

Reformas da educação superior no Brasil: tempo(s) e movimento(s)

Sofia Lerche Vieira
& Jaana Flávia Fernandes Nogueira

Resumo

Este trabalho discute as reformas da educação superior no Brasil com base nas categorias 'tempo(s)' e 'movimento(s)'. Os 'tempos' das políticas de educação superior são organizados em diferentes momentos, do surgimento das primeiras instituições desse nível de ensino até o presente; seus 'movimentos', por sua vez, são examinados mediante um aprofundamento de indicadores de matrículas nos intervalos considerados, procurando esclarecer a dinâmica entre o público e o privado. O estudo permite tecer algumas considerações relevantes para a análise de políticas, quais sejam: a estreita articulação entre a política educacional e os contextos econômicos e políticos de sua formulação e implementação; a relevância de observar intervalos de análise de 'longa duração' para uma compreensão mais ampla do significado das políticas; dentre outras.

Palavras-chave:

educação superior; expansão; público; privado

Reforms of higher education in Brazil: time(s) and movement(s)

Abstract: This paper discusses the reforms of higher education in Brazil based on two categories, namely: 'time(s)' and 'movement(s)'. The 'times' of higher education policies are organized in different moments, from the emergence of the first institutions of this level of education to the present; their 'movements', in turn, are reviewed by an analysis of its indicators in the considered intervals, seeking to clarify the dynamics between the public and private sectors. The study allows us to make some relevant observations to policy analysis, specifically: the close link between education policy and the economic and political contexts of their formulation and implementation; the relevance of observing 'long term' intervals of analysis to a broader understanding of the policies' significance; among others.

Keywords: higher education; expansion; public; private

Reformas de la educación superior en Brasil: tiempo(s) y movimiento(s)

Resumen: Este trabajo discute las reformas de la educación superior en Brasil tomando como base las categorías 'tiempo(s)' y 'movimiento(s)'. Los 'tiempos' de las políticas de la educación superior se organizan en distintos momentos, desde el surgimiento de las primeras instituciones de ese nivel de enseñanza hasta el presente; sus 'movimientos', a su vez, se examinan por medio de una profundización de indicadores de matrículas en los intervalos considerados, intentando aclarar la dinámica entre lo público y lo privado. El estudio nos permite realizar algunas consideraciones pertinentes para el análisis de las políticas, a saber: la estrecha articulación entre la política educativa y los contextos económicos y políticos de su formulación e implementación; la importancia de observar los intervalos de análisis de 'larga duración' para una mayor y más extensa comprensión del significado de las políticas; amén de un largo etcétera.

Palabras clave: educación superior; expansión; público; privado

Réformes de l'éducation supérieure au Brésil: temps et mouvement(s)

Résumé: Ce travail traite des réformes de l'enseignement supérieur au Brésil en se basant sur les catégories « temps » et « mouvement(s) ». Les « temps » des politiques de l'enseignement supérieur sont organisés en moments différents, allant de l'apparition des premières institutions de ce niveau d'enseignement jusqu'à présent. Leurs « mouvements », quant à eux, sont analysés grâce à l'approfondissement des indicateurs d'inscription au cours des intervalles pris en considération et l'on essaie d'expliquer la dynamique entre le public et le privé. L'étude permet de faire certaines considérations pertinentes pour l'analyse des politiques, à savoir: le lien étroit entre les politiques de l'éducation et les contextes économiques et politiques de leur formulation et de leur mise en oeuvre; l'importance d'observer des intervalles d'analyse « à long terme » pour mieux comprendre le sens des politiques, entre autres.

Mots-clés: enseignement supérieur; expansion; public; privé

Introdução

Por tempo considerável a política de educação superior no Brasil manteve-se relativamente estável. Nas duas últimas décadas, todavia, profundas alterações ocorreram no cenário nacional e internacional gerando impactos diversos sobre suas manifestações. Se por um lado, aumentaram as demandas por incluir segmentos da população até então excluídos do acesso a este nível educacional; por outro, novos requerimentos de excelência passaram a se colocar. A emergência de conceitos como o de *world class universities* é ilustrativa deste novo contexto em um panorama marcado por tendências de internacionalização e de transnacionalização. Ao aportarem em contextos nacionais e locais, essas tendências geradas externamente passam por releituras e adaptações, compondo formas próprias de hibridação (Barroso, 2005; Maroy, 2011).

