

UM PERFIL SOBRE A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR RECENTE NO BRASIL: ASPECTOS DEMOCRÁTICOS E INCLUSIVOS

Avance de investigación em curso

GT 33 – Sociologia del desarrollo

Vera Alves Cepêda
Antonio Carlos H. Marques

Resumo

Este artigo procura analisar o cenário e os objetivos que orientam a recente expansão do ensino superior público no Brasil, em especial o crescimento no segmento das universidades federais (IFES). O recorte neste segmento legitima-se pelo vínculo direto das IFES com a política governamental federal, dotada de recursos – econômicos, normativos e legais - capazes de produzir profundas mudanças diretas e indiretas no sistema de ensino superior em plano nacional. A ampla e enérgica ação do governo federal na última década pode representar uma política de estado, consciente e concertada para a área do ensino superior. Sob esta hipótese, procuramos detectar o impacto quantitativo da expansão e suas estratégias qualitativas – com destaque para o tema da inclusão e da diminuição das desigualdades sociais e culturais a partir de novas bases de acesso, ingresso, permanência e *telos* da atuação das universidades públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, ensino superior, inclusão, cidadania

1. Educação Superior e desenvolvimento – a trajetória brasileira

A educação, em especial a educação superior, tem lugar estratégico nos processos de transformação social, alocada como meio de impulsão tecnológica e como ferramenta de aumento do discernimento e capacidade crítica da população. No primeiro aspecto, em especial em países como o Brasil, em que a cadeia de inovação passa fortemente pelo setor público de pesquisas e de formação/qualificação de sujeitos para os diversos postos da cadeia produtiva, grande parte da energia capaz de dinamizar pesquisa, desenvolvimento e o universo da produção passa pela arquitetura das instituições acadêmicas; e, por extensão, pelos fundos públicos e projetos orientadores desse investimento como uma *política pública estratégica*.

Esse modelo Nacional, com sobrepeso do segmento universitário como lócus de pesquisa/inovação e disparador das virtudes do desenvolvimento, fortalece-se muito com a proposta de superação do subdesenvolvimento (anos de 1950 em diante) e valorização da ação do planejamento estatal como eixo de um projeto nacional-desenvolvimentista. A etapa do Regime Militar manteve esse foco, independentemente das gravíssimas sequelas de autoritarismo, coerção e produção da exclusão social que divide a sociedade brasileira ainda hoje¹. No entanto, visto em retrospectiva, o forte protagonismo do binômio educação superior *versus* superação do atraso modelou um sistema universitário híbrido e assimétrico: de um lado um pequeno segmento de ensino público universitário excludente, restritivo no seu acesso e perversamente distribuído em termos territoriais (concentradas no eixo metropolitano e

¹ Cf. Dados sobre Ações Afirmativas e desigualdade econômica e racial em OSÓRIO (2009); FERES; DAFLON; CAMPOS (2008), PAIVA (2010).

mais próximo de pólos econômicos); de outro lado a expansão drástica do ensino superior privado, impulsionado pelo crescimento de demanda de vagas no ensino superior e pela insuficiente capacidade das instituições públicas de responder a essa demanda.

O resultado desse processo configurou uma situação paradoxal, nomeadamente no desenho da arquitetura do sistema superior de ensino entre o final da década de 1960 até o ajuste neoliberal da década de 1990, definindo dois segmentos distintos:

a) o ensino superior privado – movendo-se pela lógica do ganho, concentrando-se em regiões capazes de sustentar um mercado de vagas e com capacidade econômica suficiente para custear privadamente o acesso à educação superior. A possível excelência, qualidade e acesso de vagas nas IES privadas caracterizaram-se (majoritariamente) por um modelo *concentrador*: alocado em regiões metropolitanas, economicamente dinâmicas, priorizando relação de custos como base de sua oferta de ensino e limitando o ingresso de alunos segundo o critério de possibilidade de pagamento de mensalidades.

b) o ensino superior público – manteve-se diminuto diante das exigências de vagas e da necessidade de qualificação para inovação. Pesam a seu desfavor, na fase assinalada, a crise fiscal do Estado brasileiro, o problema dos anéis burocráticos e o limite da legitimidade do Regime Militar – Cardoso (1975), O’Donnel (1990) – a crise hiperinflacionária, os desarranjos produtivos no início dos anos de 1990, entre outros fatores (incluindo um posicionamento não claro, mas real, de recuo estatal diante do projeto de educação superior). O resultado foi a demarcação desse sistema de IES públicas também pela concentração regional, metropolitana e em cenários de maior desenvolvimento. Formou-se assim um exclusivismo de acesso e distribuição de formação e qualificação adstritos aos grupos mais empoderados econômica e culturalmente para disputar esse bem tão escasso. A perversão desse modelo assenta-se na distribuição de recursos públicos estratégicos para os segmentos menos vulneráveis, mais aptos e capacitados, invertendo a lógica de superação do déficit de conhecimento que caracteriza uma sociedade em processo de desenvolvimento.

