

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NA ÚLTIMA DÉCADA: SURGIMENTO DE UM NOVO CENÁRIO DE ACESSO?

Elisa Antonia Ribeiro*, Danilo Custódio de Medeiros

E-mail: ribeielisa@gmail.com

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, Brasil

DOI: 10.15628/rbept.2020.8689

Artigo submetido em jun/2019 e aceito em jan/2020

RESUMO

O artigo objetiva discutir os efeitos da implementação das políticas de expansão da educação superior na oferta de vagas presenciais pelo setor público nas duas últimas décadas, no contexto pós LDB nº 9.394/1996 e os decorrentes institutos legais - Plano Nacional da Educação (PNE) e os Decretos nº 2.306/1997 e 3.860/2001. As análises e as conclusões que este estudo produziu basearam-se nos dados extraídos do Censo da Educação Superior disponibilizados pelo INEP/MEC referentes aos períodos de 1997 a 2017. Frente aos dados realizou-se o cotejamento com estudos sobre os processos de formulação de políticas públicas, especificamente, para o campo da expansão da educação superior, focalizando os resultados advindos dos Decretos nº 6.095/2007 e 6.096/2007, caracterizados pelo caráter expansionista do acesso da educação superior, via reorganização da estrutura do sistema federal de educação superior. Constatou-se que o modelo público-privado de expansão da educação superior presencial consolidado pós LDB, a partir de 2008, começa a dar sinais de inflexão para o modelo público-estatal.

Palavras-Chave: Educação Superior. Expansão. Institutos Federais. REUNI.

THE EXPANSION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL OVER THE LAST DECADE: NEW POSSIBILITIES OF ACCESS?

ABSTRACT

This article discusses the effects of higher education policies aimed at increasing the number of places in classroom programs provided by Brazilian public universities over the last decade. Such policies were based on the Brazilian Educational Guidelines (LDB, Act No. 9.394/1996) and related legislation, including the National Education Plan (PNE) and Decrees No. 2.306/1997 and 3.860/2001. The analysis and conclusions of this study were based on data extracted from the 1997-2017 Higher Education Census provided by INEP (an agency connected to the Ministry of Education in charge of evaluating educational institutions in Brazil). The data were compared to previous studies on public policies aimed at higher education expansion and focused on the results of Decrees No 6.095/2007 and 6.096/2007, which expanded the access to higher education through a reorganization of the federal system. Since 2008, the private-public model of higher education has shown signs of giving way to a public model.

Keywords: Higher Education. Expansion. Federal Institutes. Reuni Policy..

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho abrange o levantamento e a análise de indicadores estatísticos sobre a expansão da educação superior, modalidade presencial, no Brasil, nas últimas duas décadas, tendo como referencial a (re)leitura dos determinantes histórico-econômico-político das políticas públicas e programas governamentais de acesso à educação superior para esse nível educacional. Acrescenta-se a essa análise a apuração dos gastos diretos do governo federal, no período de 2005 a 2016, para a concretização dos programas. Nesse levantamento consideraram-se os dados quantitativos sobre a educação superior, disponibilizados pelo Inep/MEC, nos anos de 1997 a 2017, referentes ao número de: i) instituições, ii) cursos, iii) matrículas, iv) vagas, v) ingressantes e vi) relação quantidade de inscritos vagas. O artigo buscou discutir os efeitos das políticas de expansão da educação superior na ampliação da oferta de vagas públicas federais, considerando para tal o Decreto nº 6.095/2007 que estabeleceu as diretrizes para o processo transformação das instituições federais: Escolas Agrotécnicas, Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnica vinculadas às Universidades Federais que passaram a integrar para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET¹) e o Decreto nº 6.096/2007 que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). A partir desse contexto, pretendeu-se responder a seguinte questão: qual o efeito da criação dos Institutos Federais e da aprovação do REUNI na ampliação da oferta de vagas públicas no ensino superior no Brasil nessa década?

O pressuposto foi o de que um novo cenário de expansão da educação superior se apresenta, via setor público federal, por meio da criação de novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a ampliação de novos campi, a implantação de novos cursos e o aumento de vagas, em oposição ao modelo homogêneo privatista, tradicionalmente, com foco no ensino, que de certa forma acaba por estabelecer um modelo de educação que reforça a manutenção da hegemonia cultural na acepção Gramsciana (GRAMSCI, 1982). As políticas públicas para o campo da educação superior, até bem recente, estiveram orientadas quase que exclusivamente para o padrão mercadológico, ou seja, sistemática mercantilização da educação superior brasileira a partir de políticas de isenções fiscais e subsídios. Dessa maneira indo na contramão da própria Constituição Federal de 1988, enquanto norma constituinte, que prevê a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Dentro desse escopo, o artigo propôs discutir os efeitos da implementação das políticas de expansão da educação superior na oferta de vagas no setor público federal nos últimos anos, a partir da nova agenda governamental instituída no contexto de aproximação do Estado ao seu papel

¹ Posteriormente denominados de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).
Vol. 1 (2020)

de agente financiador e mantenedor da educação entendida como bem público, imprescindível e insubstituível.

Trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva e explicativa, pois teve como objetivo a descrição dos elementos constitutivos das políticas para a expansão da educação superior pública e o estabelecimento de relações com a produção científica na área e os indicadores estatísticos (GIL, 1995). Todavia sejam utilizados os dados estatísticos disponíveis no Censo da Educação Superior/Inep e no Ministério da Educação, correspondendo os anos de 1997 a 2017, para a interpretação do objeto em termos do seu significado e entender a natureza de um fenômeno social, a pesquisa é também identificada por sua natureza qualitativa (RICHARDSON, 1999). As informações selecionadas foram compiladas, inseridas em planilhas eletrônicas, tratadas estatisticamente e geradas várias tabelas e gráficos.