Neste texto procuraremos discutir a(s) reforma(s) da educação superior no Brasil com base em duas categorias, a saber: 'tempo(s)' e 'movimento(s)'. O aprofundamento sobre o(s) 'tempo(s)' é desenvolvido mediante recortes históricos organizados em quatro distintos momentos. A análise do(s) 'movimento(s)', por sua vez, focaliza a distribuição de matrículas públicas e privadas nos referidos intervalos.

O primeiro momento localiza-se entre a fase da criação das primeiras instituições até meados dos anos sessenta do século XX, quando se tornam mais marcantes os anseios por uma reforma da educação superior; o segundo momento se situa entre a reforma universitária de 1968 e meados dos anos noventa do século XX; o terceiro momento corresponde à concretização de uma reforma do Estado, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e, o quarto e mais recente momento se situa no quadro da ampliação do acesso à educação superior, mais especificamente durante os dois governos de Lula e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2003-2014).

Vale registrar que no interior de cada um desses tempos existem peculiaridades que, dados os limites deste ensaio, não cabe aprofundar. O foco do artigo será a expansão do ensino superior, que passou por fases de crescimento e contenção de matrículas, resultantes da demanda por esse nível de ensino e da articulação estabelecida entre o público e o privado.

Tempo & Movimento 1: das origens aos anseios de reforma

Na esteira de um Brasil agrário que muito lentamente se urbanizou, até o início dos anos 60 a expansão da educação superior se deu em ritmo incremental. Das primeiras instituições criadas no século XIX aos anos 20 e 30, quando a

ideia de universidade começa a ganhar corpo, muitas mudanças ocorreram. Esse período, entretanto, representa momento especial de longo processo de constituição de uma identidade. Tal movimento está bem descrito pela literatura especializada, em particular na trilogia de Cunha (2007a, 2007b e 2007c).

Alguns marcos dessa trajetória inicial merecem destaque. O primeiro deles é o Estatuto das Universidades Brasileiras, que representaria “uma primeira tentativa de imprimir às instituições de educação superior existentes” no país “uma estrutura organizacional em moldes universitários” (Vieira, 2005, p. 17).

A década de 1960 inicia com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), que representou uma nítida vitória dos interesses privatistas em detrimento dos públicos no campo da educação (Vieira e Farias, 2003). A LDB de 1961 introduziu algumas alterações que impactaram o campo da educação superior, dentre elas a criação do Conselho Federal de Educação e a consolidação das chamadas “leis de equivalência”.

Outro marco desse período é a lei de criação da Universidade de Brasília – UnB, que pelo seu caráter inovador acabou por obscurecer a LDB de 1961. Enquanto a UnB surge como a “universidade necessária” (Ribeiro, 1978) ao país, apresentando uma estrutura inovadora e sem precedentes e se propondo a inserir o Brasil em novo patamar de desenvolvimento, a LDB, longamente debatida, mantém uma série de traços que já então eram criticados: o sistema de cátedras, a justaposição de escolas isoladas, o vestibular por curso, entre outros.

A característica do ensino superior que vai se materializando nesse contexto mantém o legado das primeiras instituições – a tradição de escolas e cursos isolados que com o passar do tempo vão se configurando como universidades. Os anos 50 e 60 protagonizam processos de federalização de instituições.

Anseios de reforma(s) da educação superior se colocam desde o final dos anos quarenta e se aprofundam nos anos cinquenta e primeira metade dos anos sessenta. Tal concepção “foi buscada” por segmentos diversos desde administradores educacionais, a professores e, com maior alarde, estudantes, “como um imperativo de modernização e até mesmo de democratização do ensino superior em nosso país” (Cunha, 2007b, p. 24). É desse complexo emaranhado de demandas que surge a reforma de 1968, identificada como desencadeadora do segundo ponto de inflexão nos tempos de expansão.

Os dados de matrículas sobre a Colônia, o Império e a Primeira República, estão disponíveis apenas por instituições de ensino superior ou universidades específicas. Conforme explica Cunha (2007a), “foi somente em 1932 que começou a existir um mecanismo sistemático de coleta e apuração de dados estatísticos educacionais no Brasil”. O detalhamento de matrículas por esferas

administrativas começou apenas em 1959. A análise dos dados de matrícula do período compreendido entre 1932 e 1967 permite perceber um movimento de ampliação e redução de matrículas.

