



EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL

DANILO DE MELO COSTA
MELISSA MIDORI MARTINHO GOTO
ALEXANDRE MARINO COSTA

RESUMO

Este artigo faz um levantamento dos projetos de expansão da educação superior no Brasil, realizado pelo governo federal, em que se descreve o escopo do projeto - segundo o governo - e apresenta críticas dos programas. O presente artigo segue a metodologia de pesquisa descritiva nos moldes documental e/ou bibliográfico dado que se pautou pela aquisição de conhecimento a partir do emprego predominante de informações advindas das mais variáveis formas. Tem-se com isso o objetivo de entender como a expansão do ensino superior esta sendo feita no país. Além das críticas, nota-se que há uma preocupação por parte do governo brasileiro em melhorar e aumentar o acesso ao ensino superior. Porém, vale ressaltar que os referidos programas devem ser frequentemente aprimorados sob a penalidade de deixarem de atender ao seu objetivo.

Palavras-chave: Expansão Universitária; REUNI; PROUNI; UAB

1 INTRODUÇÃO

Há vários anos a educação vem influenciando a sociedade no que diz respeito a mobilidade social e nas últimas décadas esse vislumbre se concentra na educação superior. A tão sonhada ascensão social, desejo da maioria das pessoas, é o objetivo principal de quem busca as instituições de ensino superior. (ROMANELLI 1991; CANUTO 1987)

No entanto, o Brasil é um país em desenvolvimento, onde a renda da maioria das famílias não permite financiar uma educação superior de qualidade em uma instituição privada, instituições essas que detém o maior número de vagas disponíveis. Devido a esse cenário, a população reivindica o acesso a uma educação superior de qualidade por meio de instituições de ensino superior públicas ou por meio de financiamentos de vagas em instituições de ensino superior privadas. Além disso, o país possui uma injusta distribuição geográfica das instituições de ensino superior. Regiões economicamente mais desenvolvidas, como Sudeste e Sul possuem uma maior concentração de instituições ante a escassez das mesmas em regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP, demonstram que a taxa de alunos matriculados em instituições de ensino superior não ultrapassa a faixa de 13,2% entre os jovens com idade entre 18 e 24 anos, enquanto na Argentina, esse percentual está próximo de 40% e é elevado também em outros países: Alemanha (50%), França (60%), EUA (80%) e Canadá (quase 90%) (GRACIANO; HADDAD, 2004)

De acordo com as necessidades colocadas em questão, o Governo Federal lançou uma série de programas que visa realizar essa expansão, não só quantitativamente como também qualitativamente. Dez novas universidades foram criadas além de se realizar a expansão de novos campi nas universidades existentes, por meio do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. O Programa Universidade para Todos - PROUNI está sendo ampliado e agora atuando juntamente ao Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, aumentando assim a possibilidade de financiamento para os alunos, e também tem sido realizado um incremento da educação superior à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil – UAB, com a criação de vários pólos em todo país, inclusive em regiões até então desprivilegiadas.

A partir dessas iniciativas, este artigo analisa um problema de pesquisa de grande relevância no cenário do desenvolvimento da América do Sul, a expansão do ensino superior, analisando como está ocorrendo a expansão da Educação no Brasil e os atuais programas de expansão do Governo brasileiro. O principal objetivo é entender melhor o contexto em que se está acontecendo à expansão da educação superior no Brasil, por meio de análise das ações do Governo Federal para a educação superior e também determinar até que ponto e de que forma as ações identificadas influenciam a expansão do ensino superior no Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A UNIVERSIDADE NO BRASIL

Segundo Teixeira (1989), oficialmente, o ensino superior foi instalado no Brasil com a chegada da Família Real no ano de 1808, dessa forma, visando buscar a cultura existente em Portugal, procurou-se proporcionar uma cultura superior para a corte que então aqui se instalaria. A elevação do Brasil a condição de Reino deu início a uma pressão acerca da

criação do ensino universitário. Essa iniciativa tinha como objetivo formar um pólo para se desenvolver uma cultura verdadeiramente nacional.