O aumento dos investimentos em políticas públicas ligadas à expansão de vagas/instituições de educação superior públicas apenas é percebida na última década, ou um pouco mais. Este movimento de crescimento que se inicia ainda ao final dos anos 90 recebe drástica injeção de recursos entre os anos de 2005 e 2007: criação de oito novas universidades (2005)²; PROUNI (2005), REUNI (2007)³ e a continuidade da expansão nos anos seguintes. No mesmo movimento é perceptível a configuração de um novo projeto (ou missão) para as IES federais através da adoção de mecanismos de inclusão e inovação como base na política educacional. No momento recente de expansão forte do ensino superior federal há uma aposta no lugar privilegiado da educação como via de desenvolvimento e como ferramenta de inclusão, redistribuição de capitais (educacionais, empreendedores, simbólicos e legais) e empoderamento societal.

O REUNI (criado pelos Decretos Lei 6093, 6094, 6095 e 6096) indica uma ponte entre as diretrizes inclusivas firmada pela Constituição de 1998 e seu potencial de realização, parcial, através de políticas ligadas ao ensino superior público. A orientação presente na Constituição de 1988 era a de:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento

² Criação das seguintes universidades federais: UFABC, UFRB, UFMT, UFGD, UNIFAL, UFERSA e UFVJM - todas em 2005.

³ Programa Universidade para todos – PROUNI (2005); Programa de apoio à planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (2007) e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE 2007.

nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.5).

A expansão das universidades públicas revela esse processo, bastando atentarmos para as diversas formas/mecanismos com que opera seu crescimento – todos diminuindo assimetrias e aumentando a inclusão, ou seja, absorvendo o desigual:

– *expansão quantitativa* – com vários formatos: a) expansão de vagas em IES já consolidadas; b) expansão de vagas + criação de novos *campi* + criação de novos cursos – todos em IES já instaladas; c) expansão de vagas e criação de novas instituições.

– *expansão geográfica*: interiorização das instituições e vagas, bem como a absorção das periferias metropolitanas e as regiões de fronteira, em vários movimentos: a) interiorização das IES, em direção a regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas (nacionalmente, dentro dos estados e de metrópoles – estas como periferias urbanas); b) criação de novas unidades (campus ou IES) em mesorregiões/zonas fronteiriças (enclaves de fronteira entre estados, como a UFFS, ou em fronteira externa como a UNILA).

– *expansão de acesso*: aumento e democratizando ao ingresso na universidade através de: a) políticas focais – cotas, reserva de vagas e seleção privilegiada a grupos sociais especiais; b) novos mecanismos de avaliação e seleção para ingresso, como ENEM/SiSU;

– *expansão de funções*: a) foco em desenvolvimento local com estímulo a Arranjos Produtivos Locais (APL); b) sustentabilidade e preservação, incluindo capitais distintos que vão do meio ambiente e arranjos produtivos à economia da cultura simbólica e conhecimento tradicional; c) geração de autonomia, consciência identitária e sujeitos políticos (em especial os demandantes de direito) orientada para os grupos sub-representados.

O resultado dessa massa de transformação ainda é de difícil apreensão porque está “em movimento”, mas torna-se impossível negar o grau de alterações que a relação universidade-sociedade sofrerá. Impactos cognitivos, relacionais e na própria engenharia da instituição universitária serão inevitáveis.

Por outro lado, o tipo de engenharia política em curso pode ser definida como exemplo de *path dependency*, dada sua capacidade de redefinir a estrutura e a função do sistema de educação superior público federal no país. A teoria de dependência de trajetória ajuda a compreender o impacto e o nível de transformações que se aninham na mudança do formato das IES federais e de sua expansão, incluindo uma redefinição do todo o campo e do reforço de certas funções especiais: a inclusão e o desenvolvimento.

2. Um balanço da expansão do Ensino Superior brasileiro recente

A reforma do ensino, principalmente do ensino superior, é tema nevrálgico para as questões atuais de desenvolvimento, de extensão e qualificação da cidadania e construção de projetos políticos de futuro. Neste momento, talvez mais do que os anteriores, o *link* entre a dimensão econômica e a qualificação para o conhecimento aparece como indissociável.

São expressivos da função promotora de formação da cidadania (autonomia reflexiva e crítica) e inclusão via educação superior os seguintes trechos, extraídos do documento base do REUNI:

A educação superior, por outro lado, não deve se preocupar apenas em formar recursos humanos para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para solução de problemas cada vez mais complexos da vida pública. [...] O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.9).

Mas qual, de fato, o tamanho e a envergadura do crescimento do setor de ensino superior no Brasil na última década? Quanta inovação social, redistribuição de capital intelectual pode estar nele contido? Serão apresentados, a seguir, um conjunto de informações quantitativas e qualitativas decorrentes da implementação da política governamental de expansão do ensino superior. Como base de apoio a esta análise (ainda com cunho preliminar de investigação) utilizaremos alguns documentos oficiais: Plano Nacional de Educação 2001/2010 (BRASIL, 2001) e proposta 2010/2020 (em processo de votação); os Decretos 6093, 6094, 6095 e 6096 de 24 de abril de 2007 (que instituem as bases do REUNI); Diretrizes Gerais REUNI (2007; parte do PDE 2007); e documentos de acompanhamento da expansão das IES publicados pelo MEC, INEP e demais órgãos do governo federal.