As matrículas no ensino superior brasileiro, que eram 20.739 em 1932, ampliaram-se para 25.903 em 1935 e caíram para 18.047 em 1940, continuando num movimento de expansão e redução em anos posteriores. A partir de 1944 inicia-se um ciclo de crescimento contínuo até o final da década de 1960, momento no qual são criadas as bases para um crescimento das matrículas.

O setor público é responsável pela maior parte da oferta das matrículas na década de 1960, mas já há uma relativa proximidade em relação a oferta do setor privado. Em 1959, o Brasil possui 87.603 estudantes matriculados no ensino superior, 55,98% dos quais na rede pública e 44,02% na rede privada. A participação do setor público nas matrículas é crescente até 1963, quando este responde por 61,82% do total da oferta. A partir de então, essa participação vai sendo progressivamente reduzida.

Tempo & Movimento 2: reforma universitária

O crescimento da população urbana, a industrialização, a redefinição do papel da mulher na sociedade e a elevação dos requisitos educacionais para ocupação de cargos e empregos disponíveis, dentre outros fatores, contribuíram para fazer avançar a procura pelo ensino superior, já crescente desde meados da década de 1940. Desse modo, o Ministério da Educação passou a induzir a ampliação de vagas das universidades federais. A tentativa de dar vazão a essa crescente demanda se deu não apenas no setor público. Nesse período foram ampliadas as transferências de verbas públicas para instituições de ensino privadas.

O contexto da reforma universitária de 1968 é peculiar. Trata-se de um ano marcante para a história em decorrência de movimentos de jovens em diversos países.

Cabe assinalar que se em outros países o foco das manifestações estudantil esteve ligado a movimentos libertários, no Brasil esta questão se deu no quadro da ascensão dos militares ao poder. Tal processo é iniciado com o golpe de 1964 e aprofundado nos anos subsequentes, de modo especial ao final de 1968 quando a reforma universitária é aprovada em um Congresso emudecido, sob a égide de instrumentos de exceção.

Além dos anseios de modernização antes referidos, a reforma universitária viria também representar uma resposta à pressão pelo aumento de vagas neste nível de ensino. Com a industrialização do país e a ascensão das classes médias,

a educação superior passa a ser buscada com maior intensidade, a ponto de se criar a incômoda situação da chamada “questão dos excedentes”.

O final da década de 1960 foi marcado pela implementação de medidas que deram corpo a uma reforma universitária de grande envergadura no Brasil. A chamada reforma universitária de 1968, instituída oficialmente pela Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968, foi precedida pela publicação de dois Decretos-lei (nº. 53, de 18 de novembro de 1966, e nº. 252, de 28 de fevereiro de 1967), que aportaram profundas alterações na fisionomia da educação superior. Na verdade, tais decretos anteciparam muitas das inovações que viriam a ser introduzidas pela lei maior.

Orientada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, ao qual posteriormente viria a se associar a atividade de extensão, a reforma impulsiona o crescimento das instituições federais de ensino superior, motivando também a criação da pós-graduação no país. Concebida com o intuito de deter a “expansão desordenada” da educação deste nível (Vieira, 1982), a reforma não detém a proliferação de instituições que mantêm uma oferta de ensino em direções nem sempre convergentes com os objetivos perseguidos pela reforma de 1968.

Alguns autores atribuem à reforma de 1968 a responsabilidade pela expansão desordenada do ensino superior privado. É preciso ressaltar, todavia, que “não foi a reforma a responsável pela expansão desenfreada, mas antes a política de autorização de cursos adotada pelas instâncias normativas, de modo particular o Conselho Federal de Educação” (Vieira, 2005, p. 19).

É na década de 1970 que os reflexos das políticas adotadas na década anterior se fazem sentir de modo mais evidente. Neste período, que vem a ser conhecido como aquele no qual ocorreu o primeiro grande ciclo de expansão do ensino superior, registrou-se um forte crescimento das matrículas nesse nível de ensino, tanto no setor público quanto, e principalmente, no setor privado.

O final da década de setenta coincide com o início de uma abertura democrática no país, materializada por movimentos de participação, demandas por eleições diretas (“Diretas Já”). Com a ascensão de um primeiro governo civil, novos anseios de uma reforma da universidade entram em cena, compromisso de campanha assumido pelo presidente eleito Tancredo Neves, falecido sem chegar a exercer seu mandato político. No final dos anos oitenta o país elege uma Assembleia Nacional Constituinte que resultaria na Constituição Federal de 1988 – CF. Esta dedica um de seus artigos à educação superior, consagrando a autonomia universitária, orientada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (CF, Art. 207).