Teixeira (1989) observa que, em 1918, havia 70 estabelecimentos de ensino superior, sendo que 56 foram criados somente após a proclamação da república. Finalmente, com base na reforma do ensino superior intitulada Carlos Maximiliano, por um processo de reunião de diversas instituições existentes na época, surge em 1920 a Universidade do Rio de Janeiro, considerada a primeira do Brasil. Posteriormente, em 1927, é criada a Universidade de Minas Gerais, seguindo as premissas da anterior.

2.2 AS LEIS DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

Segundo Silva (1991), na década de 50, o modelo industrial brasileiro passou a produzir bens que exigiam a utilização de uma tecnologia mais avançada e conseqüentemente um maior volume de mão de obra especializada. Essa situação se agravou ainda mais com a internacionalização da economia, permitindo-se a entrada de capital estrangeiro. Motivado por esse cenário, era necessário um ajustamento do sistema de ensino atual. Nessa mesma década, entre 1948 e 1961, foi amplamente discutida a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que seria implantada em 1961.

A referida lei atribuía ao Conselho Federal de Educação, por meio de medidas fiscalizadoras dependentes do Ministro da Educação, decidir sobre o funcionamento de instituições isoladas de ensino superior, federais ou privadas. Nessa decisão caberia; o reconhecimento das universidades para funcionamento, o estabelecimento de duração e do currículo mínimo exigidos nos cursos superiores que assegurassem a obtenção de diplomas e garantissem o privilegiado exercício de profissões liberais, entre outros pertinentes a este nível de ensino. Observa-se que, de agora em diante, as universidades teriam certa autonomia, no entanto, as instituições isoladas de ensino superior continuariam subordinadas a uma política centralizada.

Observa Canuto (1987) que essa medida não foi suficiente para atender as demandas da população, que se mostrava insatisfeita com o número insuficiente de vagas oferecidas pelo ensino público superior, e a partir de então surgiu a necessidade de reformulação do sistema de ensino superior vigente. Por esse motivo, editou-se a lei 5.540, no ano de 1968, que implantava um novo sistema de ensino superior. Essa mudança promoveria uma ampliação da participação da iniciativa privada no ensino superior. Entre os anos de 1968 e 1970, a reforma conseguiu dobrar o número de instituições de ensino, no entanto, acabou por afrouxar as amarras da expansão ao facilitar a autorização para funcionamento de instituições de ensino superior privadas. No final da década de 70, em uma tentativa de diminuir esse crescimento meramente quantitativo, o governo fecha as portas para a autorização de novas instituições de ensino no país.

Na década de 90, uma mudança de marco legal transformou profundamente o setor de ensino superior. Entre várias inovações, a implantação da nova Lei de Diretrizes e Base da Educação em 1996 (LDB/96) - Lei 9.394/96 – no governo Fernando Henrique Cardoso, permitiu a criação de instituições de ensino superior com fins lucrativos, trazendo empreendedores para o setor na busca de retornos financeiros satisfatórios. Isso resultou em uma grande expansão, com o aumento de instituições e oferta de vagas, chegando ao atual cenário de alta competição por alunos e com vários desafios para o setor, como os altos índices de evasão, inadimplência e ociosidade de vagas (MEYER JUNIOR, 2004).

A partir de então, é perceptível que a expansão das instituições de ensino superior privadas ocorreu sem um planejamento aprofundado, destacando ainda, que a referida

explosão das mesmas ocorreu por meio de critérios econômicos, ou seja, não surgiram para suprir necessidades da sociedade local ou regional e, sim, pelo interesse de atuar em áreas economicamente atrativas.

2.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) DO GOVERNO FEDERAL

Segundo Haddad (2007), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) busca de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional.

Seus 40 programas são classificados segundo quatro eixos de referência: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Dentro dos limites traçados para esse artigo, os programas analisados serão os referentes à educação superior.