A proposta enunciada pelo REUNI é a que se segue:

No contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.26).

Além da cobertura pretendida, muito acima da média histórica, o REUNI assume estimular as IES a incorporarem em sua pauta de ação alguns compromissos sociais importantes como “1. Políticas de inclusão; 2. Programas de assistência estudantil; e 3. Políticas de extensão universitária” (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.12). A expectativa é que até 2012 serão injetados 3 bilhões de reais na rede federal de ensino superior. Esta expansão pretende a melhor distribuição no território nacional, atingindo segmentos regionais e sociais antes impedidos de acesso ao ensino superior público. Serão construídos 128 novos *campi* universitários, que se estendem por mais de 220 cidades brasileiras.

Partindo deste quadro de crescimento, procuramos apresentar a seguir um mapeamento geral do sistema nacional de educação superior, selecionando alguns indicadores quantitativos que revelem:

- perfil da oferta de vagas – em nº instituições/vagas (privadas e públicas) 1980/2012
- demanda por vagas por egressos ensino médio (nacional e região)

3. Demanda, oferta e perfil da população

Os dados do IBGE para o censo de 2010 apontavam que a percentagem de indivíduos com curso superior completo, no total da população brasileira era de 8,1%. As informações contidas na Tabela 1, nos dão a dimensão geral desse quadro, indicando a dispersão de formados (15 ou mais anos de estudo – computados os oito anos de ensino fundamental, três de ensino médio e pelo menos quatro de ensino superior) e formandos, na população brasileira (sem diferenciação de acesso ao ensino público ou privado superior) e por região.

A assimetria entre as regiões nordeste e norte é flagrante e explica a intenção do REUNI no deslocamento de instituições para essas localidades. Nesse cenário, a mobilidade estudantil emerge como um importante objetivo a ser alcançado pelas instituições participantes do REUNI não só pelo reconhecimento nacional e internacional dessa prática no meio acadêmico, mas fundamentalmente por se constituir em estratégia privilegiada de construção de novos saberes e de vivência de outras culturas, de valorização e de respeito ao diferente. O mesmo item é sobrevalorizado no PNE 2010/2020, utilizando a chave da “integração regional” e “mobilidades acadêmica”, respectivamente como orientação para a pós-graduação e graduação no país.

Tabela 1- População com nível superior, alunos matriculados na graduação e concluintes do nível superior (1980/2010)

| | frequentado do graduação | 1980 | | | 1990 | | | 1995 | | | 2010 | | |
|---------------|--------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|
| | | frequentando do graduação | concluintes | Pop. 15 ou + anos de estudo | frequentando do graduação | concluintes | Pop. 15 ou + anos de estudo | frequentando do graduação | concluintes | Pop. 15 ou + anos de estudo | frequentando do graduação | concluintes | Pop. 15 ou + anos de estudo |
| Brasil | 1.377.2 | | | | | | | | | | | | |
| Norte | 8.1 | Brasil | 2.864.046 | 324.734 | 5.911.119 | 4.943.636 | 717.858 | 8.010.026 | 6.193.779 | 829286 | 13.455.172 | | |
| Nordeste | 214.8 | Norte | 123.036 | 12.477 | 182.353 | 302.127 | 35.719 | 303.310 | 436.999 | 44679 | 638.351 | | |
| Sudeste | 832.4 | Nordeste | 473.802 | 42.916 | 846.370 | 883.446 | 102.596 | 1.134.040 | 1.306.228 | 133834 | 2.181.687 | | |
| Sul | 229.7 | Sudeste | 1.433.810 | 188.114 | 3.488.468 | 2.355.992 | 387.647 | 4.557.411 | 2.805.516 | 447369 | 7.279.972 | | |
| Centro-Oeste | 67.0 | Sul | 578.764 | 55.877 | 973.741 | 933.250 | 119.967 | 1.385.932 | 1.058.712 | 99660 | 2.202.862 | | |
| | | Centro-Oeste | 254.634 | 25.350 | 420.187 | 468.821 | 71.929 | 623.324 | 586.324 | 70599 | 1.152.300 | | |