O resultado foi analisado à luz da literatura e cotejado com o conteúdo das políticas programas criados pelo Governo Federal referentes à expansão da educação superior pública federal na última década.

Espera-se que os resultados não só contribuam para uma visão mais estendida do processo de expansão, como também apontem referências para um novo processo de expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) qualitativamente referenciadas.

O artigo está estruturado em três seções. Inicialmente, apresenta-se a conjuntura da expansão da educação superior nas duas últimas décadas, decorrente das exigências legal, social e econômica, discutindo-se a relevância desse nível para a soberania da nação e como promotora das condições do desenvolvimento social e econômico de qualquer país. Em seguida, utilizando-se dos dados dos Censos da Educação Superior de 1997 até 2017, tematizam-se as implicações da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e seus decorrentes institutos legais o PNE e os Decretos nº 2.306/1997 e 3.860/2001 para o modelo de expansão da educação superior. Na última seção, destacam-se e analisam-se os dois programas governamentais implementados - Decretos nº 6.095/2007 e 6.096/2007-, demonstrando quantitativamente os efeitos produzidos por essas políticas. Finaliza-se esse trabalho, evidenciando os resultados positivos advindos desse reposicionamento do Estado em relação ao seu protagonismo frente às políticas de expansão.

2 CONJUNTURA DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O ensino superior, desde sempre, é reconhecido como a mais certa oportunidade de ascensão social, fazendo com que muitos busquem as IES mais com esse intuito do que pela vontade de seguir uma carreira acadêmica ou aprimorar-se pessoalmente (ROMANELLI 1991).

Na atualidade, esse reconhecimento é evidenciado com mais força devido à exigência da elevação dos anos de formação proveniente do modelo de produção capitalista que demanda profissionais com múltiplas e complexas competências e habilidades para o manejo de sistemas constituídos de máquinas homogêneas resultando em um tipo de trabalho denominado

heterogêneo². Diversas pesquisas³ corroboram que há uma demanda crescente por educação superior e um reconhecimento sobre sua importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social.

Sem dúvida, a educação superior vem dando amplas demonstrações de sua importância para promover transformações na sociedade, por isso passou a fazer parte do rol de temas considerados prioritários e estratégicos para o futuro das nações. Cada país recepciona esse impacto das novas demandas sobre a educação e busca equacionar a questão de modo distinto, em virtude da história de seus sistemas de ensino, de sua organização, da capacidade de reação, de mobilização de recursos e de implantação de políticas pertinentes.

Particularmente, nas últimas duas décadas, assiste-se no Brasil o ressurgimento de forças progressistas na luta pela democratização das oportunidades educacionais. Temos visto o posicionamento reiterado e contumaz de algumas instituições: Organizações Não Governamentais ligadas à educação, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) todos em defesa da educação como bem público. Essas forças têm provocado e mobilizado o Estado à formulação e implementação de políticas públicas de acesso aos níveis mais elevados de escolarização.

Na esteira da luta pela democratização e expansão da educação, o capital apropria-se dessa bandeira e passa a exigir do Estado o aumento da escolaridade para os trabalhadores e maior qualidade nessa formação, ainda que de forma bem diferente aos declarados pela sociedade. Essa defende uma concepção de educação integral, enquanto o capital defende essa para o desenvolvendo de competências para o atendimento a um mercado de trabalho, cada vez mais escolhido.

O processo de alteração do formato de constituição da estrutura para a oferta de educação superior no Brasil teve como marco legal a implantação da LDB nº 9.394/1996, que iria não somente alterar profundamente o modelo pedagógico e de forma significativa incrementar o financiamento do ensino superior privado. Ainda essa Lei, admite ao Estado a inserção de expressivas alterações no sistema, uma das formas, pela força das avaliações, provocando mudanças na identidade das IES. Nessa perspectiva, a diversificação e diferenciação institucional adquirem importante papel na expansão e reestruturação e, portanto, na reconfiguração dos sistemas de educação superior.

Outro elemento determinante para a expansão foi a aprovação do PNE (2001-2011), uma das principais iniciativas da LDB que determinou ao poder executivo encaminhar ao Congresso Nacional, um plano com diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Transformado em Lei de nº 10.172/2001, teve influência da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, nos termos:

² VILARIN, G. **Trabalho e software no capitalismo cognitivo**. Rio de Janeiro: Clube de Autores, 2005.

³ NEVES, C. E. B. Desafios da educação superior. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 9, n 17, p. 14-21, jan./jun. 2007.

educação como direito de todos; educação como fator de desenvolvimento social e econômico do país e educação como instrumento de combate à pobreza e de inclusão social (BRASIL, 2001). Para a educação superior, ficou consubstanciado, na Meta 12: prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

Verifica-se nesse período que a expansão da educação superior ocorreu por meio de uma matriz de criação de IES e ampliação da oferta de através do sistema privado, com financiamento do poder público, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni⁴), e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies⁵). Conquanto, observa-se, na Tabela 1, um aumento das vagas, ficamos, ainda, longe do cumprimento da Meta, uma vez que em relação à taxa de matrícula líquida, no ano de 2015, a porcentagem de matrícula da população de 18 a 24 anos, correspondeu a somente 18,1% (BRASIL, 2017).

O atual PNE (2014-2024) aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, resgata nos objetivos a importância da educação superior para o desenvolvimento sustentável da sociedade e a importância desse nível para a geração de inovação e melhoria das condições sociais da população. Para tanto, ampliou a Meta estabelecendo: “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público” (BRASIL, 2014).