Observa Haddad que a educação superior deve ser analisada por meio dos seguintes princípios que se complementam: i) expansão da oferta de vagas, visto que o número de alunos matriculados na idade entre 18 e 24 anos ainda está abaixo do esperado, ii) garantia de qualidade, é preciso expandir não só de maneira quantitativa, essa expansão desse ser feita com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, pois está comprovado que vários jovens tem seu talento desperdiçado quando são sistematicamente excluídos por meio de um filtro de natureza econômica, iv) distribuição territorial, para que um ensino de qualidade seja acessível a todas as regiões do País, e v) desenvolvimento econômico e social, transformando a educação superior como peça fundamental na produção científica e tecnológica, elemento primordial da integração e da formação de uma nação.

Após definição dessas premissas, criando novos programas e utilizando-se de programas já existentes, o PDE os uniu visando atender com qualidade a essa demanda de expansão.

3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa segue a tipologia de Pesquisa Descritiva, pois não há a interferência do pesquisador, mas sim a descrição do objeto procurando descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, características, causas, relações e conexões com outros fenômenos. Dentro da tipologia Descritiva, assume o tipo de pesquisa documental e/ ou bibliográfica, em que se pauta na tentativa de resolução de um problema ou aquisição de conhecimento a partir do emprego predominante de informações advindas das mais variáveis formas. (BARROS; LEHFELD, 2000)

3.2 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

O levantamento bibliográfico pode ser sintetizado em basicamente duas ações:

- a) Consulta de periódicos e documentos relacionados ao tema; e
- b) Análise do material coletado.

3.3 POSSÍVEIS LIMITAÇÕES E DELIMITAÇÕES DA PESQUISA

Não será utilizado outro tipo de racionalidade se não a instrumental, o que pode ser considerado uma limitação, porém, essa limitação é proposital, pois se busca assim garantir - devido o maior dispêndio de tempo - mais qualidade à pesquisa, deixando outros tipos de racionalidade como apontamento para futuras pesquisas.

Com relação à coleta de dados, a limitação está na disponibilidade e confiabilidade dos dados, pois quem os torna públicos é próprio governo que é também, a organização criadora dos projetos a serem analisados, podendo abrir margem para discussão dos dados disponíveis ou até da veracidade dos mesmos e da influencia política e partidária sobre a publicação dos dados.

A presente pesquisa fez uma delimitação temporal de 1961 aos dias atuais.

O ano de 1961 foi escolhido por ter sido o ano de publicação e vigor da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional criada pelo então presidente da República João Goulart que regulariza as diretrizes e bases da educação no Brasil.

4 RESULTADO DA PESQUISA

4.1 PRINCIPAIS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELO GOVERNO FEDERAL

Foram criadas dez novas universidades, promoveu-se a expansão de novos campi nas universidades já existentes (48 novos campi ao todo), tudo por meio do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Estão sendo criadas centenas de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETS, ampliada a ação do Programa Universidade para Todos – PROUNI além de haver agora uma intercessão entre o PROUNI e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES , e realizado um incremento da educação superior à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil – UAB, com a criação de dezenas de pólos em todo país.

4.1.1 O PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS – REUNI

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) surgiu do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Seu principal objetivo é o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. (HADDAD, 2007)

Mediante a um grande investimento na educação superior pública, o REUNI pretende melhorar os indicadores das instituições federais de educação superior, projetando alcançar um milhão de matrículas de graduação. O objetivo é que essa expansão ocorra permitindo um acesso democrático ao ensino superior público, aumentando o contingente de estudantes menos favorecidos economicamente. Haddad (2007) afirma que o REUNI não busca apenas investir para que as instituições de ensino superior públicas aumentem seus indicadores quantitativos, por meio de um maior número de vagas. Embora essa seja uma importante premissa do programa, o REUNI pretende principalmente propiciar que cada instituição encontre, de maneira autônoma, seu caminho de desenvolvimento. Para alcançar tais objetivos, além da criação de 10 novas universidades, e ampliação das universidades

existentes, serão também realizados: a expansão dos cursos noturnos, a ampliação da mobilidade estudantil, a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Dessa forma, a reestruturação que se pretende não é apenas de ordem quantitativa, como também qualitativa.