Se no início deste período a expansão de matrículas tem foco concentrado na expansão do setor público, num segundo momento, a mesma direciona-se de modo mais explícito para o setor privado. Tal movimento irá se aprofundar sob a vigência do terceiro momento da expansão aqui delimitado, correspondente à reforma do Estado, perseguida durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1999-2002).

Os dados de matrículas no período retratam, de um lado, a rápida ampliação pela qual passa a educação superior no período posterior à reforma universitária de 1968, e, de outro, a transição na hegemonia da oferta de matrículas do setor público para o privado.

De 425.478 estudantes em 1970, o país passa a 1.311.799 em 1979. Nesse intervalo, enquanto as matrículas do setor público pouco mais que duplicaram, as do setor privado quase quadruplicaram. O primeiro, que até a década de 1960 era majoritário na oferta de ensino superior, perde espaço para o segundo. Em 1970, este segmento passa a responder por 50,5% das matrículas, percentual este que, a partir de então, é ampliado chegando a 64,8%, em 1979.

A iniciativa privada não apenas passa a responder pela maior parte das matrículas, como também sofre mudanças consideráveis no perfil de suas instituições. A hegemonia dos cursos de educação superior privada passa dos grupos confessionais para os empresariais, que optam pela oferta de cursos bacharelescos, em instituições isoladas de ensino superior.

A década de 1980, em sentido contrário ao movimento dos anos anteriores, foi marcada por uma estagnação no crescimento do ensino superior, tanto no setor público quanto, e sobretudo, no setor privado. O desaquecimento na ampliação das matrículas é consequência de uma forte crise econômica pela qual o país passou nesse período. Em 1980, quando foi registrado o maior crescimento da década, as matrículas ampliaram 5% em relação ao ano anterior. Em 1989, esse percentual foi de 1,0%. Em 1984 e em 1985, pela primeira vez, pelo menos desde o início da década de 1960, as matrículas no ensino superior registraram um crescimento negativo (-2,7% e -2,3%, respectivamente), tanto no setor público quanto no privado.

Durante a década de 1980, o setor público teve uma leve ampliação de sua participação na oferta, passando de 35,7%, em 1981, para 38,5%, em 1989, enquanto o setor privado tem uma diminuição de 64,3% para 61,5%, no mesmo período.

O início da década de 1990, ainda sob os efeitos da chamada década perdida, também é marcado pela estagnação do crescimento das matrículas no ensino superior do país. No programa de governo do presidente Fernando Collor de Mello, a ampliação do acesso ao ensino superior foi apontada como uma de suas

cinco linhas de ações para a educação. O governo Collor defendia, via discurso a ampliação de vagas no setor público, mas, na prática, favoreceu a expansão do privado (Corbucci, 2004, p. 680).

Tempo & Movimento 3: reforma do Estado

O contexto associado ao terceiro tempo articula-se a mudanças profundas na ordem mundial, suscitadas pela globalização e por alterações nos modos de produção sob o capitalismo flexível com implicações diversas no mundo do trabalho e nas relações sociais. A abertura da economia perseguida desde o início do mandato de Collor é aprofundada durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, através de uma série de reformas do novo governo, a saber: a reforma fiscal, a reforma da previdência social e a eliminação de monopólios estatais, às quais veio a associar-se também uma reforma administrativa, cuja perspectiva central foi “transformar a administração pública brasileira, de burocrática em gerencial” (Pereira, 2006, p. 22). É no âmbito deste conjunto mais amplo de reformas que deve ser situado o entendimento de eleger a educação básica como prioridade de governo, não estimulando a presença estatal no nível superior o que explica o grande crescimento do setor privado neste período.

A criação do Conselho Nacional de Educação – CNE, em 1995, é um passo significativo da passagem de uma perspectiva burocrática de controle estatal para um perfil gerencial e regulatório coerente com um Estado Avaliador que, aos poucos, consolida seu papel na coordenação da política nacional de educação, conforme dispõe a LDB (Art. 8º § 1º). Aprofunda-se a partir de então o movimento de expansão do setor privado, que não apenas se firma no período como cresce no intervalo subsequente.