A projeção que se faz é a de que a Meta deve ser cumprida na sua integralidade, considerando que o atual PNE inovou em relação ao anterior, consequência da instalação de outra agenda política para o campo educacional, ao legalizar o investimento de 10% do PIB em educação e adoção do custo-aluno-qualidade. Afinal, a Meta 20, do financiamento, existe para garantir todas as outras metas que trazem as perspectivas de avanço para a educação brasileira, nas dimensões da universalização e ampliação do acesso, qualidade e equidade em todos os níveis, e à luz de diretrizes como a superação das desigualdades, valorização dos profissionais da educação e gestão democrática.

2.1 Modelo de expansão da educação superior pós LDB nº 9.394/1996

A LDB e seus decorrentes institutos legais mencionados acima incentivaram densamente a criação de diversificadas IES, promovendo

⁴ Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em IES privadas. Em, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa.

⁵ Criado pelo Governo Federal pela MP nº 1.827, de 27/05/1999, regulamentado pelas Portarias MEC nº 860, de 27/05/1999 e 1.386/1999, de 15/09/1999 e Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN 2.647), de 22/09/1999. É um programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei nº 10.260/2001.

acelerada e desorganizada expansão da oferta de vagas, principalmente no sistema privado. Está expresso no Art. 44 dessa Lei a disposição da política de diversificação que reconfigurou o sistema de educação superior, com base em um modelo que associa flexibilidade, competitividade e avaliação (DOURADO; OLIVEIRA, 1999).

Nesse diapasão da flexibilização e desregulamentação da educação superior foram promulgados os Decretos nº. 2.306/1997 e 3.860/2001, que acabam por definir a diferenciação da organização acadêmica. Anterior aos decretos, o ordenamento jurídico estabeleceu padrões específicos para a criação de novas IES, a abertura de cursos e a ampliação de vagas, permitidas tão somente às instituições de caráter universitário, devido à autonomia administrativa e pedagógica. Os decretos referenciados retiraram o conteúdo e a forma de constituição original, concedendo às instituições “não universitárias” os meios legais para ofertar educação superior sem, necessariamente, promoverem a articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Compete notar que os sistemas de educação superior, até bem pouco tempo, compunham-se quase que completamente das universidades, o que os tornavam bem semelhantes.

Estas instituições têm sido reconhecidas como estabelecimentos por excelência formadora de elites, produtoras de conhecimento científico e do desenvolvimento cultural em geral, construindo tanto uma cultura institucional, como valores, estruturas de prestígio e de poder bem peculiares (NEVES, 2003, p. 21).

Na perspectiva que sobressai a lógica neoliberal, que compreende a universidade como uma instituição com a obrigatoriedade de atendimentos às demandas que lhe são externas, a concepção de universidade destacada por Neves (2003), precisa, urgentemente, ser reformada. Desse modo, a instituição universitária é transformada em uma organização com a capacidade de exercer múltiplas funções, utilitária, portanto à serviço do mercado para o atendimento a demandas específicas, conseqüentemente, bem menos onerosas do ponto de vista daqueles que defendem a diferenciação e diversificação institucional.

Em vista disso, em pouco tempo, as instituições privadas ficaram responsáveis por mais de dois terços das matrículas na educação superior presencial. No período de 1997 a 2002, fica evidente o acentuado crescimento do número de IES privadas em comparação com as públicas (Tabela1). Nesse período o número de IES privadas cresceu 109,29%. Em 1997 eram apenas 689; com a autonomia administrativa concedida a partir dos Decretos nº. 2.306/1997 e 3.860/2001, em 2002, as IES passaram para 1442. Em contrapartida, no setor público houve a retração de -7,58% no número de IES referente ao mesmo período. Em parte, essa retração é devida ao impedimento e fechamento de algumas IES mantidas pelo poder municipal que, após a LDB 9.394/1996, viu-se obrigado a atender prioritariamente à educação infantil e ao ensino fundamental, somada à política educacional adotada, pelo governo liberal, de sucateamento da IES públicas, para abertura do mercado.

A ampliação e criação de novas instituições privadas aumentou, significativamente, a oferta de cursos, sobretudo os de menor prestígio social e

ofertados, preponderante, no horário noturno, resultando na elevação do número de matrículas, com o crescimento de 104,67% de matrículas nas IES privadas e apenas 38,52% nas públicas.

Tabela 1 - Número de IES e Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais, por Categoria Administrativa das IES entre o período de 1997 a 2002.

Instituições Públicas					Instituições Privadas				
Ano	Instituições	Crescimento IES	Matrículas	Crescimento Matrículas	Ano	Instituições	Crescimento IES	Matrículas	Crescimento Matrículas
1997	211		759.182		1997	689		1.186.433	
1998	209		804.729		1998	764		1.321.229	
1999	192		832.022		1999	905		1.537.923	
2000	176	-7,58%	887.026	38,52%	2000	1.004	109,29%	1.807.219	104,67%
2001	183		939.225		2001	1.208		2.091.529	
2002	195		1.051.655		2002	1.442		2.428.258	

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

De forma notória, verifica-se que essa expansão vai se consolidar pelo aumento das instituições não mais caracterizadas como universidades diante da flexibilização do modelo de educação superior. Cabe lembrar que a Reforma de 1968, definida pela Lei nº 5.540/1968, apontava a universidade como o modelo preferencial para a expansão do sistema de ensino superior, sendo vistos como excepcionais os estabelecimentos isolados (FÁVERO, 1994). Até mesmo diante dessa prescrição legal, nem o setor público conseguiu se apropriar.

