

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

Antonio Carlos Henriques MARQUES¹
Vera Alves CEPÊDA²

■ **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 (UFES). O recorte neste segmento legitima-se pelo vínculo direto das UFES 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.

Introdução

O trabalho aqui apresentado é parte de uma pesquisa em andamento junto ao grupo *Inovação e Educação – desenvolvimento, cidadania e sociedade do conhecimento* desenvolvido na UFSCar,

¹ UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul. Pesquisador do grupo Inovação e Educação/UFSCar. Chapecó – SC – Brasil. 89812-000 – henriqs2003@yahoo.com.br

² UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Departamento de Ciências Sociais. Pesquisadora do grupo Inovação e Educação/UFSCar. São Carlos – SP – Brasil. 13.565-905 – veracepeda@ufscar.br

que tem como objetivo estudar as várias faces do processo de expansão do ensino público superior brasileiro na última década. Este recorte de pesquisa, que diz respeito apenas ao segmento das universidades públicas federais, procura compreender o impacto democrático-inclusivo desta expansão, em especial o alcance das novas estratégias utilizadas em seu vínculo com o tema do novo-desenvolvimentismo. Neste artigo nossa preocupação é de duas ordens: delinear o conteúdo democrático inclusivo do projeto de expansão das vagas e instituições de ensino superior federais e mapear o impacto dessa expansão em termos do sistema de ensino superior nacional e de sua reengenharia.

Para cumprir este objetivo (informando que este texto corresponde à uma primeira abordagem sistematizada da pesquisa em andamento) dividiremos a análise em três movimentos: o primeiro, descrevendo o processo histórico e político compreendido entre o velho e o novo desenvolvimentismo, com foco especial no tema da educação como meta/meio de consecução do desenvolvimento; o segundo, produzindo uma mirada global da expansão das vagas e instituições do ensino superior público de nível federal, observando tanto o redesenho da malha (oferta/demanda) em cenário regional, quanto suas características inovadoras – privilegiando o aspecto da capacidade/forma de inclusividade; o terceiro, na tentativa de estabelecimento de algumas hipóteses explicativas sobre o vínculo entre a expansão do ensino superior e a inclusão democrática.

Novo desenvolvimentismo e a expansão do ensino superior federal

Emergiu nos últimos anos no Brasil um debate sobre as novas formulações do papel do Estado no enfrentamento do tema da promoção do desenvolvimento, denominado pela literatura de “novo desenvolvimentismo”. O tema é relevante por representar uma mudança no entendimento da relação entre economia e política (entre Estado e Mercado) que emergiu após a crise do nacional desenvolvimentismo resultante do esgotamento do Regime Militar e posteriormente da etapa neoliberal. Representando uma política de Estado com longa e importante presença na história brasileira, o projeto desenvolvimentista clássico teve presença marcante em mais de um momento político, variando entre o desenho nacional-desenvolvimentista

na etapa democrático-populista (década de 1950 e primeira metade da de 1960) e o modelo burocrático-autoritário Militar (de 1964 até sua derrocada no início da década de 1980). Pôde oscilar assim entre modelos calcados na democracia ou na sua ausência, tendo como elemento comum a noção de protagonismo do Estado na superação de obstáculos estruturais (na sociedade ou na economia) ao desenvolvimento, somente passíveis de superação através de políticas racionais e conscientes de intervenção e regulação. O longo momento desenvolvimentista, que emergiu com a teoria do subdesenvolvimento (sua base teórica, aceita em maior ou menor grau pelos grupos filiados a este campo), sustentou uma via de modernização fortemente dependente dos recursos públicos e de políticas estatais, inchando o tamanho e as funções do Estado brasileiro no período, muitas vezes colocado acima da sociedade.

Com a crise e superação do Regime Militar, o processo de redemocratização e a reconstrução democrática encontraram um cenário político inverso, caracterizado pela valorização e adoção de políticas denominadas neoliberais. Os anos de 1990, marcados pelo ajuste do novo contrato social, pela nova engenharia institucional e pela demanda de estabilização econômica anti-inflacionária, parecem ter deixado pouco espaço, energia e recursos para um efetivo rearranjo do projeto de desenvolvimento³. Talvez esse período possa ser melhor compreendido se pensarmos numa agenda governamental que, com fracas bases de financiamento e enfrentando a tarefa de ajuste ao cenário econômico internacional – dados pela percepção do impacto e do deslocamento brasileiro frente à Globalização e Revolução Tecnológica em curso mundialmente –, minimizou políticas de retomada do desenvolvimento sob a batuta do financiamento público. Com certeza os anos FHC não desenvolveram – malgrado as causas – políticas que se pudessem chamar de desenvolvimentistas.

