

As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização?

The expansion policies for higher education of the governments of the Workers' Party (2003-2016): inclusion and democratization?

Suely Ferreira¹

Universidade Federal de Goiás (UFG)
suelyferreira13@gmail.com

Resumo: A expansão e a democratização do acesso à educação superior constituíram em uma política social estratégica do projeto de desenvolvimento dos governos do Partido dos Trabalhadores. Nesse cenário, esse trabalho teve como objetivo discutir em que medida o projeto desenvolvimentista dos governos Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) articulado com as políticas de expansão para educação superior propiciaram maior inclusão social e democratização. Para tal fim, utilizou-se da análise bibliográfica e documental. O processo de expansão desse nível de ensino vem permitindo o acesso de segmentos da população tradicionalmente excluída de forma ainda restrita. O processo de inclusão e de democratização não poderá ampliar e sustentar se não forem consolidadas políticas sociais de caráter universal para garantir a redução das significativas desigualdades sociais do país.

Palavras-chave: projeto desenvolvimentista; expansão da educação superior; democratização.

Abstract: The expansion and democratization of access to higher education constituted a strategic social policy in the context of the development project of the governments of the Workers' Party. In this scenario, the objective of this study was to discuss the extent

¹ Professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

to which the developmental project of the governments Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016) articulated with the expansion policies for higher education led to greater social inclusion and democratization. For this purpose, bibliographical and documentary analysis was used. The process of expansion of this level of education has allowed the access of segments of the traditionally excluded population still restricted. The process of inclusion and democratization can not be expanded and sustained if universal social policies are not consolidated to guarantee the reduction of the country's significant social inequalities

Keywords: developmentalist project; expansion of higher education; democratization.

A educação superior, de forma geral, a partir das últimas décadas do século XX, adquiriu crescente importância para resolução de problemas sociais e econômicos, tornando-se um instrumento estratégico para o desenvolvimento dos países. Uma das forças motrizes dessa nova forma de entendimento parte da percepção de que a ciência, a tecnologia, a inovação e a qualificação de recursos humanos são fatores fundamentais para geração de riqueza e de lucratividade no contexto da globalização econômica neoliberal. Portanto, a qualificação da população, nessa ótica, deve passar pela flexibilidade, agilidade e formação adequada às expectativas dos sistemas produtivos em constante mudança e em permanente competição.

Nesse contexto, como instrumento importante para alavancar o desenvolvimento econômico, os sistemas de ensino superior, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, passaram por uma significativa expansão, pautando as políticas públicas de diversos países. A expansão desse nível de ensino vem permitindo a entrada de novas camadas sociais e de grupos étnicos e culturais historicamente excluídos e, levantando o debate, até que ponto esse processo vem propiciando inclusão e democratização na formação superior.

No caso brasileiro, a expansão do acesso à educação superior constituiu em uma política social estratégica do projeto de desenvolvimento proposto pelos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Pois, defendeu-se conciliar o crescimento econômico com a distribuição de renda e a redução das desigualdades sociais mediante a redefinição do papel do Estado como indutor de investimento em parceria com o setor privado. O projeto de desenvolvimento defendido nesses governos foi cunhado como novo desenvolvimentismo.

O trabalho visou discutir em que medida o projeto desenvolvimentista dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) articulado com as políticas de expansão para educação superior propiciaram maior inclusão social e democratização no acesso à educação superior.

A complexidade do conceito

O desenvolvimentismo destaca-se pela sua polissemia conceitual e pelo seu caráter político. Desenvolvimentismo e desenvolvimento não são sinônimos. Desenvolvimentismo pressupõe protagonismo do Estado na superação do subdesenvolvimento².

O projeto nacional-desenvolvimentista construído no Brasil na década de 1930 encerrou-se com a Constituição Federal de 1988 e com a Reforma do Estado empreendida nos anos de 1990, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC.

O velho desenvolvimentismo objetivou a superação dos problemas da produção mediante o investimento na industrialização e, em segundo plano, buscou-se a distribuição da riqueza. De acordo com Poschmann,

A presença da maior parte do tempo ocupado por regimes políticos autoritários (Estado Novo: 1937-1945 e ditadura militar: 1964-1985) afastou a possibilidade de combinar crescimento econômico com melhor distribuição de renda, o que tornou o Brasil um dos países mais desiguais do mundo (2013, p. 707).

A partir dos anos 2000, o país teria retomado ao chamado novo desenvolvimentismo, a partir do governo de Lula da Silva (2003-2010), caracterizado por novos acordos e pelo protagonismo da bandeira da inclusão social via redistribuição e equidade social (Cepêda, 2012). Para o velho desenvolvimentismo (democrático ou autoritário), o problema do subdesenvolvimento encontra-se na insuficiência de produção e para o novo desenvolvimentismo na incapacidade de distribuição (Cêpeda, 2012).

O desenvolvimentismo é marcado por faces contraditórias que exprimem mais de um único pacto no maciço bloco desenvolvimentista. Porém, o desenvolvimentismo possui um corpo teórico comum que recusa o princípio da auto-organização da sociedade como fator do desenvolvimento e do progresso.

Tem sido intensas as discussões sobre a possibilidade de ‘retorno’ do desenvolvimentismo em um contexto histórico diferente, uma vez que esse fenômeno marcou determinados governos na América Latina, no período de 1930-1980, que buscaram por meio da política econômica, o crescimento da produção e da produtividade pela via da industrialização para a substituição de importações visando à superação dos problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucional do sistema capitalista (Fonseca, 2015).

O conceito de desenvolvimentismo remete a determinadas características, como:

² Fonseca (2015) reporta a contribuição de Furtado (1961) sobre a concepção de subdesenvolvimento que não pode ser considerado uma etapa e defende dois argumentos nesse sentido: “a) os atuais países desenvolvidos nunca passaram por uma fase de subdesenvolvimento, ou seja, esta categoria deve ser pensada historicamente num quadro de divisão internacional do trabalho; b) a tendência é o subdesenvolvimento se reproduzir, pois não há forças endógenas que levem a sua superação: num apelo a práxis, admite-se que, se algo não for feito, a consequência é sua perpetuação” (Furtado, 1961 citado por Fonseca, 2015, p. 43).

a) um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de práticas de “política econômica” propostas e/ou executadas pelos *policymakers*, ou seja, fatos concretos ou medidas “reais” que compartilham um núcleo comum de atributos que os caracteriza como tal; e b) um fenômeno do “mundo do pensamento”, ou seja, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. Essas podem ser expressas (I) seja como “discurso político”, por aqueles que as defendem ou as criticam (e que mais usualmente se denomina ideologia – outro termo polissêmico); ou (II) seja para designar uma “escola” ou “corrente de pensamento”, ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico (Fonseca, 2015, p. 15).

As políticas, o planejamento, os planos e os programas estão diretamente articulados com o projeto de desenvolvimento na medida em que o Estado busca tornar-se protagonista. Porém, esse processo não é linear, é político e expressa a correlação de forças. Portanto, às vezes “o Estado é concebido como a solução para os problemas do capitalismo, outras vezes, ele é encarado como o problema, mas geralmente há uma convivência (tensionada ou não) dessas perspectivas no campo social” (FERREIRA, 2013, p. 57).

Breve contextualização do velho desenvolvimentismo e da retomada do chamado novo desenvolvimentismo e a articulação com as políticas para educação superior

Desde a gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1960), a educação passou a integrar o planejamento estatal, tendo como um dos objetivos preparar mão de obra para as indústrias de base que estavam sendo implantadas e viabilizar o projeto de desenvolvimento proposto.

Durante o regime militar, a educação passou a compor os Planos Nacionais de Desenvolvimento em consonância com as necessidades do mercado de trabalho (Fonseca, 2013). Os projetos de desenvolvimento econômico sejam na perspectiva dos governos democráticos ou dos governos autoritários vincularam a educação ao crescimento econômico do país. Nesse período, verificaram-se significativas alterações na organização deste nível de ensino mediante a expansão das universidades públicas e, ao mesmo tempo, a significativa proliferação das instituições de educação superior (IES) privadas, inclusive por meio das instituições isoladas, em detrimento de novas universidades.

A década de 1980 foi marcada por uma aguda crise econômica e política. A política de crescimento econômico, apoiada pelos planos de desenvolvimento anterior a esse período, foi deslocada para as estratégias de estabilização econômica mediante programas de ajuste estrutural com o acompanhamento do Fundo Monetário Internacional (Fonseca, 2013). De acordo com Ferreira (2013, p. 61), o período de “crescimento econômico, ‘embalado’ por planos de desenvolvimento, foi modificado no final de década de 1980 por uma política centrada no combate à inflação, relegando a nível inferior a questão do crescimento econômico”.

Na década de 1990, ainda segundo Ferreira (2013), verificou-se a exaustão das funções de planejamento das instituições governamentais e o enfraquecimento da técnica de planejamento como finalidade estratégica e, ao mesmo tempo, ocorreu à centralidade da reforma do Estado com vistas à implantação da gestão pública gerencial, apesar da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual. A ideia defendida no período era que o desenvolvimento deveria ser movido pelas forças do mercado.

Nesse contexto, o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) propôs a reforma do aparelho de Estado mediante alterações substantivas na administração pública para enfrentar a crise fiscal, reduzir os gastos públicos e aumentar a chamada eficiência dos serviços prestados. Para alcançar tal fim, criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, defendeu um novo Estado e a chamada Terceira Via que, em tese diferenciava-se das propostas das teorias de esquerda e das políticas de direita³.

Nesse referencial, o Estado reformado teria respaldo para enfrentar as rápidas transformações do mercado global e às demandas sociais com maior eficiência. Por sua vez, no campo da educação, a nova forma de gestão gerencial, redefiniria a organização, o financiamento, a regulação, o controle e a gestão das instituições educativas para que oferecessem ‘melhores serviços’ e obtivessem ‘melhores desempenhos’.

Apesar do governo FHC afirmar a importância do papel da educação superior para o desenvolvimento econômico e para a inserção competitiva do Brasil frente aos mercados internacionais, optou por uma política de expansão da educação superior mediante a ampliação de vagas com contingenciamento dos gastos da União. Nesse sentido, verificou-se a expansão privada da educação superior por meio do expressivo crescimento de novas instituições particulares que foram possibilitadas pelas políticas adotadas pelo MEC e pela flexibilização das normas de criação de cursos e de instituições que passaram a ser autorizadas pelo Conselho Nacional de Educação. Em relação às instituições federais de ensino superior verificou-se uma significativa redução de investimentos em infra-estrutura e de capital apesar de ter sido cobrado maior eficiência e expansão dessas instituições (Amaral, 2008).

Lula da Silva (2003-2010) assumiu o governo com o discurso de um novo projeto para o desenvolvimento do país, visando conciliar crescimento econômico com distribuição de renda. Verificou-se nesse governo um expressivo investimento nos Institutos Federais Tecnológicos (IFTs) e nas universidades federais com a criação de novas instituições, ampliação das existentes, criação de novos *campi* e de novos cursos, contratação de professores, bem como da implantação de políticas de ações afirmativas. Porém, tais políticas não impactaram na concentração majoritária da oferta da educação superior nas instituições privadas, bem como foi conivente com o processo de mercantilização/financeirização da educação superior.

³Para Bresser Pereira, o “pressuposto neoliberal que estava por trás das reformas – o pressuposto de que o ideal seria um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando exclusivamente ao mercado a coordenação da economia – provou ser irrealista [...]. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão grande que é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal” (2001, p. 5-6).

A Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) iniciou seu governo numa conjuntura de crise da economia global. Na primeira metade da década de 2010, a persistência da crise da União Europeia, a desaceleração brusca da China e a queda dos preços das *commodities* e do petróleo, acarretaram inúmeros problemas para o projeto desenvolvimentista fundamentado no crescimento da economia com valorização do salário mínimo e inclusão social. A crise fiscal revelou os limites estruturais desse projeto na conjuntura de crise da economia do capitalismo no Brasil (ALVES, 2017). Assim deu prosseguimento ao processo de expansão da educação superior do governo Lula da Silva. No segundo mandato, no ano de 2016, a presidenta sofreu processo de *impeachment*, sendo deposta do cargo⁴. Assumiu a presidência, seu vice, Michel Temer, que governou com políticas claramente neoliberais.

Fonseca (2015) indaga se é possível afirmar que os governos Kirchner, Chávez ou Lula podem ser tipificados como desenvolvimentistas e explica que existe um consenso sobre a eleição de governos mais progressistas na América Latina, após o retrocesso das últimas décadas de século XX, sob o impulso da globalização e do neoliberalismo. O autor esclarece que

Termos teóricos como “capitalismo” e “liberalismo”, por exemplo, permanecem em uso há séculos, por mais que o capitalismo ou o liberalismo de hoje sejam diferentes da época em que os conceitos começaram a ser usados. [...] Por que determinados termos teóricos persistem, mesmo quando certas condições históricas nas quais apareceram tenha se alterado? No caso do “desenvolvimentismo”, a resposta parece simples: as condições históricas que deram ensejo a seu aparecimento – manifestas sob diferentes formas e com diferentes termos, como antes se mostrou, como consciência do “atraso” do “subdesenvolvimento” [...] não foram superadas. Enquanto persistirem essas condições parece improvável que o termo caia em desuso e não granjeie adeptos, embora seu programa como projeto de superação do *status quo* exija permanente reatualização (Fonseca, 2015, p. 63).

As contradições do projeto de desenvolvimento econômico/social dos governos do Partido dos Trabalhadores

Apesar das discussões e das críticas em torno da implementação ou não da retomada do desenvolvimentismo e do possível rompimento com determinadas políticas neoliberais, principalmente em relação ao segundo mandato do governo Lula da Silva (2007-2010), existe certo consenso sobre a existência de alguns pontos, como: da significativa presença do Estado por meio das empresas estatais e dos bancos oficiais, do crescimento da economia, da existência de uma conjuntura internacional favorável

⁴A presidenta Dilma Rousseff foi reeleita para o segundo mandato (2015-2018). Porém, em maio de 2016, o Senado Federal abriu processo de *impeachment* contra a presidenta pelo motivo de denúncia do suposto de crime de responsabilidade fiscal. No dia 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi afastada definitivamente do cargo pelo Senado, colocando em xeque o projeto desenvolvimentista defendido no período de 2003-2016.

que permitiu a diminuição da restrição externa da economia brasileira e da flexibilização da política macroeconômica que possibilitou o aumento dos gastos com as políticas sociais, principalmente, de caráter focalizado, que diminuíram a pobreza, bem como o crescimento real do salário mínimo, a diminuição das taxas de desemprego, a ampliação do mercado interno e uma pequena melhora da distribuição funcional da renda.

André Singer (2012) ao analisar o governo e o projeto de desenvolvimento econômico proposto por Lula da Silva cunhou esse período histórico de “lulismo” que, na sua visão, implantou um programa de combate da pobreza extrema sem confrontar com os interesses do grande capital, utilizando-se do discurso da importância do estabelecimento de um novo pacto social no país.

Para Singer, no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010), verificou-se a aceleração do crescimento econômico com diminuição das desigualdades sociais e a integração de parte significativa do subproletariado⁵ à condição proletária pela via do emprego formal, apesar da precarização do trabalho. Nesse sentido, o lulismo tem um pertencimento de classe específico com o objetivo de diminuir a pobreza e não a desigualdade social (SINGER, 2012).

Singer (2012) defende que o governo de Lula da Silva (2003-2010) necessitou ‘neutralizar’ o capital por meio de concessões e não do confronto para propiciar as condições para a implantação do programa de combate à pobreza, fazendo-se necessária a adoção de políticas neoliberais (juros altos, superávits primários e câmbio flutuante). Ao mesmo tempo, conquistou a simpatia passiva dos trabalhadores com a ativação do mercado interno, abertura de postos de trabalho, possibilitando a “paz necessária para não haver radicalização [...] e implantar a fórmula ‘ordem e mudança’” (Singer, 2012, p.189).

A eleição de Dilma Rousseff (2011-2016) representou a sobrevivência do lulismo, para além dos dois mandatos de Lula da Silva, ao defender também a ampliação da transferência de renda, a expansão do crédito popular, a valorização do salário mínimo e geração de emprego, o aumento dos postos de trabalho e da capacidade de consumo dos setores populares, sem confrontar com os interesses do grande capital.

Autores como Oliveira (2010), Coutinho (2010) e Nobre (2013) realizaram críticas em relação ao projeto de governo de Lula da Silva (2003-2010). Para Oliveira (2010), esse governo despoltizou a pobreza e a desigualdade, transformando-os em problemas de administração. Para esse autor, a ascensão no poder de Lula da Silva revelou-se no fenômeno da “hegemonia às avessas”. Utilizando-se das categorias de Marx e Engels, “força e consentimento”, na sua visão, o governo Lula

se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes - os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem

⁵ Para Singer, a categoria subproletariado é fundamental para compreender o lulismo, na medida em que se tornou a “representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as próprias forma de organização. Por isso, só podia aparecer na política *depois* da chegada de Lula ao poder. A combinação de elementos que empolga o subproletariado é a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaça à ordem estabelecida” (2012, p. 52).

em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista (Oliveira, 2010, p. 27).

Para Coutinho (2010), a chegada do PT no governo federal, possibilitou a consolidação da hegemonia neoliberal, ao entender que as relações de hegemonia construídas nesse governo constituem na ‘hegemonia da pequena política’ que

baseia-se precisamente no consenso passivo. Esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, pela participação ativa das massas por meio de partidos e outros organismos da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo “natural”. Mais precisamente, da transformação das ideias e dos valores das classes dominantes em senso comum de grandes massas, inclusive das classes subalternas (Coutinho, 2010, p. 32).

Nobre, por sua vez, ao analisar, parte do fenômeno do ‘pemedebismo’ que se constituiu em uma nova cultura política a partir dos anos 1980, composta por bancadas suprapartidárias. Apesar de essa cultura ter sido modificada ao longo dos anos, estruturou e blindou o sistema político contra as forças sociais de transformação. O pemedebismo tornou-se uma cultura política peculiar e dominante, reunindo cinco elementos fundamentais: 1. governismo (está sempre no governo, seja qual for o partido); 2. fabrica supermaiorias legislativas que formalmente asseguram a “governabilidade”; 3. funciona de acordo com um sistema de vetos e contornos de vetos; 4. impede a entrada de novos membros assegurando o espaço conquistado; 5. blinda os oponentes (Nobre, 2013).

Segundo Nobre (2013), o governo Lula da Silva (2003-2010) administrou com sucesso o ambiente pemedebista, pois, as políticas como o aumento real do salário mínimo, o Programa Bolsa Família, a expansão do acesso ao crédito não foram vetados, possibilitando que camadas sociais historicamente marginalizados fossem ‘incluídas’, na perspectiva da cultura política pemedebista, ou seja, não se trata de cidadania plena, trata-se de

ser a favor de generalidades abstratas e sem consequências práticas efetivas (como “saúde, educação, emprego, segurança e moradia para todos”) e ser muito concretamente contra mudanças específicas em relação a padrões de distribuição – de poder, de renda, de reconhecimento social (Nobre, 2013, p. 19).

Os governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014), de acordo com Nobre (2013), buscaram dirigir o pemedebismo e não reformar radicalmente o sistema político.

A política de expansão da educação superior nos governos do Partido dos Trabalhadores: inclusão e democratização?

A política de expansão do sistema de educação superior do governo Lula da Silva (2003-2010) optou pela maior presença do Estado tanto na expansão de vagas na rede federal, como também na oferta indireta de vagas na rede privada por meio da isenção fiscal. Apesar de o setor público federal ter crescido, foi nas IES privadas, principalmente com finalidade lucrativa, que ocorreu maior expansão.

No ano 2016, o Brasil totalizou 2.407 IES, sendo 2.111 instituições privadas e somente 296 públicas. As IES privadas ofertavam 23.824 cursos de graduação presencial/distância com 6.058.623 (75,3%) de alunos matriculados e as IES públicas ofertam 10.542 cursos de graduação presencial/distância com 1.990.078 (24,7%) de matrículas (INEP, 2017a). Destaca-se que para cada 4 estudantes de graduação, 3 frequentam uma instituição privada. Nessa lógica, “entre 2004 e 2014, o crescimento total de matrículas nos cursos de graduação foi de 3,6 milhões. No segmento público, o crescimento das matrículas foi de 746,7 mil, representando apenas 20,7% do crescimento total” (INEP. DIREED, 2016, p. 296).

Dentre as IES públicas, a rede federal, no período de 2006-2016, teve um aumento de 105,8% no número de matrículas (INEP, 2017a). A rede federal é composta por 63 universidades e 40 institutos federais/Cefets e 4 faculdades. No ano de 2006, a rede federal possuía 589.821 matrículas presenciais e 17.359 à distância. Em 2016 passou para 1.175.650 matrículas presenciais e 73.674 à distância. O crescimento em relação às matrículas presenciais no período foi de 92,32% e a distância de 324,41% (INEP, 2017b).

No governo Lula da Silva destacou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) que objetivou a expansão de vagas tanto na rede federal como na rede privada. Em relação à rede federal, esse Plano introduziu: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI)⁶ e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)⁷. Na rede privada incorporou alterações no programa Universidades para Todos (PROUNI)⁸ e no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)⁹.

Esse governo propiciou novas formas de ingresso no ensino superior. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) passou a ser um mecanismo importante de acesso às IES privadas por meio do PROUNI. A nota obtida nessa avaliação, tornou-se o principal critério de seleção para candidatura de uma bolsa

⁶ Decreto nº 6.096 de 24/04/2007. Teve como meta dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos.

⁷ Decreto nº 7.234, de 19/07/2010. O programa tem como objetivo apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino superior.

⁸ Lei nº 11.096, de 13/01/2005. O Programa prevê bolsas para estudantes de baixa renda familiar (até 1,5 salário mínimo para bolsa integral e até 3 mínimos para bolsa parcial). As IES participantes ficam isentas dos seguintes impostos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. De acordo com Ristoff (2014), a renúncia fiscal das IES que ofereceram as bolsas em 2012 foi de 680 milhões.

⁹ Criado pela Lei no 10.260, de 12/07/ 2001 e modificado pela Lei nº 12.202, de 14/01/2010.

nesse programa, bem como para o acesso as instituições federais por meio do Sistema de Seleção Unificada (SiSu)¹⁰.

O governo de Dilma Rousseff em seu primeiro mandato (2011-2014) deu continuidade às políticas de expansão do sistema de educação superior mediante ampliação das universidades federais e dos IFTs, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)¹¹, do Prouni e do FIES. Em 2012, foi instituída a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) para o sistema federal de ensino superior que estabeleceu a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e IFTs para alunos oriundos integralmente do ensino médio público e que, no preenchimento destas vagas, 50% (cinquenta por cento) devem ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita. As demais vagas (50%) permanecem para ampla concorrência¹².

Ristoff (2014) pesquisou os dados dos três primeiros ciclos completos do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade) por meio do questionário socioeconômico para compreender em que medida as políticas dos governos petistas (Prouni, Proies, REUNI, Sisu, FIES, Lei das Cotas nas Instituições Federais, PNAES, criação de novas universidades e novos *campi* das universidades federais, política de interiorização e a criação dos IFTs, dentre outras) começaram a modificar o perfil socioeconômico do estudante de graduação do campus brasileiro. Para o autor, tais políticas possibilitaram um novo perfil da população de baixa renda, impactando positivamente no processo de democratização, apesar das suas limitações. Vale dizer, que as políticas para educação superior devem ser compreendidas em conjunto com outras políticas sociais e econômicas, como, valorização do salário mínimo, bolsa família, oportunidades de crédito, aumento de empregos, dentre outros.

Ristoff chegou aos seguintes dados:

- a) Embora se observe uma diminuição do percentual de estudantes de cor branca e um pequeno aumento dos estudantes de cores preta e parda no período de 2004 a 2012, em média o campus brasileiro continua significativamente mais branco que a sociedade brasileira.
- b) Em 16 cursos a representação percentual de Pretos é igual ou superior aos percentuais na população brasileira. O mesmo não pode ser dito sobre os Pardos. Com 43% de representação na sociedade brasileira, este grupo não possui um único curso de graduação em que sua representação seja igual ou superior à sua representação na

¹⁰ Normatizado pela Portaria Normativa nº 2 de janeiro de 2010. Possui como objetivo substituir o vestibular tradicional nas IES públicas visando assegurar a gratuidade a todos os estudantes de escolas públicas com a utilização dos resultados do ENEM e articulados com as ações afirmativas para a seleção dos estudantes.

¹¹ Lei nº 12.688, de 18/07/2012. Teve por objetivo promover a continuidade das atividades das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior mediante aprovação de plano de recuperação tributária e da concessão de moratória de dívidas tributárias federais.

¹² Lei nº 12.711/2012. As vagas também são destinadas aos autodeclarados de pretos, pardos e indígenas, em proporção igual à população da unidade da Federação, onde está instalada a instituição e de acordo com último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

sociedade. c) O campus brasileiro como um todo ainda está longe de refletir a nova realidade populacional revelada pelo último Censo do IBGE, na qual, pela primeira vez, pretos e pardos formam o grupo majoritário da população brasileira, com 51%, contra 48% de brancos. d) Os dados do Questionário Socioeconômico dos dois primeiros ciclos completos do Enade revelam que houve, de 2004 a 2012, em todos os cursos, uma diminuição percentual de estudantes oriundos de famílias de alta renda (mais de 10 salários mínimos). Mesmo assim, é possível inferir que persiste uma expressiva distorção de natureza sócio-econômica no campus brasileiro. [...] f) Há uma forte correlação entre os indicadores socioeconômicos. Via de regra, o estudante que tem pai com escolaridade superior vem também de família das duas faixas de renda mais elevadas, frequenta cursos com os mais altos percentuais de brancos e se origina da escola do ensino médio privado. Já no outro extremo, estudantes que não têm pais com escolaridade superior ou com alto rendimento, estudam em cursos com percentuais de brancos muito próximos ao da população brasileira e têm a sua origem escolar no ensino médio público. g) A origem social e a situação econômica da família do estudante é, sem dúvida, um fator determinante na trajetória do jovem brasileiro pela educação superior e, por isso mesmo, deve estar na base das políticas públicas de inclusão dos grupos historicamente excluídos (Ristoff, 2014, p. 742-743).

Em relação à importância da Lei das Cotas nas instituições federais de educação superior, Ristoff (2014) chama a atenção para o impacto positivo de possibilitar uma melhor representação de estudantes das escolas públicas e de grupos sociais sub-representados nos diversos cursos de graduação e, especialmente, nos de alta demanda que vem ocorrendo de forma gradual, apesar de ainda persistir que os estudantes oriundos da escola pública tendem a estar em cursos de demanda mais baixa, enquanto, nos de demanda mais alta, os estudantes da escola pública estão expressivamente sub-representados. O autor também verificou uma perceptível mudança no perfil no campus das IES privadas decorrente das políticas públicas como o Prouni, Proies e FIES.

Porém, apesar dos avanços, as distorções ainda são persistentes para

as vagas reservadas pelas IFES para pretos, pardos e indígenas (PPI), conforme estabelece a lei. Das 283.445 vagas ofertadas pelas IFES em 2014/1, 70.861 (25%) foram reservadas para cotistas e a metade destas para PPIs. Para os que pensam que isto é muito, é bom lembrar que este grupo representa 51% da população brasileira, e que, portanto, em condições de igualdade de representação, deveriam estar no campus público federal representado com 144.556 vagas (RISTOFF, 2014, p. 745).

A expansão da educação superior vem propiciando o acesso de segmentos da população tradicionalmente excluída de forma muito restrita em relação às desigualdades sociais. Pois, 87,70% das instituições superiores pertencem ao segmento privado e privado-mercantil, permanecendo as expressivas

assimetrias sociais nas instituições e nos cursos. Apesar da significativa expansão, a taxa bruta de escolarização na graduação brasileira em 2015 era de 32,6% e líquida de 17,8% (INEP, 2017b).

No período de 2006 a 2016, as matrículas na educação superior aumentaram 62,8%, com uma média anual de 5% de crescimento. Nesse período, ocorreu um crescimento no número de matrículas de 66,8% na rede privada e de 59,0% na rede pública. Em 2006, a modalidade a distância possuía 4,2% das matrículas de graduação. Em 2016, passou a ocupar 18,6% do total de matrículas (INEP, 2017a). Vale ressaltar que as IES privadas lideraram o crescimento das matrículas em todas as modalidades de ensino e em todas as regiões do País.

Em relação ao total de matrículas com financiamento estudantil e bolsas em cursos de graduação na rede privada, em 2009 correspondiam a 22,6% e, em 2016, passaram a ser de 45,7% (INEP, 2017b). Sguissardi (2015) cita a Umpieres (2015), para afirmar que o FIES “responde por 49% das receitas totais da Ser Educacional (SEER), 44% da Kroton (KROT), 40% da Estácio (ESTC) e 38% da Anima (ANIM)” (2015, p.881).

Sguissardi (2015) analisa que a mudança do perfil dos estudantes na educação superior não poderá sustentar se não forem consolidadas políticas sociais de caráter universal para garantir a redução das desigualdades sociais. Para esse autor, promover uma expansão que permanece de elite e de alta qualificação para uma minoria, e ao mesmo tempo, adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para a maioria, coloca em xeque o alcance da democratização defendida pelo discurso oficial. Para o autor,

A análise e interpretação dos dados referentes ao estatuto jurídico das instituições e respectivas matrículas, à frequência ao turno noturno e à EaD, à concentração dos cursos e matrículas por área de conhecimento, à presença de fundos de investimento (de private equity) nacionais e transnacionais que se associam às grandes empresas do setor educacional etc., autorizam a hipótese de que a educação superior, no Brasil, vive um intenso processo de transformação de um direito ou “serviço público” em “serviço comercial” ou mercadoria, isto é, um processo de massificação mercantilizadora que anula as fronteiras entre o público e o privado-mercantil e impede uma efetiva democratização do “subsistema”. Ao menos no nível da graduação (Sguissardi, 2015, p.869).

Apesar dos programas de inclusão social possibilitar oportunidades de acesso aos jovens de baixa renda, tais programas não eliminam a hierarquização social, na medida em que as políticas públicas focalizadas e emergenciais não extingue o caráter expressivamente desigual da sociedade classista brasileira. Nesse sentido, Dias Sobrinho explica que

As relações de seleção e diferenciação social se preservam, até mesmo se aprofundam, no interior do sistema educativo. A distribuição e a qualidade dos conhecimentos são

muito variáveis e cumprem funções distintas na sociedade de classes. Não basta qualquer saber, não é indiferente qualquer curso e qualquer diploma. [...]. Jovens de baixa renda e beneficiários de políticas públicas de expansão de matrículas no setor privado, em geral oriundos da rede fundamental pública e com precário itinerário escolar, acabam ingressando, na maioria das vezes, em instituições meramente de ensino, em cursos de menor valor social e escassas atividades de iniciação científica (Dias Sobrinho, 2010, p. 1239 e p. 1242).

Dias Sobrinho (2010) também analisa que por mais necessária que seja as políticas de ‘democratização’ em curso com a ampliação de matrículas e as ações afirmativas de inclusão social, tais políticas apresentam sérios limites. Apesar de contribuir para uma mudança de cultura contrária à permanência do elitismo e do racismo, na sua visão, o principal obstáculo para a ‘democratização’ é a vulnerabilidade de grande parte da população brasileira. A pobreza tem estreita relação com a precariedade educacional da educação básica. Pois,

dados levantados pelo IBGE permitem afirmar que cerca de um quarto dos jovens em idade adequada não teria condições econômicas para frequentar um curso superior, ainda que gratuitamente. Isso posto, pode-se concluir que os programas focados na ampliação de vagas e as ações de discriminação positiva, dirigidas à inclusão social, são importantes, porém insuficientes [...]. Não sendo estruturais, não são sustentáveis. (Dias Sobrinho, 2010, p. 1237).

Democratização da educação superior exige também a cobertura completa e com qualidade nos níveis educacionais precedentes, a começar pela pré-escola e meios de permanência sustentável para o estudante. A expansão quantitativa deve ser somente uma das faces da ‘democratização’ na medida em que se compreende a educação como de valor público, de qualidade social e de pertinência (Dias Sobrinho, 2010).

De acordo com o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 (2016), a análise do indicador em diferentes grupos populacionais demonstra a permanência de desigualdades no acesso à educação superior da população nas diferentes regiões e de acordo com as características socioeconômicas. Apesar de ser constatado que

as desigualdades de raça/cor e de renda domiciliar per capita no acesso à educação superior caíram em termos relativos [...]. A população de 18 a 24 anos autodeclarada branca apresentou taxa de acesso à educação superior de 19,2%, em 2004, e de 30,6%, em 2014. Entre os negros, a taxa de acesso passou de 5,6% para 14,0%, no mesmo período. A razão entre as taxas de acesso dos brancos e dos negros caiu, portanto, de 3,4 para 2,2. Fenômeno semelhante é observado na comparação entre os 20% da população com maior renda domiciliar per capita e os 20% com menor renda. Para os primeiros, a

taxa de acesso passou de 43,2% para 53,6% no período analisado, enquanto, para os segundos, esse acesso passou de 0,6% para 4,9%. Ou seja, em 2004, a taxa de acesso dos 20% mais ricos à educação superior era 72 vezes maior que a taxa de acesso dos 20% mais pobres. Em 2014, essa relação caiu para 11 vezes” (INEP. DIRED, 2016, p. 296).

Diante da expressiva expansão da educação superior, principalmente nos governos do Partido dos Trabalhadores, o avanço do processo de inclusão social e de democratização desse nível de ensino, em um país com notória desigualdade social, somente poderá ocorrer se efetivamente defender a educação como bem público, direito social e dever do Estado. A educação compreendida como bem público tem compromisso com a sociedade e com a nação (Dias Sobrinho, 2010).

Considerações finais

As políticas para expansão da educação superior integraram o projeto desenvolvimentista defendido pelos governos petistas que buscaram articular crescimento econômico com a diminuição das desigualdades sociais, sem confrontar com os interesses do grande capital, principalmente financeiro, fomentando o crescimento de instituições e de vagas tanto no setor privado e privado-mercantil como no setor público federal.

A expansão da educação superior não deve reduzir somente na necessidade de impulsionar o desenvolvimento econômico no cenário da globalização econômica neoliberal. Em um país que apresenta altas taxas de pobreza é fundamental que a expansão ocorra majoritariamente em instituições públicas de qualidade. A desigualdade social é uma das causas mais importantes da exclusão educacional e dos limites dos planos e dos programas, principalmente, de caráter focalizado que vem objetivando ampliar o acesso nesse nível de ensino.

Promover o processo de inclusão e de democratização passa por promover igualdade de condições para todos que buscam acesso à educação superior, independente da raça, cor, gênero e renda. A origem social e a situação econômica das famílias não poderão ser fatores determinantes de exclusão do acesso e da permanência à educação superior.

Compreender a expansão da educação superior mediante os avanços na inclusão social e em certa democratização do acesso instiga o aprofundamento da discussão das possibilidades, dos limites e do possível esgotamento do projeto desenvolvimentista nos moldes como foi implantado pelos governos do Partido dos Trabalhadores e das alternativas que poderão ser construídas para consolidar a expansão qualitativa das instituições, vagas e cursos, comprometida, sobretudo, com os interesses das classes trabalhadoras e pela efetiva democratização da educação superior pública como direito social.

Referências

- ALVES, G. 2017. Notas sobre o golpe de 2016 no Brasil neodesenvolvimentismo ou crônica de uma morte anunciada. *IN: C. LUCENA; F. S. PREVITALI; L. LUCENA (Orgs). A crise da democracia brasileira*. Uberlândia, Navegando Publicações, p. 129-148.
- AMARAL, N. C. 2008. Autonomia e financiamento das Ifes: desafios e ações. *Avaliação*, **13**(3): 647-680.
- BRESSER PEREIRA, L. C. 2001. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. *ENAP - texto para discussão*, Brasília, DF, Outubro, p. 1-27.
- CEPÊDA, V. A. 2012. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico, *Estudos avançados*, 26:77-89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/06.pdf>. Acesso em: 08/08/2016. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>
- COUTINHO, C. N. 2010. A hegemonia da pequena política. *In: F. OLIVEIRA; R. BRAGA; C. RIZEK (orgs.). Hegemonia às avessas*. São Paulo, Boitempo. p. 29-46.
- DIAS SOBRINHO, J. 2010. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educ. Soc.* **31**(113): 1223-1245. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400010>.
- FERREIRA, E. B. 2013. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. *In: E. B. FERREIRA; M. FONSECA (Orgs.). Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília-DF, Liber, p. 57-82.
- FONSECA, P. C. D. 2015. Desenvolvimentismo: a construção de um conceito. *In: R. DATHEIN (Org.). Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS. p. 13-72.
- FONSECA, M. 2013. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. *In: E. B. FERREIRA; M. FONSECA (Orgs.). Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília-DF, Liber, p. 83-104.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Notas Estatísticas. *Censo da Educação Superior 2016*. (2017a). Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da Educação superior 2016*. Divulgação. Brasília, 31 de agosto de 2017. (2017b) Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIREDE). 2016. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, INEP.

NOBRE, M. 2013. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo, Companhia das Letras, 208p.

OLIVEIRA, F. 2010. Hegemonia às avessas. In: F. OLIVEIRA; R. BRAGA; C. RIZEK (orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo, Boitempo. p. 21-28.

POCHMANN, M. 2013. Desafios do desenvolvimento brasileiro. *Educ: Soc.* 34(124): 705-722. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20/11/2016.

RISTOFF, D. 2014. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação.* 19(3): 723-747. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772014000300010>.

SINGER, A. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Campanhia das Letras, 276 p.

SGUISSARDI, V. 2015. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educ. Soc.* 36(133): 867-889. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015155688>.

Submetido: 19/12/2017

Aceito: 24/04/2018