O modelo de diversificação adotado no Brasil pelos efeitos da LDB caminhou no sentido já antecipado por diversos países. “O sistema universitário, no plano internacional, vem passando por importantes transformações rumo a um sistema pós-secundário amplamente diversificado” (NEVES, 2003, p.2). Os efeitos dessa política de diversificação vão sendo consolidados progressivamente e com grande amplitude.

Em que, a expansão do ensino privado não é negativa, porquanto teoricamente cria possibilidades de acesso ao ensino superior a uma parcela maior da população em muitas regiões do país. Por outro lado, ela se deu em detrimento da qualidade, com a criação de inúmeras escolas “sem corpo docente qualificado e sem a infra-estrutura mínima necessária ao seu funcionamento. No entanto, a maioria das instituições privadas se dedica apenas ao ensino, sem apoiá-lo na produção do conhecimento e nas atividades de extensão” (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006, p. 193).

O modelo de expansão da educação superior consolidado após a LDB nº 9.394/1996 até o início do século XX, conforme demonstrado na Tabela 2, começa a sinalizar uma inflexão na modalidade público-privado para o modelo público-estatal. Explica-se, a partir da vitória e acesso ao poder executivo federal, em 2003, de outro poder político o qual reconhece o papel estratégico das instituições de ensino, notadamente, do setor público, para o

desenvolvimento econômico e social do país, concorrendo a fim de alterar a lógica da expansão até então mantidas desde o início dos anos 1990. Os dados evidenciam o retorno no crescimento do número de IES públicas, a uma taxa de 14,01%, refletindo no aumento de matrículas em torno de 12,11%.

Tabela 2 - Número de IES e Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais, por Categoria Administrativa entre o período de 2003 a 2008.

Instituições Públicas					Instituições Privadas				
Ano	Instituições	Crescimento IES	Matrículas	Crescimento Matrículas	Ano	Instituições	Crescimento IES	Matrículas	Crescimento Matrículas
2003	207		1.136.370		2003	1.652		2.750.652	
2004	224		1.178.328		2004	1.789		2.985.405	
2005	231	14,01%	1.192.189	12,11%	2005	1.934	22,03%	3.260.967	38,37%
2006	248		1.209.304		2006	2.022		3.467.342	
2007	249		1.240.968		2007	2.032		3.639.413	
2008	236		1.273.965		2008	2.016		3.806.091	

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

Não obstante, a partir de 2003, inicia-se o processo de investimento no setor público federal de educação superior, sob a égide de uma agenda mais social. Há o prenúncio da alteração do padrão de acesso a educação até então mantido para atender restritamente à classe social com mais poder econômico e cultural, de tal modo, ideologicamente mais preparada para o ingresso na educação superior. Nessa direção Costa, Barbosa e Goto (2011) confirmam que a elite e o poder público sempre enxergaram o acesso ao ensino superior no Brasil

como algo inalcançável para a maioria dos brasileiros dada à discrepância de qualidade do ensino básico fornecido gratuitamente e o ensino básico particular o que impediu que muitos cidadãos cursassem o ensino superior devido à baixa competitividade dos alunos da rede pública frente à particular na seleção das Universidades públicas tidas no Brasil, em geral, como as de melhor qualidade (COSTA, BARBOSA, GOTO, 2011, p. 2).

Para tanto, foi preciso reverter o processo de acentuado desmantelamento que atingiu a educação superior pública nos árduos anos, correspondentes ao período de 1997 a 2002 (Tabela 1), em que o país esteve submetido à adoção de uma política orientada ao arrefecimento dos investimentos públicos em educação em todos os níveis e aos sucessivos cortes orçamentários que alcançaram o sistema universitário federal, impedindo sua expansão e provocando o sucateamento das IFES existentes. Por essa lógica, o traçado da expansão e o modelo institucional-pedagógico, via de regra, definiu-se pela iniciativa privada. Temos, portanto, a ausência do Estado, não somente no provimento das condições mínimas de funcionamento das universidades federais, mas também na política da não expansão, mediante criação de novas instituições e ampliação do corpo docente.

A seguir, analisaremos dois importantes programas públicos implementados em 2007 com a finalidade de aumentar o número de instituições de ensino e de vagas na educação superior federal e os efeitos no realinhamento do modelo de expansão vigente.

3 OS PROGRAMAS PÚBLICOS E A EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS

O Governo, iniciado em 2003, passa a adotar uma série de medidas, no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado como promotor de políticas para o setor educacional, na tentativa de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e suas diferenças regionais perpetuadas por décadas. Essa medida buscou, se não superar, pelo menos o de diminuir a distância entre os que podem e conseguem o ingresso na educação superior e aqueles que historicamente devem se contentar com a possibilidade da terminalidade tardia na educação básica e ingressar no mercado de trabalho cada vez mais informal. Por meio da publicação dos Decretos nº 6.095 e 6.096, editados em 2007, o Governo Federal põe em prática dois arrojados programas de resultados imediatos, a saber: a criação dos IFs e expansão das universidades federais por meio da ampliação de vagas noturnas e criação de novos campi. Nesse momento entra em cena uma agenda guiada para a implementação de políticas públicas para a educação superior não mais focalizadoras, mas sim universalizantes, sobretudo, visto que, no Brasil, a educação é reconhecida como um direito de cidadania, Art. 205, do Ato Constitucional.

3.1 Decreto nº 6.095: expansão e interiorização da educação profissional e tecnológica

O Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, estabelece as diretrizes para integrar as instituições federais de educação tecnológica em Institutos Federais no escopo da Rede Federal de Educação Tecnológica. As diretrizes emanadas pelo Decreto deram origem à Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, estabelecendo como um dos objetivos dos IFs “ministrar em nível de educação superior: cursos superiores de tecnologia; cursos de licenciatura e programas especiais de formação pedagógica, cursos de bacharelado e engenharia”, observadas as finalidades e caracterizadas definidas na Lei (BRASIL, 2008).