O visível ressurgimento dessa temática aparece nos últimos anos, nos dois mandatos do governo Lula e no início

³ Ponto importante é lembrarmos que a base de legitimação alcançada pelo Regime Militar deveu-se em boa medida aos efeitos da fortíssima mobilidade social promovida pelo Milagre Econômico. No entanto, o resultado de longo prazo da economia social do projeto militar foi o da produção de uma desigualdade profunda e impar, não mais derivada de qualquer elemento do passado colonial e sim produzida pelas escolhas políticas em situação de modernidade acelerada. Em outros termos, o fim da primeira fase desenvolvimentista (1950/1970) reverteu uma parte do “atraso”: os limites estruturais da produção industrial, mas não o atraso social da riqueza e do bem estar (estes, ao contrário, muito acentuados no período).

de gestão do governo Dilma Rousseff. Denominado de novo-desenvolvimentismo, expressa políticas com objetivo de mudança estrutural provocada (criando uma dinâmica geradora de novo ciclo de *path dependency*) e que podem ser entendidas simultaneamente como projeto de governo e como Política de Estado (com alto poder de transformação social e mudança da própria engenharia institucional). Comparado aos objetivos da primeira fase, o novo-desenvolvimentismo orienta-se pelo velho *leitmotiv* de resolver gargalos no processo de produção, mas muito diferentemente do modelo anterior inova ao dar prioridade a um pacto social redistributivo. Retomando o modelo anterior de valorizar a função e a ação do Estado, este passa a responder às demandas de repartição da riqueza social, com peso equilibrado para a melhoria do conjunto das atividades econômicas e sociais, atribuindo lugar de destaque para o papel transformador da educação (especialmente de nível superior) na tarefa do desenvolvimento. Fazem parte do “pacote” da Educação: o aumento substantivo de vagas e instituições; a alteração da distribuição das IES na malha nacional e regional; a redefinição da relação entre formação-pesquisa-inovação e o papel da extensão; e o reconhecimento do problema do déficit social de acesso ao ensino superior por exclusão de grupos sociais vulneráveis e por desvalorização de diferentes valores culturais.

No sentido amplo esse movimento aparece como pautado pela “retomada” do desenvolvimento na chave do novo-desenvolvimentismo, agora muito próximo dos temas da redistribuição e do reconhecimento como bases da cidadania e da autonomia (FRASER, 2001, 2002; SEN, 2000). Neste trabalho pensamos que esta injunção não é acidental, dando uma faceta específica às políticas federais na década de 2000 – desenvolvimento econômico *com* e *através* de empoderamento social.

Entre o velho e o novo desenvolvimentismo

Conforme já enunciado anteriormente neste artigo, tomamos o conceito “desenvolvimentismo” como um projeto de transformação social estrutural profunda, com a ação estatal produzindo mudança de trajetória. No Brasil, como em inúmeros outros países abrigados sob a genérica rubrica de periféricos ou de capitalismo tardio e, com certeza, na maioria dos países

latino-americanos, a fórmula nacional-desenvolvimentista foi o instrumento histórico de modernização e de configuração de uma sociedade urbano-industrial. Seu foco era a superação dos entraves herdados da situação colonial, a aposta na passagem à etapa urbano-industrial como deflagradora das virtudes do progresso e a consolidação da autonomia nacional nesse movimento. Também no conjunto latino-americano, a primeira onda nacional-desenvolvimentista aproximava-se na perspectiva cepalina que gerou um bloco histórico capaz de juntar interesses diversos, mas modernos, em oposição aos interesses da economia modelada pela herança colonial primário-exportadora (mesmo que dentro de uma lógica já capitalista, porém subalterna por condicionante reflexo e dependente). Burguesia industrial, *intelligentsia*, *policy makers*, classes médias urbanas, agricultura voltada para o mercado interno puderam, independentemente de suas especificidades, aglutinar-se contra a situação mercantil-exportadora. Já a segunda onda desfez este bloco original e o reagrupou em direção ao modelo burocrático/autoritário, tomando a opção pelo crescimento econômico industrial como meta, mesmo baseando-se na imputação de altos custos aos demais interesses sociais. Inclui-se nessa cota de sacrifícios a postergação da redistribuição da riqueza (exemplar afirmação de que “o bolo cresce e depois é dividido”) e a subalternização da democracia e da cidadania.

A crise (fiscal, inflacionária, monetária, produtiva e de consumo) que abala os alicerces da segunda onda desenvolvimentista (autoritária) é respondida com o hiato neoliberal – que no caso brasileiro correspondeu a uma dinâmica *muito* distinta do neoliberalismo das economias centrais. O inimigo do neoliberalismo em sociedades centrais⁴ era o Estado Providência, e sua proposição central de redução da ação estatal na transferência de riqueza privada para redistribuição pública, operada pela fórmula do *Welfare State* (ou seja, reduzindo ou neutralizando um Estado promotor de bem-estar). Na periferia – que não viveu o momento social-democrata e nem teve o Estado como protetor dos interesses sociais (na verdade, em posição contrária) – a redução do tamanho das atividades estatais

⁴ Por uma questão de conveniência usaremos os termos “centro” e “periferia”, dado que a análise tem uma perspectiva histórica comparativa onde, em seu início, estes eram os conceitos que balizavam a discussão sobre o desenvolvimento em situação de atraso. Reconhecemos os limites da aplicação destes termos hoje, embora ainda seja consensual a diferença de dinâmica de acumulação e consumo entre países *mais* e *menos* desenvolvidos.

esteve ligada diretamente à abertura de mercados nacionais (parcialmente protegidos no desenvolvimentismo), a liberação de setores econômicos para iniciativa privada, a redução do impacto fiscal, tributário e de direitos do trabalho sobre o custo da produção e a dívida (interna e externa) que debilitava a dimensão monetária. Este foi o custo de estabilização e saneamento econômico, baseado em grande medida na higidez da moeda e no controle inflacionário.

A terceira onda do desenvolvimentismo surge com o fôlego permitido ao Estado brasileiro diante de sua capacidade de gerenciamento de moeda, dos saldos positivos da Balança Comercial e dos efeitos cumulativos da reestruturação produtiva. Mas além destes elementos, que são resultantes de uma série mudanças acumuladas desde a reengenharia da Constituição de 1988 e da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009), é inequívoca a posição assumida pelo governo federal nos últimos anos em sua guinada em direção à retomada da promoção do desenvolvimento enquanto um projeto de Estado. No entanto, o problema enfrentado agora inclui não apenas a produção, mas a repartição da riqueza como forma de inclusão e como motor de autossustentação econômica e social.

Antes de avançarmos a análise, e como meio de apresentar a hipótese da utilização da educação superior como política de dupla face (inovação/produção e inclusão/autonomia) que vertebrava esta pesquisa, propomos clarear os conceitos e os tipos de compromissos políticos abrigados sob as duas fases do desenvolvimentismo.

O primeiro problema para uma análise comparativa é o de como *diferenciar* velho desenvolvimentismo do novo-desenvolvimentismo, escapando de uma mera cronologia histórica? Separando-os a partir dos argumentos que lhe dão sustentação e pela proposta de pacto social que expressam.

A fórmula do *velho desenvolvimentismo* aparece apoiada em sete argumentos centrais:

1) perspectiva de entendimento da economia enquanto um *sistema nacional* integrado, a la List (1986)⁵, uma totalidade que não pode ser reduzida a setores produtivos, regiões ou atores.

2) percepção das relações de multideterminação entre economia e política;

⁵ Economista que preconizou a via prussiana do desenvolvimento alemão no século XIX.

3) afastamento das matrizes do liberalismo econômico, implicando em uma recusa, em maior ou menor grau, das virtudes autorreguladoras do Mercado e sua substituição por mecanismos de regulação estatal, de maneira instrumental ou por convicção teórica e ideológica⁶.

4) aceitação da preponderância dos interesses industriais como meio de puxar a cadeia dinâmica da economia (neste caso aceitando o argumento da “economia do lado da oferta”, expresso com clareza no mote *crescer primeiro, para dividir depois*).

5) oposição entre externo *versus* interno, apoiando-se em uma tese de antagonismo entre interesses mundiais e nacionais (novamente em maior ou menor grau, e com alcance ideológico/instrumental distinto), que forneceu barreiras protecionistas e investimentos pesados nos segmentos mais vitais da economia doméstica sob o pressuposto do papel fundamental do mercado interno como suporte estratégico do desenvolvimento “voltado para dentro”.

6) superação do paradigma de especialização liberal (vantagens competitivas) e esforço de desenvolvimento de um aparelhamento econômico diversificado, autônomo e completo, especialmente nos segmentos estratégicos (infraestrutura, indústria de base, setores tecnológicos e qualificação/educação).

7) protagonismo diretivo do Estado via planejamento e uso da ideia de nação como base desse pacto social.

Percebe-se que o velho desenvolvimentismo é um *conceito forte* e um arranjo político-econômico muito particular, talvez apenas pertinente a situações de capitalismo tardio com desenvolvimento pautado na estratégia de queima de etapas, em cenário mundial ainda sob o influxo da dinâmica industrialista da Segunda Revolução Industrial.

O novo-desenvolvimentismo mantém alguns elementos do modelo original que permitem supor uma continuidade ideológica, mas afasta-se dele tanto nas determinações conjunturais a que tem que responder (ajuste histórico) quanto no foco de seus propósitos (e instrumentos afinados a estes fins). Mantêm-se nessa fase os itens 1, 2, 3, 6 e 7 – ou seja, todos os argumentos que recuperam a ação protagônica do Estado no esforço estrutural do desenvolvimento autônomo, tendo por base

⁶ Tanto a questão do afastamento do campo liberal como sua aproximação da ferramenta do planejamento (de molde keynesiano) podem revelar uma adesão ideológica forte, como a ruptura dos cepalinos e de Furtado, ou uma adesão instrumental e oportunista, como o grupo ligado a Gudin e outros economistas e empresários liberais do período (BIELSCHOWSKY, 2004).

uma inclinação regulacionista e um foco nacionalista. Afasta-se nos elementos ligados à conjuntura histórica específica do capitalismo atual, superando a supremacia do modelo industrial ao incorporar temas recentes como a economia da inovação, a questão ambiental, o crescimento da economia terciária, entre outros. Além desses elementos, gostaríamos de assinalar o problema de foco e de instrumentos que apontam que o novo-desenvolvimentismo é um conceito mais *fraco*, principalmente na proposição do poder de ação Estatal acima da sociedade, ou seja, em seu caráter demiúrgico – elemento clássico na matriz estadocêntrica que acompanha o Leviatã criado na Era Vargas (DRAIBE, 1985; SALLUM JR., 2003).

Destacamos aqui as inovações no desenho e ferramentas do novo-desenvolvimentismo, em geral apoiadas nas novas orientações políticas que emergiram no período posterior à redemocratização e a nova formatação do aparelho estatal. A primeira delas caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual, menos totalizante e menos direta – o nível de estatização é menor; ainda que nesse aspecto predominem a fórmula keynesiana de estímulos de políticas macroeconômicas e o recurso da regulação. Um segundo aspecto explica-se pela perda do caráter demiurgo do Estado, como resultado da pactuação pós Constituição de 1988, ajustando-se à fórmula democrático-participativa e submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: o de gestão e controle (participação, *accountability*, administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (princípio da responsividade via distribuição de bem-estar). A soma destes dois elementos institucionais coloca como centrais a noção de responsividade (resposta de demandas sociais) e de eficácia (eficiência no uso de recursos para políticas públicas). Fazem parte do desenho e do contrato social que surge e vai sedimentando-se, a partir de 1988, independentemente dos grupos que ocupem as posições de governança. São determinações estruturais no campo da arquitetura política e constitucional.

De outro ângulo, podemos perceber que na última década houve uma mudança no projeto político de governo, este sim identificado com os objetivos da guinada neodesenvolvimentista. Resguardados os postulados e limites da engenharia institucional apontada acima, essa proposta absorve como núcleo do “desenvolvimento” a retomada do propósito de transformação social profunda operada por políticas de Estado (o cunho

desenvolvimentista), mas alterando o eixo estratégico dessa mudança: a redistribuição – e não mais (ou apenas) a produção – é a grande novidade. Outro aspecto inédito vem por conta dos limites impostos à ação do Estado pelo momento democrático.

Embora de maneira mais flexível e pontual, a ação governamental brasileira nesse período formulou um pacote de mudanças e de políticas que retomam o *telos* do velho desenvolvimentismo, mas não seu *modus operandi*. Mantém-se o foco em mudanças econômicas ligadas ao mundo da produção, mas incluem-se como fundamentais aquelas ligadas ao tema da distribuição.

A combinação entre estes dois focos pode ser melhor compreendida quando observamos que as políticas federais atingem múltiplos setores, como um mosaico. Este modelo foi percebido por alguns autores como estratégias ou vias de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2002; BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2002, 2005; SICSÚ; CASTELAR, 2009), tentando com este termo agregar um conjunto de políticas públicas com capacidade de interação sistêmica, econômica e social de alcance nacional.

Apontamos as seis vias, que capturam o grosso das políticas governamentais no período recortado para análise, destacando seu balanço entre as respostas a “demandas da produção” e as respostas a “demandas da distribuição” (e nesta o lugar estratégico ocupado pelas políticas de expansão da educação superior): a) desenvolvimento com base em *commodities*; b) desenvolvimento com base na Sustentabilidade e Meio Ambiente; c) desenvolvimento com base na Economia da Inovação; d) desenvolvimento com base no Consumo de Massa; e) desenvolvimento com base na Redistribuição de Renda (políticas sociais focais e diretas de transferência de capacidade de consumo); f) desenvolvimento com base na Sociedade do Conhecimento.

Essas vias não são incomunicáveis ou excludentes entre si e expressam tanto os pontos nevrálgicos para a questão do desenvolvimento (em suas múltiplas dimensões) quanto uma maneira de tentar superá-los, portanto configurando um projeto. Se olharmos o conjunto, tentando estabelecer os pontos de contato ou de afastamento, podemos observar uma distribuição dessas linhas de políticas indo de uma tendência mais liberal para uma mais regulacionista ou mais desenvolvimentista (exatamente de a para f). Também, de maneira um pouco ousada,

poderíamos associar as três primeiras vias às necessidades mais imediatamente apropriadas pelas demandas do “mercado”, principalmente sob o primado da questão da Inovação. E as três últimas podem ser associadas às necessidades “sociais”. Políticas públicas no primeiro caso orientam o investimento para *produção* de riqueza e no segundo para a *redistribuição*.

As políticas de distribuição – via inclusão social – têm um papel nuclear no projeto neodesenvolvimentista, alcançando dois objetivos muito diversos: confrontar o problema da desigualdade social e alavancar e sustentar a dinâmica econômica (fomentando o aumento da demanda de consumo e gerando posterior aquecimento da tendência de investimento na produção). O enfrentamento da desigualdade foca um persistente e renitente problema de nossa histórica política, possibilitando, de maneira bastante tardia, o advento da terceira onda dos direitos marshalianos – os direitos sociais (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2007; BOBBIO, 1992). No entanto suas consequências podem adentrar ao ambiente econômico possibilitando aumento de renda e estímulo ao consumo de massa no mercado consumidor interno.

Sem nos aprofundarmos na análise global das vias de desenvolvimento, separamos uma delas – Conhecimento (Reforma da Educação) – para exame mais detalhado. As políticas educacionais (em alta e com enorme visibilidade nos últimos anos) curiosamente assumem mais de uma função neste cenário.

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 da 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/inação 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 hoje (OSÓRIO, 2009; FERREZ JR.; DAFLON; CAMPOS, 2008; PAIVA, 2010). 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 (concentrado no eixo metropolitano e mais próximo de polos 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 inováção. 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'DONNELL, 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 percebido na última década, ou um pouco mais. Este movimento de crescimento, que se inicia ainda ao final dos anos 1990, recebe drástica injeção de recursos entre 2005 e 2007: criação de oito novas universidades (2005)⁷; PROUNI (2005), REUNI (2007)⁸ 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:

⁷ Criação da Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC (LEI Nº 11.145, de 26 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (LEI Nº 11.151, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFMT (LEI Nº 11.152, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (LEI Nº 11.153, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL (LEI Nº 11.154, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA – RN (LEI Nº 11.155, de 29 de julho de 2005); Criação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM (LEI Nº 11.173, de 06 de setembro de 2005).

⁸ Programa Universidade para todos – PROUNI (Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005); Programa de apoio à planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007). Citamos ainda a criação do programa da Universidade Aberta do Brasil – UAB (Decreto Nº 5.800, de 08 de junho de 2006) e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE 2007.

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento 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 atentar 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*: aumentando e democratizando o 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.

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 holístico, de extensão e qualificação da cidadania e construção de projetos políticos de futuro – além de seu clássico vínculo com o problema da autonomia econômica (na qual o fator tecnologia é fundamental depois da Terceira Revolução Industrial e da economia da inovação). 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, de fato, quais são o tamanho e a envergadura do crescimento do setor de ensino superior no Brasil na última década? Quanta inovação social e quanta redistribuição de capital intelectual podem estar nele contidas? Procurando responder a essas perguntas, será apresentado, 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, 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 histórica⁹, 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 o final de 2012 sejam injetados 3 bilhões de reais na rede federal de ensino superior. Esta expansão pretende a melhor distribuição de recursos no território nacional,

⁹ Saltar de 11% na contabilidade realizada em 2007, ano do projeto, para um programa que “pretende congrega esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, [grifo nosso] até o final da década” (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.4).

atingindo segmentos regionais e sociais antes impedidos de acesso ao ensino superior público. Projeta-se a construção de 128 novos *campi* universitários, que se estenderão por mais de 220 cidades brasileiras¹⁰.

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

a) perfil da oferta de vagas: número de instituições e número de vagas oferecidas, incorporando setor privado e setor público, distribuídos nacional e regionalmente. Recorte temporal fixado entre 1980/2010;

b) perfil da demanda por vagas no ensino superior: considerada pela computação dos alunos egressos do terceiro ano do ensino médio, nacional e por região;

c) dados de expansão de vagas e instituições públicas federais (REUNI), estratificados por região e nacionalmente.

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.

¹⁰ “São 3,5 milhões de m² de área construída ou em fase de reforma em todo o Brasil”, diz Maria Paula Dallari Bucci, secretária de Ensino Superior do ministério (A EXPANSÃO, 2010).

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

	1980			1990			1995		
	frequentando graduação	concluintes	Pop. 12 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 12 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo
Brasil	1.377.286	227.997	3.240.577	1.565.056	230.231	6.493.634	1.880.661	245.887	4.185.657
Norte	8.147	4.497	---	51.821	5.549	134.847	68.465	7.267	103.892
Nordeste	214.822	33.419	---	247.175	31.848	853.065	304.045	32.442	666.739
Sudeste	832.456	144.402	---	880.427	142.241	4.005.291	1.022.539	149.583	2.526.904
Sul	229.756	34.827	---	287.702	35.580	1.027.075	352.648	39.665	623.450
Centro-Oeste	67.017	10.852	---	97.931	12.053	443.356	132.778	16.940	264.819

	2000			2005			2010		
	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo	frequentando graduação	concluintes	Pop. 15 ou + anos de estudo
Brasil	2.864.046	324.734	5.911.119	4.943.636	717.858	8.010.026	6.193.779	829.286	13.455.172
Norte	123.036	12.477	182.353	302.127	35.719	303.310	436.999	44.679	638.351
Nordeste	473.802	42.916	846.370	883.446	102.596	1.134.040	1.306.228	133.834	2.181.687
Sudeste	1.433.810	188.114	3.488.468	2.355.992	387.647	4.557.411	2.805.516	447.369	7.279.972
Sul	578.764	55.877	973.741	933.250	119.967	1.385.932	1.058.712	99.660	2.202.862
Centro-Oeste	254.634	25.350	420.187	468.821	71.929	623.324	586.324	70.599	1.152.300

Fonte: IBGE-Censo e PNAD; INEP – Sinopses Estatísticas da Educação Superior, 1980/2010

A assimetria entre as regiões nordeste e norte é flagrante e explica a intenção do REUNI no deslocamento de instituições superiores para essas localidades, incluindo o esforço da CAPES para valorizar os programas de pós e de pesquisa vinculados a instituições do sul e sudeste que estabeleçam parcerias com os programas e universidades de ensino das referidas regiões, traduzidos em pontuação na nota CAPES.

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 exercício profissional no mundo atual requer aprendizagens múltiplas e demanda interseção com saberes e atitudes construídos a partir de experiências diversas que passam a ser, cada vez mais, objeto de valorização na formação universitária. Entretanto, a existência efetiva de programas de mobilidade impõe não só condições materiais para que os estudantes se façam presentes em outras instituições. É necessário, sobretudo, superar o problema do distanciamento entre as instituições de ensino, estimulando uma cultura de cooperação permanente e garantindo ao aluno o aproveitamento dos conteúdos estudados (GRUPO ASSESSOR, 2007, p.6).

O mesmo item é sobrevalorizado no PNE 2010/2020, utilizando a chave da “integração regional” e “mobilidade acadêmica”, respectivamente como orientação para a pós-graduação e graduação no país.

Tabela 2 – Crescimento de vagas e instituições privadas e federais – 1995/2010

	Nº de IES						Nº de Vagas					
	Univ. Federais			Estab. Particulares			Univ. Federais			Estab. Particulares		
	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.	1995	2010	% cresc.
Brasil	39	58	49	684	2.100	207	81.548	248.544	205	432.210	2.674.855	519
Norte	6	9	50	19	21	11	9.397	25.487	171	5.194	119.679	2.204
Nordeste	10	14	40	54	369	583	23.651	78.148	230	27.229	372.356	1.267
Sudeste	13	19	46	472	1.038	120	24.084	73.113	204	310.797	1.543.319	397
Sul	6	11	83	82	345	321	14.739	42.969	192	64.497	359.773	458
Centro-Oeste	4	5	25	57	227	298	9.677	28.817	198	24.493	279.728	1.042

Fonte: INEP – Sinopses Estatísticas da Educação Superior

Obs: Estabelecimentos Particulares compreendem Universidades, Centros Universitários e Faculdades isoladas.

Entre o quinquênio de 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 a este tipo de IES.

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

Região	Tipo de IES	1980	1990	2000	2005	2007	2010
Brasil	Pública	97.414	155.009	245.632	313.368	329.260	445.337
	particular	239.253	347.775	970.655	2.122.619	2.494.682	2.674.855
Norte	Pública	--	7.380	26.301	29.673	28.649	37.866
	particular	--	3.090	23.353	96.986	115.487	119.679
Nordeste	Pública	--	40.438	68.740	88.764	96.069	128.415
	particular	--	21.650	72.825	246.133	297.621	372.356
Sudeste	Pública	--	59.481	83.311	102.738	11.081	150.649
	particular	--	252.378	624.468	1.267.537	1.506.783	1.543.319
Sul	Pública	--	36.352	42.638	61.326	60.283	78.356
	particular	--	88.987	171.832	317.339	327.110	359.773
Centro- Oeste	Pública	--	11.178	24.642	30.867	33.178	50.051
	particular	--	18.202	78.177	194.624	247.681	279.728

Fonte: IBGE- Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Superior

No entanto a expansão do ensino superior público só faz sentido se comparada com outros indicadores significativos como o volume de alunos egressos do ensino médio, potenciais usuários das vagas ofertadas pelas redes de ensino superior pública e privada. Neste sentido, podemos observar a relação entre estes três itens na seguinte ordem: oferta de vagas – públicas e privadas (Tabela 3) e demanda/alunos egressos (Tabela 4).

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

Região	1980	1990	2000	2005	2007	2010
Brasil	545.643	651.633	1.897.696	2.012.986	1.749.731	1.793.167
Norte	18.882	29.628	118.770	154.285	137.336	147.325
Nordeste	114.340	138.864	419.011	573.375	519.914	530.524
Sudeste	290.050	338.360	977.618	896.627	718.178	760.133
Sul	88.966	99.688	264.400	218.048	252.752	232.642
Centro- Oeste	33.405	45.093	45.093	130.651	121.551	122.543

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Básica

A Tabela 3 mostra que a oferta de vagas no ensino superior foi ampliada principalmente pelas instituições privadas, principalmente a partir de 2000. Mais recentemente podemos

apontar como fator de aumento e/ou estabilização dessa oferta a criação do financiamento PROUNI que facilitou o acesso do estudante de menor renda ao ensino superior fora das instituições públicas. No segmento público, é significativa a expansão promovida pelo REUNI.

No Gráfico 1, podemos verificar que a partir de 2004 as vagas ofertadas pelas IES particulares, sozinhas, já cobririam mais que o demandado pelos egressos do ensino médio. Na Tabela 5, por exemplo no ano de 2010 temos a relação de 2.674.855 vagas *versus* 1.793.167 egressos. Obviamente na análise desta contabilidade, alguns itens precisam ser destacados. Mesmo na oferta de vagas em IES privadas o equacionamento entre vagas e população de egressos permanece deficitário nas regiões 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).

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

	1980	1990	2000	2005	2007	2010
Concluintes do Ensino Médio	545.643	651.633	1.897.696	2.012.986	1.749.731	1.793.167
Vagas – IES públicas	97.414	155.009	245.632	313.368	329.260	445.357
Vagas – IES particulares	239.253	347.775	970.655	2.122.619	2.494.682	2.674.855
% da demanda atendida por IES públicas	17,9	23,8	12,9	15,6	18,8	24,8
Varição % da oferta de vagas nas IES públicas	---	59,1	58,5	27,6	5,1	35,3

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX; INEP/MEC – Sinopses Estatísticas da Educação Básica e Superior

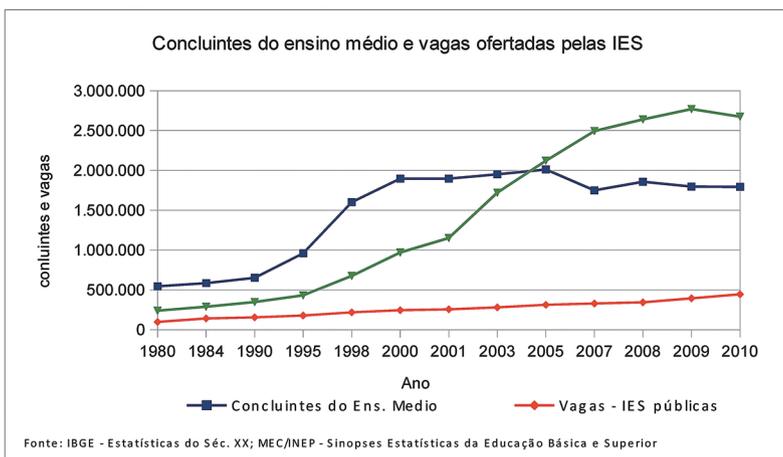
As disparidades e desigualdades no sistema superior de ensino implicam repensar o desenho das regiões (caso clássico do Nordeste e Norte) e as assimetrias que envolvem contextos metropolitanos e periferias urbanas (caso fundamental do Sudeste). No caso do Sudeste, o quadro comparativo seria o seguinte: 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 total 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 demanda¹¹.

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 os 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.

Gráfico 1 – Concluintes do Ensino Médio e vagas ofertadas pelas IES



No projeto de expansão em curso no país, especialmente nos últimos quatro anos, foram criadas mais de 77 mil novas

¹¹ É considerado aqui apenas o número de alunos egressos nesse ano no ensino médio.

vagas nas universidades federais, expressando um crescimento de 63% entre os anos de 2006 e 2010, de acordo com o primeiro Relatório do Programa de Reestruturação das Universidades (REUNI), preparado pelos Reitores e Coordenações do REUNI das instituições federais de ensino e divulgado em 2010. Nessa expansão, o crescimento dos cursos noturnos é determinante além do foco de 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% em todo o sistema. Nas licenciaturas (uma das áreas consideradas prioritárias pelo MEC), o crescimento foi de 27%. Na grande área “Engenharia, Produção e Construções”, as matrículas na rede federal passaram de 95.525 vagas (2006) para 144.079 (2010), ou seja, um acréscimo de 50,8%.

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%).

Tabela 6 – Despesas com o ensino tecnológico e superior federais

Ano	PIB	Receita Corrente Líquida	Despesa total com Educação	Despesa com Ensino Superior			Despesa com Ensino Tecnológico	% (sup+tec) do PIB	% (sup+tec) da Desp Educ	% Desp com Educ do PIB
				Montante	% PIB	% Desp com Educ				
1995	705.640,89	67.298,10	6.777,59	4.069,32	0,58	60,04	---			0,96
2000	1.179.482,00	148.201,50	8.027,79	5.034,58	0,43	62,71	589,66	0,48	70,06	0,68
2003	1.699.948,00	224.920,20	8.394,90	6.509,31	0,38	77,54	696,77	0,42	85,84	0,49
2005	2.147.239,00	303.015,80	12.738,29	9.152,27	0,43	71,85	1.056,41	0,48	80,14	0,59
2010	3.674.964,38	499.866,60	33.548,69	15.909,84	0,43	47,42	11.514,40	0,75	81,74	0,91

Fonte: Tesouro Nacional (Informações SIAFI); Lei Orçamentária da União

Outro resultado preliminar da pesquisa, ainda na fase da coleta de dados, é o que encontramos 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 em IES 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.

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 tratados (de maneira bastante introdutória) a seguir.

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 a implantação, principalmente, de licenciaturas.

c) cobertura das regiões de fronteira, de *hinterland*, de integração e escoamento regional, ou ainda regiões 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.

A criação de novas universidades através do projeto de expansão universitária do governo federal e do REUNI (1ª. fase – expansão para integração e internacionalização, 2008/2010) priorizou as mesorregiões de fronteira: no caso da região Sul com a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e da UNILA (Universidade da Integração Latino-Americana); e na região norte a UFOPA (Universidade Federal do Oeste do Pará), com sete *campi* (caracterizados pela instalação em microrregiões de difícil acesso) e sede em Santarém; e no nordeste a UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira) com sede em Redenção-CE. A compreensão de “fronteira” é usada aqui de duas maneiras. A primeira diz respeito ao padrão clássico de zona limítrofe entre países, no caso da UNILA – que responde a proposta de integração internacional, regional e próxima ao desenho do MERCOSUL (e das intenções de integração cultural/acadêmica defendidas pelo FoMERCOSUL), pretendendo integrar o Brasil, Argentina e Paraguai no “encontro das três fronteiras”, em Foz do Iguaçu. Uma segunda conotação de “fronteira” pode ser vislumbrada na acepção doméstica de fronteira, como o exemplo da UFFS e UFOPA, respectivamente na região Sul e Norte, voltadas para a integração em situação de “bicos” fronteiriços entre unidades da Federação. O projeto da UFFS cobre a integração dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nos pontos de proximidade física e convergência regional. As cidades que abrigam os cinco *campi* desta instituição contemplam o sudoeste do estado do Paraná (campus Laranjeiras do Sul e Realeza), o noroeste do Rio Grande do Sul (Erechim e Cerro Largo) e oeste de Santa Catarina (Chapecó, sede da UFFS).

Já a UFOPA abrange todo o oeste do Estado do Pará com *campi* em Santarém (sede), Juriti, Oriximiná, Óbidos, Alenquer, Monte Alegre e Itaituba. Nessa região, a distância é medida em horas de barco. Quanto à UNILAB, seu objetivo é fomentar o livre e amplo intercâmbio de conhecimento e cultura entre o Brasil e os países de expressão portuguesa – em especial, os africanos.

O REUNI, no entanto, é um projeto ainda em construção. As universidades, *campi* e cursos implantados ainda estão em crescimento físico e humano, com canteiros de obras (adequação da malha de edificações e necessidades funcionais de cada unidade), contratação de docentes para cobertura dos últimos anos de graduação dos cursos implementados e funcionários para o suporte logístico (“expansão para consolidação 2012-2014”). O projeto prevê, ainda, a criação de mais quatro universidades federais: UFESPA (Universidade do Sul e do Sudeste do Pará, com sede em Marabá), UFRC (Universidade Federal da Região do Cariri, com sede em Juazeiro do Norte – CE), UFOBA (Universidade Federal do Oeste da Bahia, com sede em Barreiras) e a UFESBA (Universidade Federal do Sul da Bahia, com sede em Itabuna).

Outro modelo de integração responde ao problema de interiorização das universidades (ou *campi*) nas unidades da federação, resolvendo o desequilíbrio federativo, compreende a abertura de 47 *campi* em oito estados até 2012. Exemplos fortes dessa política ocorreram (e ainda ocorrem pelo desdobramento dos *campi*) em Minas Gerais com a UFTM e a UFVJM; na região Nordeste com a UFRB (com sede em Cruz das Almas-BA) e a UFERSA (com sede em Mossoró-RN) e a UNIVASF (com *campi* em Petrolina-PE, Juazeiro-BA, Senhor do Bonfim-BA e São Raimundo Nonato-PI). Na região Norte, temos a UFT (com *campi* nas cidades de Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Porto Nacional e Tocantinópolis) e a UFRA (com sede em Belém e *campi* nos municípios de Parauapebas e Capitão Poço). O foco de atendimento dessas mesorregiões deve-se principalmente à perspectiva de descentralização dos polos 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 que acabou suprimida na ocasião da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996. Em 2003, esta determinação foi retomada com o governo Lula, pois nove regiões metropolitanas localizadas na faixa de mar, exceto Belo Horizonte, abrigam 40% da população brasileira. A interiorização da oferta do ensino superior busca, na educação pública, um eixo de ordenação territorial e econômica como fomento ao 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 sócioeconômico, 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.

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 (seleção) para ocupação dessas vagas e a adoção (valorização e estímulo) 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 de sua perpetuação.

Ao tomar-se a educação superior como parte de um projeto de empoderamento e construção de novos atores/sujeitos sociais, são 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 sociocultural 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). Neste caso, os formatos são bastante variados: adoção integral da nota ENEM e do SiSU; a adoção de parte da nota ENEM e vestibular próprio (proporção definida em editais de vestibular); bônus (nota vestibular próprio mais um diferencial pré-fixado, suplementar, de nota ou ponderação via resultado ENEM); seleção em separado para grupos estratégicos (uma seleção universal, com percentagem fixada para tal, e uma seleção – ou lista de classificação em separado – para grupos focais); entre outros arranjos possíveis e definidos em cada instituição.

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 focais¹²).

¹² Como filhos de policiais baleados na UERJ/RJ, alunos oriundos assentamentos rurais, de agricultura familiar, professores de escola pública fundamental e média, entre outros.

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 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 sociocultural 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)¹³. 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. Além disso, pode legitimar valores culturais, sociais e subjetivos novos na argumentação estratégica do campo científico.

A estética e a composição social atual dos *campi* universitários já se alteraram 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.

Conclusão

Partindo dos dados e análises apresentados ao longo deste texto podemos extrair como conclusão 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

¹³ O tema dos mecanismos de promoção da igualdade como forma de arranjo de justiça social já havia sido trabalhado por Rawls (2005).

resultados cognitivos-inovativos. Portanto o que descortinamos neste momento é o deflagrar de um processo/projeto. Cumpre acompanhar sua realização e seus resultados concretos no longo prazo.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. A profile about the recent expansion of higher education in Brazil: democratic and inclusive aspects. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.161-192, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper seeks to analyze the scenario and objectives that guide the recent expansion of public higher education in Brazil, especially in the growth segment of the federal universities (IFES). The cutout in this segment is legitimized by the bond of the IFES with the federal government policy, endowed with resources – economic, legal and regulatory – capable of to produce profound changes in direct and indirect forms in the higher education system in the national plan. The broad and forceful action by the federal government in the last decade may represent a state policy, conscious and concerted to the area of higher education. Under this hypothesis, we tried to detect the quantitative impact of expansion and its qualitative strategies – especially the theme of inclusion and reduction of social inequalities and cultural inequalities starting from new bases of access, entry, stay and telos of the performance of public universities.*

■ **KEYWORDS:** *Public policy. Higher education. Inclusion. Citizenship.*

Referências

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. *Pensamento econômico brasileiro – 1930/1964*. São Paulo: Contraponto, 2004.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. In: SEMINÁRIO BRASIL-CHILE: UMA MIRADA HACIA AMÉRICA LATINA Y SUS PERSPECTIVAS, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago do Chile: jul. 2005.

_____. *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2002.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010*. Decreto-Lei n.10.172 de 9 de janeiro de 2001. Gabinete da Presidência da República.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020*. Congresso Nacional. Projeto de Lei n.8035/2010 de 02 de maio de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento autossustentado. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2002.

_____. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FEREZ JR., J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje: uma análise institucional*. GEMAA. Rio de Janeiro; Brasília: UERJ; INEP, 2008.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje*. Brasília: UNB, 2001.

_____. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.63, out. 2002.

GRUPO ASSESSOR. (Portaria n.552 SESu/MEC, de 25/06/2007). *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, 2007.

LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OSÓRIO, R. G. Classe, raça e acesso ao ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília, v.39, n.138, p.867-880, set./dez. 2009.

PAIVA, A. R. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC, 2010.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.52, p.35-55, 2003.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

_____. *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Orgs.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009.