Fonte: IBGE-Censo e PNAD; INEP

Tabela 2 – Crescimento de vagas e instituições privadas e federais - 2005/2011

| | Nº de IES | | | | | | Nº de Vagas | | | | | |
|---------------------|-----------|------|----------|---------------------|-------|----------|-------------|---------|----------|---------------------|-----------|----------|
| | IFES* | | | Estab. Particulares | | | IFES* | | | Estab. Particulares | | |
| | 2005 | 2011 | % cresc. | 2005 | 2011 | % cresc. | 2005 | 2011 | % cresc. | 2005 | 2011 | % cresc. |
| Brasil | 97 | 103 | 6,2 | 1.934 | 2.081 | 7,6 | 127.334 | 270.121 | 112,1 | 2.122.619 | 2.743.728 | 29,3 |
| Norte | 11 | 16 | 45,5 | 106 | 125 | 17,9 | 14.604 | 28.769 | 97,0 | 96.986 | 129.236 | 33,3 |
| Nordeste | 25 | 26 | 4,0 | 328 | 369 | 12,5 | 37.108 | 83.221 | 124,3 | 246.133 | 383.875 | 56,0 |
| Sudeste | 37 | 34 | -8,1 | 1.023 | 1.038 | 1,5 | 37.528 | 80.967 | 115,8 | 1.267.537 | 1.611.482 | 27,1 |
| Sul | 14 | 17 | 21,4 | 331 | 347 | 4,8 | 22.033 | 46.960 | 113,1 | 317.339 | 360.310 | 13,5 |
| Centro-Oeste | 10 | 10 | 0,0 | 216 | 217 | 0,5 | 16.061 | 30.204 | 88,1 | 194.624 | 258.825 | 33,0 |

Fonte: INEP

Entre 1995 e 2010 o mais significativo crescimento verificado na expansão da malha de ensino público superior federal foi o da oferta de vagas, saltando de 81.548 para 218.152 vagas (vide Tabela 2), quase triplicando a oferta e o acesso da população ao ingresso a este tipo de IES.

Tabela 3 – Vagas ofertadas, IES pública/privada – Brasil e Regiões (1980/2010)

| Região | Tipo de IES | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 |
|--------------|-------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | pública | 155.009 | 178.145 | 245.632 | 313.368 | 445.337 | 484.943 |
| | particular | 347.775 | 432.210 | 970.655 | 2.122.619 | 2.674.855 | 2.743.728 |
| Norte | pública | 7.380 | 11.552 | 26.301 | 29.673 | 37.866 | 43.638 |
| | particular | 3.090 | 5.194 | 23.353 | 96.986 | 119.679 | 129.236 |
| Nordeste | pública | 40.438 | 46.423 | 68.740 | 88.764 | 128.415 | 140.828 |
| | particular | 21.650 | 27.229 | 72.825 | 246.133 | 372.356 | 383.875 |
| Sudeste | pública | 59.481 | 64.496 | 83.311 | 102.738 | 150.649 | 164.781 |
| | particular | 252.378 | 310.797 | 624.468 | 1.267.537 | 1.543.319 | 1.611.482 |
| Sul | pública | 36.352 | 41.257 | 42.638 | 61.326 | 78.356 | 86.047 |
| | particular | 88.987 | 64.497 | 171.832 | 317.339 | 359.773 | 360.310 |
| Centro-Oeste | pública | 11.178 | 14.417 | 24.642 | 30.867 | 50.051 | 49.659 |
| | particular | 18.202 | 24.493 | 78.177 | 194.624 | 279.728 | 258.825 |

Fonte: IBGE-Estatísticas do Século XX; INEP/MEC. A expansão do

ensino superior público faz mais sentido quando comparado com outros indicadores significativos como o volume de alunos egressos do ensino médio, potenciais usuários das vagas ofertadas pelas IES (pública/privada).

Tabela 4 – Concluintes do Ensino Médio – Brasil e Regiões Administrativas – 1980/2010

| Região | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 |
|--------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Brasil | 545.643 | 651.633 | 959.545 | 1.897.696 | 2.012.986 | 1.793.167 | 1.825.980 |
| Norte | 18.882 | 29.628 | 46.682 | 118.770 | 154.285 | 147.325 | 154.415 |
| Nordeste | 114.340 | 138.864 | 192.804 | 419.011 | 573.375 | 530.524 | 537.665 |
| Sudeste | 290.050 | 338.360 | 509.160 | 977.618 | 896.627 | 760.133 | 774.809 |
| Sul | 88.966 | 99.688 | 145.145 | 264.400 | 218.048 | 232.642 | 232.575 |
| Centro-Oeste | 33.405 | 45.093 | 62.754 | 126.867 | 130.651 | 122.543 | 126.516 |

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC

A Tabela 3 mostra que a oferta de vagas no ensino superior foi ampliada pelas instituições privadas, principalmente a partir de 2000. Recentemente o fator de aumento dessa oferta foi a criação do financiamento PROUNI que facilitou o acesso do estudante de menor renda ao ensino superior fora das instituições públicas. No segmento público, significativa é a expansão promovida pelo REUNI.

No Gráfico 1, verificamos que a partir de 2004 que as vagas ofertadas pelas IES particulares, sozinhas, já cobririam mais que o demandado pelos egressos do ensino médio. Em 2010 a relação é de 2.674.855 vagas/1.793.167 egressos (tabela 5). Aqui se destaca que há déficit mesmo nas vagas privadas quanto ao total de egressos no Norte e Nordeste, e é inflacionário nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste (nesta a desproporção é tremenda: em 2010 mais de um milhão e meio de vagas para um total de 760 mil egressos).