A criação dos IFs resgata a importância do papel da educação profissional e tecnológica para impulsionar o desenvolvimento tecnológico do/no Brasil e a geração de inovações que permitam a ampliação de condições de desenvolvimento mais sustentáveis e promotoras de bem-estar, mas também como fator para fortalecimento do processo de inserção cidadã de milhões de brasileiros. Nesse projeto educacional, a contribuição com o progresso socioeconômico local e regional é fundamental, sendo, para isto, necessário o efetivo diálogo com outras políticas setoriais. Afirma-se, pois, a educação profissional e tecnológica como política pública, não somente pela fonte de financiamento de sua manutenção, mas principalmente por seu compromisso com o todo social (PACHECO, 2010).

Formulada pelo poder público e recepcionada pela sociedade, como política pública de caráter universalizante de acesso à educação profissional e

tecnológica em todos os níveis, o poder público garantiu os aportes financeiros para a concretização da expansão e sua manutenção. Os efeitos dessa reordenação configuram-se na maior expansão na história da rede federal. Do surgimento das primeiras escolas em 1909 até o ano de 2002, haviam sido criadas 140 escolas técnicas no país. Desde então, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica teve um crescimento exponencial, saindo de 140 unidades em 2002, para 644 em 2016, ou seja, um crescimento de 360,00% (PORTAL...2016a).

O reflexo dessa expansão se deu de forma considerável no aumento do número de cursos e de vagas nos CEFETs e IFs. Os dados atualizados, Tabela 3, corroboram esse crescimento na ordem de 198,76% no número de cursos, em 2009 eram ofertados 485 cursos; no ano de 2017 os dados indicaram a oferta de 1.449 cursos. A ampliação e diversificação dos cursos no escopo definido pela Lei nº 11.892 refletem, longitudinalmente, no aumento de matrículas saindo de 54.733 em 2009 para 182.185 em 2017. A taxa de crescimento de matrículas no período foi de 232,86%. Se comparado com o percentual de crescimento no período anterior ao Decreto nº 6.095/2007, observa-se a efetividade do crescimento no número de cursos e matrículas nestas IES.

Tabela 3 - Número de Instituições, Número de Cursos e Matrículas de Graduação Presenciais nos CEFETs e IFs entre os anos de 2003 a 2017 com respectivo percentual de crescimento anual (grifo nosso).

Ano	Número de Cursos	Percentual Crescimento Cursos	Número de Matrículas	Percentual Crescimento Matrículas
2003	286		33.801	
2004	325		35.741	
2005	275		28.252	
2006	310	41,61%	31.382	21,10%
2007	361		35.531	
2008	405		40.935	
2009	485		54.733	
2010	680		68.572	
2011	833		83.017	
2012	963		97.939	
2013	1.047	198,76%	111.668	232,86%
2014	1.127		123.288	
2015	1.228		135.471	
2016	1.340		164.592	
2017	1.449		182.185	

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

Mesmo com o aumento no número de cursos, matrículas e vagas oferecidas (168,58%) pelos CEFET e IFs, percebe-se que mantém o desafio da expansão da educação superior com qualidade, uma vez que o número de inscritos se sobressai frente ao quantitativo de vagas oferecidas, evidenciando a parcela da população que não consegue o ingresso ao ensino superior público. Em 2017 a média de candidatos por vaga ofertada foi de 16,31 (Tabela 4).

Tabela 4 - Número de Vagas Oferecidas e Quantidade de Inscritos nos cursos de Graduação Presenciais nos CEFETs e IFs entre os anos de 2003 a 2017 com respectivo percentual de crescimento anual de vagas e relação candidatos por vaga ofertada (grifo nosso).

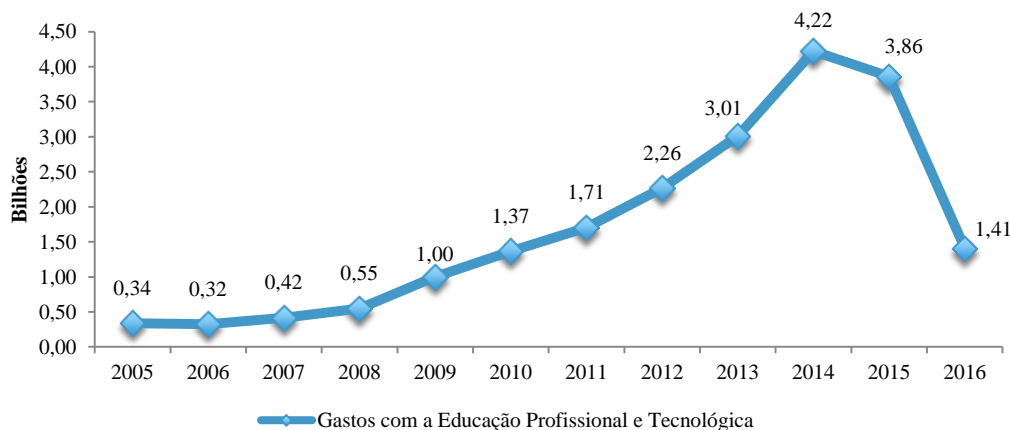
Ano	Vagas Oferecidas	Percentual Crescimento Vagas	Quantidade Inscritos	Candidatos por Vaga
2003	10.707		83.217	7,77
2004	12.924	70,22%	84.931	6,57
2005	10.340		77.362	7,48