De qualquer forma, algumas críticas começaram a surgir a respeito dos reais propósitos do REUNI, provenientes, sobretudo da União Nacional dos Estudantes – UNE. Franco (2008) observa que para a UNE, o Reuni é uma maneira de tornar dependente o financiamento das universidades federais ao cumprimento de metas administrativas que irão impactar de maneira negativa o ensino e a pesquisa. A pesquisadora analisa que para recebimento de mais verbas públicas, as instituições que aderirem ao programa deverão aumentar o número de alunos por professor e garantir uma taxa de conclusão de curso de pelo menos 90%. Logo, para conseguirem receber os recursos públicos, as instituições deverão realizar a otimização da produtividade acadêmica por meio da sobrecarga de um corpo docente que já apresenta dificuldades para lidar com a demanda atual de trabalho.

4.1.2 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI E O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR – FIES

No que diz respeito à expansão do acesso ao ensino superior privado, Haddad (2007) observa que o PDE promove inovações consideráveis no mecanismo de financiamento do estudante do ensino superior privado, por meio de uma alteração no funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que agora se complementa integralmente com o programa de bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Por meio da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o PROUNI foi criado com o objetivo de determinar que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Apenas dois tipos de bolsas podem ser fornecidas; integral ou parcial de 50%, e para se beneficiar, os candidatos devem ser selecionados por meio do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). A concessão da bolsa teria como critério a classificação do candidato no ENEM aliado ao perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50%. (HADDAD, 2007)

Conforme analisa Haddad (2007), nos primeiros três anos do programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos com demanda mais alta, como medicina, direito, engenharias, odontologia etc. Além disso, cerca de 60 mil bolsistas frequentam cursos de licenciatura, nas diversas áreas. Como importante característica, professores em serviço da educação básica pública têm acesso privilegiado ao programa. Por sua condição, estão dispensados de preencher os requisitos socioeconômicos definidos para os demais bolsistas, esse benefício se preconiza por ser um exemplo de uma política de acesso ao ensino superior com reflexos positivos na formação de professores para a educação básica. De acordo com os critérios para a obtenção da bolsa, a nota mínima no ENEM para os candidatos foi fixada em 45 pontos, mas a nota média dos beneficiados atingiu marca superior a 60 pontos e se manteve sempre superior à pontuação obtida pelos alunos egressos de escolas privadas. O que demonstra a qualidade dos alunos ingressantes.

O Programa de Financiamento Estudantil, FIES, é destinado a financiar a graduação de estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação e estejam regularmente matriculados em instituições privadas, cadastradas no programa e com avaliação

positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Ele foi criado em 1999 para substituir Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC). O FIES tem registrado uma participação cada vez maior das Instituições de Ensino Superior e dos estudantes do país. Desde 1999 já são mais de 500 mil estudantes beneficiados, com uma aplicação de recursos da ordem de R\$4,6 bilhões entre contratações e renovações semestrais dos financiamentos desde a criação do programa.¹

Segundo Haddad (2007), o PDE, motivado pelo desempenho dos alunos bolsistas do PROUNI, amplia o PROUNI por meio de sua articulação estrutural com o FIES. O PDE propõe uma reformulação do FIES para contemplar a ampliação do prazo de amortização do financiamento, o aumento do percentual que pode ser financiado (até 100%), a redução dos juros, a consignação em folha e o fiador solidário, alterações que, unidas ao PROUNI, irão permitir ampliar ainda mais o acesso ao ensino superior. Alunos que possuem bolsa parcial do PROUNI (50%) poderão solicitar o FIES para financiar os 50% restantes.

O Governo Federal muito tem sido questionado em relação ao PROUNI, pois para alguns pesquisadores, o que se observa é a transferência de responsabilidade da manutenção da educação superior nacional da iniciativa pública para a iniciativa privada, deixando de lado a preocupação com a qualidade do ensino oferecido pelas instituições participantes do programa. Para Mancebo (2004), o PROUNI pode ser considerado uma reconfiguração do fornecimento do ensino superior, que passa a ter significativa participação do setor privado.