As desigualdades no sistema superior de ensino implicam repensar o desenho das regiões e as assimetrias que envolvem contextos metropolitanos e periferias urbanas. No Sudeste o quadro comparativo seria o seguinte: a região conta com 42,1% população nacional, 42,4% da população de egressos do ensino médio, 32,8% vagas ofertadas em IES públicas e uma correlação aluno egresso/vaga IES pública de 5,04 por vaga. No Norte essa relação é de 3,89 egresso/vaga, no Nordeste 4,13 egresso/vaga, no Sul 2,96 egresso/vaga e Centro-Oeste 2,49 egresso/vaga.

Também é desconcertante a relação, no ensino público superior, entre a população total e número de vagas. Um exemplo *não esperado*, é o da região Sudeste: com uma população de 80.364.410 habitantes, conta com apenas com 150.649 vagas em IES públicas (federais, estaduais e municipais) mesmo com demanda de ingresso de 760.133 formados no ensino médio/ano (dado válido para 2010). O excedente de vagas nessa região só acontece no setor privado de ensino que cobre, sozinho, mais que o dobro da demanda⁴.

4

É considerado aqui apenas o número de alunos egressos nesse ano no ensino médio.

Tabela 5 – Concluintes do ensino médio, vagas ofertadas pelas IES públicas e privadas.

| | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 |
|--|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Concluintes do Ens. Medio | 545.643 | 651.633 | 959.545 | 1.897.696 | 2.012.986 | 1.793.167 | 1.825.980 |
| Vagas - IES públicas | 97.414 | 155.009 | 178.145 | 245.632 | 313.368 | 445.337 | 484.943 |
| Vagas – IES particulares | 239.253 | 347.775 | 432.210 | 970.655 | 2.122.619 | 2.674.855 | 2.743.728 |
| Var. % - Vagas IES publicas/Concluintes | 17,9 | 23,8 | 18,6 | 12,9 | 15,6 | 24,8 | 26,6 |
| Var. % - oferta de vagas IES públicas | --- | 59,1 | 14,9 | 37,9 | 27,6 | 42,1 | 8,9 |

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC

As disfunções implicam em avaliar a taxa de egresso em comparação com a população em faixa etária escolar (que pode ser maior ou menor em cada região), também seria necessário agregar aos indicadores de demanda por vaga à demanda reprimida – correspondendo ao conjunto de indivíduos que estão fora da faixa etária esperada (18 a 25 anos) e não tiveram acesso ao ensino superior.

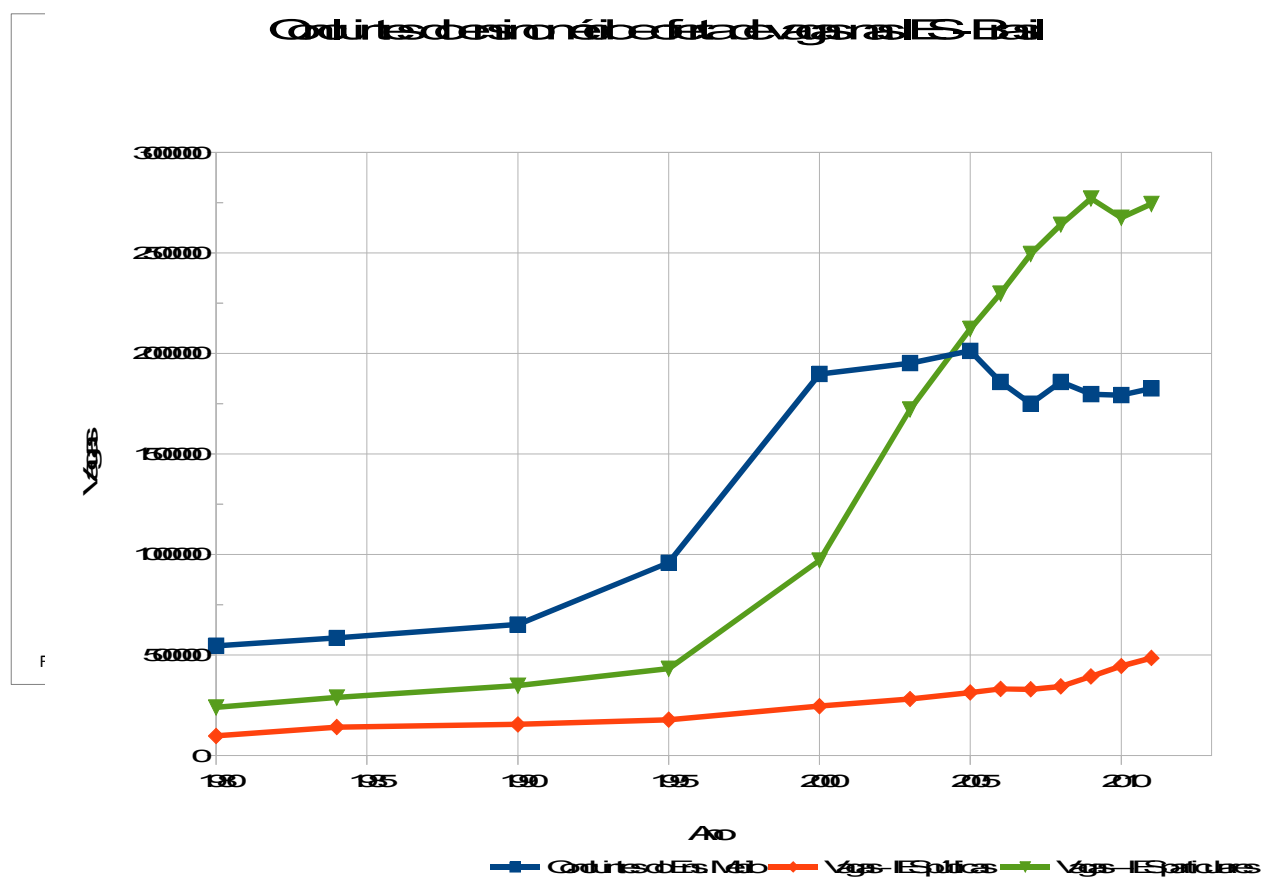
No projeto de expansão em curso no país, especialmente nos últimos quatro anos, foram criadas mais de 77 mil novas vagas nas universidades federais - crescimento de 63% entre 2006 e 2010 (dados REUNI).

