior nas duas gestões do Governo FHC. Observa-se que o setor privado se distancia do setor público de modo mais expressivo em 1997, justamente um ano após a criação da LDB. Na mesma publicação consta que, no último ano de mandato de FHC, em 2002, 63,5% dos cursos de graduação estavam situados em instituições privadas, comportando 70% do total de matrículas ativas.

Obviamente, a obtenção de respostas precisas, que expliquem detalhadamente os motivos e mecanismos que privilegiaram essa disparidade entre as duas categorias administrativas, requer uma pesquisa específica, porém alguns fatores deixam transparecer certo favorecimento ao setor privado. Além do pouco investimento público citado anteriormente, a conformação de certos mecanismos legislativos foi ao encontro do interesse dos grupos privados. Uma dos fatos mais notórios foi a significativa flexibilização jurídica para se obter o *status* de universidade; sendo que a criação dos centros universitários – outorgada na LDB – oxigenou abruptamente esta demanda. Por gozarem de Instituto Superior de Educação da Zona Oeste/Faetec/Sect-RJ.

autonomia semelhante às universidades, sem a exigência da correlação entre ensino, pesquisa e extensão, os centros universitários foram propícios mecanismos de privatização do ensino superior. Em amplitude nacional chegamos ao ano de 2004 com apenas 3 Centros Universitários públicos; em contrapartida 78 deles são de origem privada. Em termos estatísticos, 96,3% dos Centros Universitários são privados. Como demonstra a tabela abaixo, em termos de expansão o setor público gradativamente pouco consegue acompanhar o setor privado; chegamos a um lastimável patamar em que apenas 11,1% das instituições de ensino superior enquadram-se na condição de instituição pública.

Tabela 2: Distribuição das IES por Categoria Administrativa - Brasil 2001-2004

Ano	Brasil	Público	%	Privado	%
2001	1.391	183	13,2	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	1.789	88,9

Fonte: MEC/Inep/Deees

Somando este quadro com a não-criação de novas universidades federais, ou mesmo federalização de instituições de ensino superior, no segundo mandato o governo FHC deixa um legado desafiador para seu sucessor presidencial em relação ao setor universitário, principalmente no setor público.

Outro desdobramento desta política privatizante é o aspecto de classe que pouco foi combatido no âmbito governamental. No setor público, mesmo com todo processo de precarização em seu financiamento, a elitização ainda é um aspecto muito forte. Cunha (1999) afirma que uma forte consequência foi a incapacidade das universidades federais atenderem à expansão da demanda de ensino de graduação. Complementando este quadro, a resultante deste processo foi que o ensino público demonstrou um altíssimo grau de seletividade, devido a pouca oferta de matrículas à população brasileira, abrindo paralelamente à expansão do ensino privado de baixa qualidade².

Frente a esta conjuntura, quais as prioridades traçadas pelo governo Lula para a política de ampliação do acesso ao ensino superior? Quais medidas foram tomadas, ou estão em desenvolvimento, e o cunho sócio-político que estão por detrás delas? Quais os avanços, retrocessos ou estagnação podemos aferir frente aos anunciados e implementações alusivos ao objeto de estudo?

² Já no governo Lula, uma pesquisa realizada pelo INEP, divulgada pelo Informativo nº 130, em 6 de março de 2006, anuncia que 87,9% da população discente matriculada no ensino médio estudam no sistema educacional público. Todavia, grande parte dos alunos advindo do ensino médio público não consegue ingressar no ensino superior. Eles representam apenas 46,8% do total de matrículas das instituições da educação superior. Enquanto os alunos que cursam ensino médio privado representam 12,1% do universo de matrículas deste nível de ensino, quando chegam à educação superior, eles passam a ocupar 42,5% das matrículas nas instituições federais, 31,4% nas estaduais, 23,5% nas municipais e 34,9% nas IES privadas. No mesmo informativo consta que 50,1% da população brasileira vivem com renda familiar de até três salários mínimos. Todavia, apenas 26,5% da população das instituições públicas de ensino superior estão enquadrados neste perfil. Nas instituições privadas este percentual cai para 12,9%.