2006	11.708		77.112	6,59
2007	14.761		93.910	6,36
2008	18.226		113.795	6,24
2009	22.857		143.415	6,27
2010	29.811		304.333	10,21
2011	38.098		668.345	17,54
2012	42.980		1.087.698	25,31
2013	44.971	168,58%	1.203.392	26,76
2014	47.023		1.257.511	26,74
2015	52.479		1.239.547	23,62
2016	57.196		1.186.853	20,75
2017	61.390		1.001.389	16,31

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

Apesar dos indicadores confirmarem os efeitos positivos da institucionalização dos IFs, permitindo o acesso da população à educação superior, em especial, aos jovens e adultos trabalhadores das cidades do interior, em fase da capilaridade da Rede Federal, existe, ainda, uma discrepância acentuada entre o número de inscritos e vagas oferecidas. O projeto de nação, de expansão da educação superior pública federal, está em execução e já comprova os resultados. Todavia, é preciso que o poder público mantenha a continuidade e o avanço qualitativo e quantitativo por meio do financiamento. O Gráfico 1 demonstra os gastos diretos do Governo Federal em bilhões com os Programas 1062-Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica e 2031- Educação Profissional e Tecnológica entre anos de 2005 a 2016.

Gráfico 1- Gastos Diretos do Governo em Bilhões nos programas 1062 e 2031 entre o período de 2005 a 2016.



Fonte: Elaboração dos autores (PORTAL...2016b).

Observa-se no Gráfico 1, um maior investimento na Educação Profissional e Tecnológica, a partir de 2008, em decorrência do Decreto nº 6.095/2007 e da Lei nº 11.892/2008. Em 2015, diante da recessão econômica, crise política, escândalos de corrupção, queda no consumo da população e diminuição do arrecadamento da União, o Governo viu-se obrigado a diminuir os gastos em vários setores sociais, o que impactou diretamente na educação, o que denota ser uma tendência do Governo para os próximos anos, conforme sinalizam os dados e a própria aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

3.2 Decreto nº 6.096: expansão e interiorização da educação universitária

No conjunto da obra de expansão da educação superior federal na última década, o REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 e aspirou o aumento das vagas e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação e a ocupação de vagas ociosas (BRASIL, 2007b). De acordo com esse Decreto, a Meta consiste na elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e a elevação gradual da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18% no prazo de cinco anos. O Art. 3º garante o aporte financeiro no que se refere à efetivação da manutenção das universidades que aderiram ao plano de expansão. É a demonstração de que o Governo Federal pretende ser o protagonista nessa expansão.

Na Tabela 5, é evidenciado a evolução das taxas de crescimento referente ao número de instituições, cursos e matrículas nas universidades públicas federais, comparativamente, após a implementação do Decreto nº 6.096/2007. A taxa de crescimento do número de cursos correspondeu a 73,07%, saindo de 2.822 em 2008 para 4.884 em 2017, refletindo diretamente no crescimento do número de matrículas no mesmo período, que saltou de 600.772 em 2008 para 1.120.804 em 2017, representando o crescimento de 86,56%.

Tabela 5 - Número de Instituições, de Cursos e Matrículas de Graduação Presenciais nas Universidades Públicas Federais entre os anos de 2003 a 2017 com respectivo percentual de crescimento anual (grifo nosso).

Ano	Número de Instituições	Número de Cursos	Percentual Crescimento Cursos	Número de Matrículas	Percentual Crescimento Matrículas
2003	44	2.078		527.719	
2004	46	2.102		533.892	
2005	52	2.156	28,01%	549.171	9,63%
2006	53	2.464		556.231	
2007	55	2.660		578.536	
2008	55	2.822		600.772	
2009	55	3.868		696.693	
2010	58	4.327		763.891	
2011	59	4.506		842.606	
2012	59	4.672	73,07%	885.716	86,56%
2013	62	4.590		932.263	
2014	63	4.734		958.659	
2015	63	4.772		996.043	
2016	63	4.876		1.083.050	
2017	63	4.884		1.120.804	

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

Os dados da Tabela 6 evidenciam a necessidade de sólida preparação para aqueles que almejam ingressar nas universidades públicas. Mesmo com o crescimento na oferta do número de vagas na ordem de 72,28%, entre os anos de 2008 a 2017, observa-se que o número de candidatos por vaga tem crescido ao longo dos últimos anos, ou seja, a concorrência para as vagas públicas estão cada vez maiores frente ao número de vagas oferecidas, similar ao cenário apresentado nos CEFETs e IFs.

Tabela 6 - Número de Vagas Oferecidas e Quantidade de Inscritos nos cursos de Graduação Presenciais nas Universidades Federais entre os anos de 2003 a 2017 com respectivo percentual de crescimento anual de vagas e relação candidatos por vaga ofertada (grifo nosso)

Ano	Vagas Oferecidas	Percentual Crescimento Vagas	Quantidade Inscritos	Candidatos por Vaga
2003	109.184		1.151.332	10,54
2004	109.802		1.171.720	10,67
2005	116.348	28,11%	1.179.439	10,14
2006	132.203		1.188.194	8,99
2007	139.875		1.188.613	8,50
2008	150.869		1.234.479	8,18
2009	186.984		1.177.317	6,30
2010	218.152		1.936.658	8,88
2011	231.530		2.977.983	12,86
2012	239.942	72,28%	3.804.214	15,85
2013	245.933		4.235.198	17,22
2014	251.748		5.272.745	20,94
2015	260.227		5.496.373	21,12
2016	258.097		4.868.321	18,86
2017	259.916		4.596.003	17,68

Fonte: Elaboração dos autores (INEP, 2019).