Nessa expansão, o crescimento dos cursos noturnos é determinante além do crescimento de cursos e vagas na área das licenciaturas e graduações em engenharia. No período em que foram implantadas, a partir de 2008, as vagas noturnas subiram 63%. Nas licenciaturas (área prioritária segundo MEC) o crescimento foi de 27%. Na grande área “Engenharia, Produção e Construções”, as matrículas cresceram 50,8% (2010).

Dado significativo na Tabela 5 é sobre a queda de participação das vagas públicas em relação ao coetâneo aumento de alunos egressos do ensino médio: oferta das IES públicas caiu de 17,9% em 1980 para 12,9% em 2000, voltando a subir em 2005 (15,8%), em 2007 (18,8 %), e ainda mais em 2010 (24,8).

Outro resultado aparece no Gráfico 1: comparando as curvas da oferta privada, pública e concluintes, percebe-se que *não há déficit na oferta de vagas de ensino superior no Brasil*. Há déficit de *vagas públicas* e inflação altíssima de vagas privadas. Mesmo a expansão recente do ensino público não afeta duramente a seriação histórica, ou seja, nosso sistema de ensino superior permanece caracterizado pela proeminência das escolas privadas.

Gráfico 1 – Concluintes do ensino Médio e Vagas ofertadas pelas IES



Embora este quadro continue dilemático, e talvez de difícil superação, há proposições e resultados bastante positivos na proposição do REUNI em sua correlação com o quadro do sistema nacional. Um elemento que merece ser ressaltado é o impacto que o acesso regionalizado, interiorizado e, principalmente, a outros segmentos sociais sub-representados pode acarretar a partir do reconhecimento da função especial das IES públicas no quesito inovação e pesquisa:

Nos últimos anos, a comunidade científica do país produziu 1,92 % dos trabalhos científicos publicados no mundo inteiro, ao mesmo tempo em que 93% dos programas de pós-graduação estão concentrados em universidades públicas, responsáveis por 97% da produção científica do país. Enfim, os dados indicam que a pesquisa desenvolvida no país encontra-se fortemente concentrada nas instituições públicas, o que é consistentemente reconhecido pelas diversas dimensões do sistema nacional de avaliação (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.7).

Portanto alterações no acesso podem representar uma alteração de acesso ao ambiente da pesquisa

e da inovação. Outros aspectos importantes, como a descompressão metropolitana e o reconhecimento da diferença cultural como socialmente positiva – com o estímulo a adoção de políticas próximas ao campo das Ações Afirmativas (AA) – serão tratadas (de maneira bastante introdutória) a seguir.

4. Mudanças qualitativas – Interiorização e balanço federativo

Uma das qualidades do projeto REUNI foi a de procurar solucionar o quadro de concentração das IES públicas em metrópoles e em regiões de maior poder aquisitivo, portadoras de indicadores econômicos e sociais mais elevados. No REUNI a concentração regional é enfrentada através da: a) criação de novas unidades em regiões com grande densidade populacional e baixa cobertura universitária de nível público; b) criação de novas unidades em regiões distantes e/ou com características socioculturais específicas com implantação, principalmente, de licenciaturas; c) cobertura das regiões de fronteira, de integração regional ou portadoras de características socioculturais específicas.

Assim entre 2003 e 2009, 236 cidades que não eram atendidas por instituições de ensino superior inauguraram *campi* federais através da criação de novas universidades ou da expansão de novas unidades de instituições localizadas nas capitais ou cidades de grande porte. Neste período, cerca de 20 mil professores e funcionários administrativos concursados foram contratados. O REUNI priorizou as mesorregiões de fronteira com: a UFFS e UNILA (região Sul); UFOPA (com sete *campi*) na região Norte; a UNILAB (nordeste). “Fronteira” é usada aqui tanto como zona limítrofe entre países (UNILA), que responde a proposta de integração internacional/regional do MERCOSUL, quanto na acepção doméstica, entre estados como a UFFS e UFOPA.