Políticas e programas no governo Lula: uma democratização duvidosa

É notório que as variantes das metas para a política de acesso, vislumbradas dentro da Reforma Universitária, têm suas ambições firmadas não apenas na ampliação do número de vagas, mas, sobretudo, visa inseri-las dentro de um projeto de distribuição de recursos. Desta forma, almejando-se alcançar também os diferentes níveis sociais e as regiões de menor desenvolvimento sócio-econômico.

Mas, afinal, dentro deste desafio, concretamente, quais foram as metas traçadas pelo governo para ampliar a política de acesso? Primeiramente, em termos estatísticos, a missão era chegar, dentro de uma política de longo prazo, ao número de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior. Dentro desta meta, estabeleceu-se uma missão complementar que era ampliar o setor público até que este estivesse numa proporção de 40% da demanda da educação superior³.

Centrando atenção nestes objetivos, qual seja, conciliar a expansão com a responsabilidade social, além de fazer uso de políticas já iniciadas, o governo implementou algumas outras medidas que são aparatos estratégicos para alcançá-los. Sobre a democratização do acesso, os dois programas de maior envergadura são o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Ambos estão contemplados na ação do governo em possibilitar que estudantes das classes populares ingressem no ensino superior privado. O FIES funciona através de crédito educativo concedido diretamente ao estudante para custear seus estudos; já o PROUNI estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos de caráter total ou parcial, dependendo da renda familiar.

Embora o governo Lula argumente que sua missão principal não é apenas ampliar a educação superior, mas associá-la a um programa de justiça social, o fato é que a soma dessas políticas também tem um desfecho muito interessante aos empresários da educação superior. Sua taxa de lucratividade passa a ser garantida não apenas mediante a necessidade de ampliação do número de estudantes em sua rede, mas também pelo significativo alívio fiscal garantidos pela aderência a tais programas. Além do mais, por outro lado, estes programas acabam se tornando um negócio fundamental para aquelas universidades que estão no vermelho, visto que a inadimplência dos estudantes de universidades privadas é enorme.

³ Estas metas permanecem nos planos do governo, sendo adicionadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Hoje, o percentual de jovens brasileiros entre 18 e 24 anos no ensino superior é de 11%; dentro das universidades públicas este percentual cai para aproximadamente 3% (MEC, 2007).

Além do mais, há até mesmo certa dúvida sobre a real ampliação de vagas mediante este programa, uma vez que as instituições privadas de ensino superior convivem com um número bem elevado de vagas ociosas.

Sobre a ampliação de setor público, o REUNI é reconhecido como o principal projeto (MEC, 2007). Na verdade o REUNI é o *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*, posto em vigor através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Segundo o documento, sua missão é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento. Além disso, visa-se dobrar o número de estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Contudo, quando o governo federal outorgou o decreto supracitado não previu o antagonismo que geraria dentro das universidades federais. Nos dias atuais o tema que mais estimula as reações estudantis e docentes no panorama são as diretrizes do REUNI. As justificativas mais plausíveis às movimentações contra o programa é o processo de massificação das universidades federais. Massificação não por conta da ampliação de vagas nas universidades federais, mas sim devido às condições oferecidas pelo governo para que esta seja efetivada. Em primeiro lugar, pretende-se ampliar a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito. Hoje essa relação é de 12 estudantes para cada docente. Isso faz com que se amplie o número de vagas sem necessariamente o acompanhamento devido de reposição do quadro de professores tão prejudicado nas últimas décadas. Uma segunda questão é que as universidades devem dobrar seu quantitativo de alunos num período de cinco anos, porém a verba adicional para esta implementação é de apenas 20% da verba recebida hoje. Todavia, este percentual deve ser repassado gradualmente no decorrer desses cinco anos. Com todas as críticas que podemos realizar a este programa, é interessante acentuar também que a efetivação desse programa está projetada para a próxima gestão presidencial – não existe nem um compromisso do governo federal em pô-lo de fato em concretude, uma vez que este projeto requer um compromisso de continuidade em seu gerenciamento.

Últimas palavras

Há muitas polêmicas em torno das políticas e dos programas do atual governo federal no campo da educação superior. Inequivocamente o volume de ações no setor universitário é bem maior se comparado ao governo FHC. Contudo, a questão do processo de privatização ainda gera interrogações na comunidade acadêmica. Existem muitas críticas sobre o porquê de ao invés do governo Lula ceder esta isenção fiscal ao setor privado, ele não repassa essa verba para as

universidades públicas. Nesta mesma direção, no que concerne às universidades públicas, interroga-se sobre a discrepância entre, de um lado, o pequeno aumento de verbas e a não previsão de ampliação do corpo docente, e de outro, o intento de incentivar a duplicação de vagas aos alunos.

Assim, concluímos que realmente há um maior empenho do governo Lula em firmar políticas mais abrangentes à educação superior, porém o cunho social estabelecido nos programas ainda é uma arena de embates longe de se estabelecer um consenso.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*, v. 1. Brasília: UnB, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. Grupo de trabalho interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. Brasília: [s.n.], 15 de dezembro de 2003.

_____. MEC/INEP. *Censo educacional superior 2003*, resumo técnico. Brasília, 2004.

_____. MEC/INEP. *Censo educacional superior 2004*, resumo técnico. Brasília, 2005.

_____. MEC/INEP. *Seminário internacional Reforma e avaliação da educação superior: tendências na Europa e na América Latina*. São Paulo, 25 de abril de 2005. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

_____. SeSu/MEC & UNESCO. *Seminário universidade: por que e como reformar?* Brasília: 6-7 agosto de 2003. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

_____. MEC. *Plano de desenvolvimento da educação*. Brasília, 2007.

BUARQUE, Cristóvam. *A universidade numa encruzilhada*. Conferência Mundial de Educação Superior +5, UNESCO: Paris, 23-25 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>

CHAUÍ, Marilena. A Universidade em ruínas. TRINDADE, Hégio (org.), *Universidade em Ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

_____. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: UNESP, 2001.

CUNHA, Luiz A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteiras em movimento. TRINDADE, Hégio. (org.), *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. GENTILI, Pablo (org.), *Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

PINHEIRO, Luiz Humberto. *Universidade dilacerada: tragédia ou revolta? Tempo de reforma neoliberal*. Salvador: L. U. Pinheiro, 2004.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed., 1995.

TRINDADE, Hélió (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1999.

Resumo: O trabalho tem como objetivo comparar a política de ampliação do acesso ao ensino superior entre as gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Como instrumento de análise utilizou-se os dados dos Censos Educacionais emitidos pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como os programas emitidos pelo governo federal direcionados à expansão do acesso nas Instituições de Ensino Superior. A importância do trabalho está no fato de problematizar a correlação entre as críticas sobre o governo anterior e as intervenções para sanar os problemas ainda existentes, pois a maioria dos programas elaborados e implementados pelo governo Lula tem como sustentação argumentativa a ineficácia de seu antecedente nesta política.

Palavras-chave: Ensino superior; Reforma universitária; Democratização; Educação.

Résumé: Le travail vise à comparer la politique de l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur entre les administrations présidentielles de Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva. Comme outil d'analyse, les données de Recensement de l'éducation publiés par le Bureau de l'éducation de Recherche et d'études Anísio Teixeira (INEP) ont été utilisés ainsi que les programmes diffusés par le gouvernement fédéral dirigés à l'expansion de l'accès dans les établissements d'enseignement supérieur. L'importance du travail se légitime par le débat autour de la corrélation entre les critiques sur le précédent gouvernement et les interventions visant à les résoudre une fois que que la plupart des programmes élaborés et mis en œuvre par le gouvernement Lula a comme soutien argumentatif l'inefficacité de son antécédent dans cette politique.

Mots-clés: Enseignement supérieur; Réforme universitaire; Démocratisation; Éducation.