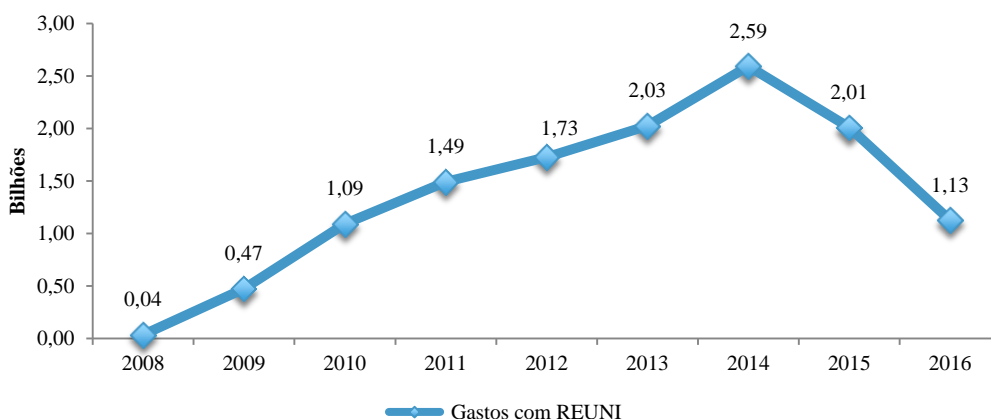
Conclui-se partir dos indicadores apresentados, que o ingresso nas instituições públicas, devido ao seu número reduzido de instituições, concorre para o processo de exclusão educacional e social, criando um sistema de educação superior com tendência a homogeneização do perfil de ingressante, excetuando os ingressantes nas carreiras clássicas e heterogêneo, na qualidade da oferta de ensino. É sabido que a população que tem conseguido uma vaga no ensino superior público é aquela que na sua maioria cursou a educação básica na rede privada, considerada pela melhor qualidade de ensino oferecido, parcela essa da população que não trabalha e os pais têm formação em nível superior.

Em termos orçamentários foram investidos, entre os anos de 2008 a 2016, o valor de R\$ 12.582.040.280,98, correspondente ao REUNI (Ação 8282) e Ação de Readequação da Infraestrutura das Universidades Federais (Gráfico 2). De acordo com o Relatório do Primeiro ano do REUNI⁶, das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, 53⁷ aderiram ao programa, devendo estas investir nos recursos humanos, estrutura física e qualidade dos cursos de graduação ofertados, melhorando os indicadores das instituições federais de educação superior.

⁶ REUNI 2008: Relatório de Primeiro Ano – <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2009-pdf/2069-REUNI-relatorio-pdf>

⁷ A Universidade Federal do ABC (UFABC) criada em 2005, não participou do programa por já adotar as inovações pedagógicas preconizadas pelo REUNI.

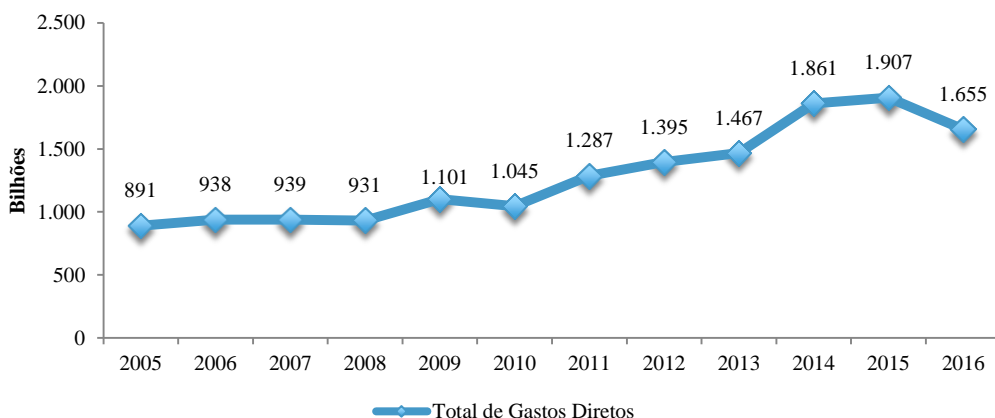
Gráfico 2 - Gastos Diretos do Governo em Bilhões nas Ações do REUNI entre o período de 2008 a 2016.



Fonte: Elaboração dos autores (PORTAL...2016b).

Ao comparar os gastos com os programas dos Decretos nº 6.095/2007 e nº 6.096/2007 com os gastos diretos do governo federal (Gráfico 3), observa-se que o investimento em educação superior pública está aquém do necessário para continuar crescendo e desenvolvendo o país, portanto faz-se necessário manter o investimento nessa modalidade de ensino diante da importância da educação para uma nação.

Gráfico 3 - Total de Gastos Diretos do Governo em Bilhões entre o período de 2005 a 2016.



Fonte: Elaboração dos autores (PORTAL...2016b).

Porém, o que se observa, nos Gráficos 1 e 2, a partir de 2014, é uma retração dos investimentos nos programas de educação aqui apresentados. Fato preocupante, uma vez que o poder público não pode parar de investir nesses programas e ficar à margem desse processo de implementação de novas IES públicas e da geração de vagas, pois a taxa líquida e a taxa bruta de matrículas da educação superior em relação à população de 18 a 24 anos em 2015 é de apenas 18,1% e 34,6%, respectivamente (BRASIL, 2017). Dados alarmantes que revelam uma situação crítica mesmo para os padrões da América Latina.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

As conclusões até aqui ilustradas decorreram da investigação realizada sobre a expansão da educação superior no Brasil nas duas últimas décadas, utilizando-se dados dos Censos da Educação Superior, no período de 1997 a 2017, em cotejamento com as políticas públicas educacionais. Ficou evidenciado que a LDB nº 9.394/1996 e seus institutos, mesmo que de forma pontual, promoveram a reforma da educação superior, resultando na alteração substantiva do modelo vigente da constituição e organização das IES. O resultado dessa alteração, ao lado das políticas de cunho privatistas formuladas no auge do Estado Neoliberal, ensejaram o fortalecimento da oferta de vagas no sistema privado, garantidas, substancialmente, pelo financiamento estatal, provocando acelerada e desorganizada expansão.

No primeiro período estudado, 1997 a 2002, o sistema privado cresceu 109,29% em número de instituições, de um patamar de 689 em 1997, saltou para 1.442 em 2002. Já no sistema público, constatou-se uma retração, em 1997 haviam 211 instituições e, em 2002, 195. Em relação ao crescimento das matrículas, confirmou-se o crescimento de 104,67% e 38,52% no sistema privado e público, respectivamente.

A partir de 2003, começou sinalizar uma inflexão no modelo de expansão público-privado para o público-estatal, com a vitória e acesso ao executivo federal de outro poder político que reconhece o papel estratégico das IES, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país, concorrendo para alterar a lógica da criação de instituições e a oferta de vagas até então mantidas desde o início dos anos 1990. Os dados evidenciaram o retorno do crescimento no número de IES públicas, representado pelo incremento de 14,01%, o que refletiu no aumento da quantidade de matrículas para 12,11%, entre os anos de 2003 a 2008. Nesse mesmo período comparativamente com o de 1997 a 2002, observa-se tanto uma diminuição na taxa de criação de novas IES privadas (22,03%) quanto aumento acelerado de matrículas (38,37%), evidenciado uma retratação para o sistema privado.

Mediante a publicação do Decreto nº 6.095/2007 que determinou a reorganização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, instituindo os IFs e o Decreto nº 6.096/2007 que criou o REUNI, verificou-se que o modelo de expansão da educação superior consolidado pós LDB o início do século XX, começou a sinalizar uma inflexão na modalidade público-privado para o modelo público-estatal, por meio da presença mais efetiva do Estado no ensino superior público federal. Os dados comprovam a efetividade dessa ampliação, em que se observa nos CEFETs e IFs, o crescimento de 198,76% no número de cursos, saltando de 485 cursos em 2009 para 1.449 em 2017, e o aumento de matrículas, saindo de 54.733 em 2009 para 182.185 em 2017, ou seja, a taxa de crescimento de matrículas neste período foi de 232,86%. Comparativamente com o período de 2003 a 2008, a taxa de crescimento de cursos ficou em 41,61%, e a de matrículas, em 21,10%.

Esse movimento de crescimento de cursos e matrículas foi observado também nas IFES: a taxa de crescimento dos cursos correspondeu a 73,07%, saindo de 2.822 em 2008 para 4.884 em 2017, refletindo diretamente no crescimento do número de matrículas, que saltou de 600.772 em 2008 para 1.120.804 em 2017, representando o crescimento de 86,56%. Comparativamente com o período de 2003 a 2008, a taxa de crescimento de cursos ficou em 28,01%, e a de matrículas, em 9,63%.

Vale destacar que isso só foi possível diante do financiamento do Estado, o que deve ser mantido. Para tanto, consideramos que a garantia do cumprimento da Meta 12 do PNE e a qualidade da formação profissional e humana, oriundas da expectativa desse nível de ensino decorre, indubitavelmente, do compromisso do poder público em respeito à Meta 20 e a exigência da qualificação do quadro de docentes das IFES, visto que, como se sabe, a qualificação docente representa o principal indicador dessa qualidade.

Os dados apresentados permitiram apontar que houve uma forte expansão da oferta de vagas pelo setor público-estatal em números absolutos a despeito da demonstração dos números relativos devido ao histórico processo de não priorização do Estado pelo financiamento e manutenção da educação em todos os níveis educacionais e para todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999 .

_____. Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 79, p. 6-7, 25 abr. 2007a. Seção 1.

_____. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 79, p. 7, 25 abr. 2007b. Seção 1.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 12, 23 dez. 1996. Seção 1.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá Outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 7, p. 177-197, 10 jan. 2001. Seção 1.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 253, p. 1-4, 30dez. 2008. Seção 1.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.120, p. 1-7, 16 jun. 2014. Seção 1.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.241, p. 2-3, 16 dez. 2016. Seção 1.

_____. Observatório do Plano Nacional de Educação. **Educação superior**. 2017. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/12-ensino-superior/indicadores>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

COSTA, D.M. de; BARBOSA, F.V.; GOTO, M.M.M. O novo fenômeno da expansão da educação superior no Brasil. **Reuna**, Belo Horizonte, v.16, n.1, jan. 2011. Disponível em: <<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/363>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

DOURADO, L.F. ; OLIVEIRA, J. F. Estado, políticas educacionais e reconfiguração da educação superior no Brasil. In: DOURADO, L.F., CATANI, A. M. (org.). **Universidade pública: política e identidade institucional**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

FÁVERO, M. L. A. Vinte e cinco anos de reforma universitária: um balanço. In: MOROSINI, M. C. (Org.). **Universidade no Mercosul**. São Paulo: Cortez, 1994.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1982.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA SINOPSES EDUCAÇÃO SUPERIOR . **Sinopses estatísticas da educação superior: graduação**. 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba, v. 28, p. 179-98, 2006.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. **Temposoc**. São Paulo, v. 15, n. 1, p. 21- 44, abr.2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 set. 2016.

PACHECO, E. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Natal: IFRN, 2010.

PORTAL da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. **Expansão da Rede Federal**. 2016a. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal> >. Acesso em: 05 jun. 2016.

PORTAL Transparência. **Gastos diretos do governo**. 2016b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>> Acesso em: 18 abr. 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no brasil**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.