O REUNI é um projeto em construção. As universidades, *campi* e cursos implantados ainda estão em crescimento físico e humano, para consolidação entre 2012-2014. O projeto prevê, ainda, a criação de mais quatro universidades federais: UFESPA (Marabá/PA), UFRC (Juazeiro do Norte/CE), UFOBA (Barreiras/BA) e a UFESBA (Itabuna/BA). O tema da interiorização das universidades, minorando o desequilíbrio federativo, compreende a abertura de 47 *campi* em oito estados até 2012. O foco de atendimento dessas mesorregiões deve-se principalmente à perspectiva de descentralização dos pólos educacionais das capitais no sentido de permitir o acesso das populações mais distantes ao ensino superior público, e como política dinamizadora de APL (Arranjo Produtivo Local) e desenvolvimento regional. Enfrenta-se, assim e de uma tacada só, três graves distorções acumuladas no modelo anterior (anos 1970/2000): as assimetrias regionais, a concentração metropolitana e a desigualdade no pacto federativo (lembrando-se que os recursos federais são nacionais, mas sua realização em termos de políticas públicas – em especial na educação superior – não obedeceu à isonomia territorial e federativa). A abertura de universidades públicas no interior do país faz parte de uma determinação da Constituição de 1988, visando, através da educação pública, fomentar o desenvolvimento regional.

Neste sentido, segundo a visão do MEC, a interiorização dos *campi* tem por objetivos promover a integração entre universidade e comunidade de forma a assegurar o desenvolvimento de pesquisas e a formação de profissionais mais condizentes com a realidade; possibilitar à universidade uma participação efetiva no processo de desenvolvimento sócio-econômico, cultural, regional e estadual; e conjugar esforços não só com órgãos públicos, mas também com empresas e instituições privadas, de modo a proporcionar, através das várias modalidades de extensão, melhores condições de desenvolvimento regional.

5. Mudanças qualitativas – ingresso e acolhimento

Simultaneamente ao processo de transformação quantitativa, formal no aumento da malha universitária em termos de cobertura territorial e populacional, outra transformação aparece embutida no projeto federal em curso. Mudanças profundas estão ocorrendo com base nas novas formas de ingresso vagas e a adoção simultânea de políticas de Ações Afirmativas. Sem esta segunda dimensão a afirmação sobre o caráter inclusivo e democrático da expansão universitária pública recente ficaria bastante comprometida, uma vez que o aumento da logística e das vagas poderia continuar como mercado exclusivo de grupos pertencentes aos setores menos vulneráveis da sociedade brasileira. Seria assim a reprodução do mesmo, mantendo intacta a lógica da desigualdade e sua perpetuação.

Ao tomar-se a educação superior como parte de um projeto de empoderamento e construção de novos atores/sujeitos sociais, é de fundamental importância os recursos que possibilitem o recrutamento e a reprodução do sistema (função ocupada pela seleção heterodoxa via cotas e reservas de vagas). O padrão de seleção pautado no vestibular universal convalida o recrutamento de alunos de classe média (para cima), urbano e de ensino privado, reforçando o padrão sócio-cultural elitista. Sabendo-se que a universidade pública é o grande *locus* de produção e fortalecimento de várias elites (econômicas, do universo inovativo, político e artístico), a impossibilidade de ingresso por parte dos segmentos vulneráveis (periferias urbanas, negros, indígenas, população de baixa renda, deficientes, universo rural ou geograficamente distante) reproduz o ordenamento da desigualdade, mantendo os *outsiders* mais *outsiders* ainda. No caso brasileiro, grande parte das IES federais introduziu mudanças institucionais profundas no quesito “ingresso”. São elas:

a) adoção de novos processos de seleção – em geral adoção do sistema de avaliação denominado de Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou do Sistema de Seleção Unificado (SiSU).

b) garantia de parte das vagas para grupos considerados mais vulneráveis socialmente e historicamente marginalizados do acesso a bens e serviços públicos emancipadores como a educação superior (porque capaz de emancipação econômica e formação de elites intelectuais e políticas). Os grupos resguardados pelas políticas de Ações Afirmativas (AA) implicam no enfrentamento de desigualdades econômicas e culturais (pretos e pardos, indígenas, alunos oriundos de escolas públicas – ensino médio –, periferias rurais, grupos focais⁵).

O Plano Nacional de Educação 2011/2020 (PNE), em tramitação, indica como objetivos para a educação superior (itens de numeração 12) e pós-graduação (itens de numeração 14) no país nesse período metas de inclusão social e cultural:

12.9) Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei. 12.13) Expandir atendimento específico a populações do campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação junto a estas populações. 12.16) Consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares individualizados. 14.7) Implementar ações para redução de desigualdades regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e indígena a programas de mestrado e

⁵ Como filhos de policiais baleados na UERJ/RJ, alunos oriundos assentamentos rurais, de agricultura familiar, professores de escola pública fundamental e média, entre outros.

doutorado. 14.8) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente o de doutorado, nos *campi* novos abertos no âmbito dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas (BRASIL, 2012, p.14/16).