4.1.3 A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB

Criada por meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, a Universidade Aberta do Brasil estabelece um acordo de cooperação entre os estados e municípios e as universidades públicas. Por meio deles, os entes federados mantêm pólos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciatura e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais (HADDAD, 2007).

Além da formação docente para educação básica, a UAB se desenvolve sob 5 eixos fundamentais:

- 1) Expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso.
- 2) Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios;
- 3) Avaliação da educação superior à distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação em implementação pelo MEC;
- 4) As contribuições para a investigação em educação superior à distância no país.
- 5) O financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância.²

No entanto, dificuldades também são apontadas. Em estudo realizado por Gontijo e Moraes (2008), foi identificada uma deficiência em relação à preparação de professores para lecionarem na modalidade do Ensino a Distância, as tecnologias de informação e

¹ FONTE: http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp – acesso em Agosto/2009.

² FONTE: <http://uab.capes.gov.br/> – acesso em Agosto/2009.

comunicação que também são utilizadas nem sempre estão acessíveis aos alunos, o que demonstra a necessidade de grande investimento tanto na capacitação de professores quanto na disponibilidade de infra-estrutura aos alunos, de maneira que atendam à demanda de alunos matriculados nas disciplinas semi-presenciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realização da pesquisa concluí-se que a expansão da educação superior no Brasil passa a ser considerada de grande importância dentre os planos do Governo Federal, que demonstra uma preocupação não apenas quantitativa como também qualitativa em relação ao seu alunado.

Preocupado com o desenvolvimento da nação, o Governo Federal demonstra que a educação passou a ser enxergada como um dos principais pilares de sustentação para subsidiar esse crescimento e também diminuir a desigualdade social que é latente no país em questão.

Embora existam críticas em relação a todos os programas, que deverão ser revistos e aprimorados frequentemente, essas medidas não deixam de simbolizar um importante marco rumo à expansão universitária no Brasil, assunto amplamente discutido nos últimos anos.

Cabe aos próximos governos manterem essa preocupação aumentando o número de investimentos para esse fim, pois para um país alcançar o tão almejado desenvolvimento, o investimento em educação é o primeiro e mais importante passo que deve ser dado.

6 REFERÊNCIAS

- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. – **Fundamentos de Metodologia Científica** – 2. ed. Ampliada. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000
- CANUTO, Vera Regina Albuquerque. **Políticos e Educadores**: a organização do ensino superior no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- GONTIJO, S. B. F. ; MORAIS, C. M. . **Análise da implementação de disciplinas na modalidade semi-presencial em um curso de Pedagogia**. In: Congresso Internacional ABED de Educação a Distância, 2008, Santos. Mapeando o impacto da EAD na cultura do ensino/aprendizagem, 2008
- GRACIANO, Mariângela; HADDAD, Sérgio. **Educação: Direito Universal ou Mercado em Expansão**. Revista São Paulo em Perspectiva, Mar. 2004
- HADDAD, Fernando. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.
- FRANCO, Juliana Oshima . **A UNE e a Reforma Universitária no governo Lula**. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008, Londrina. Anais III Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2008.
- MANCEBO, Deise. **Universidade para todos**: a privatização em questão. Pro-Posições, v. 15, n. 3 (45), set.-dez. 2004, p. 75-90.
- MEYER JR, V. **Planejamento Estratégico: Ato Racional, Político ou Simbólico** – Um Estudo das Universidades Brasileira. In: XXVIII Encontro Anual da ANPAD, 2004, Curitiba, PR. Anais... Curitiba: ANPAD, 2004.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 14ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1991
- SILVA, Rosimeri Carvalho. **A Prática da Extensão Universitária**: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração CPGA/CSE, Universidade Federal de Santa Catarina, 1991.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação Superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.