O principal marco legal desse período é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), onde um longo e detalhado capítulo trata da educação superior. Conforme registra Cunha (2007), a LDB de 1996 “reconheceu, pela primeira vez na legislação brasileira, a possibilidade de lucro para as instituições privadas de ensino: as particulares, no sentido estrito, definidas, implicitamente, por oposição às instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas)” (p. 816).

Os impactos dessa alteração aportada pela nova LDB, com efeito, foram logo materializados. Conforme informa Pinto (2004), as instituições privadas organizadas como empresas lucrativas (particulares em sentido estrito) “ganham grande espaço ante as instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas), passando de 39% do total das matrículas do setor privado, em 1997, para 52%, em 2002” (p. 740).

A flexibilização dos tipos de instituições e cursos é outro item a ser comentado. Alguns artigos da LDB de 1996 (Art. 44, 45 e 80) detalham essas mudanças. Além dos tradicionais cursos de graduação, pós-graduação e extensão, o artigo 44 prevê “cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”. O artigo 45, por sua vez, especifica que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. Esse artigo foi regulamentado pelo Decreto nº. 2.306, em 19/08/1997, que criou os centros universitários. O artigo 80, por fim, determina que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Em um contexto de aumento da demanda por acesso ao ensino superior; de criação de novas alternativas de tipos de instituições e cursos; e de redução dos investimentos públicos nesse nível de ensino, a iniciativa privada encontrou espaço privilegiado para se expandir. Os dados relativos à oferta desse nível de ensino, no período, são ilustrativos de tal movimento.

Antes de passar ao exame dos dados, é importante mencionar também que logo no início do século XXI é publicado o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº. 10.172, de 09/01/2001), respondendo a uma determinação da Constituição de 1988, reiterada pela LDB de 1996. O Plano estabelece as diretrizes, bem como os objetivos e metas a serem observados por todos os níveis e modalidades de ensino, ao longo dos dez anos posteriores a sua publicação.

O Plano contempla objetivos e metas diretamente relacionados ao desafio de expandir o ensino superior no país. Dentre eles, cabe destacar o objetivo de prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (nº. 1); estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País (nº. 3); oferecer educação a distância (nº. 4); diversificar o sistema superior de ensino (nº. 10); e diversificar a oferta de ensino (nº. 13.). O PNE reconhece a relevância do setor privado para o atendimento da demanda crescente por ensino superior no país, “desde que garantida a qualidade”. Dentre os objetivos e metas apontados, todavia, não há nenhum que acene mais fortemente no sentido de assegurar a diretriz de fortalecimento do setor público.

Entre 1995 e 2002, as matrículas apresentam um crescimento contínuo, tanto no setor público quanto no setor privado. De 1.759.703 matrículas em 1995, 700.540 das quais no setor público e 1.059.163 no setor privado, o país passa a 3.479.913 matrículas em 2002, 1.051.655 das quais no setor público e 2.428.258 no setor privado. Um aspecto que se destaca no período é a redução

continua da participação do setor público na oferta das matrículas, que em 1995 era de 39,81% e em 2002 passou a ser de 30,22%.

Conforme comentado anteriormente, a LDB de 1996 permitiu que a educação superior fosse ofertada também na modalidade a distância. Os primeiros dados sobre matrículas nesse nível de ensino começaram a ser coletados no âmbito do Censo da Educação Superior de 2000. Inicialmente é possível constatar que as matrículas são bastante limitadas no país, que possuía 1.682 estudantes em 2000. Essas matrículas passam por um importante crescimento em 2002, quando são registradas 49.911 matrículas e, como será possível observar adiante, esse crescimento é cada vez mais significativo com o passar do tempo.

Tempo & Movimento 4: expansão com inclusão

Feitos os esforços de estabilização da economia nacional no governo de Fernando Henrique Cardoso, o cenário encontrado por Luiz Inácio Lula da Silva foi propício à criação e implementação de uma série de políticas públicas de envergadura, a exemplo do Programa Bolsa Família (2003). A adoção de medidas diversas de redistribuição de renda e a ampliação da capacidade de consumo da população suscitaram o aumento da demanda por educação superior, percebida como importante elemento de ascensão social.

Em 2004 foi deflagrado processo de discussão entre o governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), e entidades diversas da sociedade civil, objetivando construir um projeto de reforma para a educação superior brasileira. O MEC divulgou versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, em dezembro de 2004, ao mesmo tempo em que passou a recolher críticas e sugestões ao texto. Em abril de 2006, após sucessivas alterações em seu conteúdo, o Executivo encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei tratando do assunto (PL nº. 402692/2006).

Conforme Nogueira (2008), contudo, mesmo antes do envio do projeto de reforma da educação superior ao Congresso Nacional, várias medidas de grande envergadura foram adotadas pelo governo federal, caracterizando uma espécie de "reforma antes da reforma". Exemplo marcante nesse sentido é a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2004, que foi estruturado em três componentes: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Como o projeto de lei nunca saiu do Congresso, a reforma se materializou por meio de iniciativas pontuais adotadas ao longo de todo o governo Lula, com continuidade no primeiro governo Dilma Rousseff.

Algumas iniciativas adotadas no governo Lula e Dilma que impactaram diretamente o acesso à educação superior merecem aqui ser referidas. No âmbito

do setor público é possível destacar a política de expansão das universidades públicas federais por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Destaca-se, ainda, a criação do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), que oferta vários cursos públicos de educação a distância, incluindo cursos superiores. Em relação ao setor privado, serão citados o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

O REUNI foi instituído em 2007 (Decreto nº. 6.096, de 24/04/2007). Por meio da construção de novas universidades e novos campus, o programa objetivou ampliar a oferta de vagas nos cursos de graduação, buscando, ainda, ampliar a oferta de cursos noturnos, promover inovações pedagógicas e combater a evasão.

Até 2002, o país possuía um total de 45 universidades federais. Ao longo dos dois mandados do ex-presidente Lula foram criadas 14 novas universidades e ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma foram 4 novas universidades, de modo que hoje a rede federal é composta por 63 universidades. A ampliação no número de campus também foi considerável. Até 2002 o país possuía 148 campus e apenas em doze anos foram criados mais 173. Importante destacar que esta criação de novas universidades e novos *campi* contribuiu para uma interiorização das instituições federais. Se até 2002 era 114 municípios atendidos, em 2010 passaram a ser 230 e, em 2014, 275 municípios (Ristoff, 2013, p. 5).

Cabral Neto e Castro (2014) afirmam que o REUNI possibilitou a expansão do ensino superior público por meio da racionalização dos recursos disponíveis. Os autores consideram o programa de caráter gerencial, por estabelecer metas a serem cumpridas pelas instituições que a ele aderirem (p. 266).

Já a UAB foi criada em 2005, pelo Ministério da Educação. Consiste em um sistema integrado por universidades públicas que oferta cursos em nível superior por meio da modalidade de educação a distância, com o objetivo de democratizar, expandir e interiorizar a oferta desse nível de ensino. A UAB possui cursos para o público em geral, mas professores que atuam na educação básica possuem prioridade de formação, seguidos pelos demais profissionais da educação (Fonte: <http://uab.capes.gov.br>).

Cabral e Neto (2014) também apontam a educação a distância como “estratégia usada para racionalização dos gastos públicos, inspirada no modelo gerencial de administração” (p. 267), por permitir um atendimento em massa, a redução dos investimentos governamentais e, ainda, possibilitar a implementação de iniciativas descentralizadas e focalizadas.

O PROUNI foi criado em 2005 para ofertar bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% em instituições privadas de educação superior. Sua emergência foi marcada por intenso debate no meio acadêmico, tendo em vista que a concessão de subsídios ao setor privado para a oferta de tais bolsas foi considerada por muitos um investimento explícito na expansão do setor privado em detrimento do setor público.

O PROUNI, contudo, cresceu consideravelmente ao longo dos anos. Em 10 anos, de 2005 a 2014, mais de 2,2 milhões de estudantes de baixa renda tiveram acesso à educação superior por meio das bolsas integrais ou parciais do PROUNI, sendo que muito beneficiários das bolsas parciais também tiveram acesso de modo complementar ao financiamento do FIES.

O FIES é um fundo de natureza contábil que foi criado em 1999 (MP nº 1.827/1999, convertida na nº 10.260, de 12 de julho de 2001). O programa foi reestruturado em 2010 (Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010), de modo que as condições de financiamento tornaram-se mais acessíveis aos estudantes do ensino superior privado. A taxa de juros que era de 9% ao ano passou a ser de 3,4% ao ano, a carência para pagamento, que era de 6 meses, passou a ser de 18 meses, o prazo de amortização da dívida, que era entre 1,5 e 2 vezes o período em que o estudante foi financiado, passou a ser de 3 vezes o período em que o estudante foi financiado, mais 12 meses, dentre outras mudanças.

Novas alterações foram implementadas no FIES a partir de 2015, com o objetivo de, de um lado, conter a grande expansão pela qual o programa passou nos últimos anos, tendo em vista as limitações orçamentárias do governo federal, e, de outro, buscar alcançar patamares mais adequados de qualidade no financiamento. A taxa de juros passou a ser de 6,5% ao ano e o prazo de amortização passou a ser de 3 vezes o período em que o estudante foi financiado. Outras mudanças foram implementadas, a exemplo das seguintes: exigência de uma nota mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) por parte dos estudantes, prioridade na oferta de financiamentos em cursos com conceitos 5 e 4 no SINAES, nas áreas de formação de professores, saúde e engenharias, prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal, dentre outras.

Se nos 11 anos iniciais do programa, de 1999 a 2009, foram celebrados cerca de 563 mil contratos no FIES, com as mudanças implementadas a partir de 2010 esse número cresceu de modo considerável. Apenas em 2014, foram celebrados mais de 732 mil novos contratos. Entre 2010 e 2014 o programa celebrou 1,9 milhão de contratos. Observe-se, entretanto, que a partir de 2015 houve significativa redução no número de contratos, fruto de alterações resultantes da crise econômica que tomou conta do país.

As políticas mencionadas impactaram as matrículas na educação superior, tanto no setor público como privado, como os dados apresentados a seguir permitirão constatar. Antes de passar ao exame dos dados, contudo, vale a pena mencionar outro marco legal importante mais recente, qual seja, o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Uma diretriz relevante do novo PNE diz respeito ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB (Art. 2º). É a primeira vez na história que os recursos para a educação passam a ser calculados com base na proporção do PIB. Assim, há uma previsão de financiamento do Plano, que não sofreu vetos por parte do Executivo. Vale observar, contudo, que diante da recessão econômica vivenciada pelo país a partir de 2015, as perspectivas de ampliação do aporte de recursos para a educação se situam em um cenário de incertezas.

A meta 12 é diretamente relacionada à expansão da educação superior, e prevê “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”.

Os dados de matrícula na educação superior do período de 2003 a 2013 apresentaram um crescimento contínuo. De 3.887.022 matrículas em 2003, o Brasil passou para 6.152.405 matrículas no ensino superior em 2013. A participação do setor público e privado na oferta variou no período, e a presença do setor público caiu levemente em 2013 em relação a 2003. O setor público, que em 2003 tinha 1.136.370 matrículas, correspondendo a 29,23% da oferta, chegou a 2013 com 1.777.974 matrículas, correspondendo a 28,9% da oferta.

Importante destacar que a participação das instituições federais de ensino superior no conjunto da oferta pública passou de 49,905 em 2003 para 58,80% em 2013, o que retrata os resultados do REUNI. Já a participação das instituições estaduais e das municipais no conjunto da oferta caiu de 38,96% para 31,36% e de 11,14% para 9,84% no mesmo período, respectivamente.

As matrículas em cursos de graduação a distância também cresceram no período considerado. De 49.911 matrículas em 2003, o país passou a 1.153.572 matrículas, em 2013. A partir de 2008 os dados de oferta estão detalhados por esfera administrativa. Já neste ano a oferta por parte do setor público (47,14%) é menor que a do setor privado (52,86%), apesar do programa UAB, criado em 2005. A participação do setor público no conjunto da oferta é reduzida continuamente, de modo que em 2013 o setor responde por apenas 13,40% das matrículas.

Considerações finais

Como foi possível observar, a evolução da educação superior no Brasil ocorreu mediante um processo de ampliação contínuo, com movimentos de retração das matrículas resultantes sobretudo dos contextos políticos e econômicos vivenciados pelo país. A relação entre os setores públicos e privados na oferta de matrículas também sofreu oscilação ao longo do tempo, mas a predominância do setor privado na oferta consolidou-se ainda na década de 1970, sendo intensificada na década de 1990 e ampliada já no século XXI.

Se a partir de meados da década de 1990 a grande expansão do ensino superior ocorreu de forma mais significativa no setor privado e foi viabilizada, sobretudo, por meio da flexibilização da legislação no campo da educação superior, a partir do século XXI a ampliação ocorrida tanto no setor público quanto no setor privado foi motivada pela implementação de políticas específicas com essa finalidade, a exemplo do REUNI para o setor público e do PROUNI para o setor privado, dentre outras. A crise política e econômica enfrentada recentemente pelo país aponta sinais de descontinuidade de iniciativas centrais à estratégia adotada pelo governo bem como recuo no processo expansionista em diferentes frentes. Esse cenário é preocupante sobretudo tendo em vista as metas de expansão do PNE.

O estudo dos 'tempos' e 'movimentos' da educação superior no Brasil permite tecer considerações relevantes para a análise de políticas, quais sejam: a estreita articulação entre a política educacional e os contextos econômicos e políticos de sua formulação e implementação; a relevância de observar intervalos de análise de 'longa duração' para uma compreensão mais ampla do significado das políticas; a busca de categorias explicativas-chaves que se distinguem de um momento histórico para outro, assim como de contexto para contexto; e, a necessidade de relativizar o papel da legislação à luz de outros fatores que emergem na arena de formulação e implementação de políticas.

Os 'tempos' e 'movimentos' analisados permitem constatar uma notável expansão da educação superior brasileira. Se os indicadores são inquestionáveis, cabe a pergunta: o que é possível vislumbrar, porém, para além dos números? Apesar do inegável crescimento, o país ainda tem expressivo segmento de jovens sem acesso à educação superior, com um número de estudantes abaixo de vários outros países da América Latina. Enfrentar um desafio de tal ordem em um cenário político e econômico que se desenha adverso não será empreendimento simples.

Bibliografia

- Barbalho, M. G. C. & Castro, A. M. D. A. (2012). A nova arquitetura do ensino superior: a expansão e diversificação no período pós-LDB (1995-2006). In Castro, A. M. D. A.; França, M. (Orgs.). *Política educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira* (pp. 273-293). Brasília: Liber Livro.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 92 (XXVI), 725-751.
- Cabral N. A. & Castro, A. M. D. A. (2014). Educação superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LDB. In Brzezinski, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. (pp. 256-285). São Paulo: Cortez.
- Corbucci, P. R. (2004). Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade*, 88 (XXV), 677-701.
- Cunha, L. A. (2007). O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação e Sociedade*, 100, (XXVIII), 809-829.
- Cunha, L. A. (2007a). *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era Vargas* (3ª ed). São Paulo: UNESP.
- Cunha, L. A. (2007b). *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. (3ª ed). São Paulo: Editora Unesp.
- Cunha, L. A. (2007c). *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior* (2ª ed). São Paulo: Editora Unesp.
- Maroy, C. (2011). Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In Oliveira, D. A. & Duarte, A. (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. (pp. 19-46). Belo Horizonte: Fino Traço.
- Nogueira, J. F. F. N. (2008). *Projeto de reforma da educação superior brasileira: processo de elaboração e evolução da temática da ampliação e democratização do acesso*. Dissertação de mestrado. Brasília: UnB.
- Pereira, L. C. B. (2006). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Pereira, L. C. B. & Spink, P. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (pp. 21-38). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ribeiro, D. (1978). *A universidade necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ristoff, D. (2013). Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, 3, pp. 1-59.
- Vieira, S. L. (1982). *O (dis)curso da (re)forma universitária*. Fortaleza: Edições UFC.
- Vieira, S. L. (1990). *Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Vieira, S. L. (2005). Reforma(s) da educação superior. *Educação brasileira*, 55 (XXVII), 13-37.
- Vieira, S. L. (2010). 1968: a reforma que não terminou. *Educação brasileira*, 64 (XXXII), 79-105.
- Vieira, S. L. & Farias, I. M. de S. (2003). *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Plano Editora.

Sofia Lerche Vieira

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Pesquisadora do Conselho Nacional
de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará.
Email: sofialerche@gmail.com

Jaana Flávia Fernandes Nogueira

Doutora em Educação pela Universidade da Califórnia, Los Angeles.
Técnica em Assunto Educacionais do Ministério da Educação. Atualmente,
está cedida para a Secretaria da Educação do Ceará, atuando como
Coordenadora de Planejamento e Políticas Educacionais.
Email: jaanafernandes@gmail.com

Correspondência

Sofia Lerche Vieira
Rua Ana Bilhar, n. 305, apto 601. Meireles.
Fortaleza, Ceará, Brasil. CEP 60.160-110

Data de submissão: Dezembro 2016

Data de avaliação: Janeiro 2017

Data de publicação: Abril 2017