A entrada deste novo perfil de aluno na universidade tem, por outro, lado gerado inúmeros desdobramentos na dinâmica acadêmica, estrutura funcional e percepção da finalidade da ação institucional (e sua relação com o meio social). É neste sentido que se pressente a mais importante contribuição para inovação institucional: uma alteração sócio-cultural na geração de novas elites, desfazendo o nó mais apertado da desigualdade social brasileira – a assimetria do poder (seja econômico, político, jurídico ou simbólico). O caleidoscópio social que se forjará nos próximos anos dentro da comunidade acadêmica permitirá reformatar seu próprio desenho, já que regiões, atores, valores e culturas diferentes passam a contar com poderosa ferramenta de vocalização – a *expertise* legitimadora do conhecimento – podendo interferir na agenda de pesquisa, na definição dos objetivos da ação universitária, na gestão do conhecimento e da inovação. O ensino superior pode, assim, funcionar como ferramenta social poderosa de *empowerment* e *capability*, como proposto por Amartya Sen (2000, 2011)⁶. Pode funcionar também como meio de equilíbrio entre a redistribuição e o reconhecimento – na tensão proposta por Nancy Fraser (2001; 2002) – já que permite tanto a mobilidade social (via posterior acesso qualificado ao mercado de trabalho) quanto o acesso a um tipo de “renda indireta” capaz de criar nivelamento material, quanto legitima valores culturais, sociais e subjetivos blindados na argumentação estratégica do campo científico.

A estética e composição social atual dos *campi* universitários já se alterou com a presença de alunos originários de segmentos sociais distintos no cotidiano das aulas, pesquisa, extensão e convivência, gerando uma polifonia bastante perturbadora para concepções monológicas. O efeito desta tensão em termos metodológicos estamos começando a presenciar: docentes, pesquisadores e o conjunto dos discentes precisam inovar em suas relações diante da diferença e da dificuldade. O que ainda não enxergamos com clareza é o resultado cognitivo e epistemológico dessa interação.

6. Conclusão

Partindo dos dados e análises apresentados ao longo deste texto podemos extrair como conclusão o fato de que está em curso nas políticas públicas brasileiras uma nova forma de desenvolvimentismo. No entanto os objetivos e estratégias deste modelo são hoje muito distintos daqueles defendidos pelo modelo clássico desenvolvimentista (consagrado na maior das sociedades latino-americanas entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início do neoliberalismo dos anos de 1990 como aceleração para a modernização). O perfil redistributivo e inclusivo aparece em forte destaque, com lugar privilegiado para a política expansionista no ensino superior público. O cenário mapeado neste estudo ainda precisa de aprofundamento, especialmente quanto ao desenho que cada IES definirá na sua correlação com o projeto do governo federal, com seu entorno e sua comunidade parceira (externa e interna). Somente a partir desse retrato é que teremos condições de afirmar a tendência e o impacto na trajetória institucional do ensino superior brasileiro diante de temas como promoção da inclusão e equidade, empoderamento social via educação e resultados cognitivos-inovativos. Portanto o que descortinamos

⁶ O tema dos mecanismos de promoção da igualdade como forma de arranjo de justiça social já havia sido trabalhado por Rawls (2005).

neste momento é o deflagrar de um processo/projeto. Cumpre acompanhar sua realização e seus resultados concretos no longo prazo.

Referências Bibliográficas

- A EXPANSÃO das universidades federais. *Valor Econômico*. 29/10/2010. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-expansao-das-universidades-federais>>. Acesso em: 27 abr. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (2005) O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. *Anais*. Santiago do Chile.
- _____. (2002). *Políticas para a retomada do crescimento* Brasília: IPEA; CEPAL.
- BOBBIO, N. (1992) *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- BRASIL. (2001) *Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010*. Decreto-Lei n.10.172 de 9 de janeiro de 2001.
- BRASIL. (2012) *Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020*. Congresso Nacional. Projeto de Lei n. 8035/2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2002). Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento autossustentado. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento*. Brasília: IPEA, CEPAL.
- _____. (2009) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- FERES JR., J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. (2008) *Ação Afirmativa no ensino superior brasileiro hoje* Rio de Janeiro; Brasília: UERJ; INEP.
- FRASER, N. (2001) Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje*. Brasília: UNB.
- _____. (2002) A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63.
- GRUPO ASSESSOR.(2007) *Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Plano de desenvolvimento da Educação. Brasília: MEC-Secretaria da Educação Superior.
- OSÓRIO, R. G. (2009) Classe, raça e acesso ao ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília, v.39, n.138.
- PAIVA, A. R. (2010). *Entre dados e fatos: Ação Afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC.
- RAWLS, J. (2005). *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- SEN, A. (2000) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (2009). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA.