

Ensino superior no Brasil: avanços, contradições, desmonte e desafios

Por Bruno Costa
Assessoria da Liderança do PT no Senado Federal

1. Introdução

Um dos principais legados dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) foi sem sombra de dúvidas a democratização do acesso ao ensino superior. Ao expandir vagas, criar novos cursos, novos campi, novas universidades e ampliar o acesso de segmentos historicamente excluídos, os governos liderados pelo PT avançaram não somente na efetivação do direito à educação, mas também na formação de cientistas e pesquisadores capazes de contribuir para a inserção soberana do Brasil em um mundo onde a dependência científica e tecnológica é sinônimo de submissão.

Para analisar os avanços, contradições, desmonte e desafios do ensino superior no Brasil, delimitou-se temporalmente dois períodos: o período da democracia desenvolvimentista, que tem início em 2003 e se encerra com as eleições de 2014; e o período do golpismo ultraneoliberal, que tem início em 2015/2016 e poderá ou não se encerrar com as eleições de 2018.

A divisão deriva de uma leitura política do processo de ruptura democrática consumado em 2016, mas gestado imediatamente após o término do processo eleitoral de 2014, quando o núcleo ideológico da elite nacional decide questionar o resultado eleitoral e adere à empreitada golpista, emparedando, sabotando e paralisando o governo democraticamente eleito através da hegemonia parlamentar e do oligopólio midiático.

Os dados referentes ao legado do período compreendido entre 2003 e 2014 foram extraídos do documento intitulado “A democratização e expansão da educação superior no país (2003-2014)”, elaborado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação e disponível no portal do MEC¹.

2. 2003-2014: avanços e contradições da política de acesso ao ensino superior

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva presidente do Brasil representou uma transição importante na política de acesso ao ensino superior. Ao abandonar a política de Estado Mínimo implementada pelo seu antecessor (1995-2002) e adotar um programa de governo social-desenvolvimentista sustentado por uma coalizão pluriclassista, o nosso país transitou de um período marcado pelo completo sucateamento das universidades públicas, pela carência

¹ Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192

de profissionais e pelo incentivo exclusivista ao mercado do ensino para um período contraditório de significativos investimentos no ensino superior público e privado.

Cabe destacar que a mencionada transição se deu sob a vigência do Plano Nacional de Educação sancionado em 2001, que estabelecia como meta a oferta de educação superior para, no mínimo, 30% da população com faixa etária de 18 a 24 anos, enquanto o novo Plano Nacional de Educação, sancionado em 2014, estabelece como meta a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, com pelo menos 40% das novas matrículas sendo ofertadas pelo segmento público.

Vejamos, portanto, quais políticas, programas e iniciativas permitiram a democratização do ensino superior entre 2003 e 2014.

2.1 Expansão da oferta

De acordo com dados da Secretaria de Educação Superior do MEC, as matrículas na educação superior brasileira praticamente duplicaram em um intervalo de 10 anos, saltando de 3,9 milhões em 2003 para 7,3 milhões em 2013. A expansão, entretanto, não se deu apenas no setor público nem tampouco no ensino presencial, uma vez que a educação a distância, o PROUNI e o FIES também contribuíram bastante para a ampliação das matrículas. Na graduação a distância, por exemplo, as matrículas saltaram de 50 mil em 2003 para 1,1 milhão em 2013, um crescimento da ordem de 2200%.

A expansão das matrículas foi acompanhada da expansão do orçamento do Ministério da Educação, que evoluiu de R\$ 18,11 bilhões em 2003 para R\$ 92,59 bilhões em 2014 (valores empenhados)²; e da consequente expansão do orçamento das instituições federais de ensino superior.

Com o Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior, instituído via decreto presidencial em 2007, foi possível expandir significativamente a oferta de vagas nas IFES. Em 2002, o Brasil contava com 45 universidades federais, 148 campi, 2.047 cursos de graduação presencial, 113.263 vagas na graduação presencial, 500.459 matrículas na graduação presencial, 11.964 matrículas na educação a distância e 48.925 matrículas na pós-graduação. Em 2014 já tínhamos 63 universidades federais, 321 campi, 4.867 cursos de graduação presencial, 245.983 vagas na graduação presencial, 932.263 matrículas na graduação presencial, 83.605 matrículas na educação a distância e 203.717 matrículas na pós-graduação. O número de municípios atendidos por universidades federais cresceu de 114 para 289 – um crescimento de 153%.

O processo de expansão e interiorização das universidades federais via REUNI também foi acompanhado de um aumento significativo do número de docentes e servidores técnicos efetivos. Em 2003, as universidades federais contavam com 85.019 servidores técnicos, 260 professores visitantes, 9.068 professores substitutos e 40.523 professores efetivos. Entre 2003 e 2014 o número de servidores técnicos subiu para 102.056, de professores visitantes caiu

2 Dados extraídos do Portal do Orçamento do Senado Federal:
<https://www12.senado.leg.br/orcamento>

para 240, de professores substitutos caiu para 6.439 e de professores efetivos subiu para 75.279.

No que diz respeito à titulação dos docentes das universidades federais, a evolução também foi expressiva. Em 2003, as IFES contavam com 6,55% de docentes graduados, 10,33% eram especialistas, 32,47% eram mestres e 50,95% eram doutores. Dados de 2014 apontam redução do número de docentes graduados para 1,59% e de especialistas para 3,30%. Em contrapartida, ocorreu um crescimento significativo no número de doutores, que passaram a representar 71,42% de todos os docentes em atividade.

Somente entre 2007 e 2014, aproximadamente 2 mil obras foram concluídas nas instituições federais de ensino superior, como a construção de laboratórios, salas de aula, bibliotecas, restaurantes universitários, moradias estudantis, áreas multifuncionais, auditórios, dentre outras.

No que diz respeito à democratização do acesso ao ensino superior via segmento privado, o PROUNI e o FIES são os dois maiores expoentes do período analisado.

O Programa Universidade para Todos, criado por meio da Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005, concedeu 1,46 milhão de bolsas desde que foi criado até 2014, sendo 70% das bolsas integrais, ou seja, destinadas a estudantes com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio.

O FIES, criado em 1999 por Medida Provisória para financiar o ensino superior de estudantes matriculados em instituições de ensino superior não gratuitas, ganhou mais abrangência após a promulgação da Lei nº 12.202/2010, quando a gestão do Fundo foi transferida para o Ministério da Educação e o Banco do Brasil passou a figurar, ao lado da Caixa Econômica Federal, como agente financeiro do Programa. O número de contratos celebrados subiu gradativamente de 76.172 em 2010 para 663.396 em 2014.

2.2 Formas de ingresso

A reformulação do Enem, que até 2009 era apenas um instrumento de avaliação dos estudantes ao término da educação básica, transformou o Exame no principal instrumento de seleção para o ingresso no ensino superior.

O Sistema de Seleção Unificada (Sisu), instituído em janeiro de 2010, permite que os estudantes concorram a vagas de instituições públicas de educação superior de diferentes regiões do país sem ter que arcar com custos de deslocamento e de taxas de inscrição em vestibulares, sendo selecionados exclusivamente pelas notas obtidas no Enem. O número de candidatos inscritos no Sisu vem crescendo de maneira expressiva ao longo das edições da Seleção, partindo de 1.025.841 inscritos em 2010 para 3.774.246 em 2014.

Já o sistema de cotas afirmativas, instituído pela Lei nº 12.711/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 7.824/2012, permitiu que o processo de expansão do acesso ao ensino superior público promovesse a inclusão educacional dos estudantes oriundos de escolas públicas, com reserva específica para pretos, pardos e indígenas, de acordo com a composição étnica dos estados e do Distrito Federal.

Tudo isso contribuiu para promover o acesso dos estudantes de origem popular à universidade pública, alterando sua composição social e trazendo para o seu interior novas perspectivas e desafios.

2.3 Assistência estudantil

A pauta da assistência estudantil sempre esteve presente nas lutas do movimento estudantil universitário, antes mesmo do processo de reestruturação e expansão das universidades federais, da criação do PROUNI e da aprovação da Lei de Cotas.

A partir do mencionado processo de reestruturação e expansão das universidades federais, do PROUNI e da Lei de Cotas, a demanda por assistência estudantil cresce na mesma proporção do ingresso de estudantes de origem popular no ensino superior, tanto público quanto privado.

Na tentativa de responder a essa crescente demanda, o próprio REUNI possibilitou a construção de moradias estudantis e restaurantes universitários nas IFES, de modo a garantir a permanência dos estudantes na universidade e a conclusão de seus cursos.

Outras iniciativas, no entanto, foram igualmente importantes para garantir o mínimo de assistência estudantil e combater a evasão, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Programa Bolsa Permanência (PBP) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir).

- a) O PNAES foi instituído por meio da Portaria Normativa do MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007, sendo transformado em Lei pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

Busca atender os estudantes da educação superior pública federal, priorizando os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, com ações voltadas para moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e inclusão de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Seu orçamento evoluiu gradativamente ano após ano, partindo de R\$ 101,2 milhões em 2008 para 742,7 milhões em 2014. Entre 2008 e 2014, o Programa destinou mais de 2 bilhões e 800 milhões às instituições federais de ensino superior para a implementação de ações de assistência estudantil.

- b) O Programa de Bolsa Permanência foi instituído pela Portaria do MEC nº 389, de 09 de maio de 2013, para complementar as ações desenvolvidas no âmbito do PNAES. Consiste na concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas, de modo a assegurar a permanência desses estudantes no ensino superior.

O Programa ampliou sua base de beneficiários mensalmente desde sua criação, partindo de 237 estudantes beneficiários em junho de 2013 (primeiro mês de implementação) para 10.346 estudantes beneficiários em junho de 2014.

- c) O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que visam garantir o pleno acesso de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior, tendo como principal objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas IFES, que passam a responder pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação.

Entre 2005 e 2010, o programa lançou editais com a finalidade de apoiar projetos de criação ou reestruturação dos núcleos de acessibilidade nas IFES. A partir de então, passou a destinar recursos a todas as universidades federais em suas próprias unidades orçamentárias.

Considerando-se o período de 2005 a 2014, foram apoiados 412 projetos relacionados à acessibilidade. Em 2014 o Programa destinou mais de R\$ 11 milhões para 63 universidades federais.

2.4 Programas específicos

- a) A Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das IFES, instituída no âmbito do Programa Mais Médicos (Lei 12.871/2013), tem como finalidades a criação de novos cursos de graduação em medicina e o aumento de vagas nos cursos já existentes. A partir de 2013 foram criadas 3.848 vagas em 60 cursos, sendo 3.179 em cursos interiorizados e 669 vagas em cursos existentes nas capitais.
- b) A oferta de bolsas de estudos para residência médica e multiprofissional, realizada através de parceria do Ministério da Saúde com o Ministério da Educação, busca superar o deficit de médicos em especialidades específicas e em regiões desassistidas. Entre 2008 e 2014, o número de bolsas ofertadas especificamente pelo MEC cresceu ano após ano, partindo de 4.981 bolsas de residência médica em 2008 para 8.236 bolsas em 2014. No caso das bolsas de residência multiprofissional também houve crescimento da oferta: em 2010 foram ofertadas 414 bolsas e em 2014 a oferta cresceu para 3.322 bolsas.
- c) O Programa Educação Bilíngue, que busca promover a inclusão social das pessoas com deficiência, foi responsável pela criação de 27 cursos de Licenciatura ou Bacharelado em Letras/Libras, sendo um em cada estado e um no Distrito Federal, com a oferta de pelo menos 30 vagas em cada curso.
- d) O Programa de Apoio a Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), por sua vez, promoveu a implementação de cursos regulares de licenciatura em educação do campo em IFES de todo o país, voltados para a formação

de educadores para lecionar nos anos finais dos ensinos fundamental e médio nas escolas rurais.

- e) O Programa Nacional de Extensão Universitária (Proext) foi criado em 2003 com o objetivo de apoiar as instituições públicas e comunitárias de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão universitária. Entre 2003 e 2014, o Programa apoiou 4.136 ações de extensão, totalizando mais de R\$ 300 milhões em investimentos.
- f) O Programa de Educação Tutorial (PET) foi criado em 1979 pela Capes e regulamentado pela Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Concede bolsas de estudo aos alunos que demonstram potencial, interesse e habilidades destacadas em cursos de graduação das instituições de ensino superior, de modo que, sob a orientação de um professor tutor, possam realizar atividades extracurriculares que complementem sua formação acadêmica. Em 2003 o programa possuía 295 grupos, crescendo exponencialmente nos anos seguintes, até atingir um patamar de 843 grupos e 10 mil estudantes de graduação em 2012, 2013 e 2014.
- g) Instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) socorre as mantenedoras de instituições de ensino superior em grave situação econômico-financeira através de planos de recuperação fiscal e concessão de moratória de dívidas tributárias federais, exigindo como contrapartida a oferta de bolsas de estudo integrais destinadas a estudantes de cursos superiores. Do segundo semestre de 2013 até o segundo semestre de 2014 foram ofertadas 16.903 bolsas de estudo no âmbito do Programa.

3. Internacionalização da educação superior

A Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação trabalha em torno de algumas iniciativas de internacionalização. A mais antiga das iniciativas é o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), de 1965, hoje regido pelo Decreto Presidencial nº 7.948/2013. O PEC-G oferece oportunidades de formação superior a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos educacionais e culturais, a exemplo de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola. 6.310 estudantes estrangeiros ingressaram em universidades brasileiras através do PEC-G entre 2004 e 2014.

Uma outra iniciativa extremamente importante foi a criação, em 2010, de duas universidades com vocação internacional: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

A Unila está localizada em Nova Iguaçu, na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Tem como missão institucional formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina.

A Unilab, instalada no município de Redenção (CE), com mais um campus em São Francisco do Conde (BA), busca integrar a educação superior brasileira aos países membros da Comunidade

dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. Dentre suas finalidades, destacam-se a cooperação solidária e o intercâmbio de conhecimentos e cultura entre esses países.

O Programa Ciência sem Fronteiras, instituído pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011, foi a principal iniciativa do governo da presidenta Dilma no que diz respeito à internacionalização da educação superior. De acordo com dados da Capes e do CNPq, entre 2011 e 2014 foram concedidas 101.446 bolsas no âmbito do Programa Ciência sem Fronteiras, sendo 78.980 para graduação sanduíche, 946 para jovens talentos, 599 para mestrado profissional, 9.288 para doutorado sanduíche, 3.365 para doutorado pleno, 6.243 para pós-doutorado e 2.025 para pesquisador visitante. Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França, Austrália, Alemanha, Espanha, Itália, Irlanda e Hungria foram os dez destinos que mais receberam estudantes brasileiros.

Do total de estudantes beneficiados, 25% são jovens de famílias com renda de até três salários mínimos e mais da metade são de famílias com renda de até seis salários mínimos, o que revela o papel inclusivo do Programa, sem o qual os jovens de origem popular nunca teriam oportunidade de estudar no exterior.

Ao avaliar o Programa Ciência sem Fronteiras durante o ano de 2015, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal (CCT) concluiu que o Programa é estratégico para o desenvolvimento do país e que deve ser transformado em política de Estado. Recomendou ainda que se confira prioridade à concessão de bolsas de pós-graduação – nas modalidades doutorado pleno, doutorado sanduíche, pós-doutorado e mestrado –, destacando, entretanto, a importância da manutenção das bolsas destinadas à graduação sanduíche.

Como complemento ao Programa Ciência sem Fronteiras, o governo da presidenta Dilma lançou em 2013 o Programa Inglês sem Fronteiras, que busca preparar os estudantes para a mobilidade acadêmica internacional. Somente entre 2013 e 2014, o Programa ofertou 659.363 vagas em cursos de línguas online e 72.885 em cursos presenciais, aplicando ainda 157.328 testes de diagnóstico do nível de proficiência dos alunos de ensino superior.

No segundo semestre de 2014, a Secretaria de Educação Superior do MEC expandiu a proposta para outros campos linguísticos, como francês e espanhol, por meio do Programa Idiomas sem Fronteiras.

4. A crise da educação como projeto

Ao término das eleições presidenciais de 2014 teve início o processo de desestabilização política do governo da presidenta Dilma Rousseff, que resultou na consumação de um golpe parlamentar, jurídico e midiático responsável por destituir a presidenta eleita e transferir o comando da nação ao vice-presidente Michel Temer e seus aliados.

Se é verdade que houve uma inflexão na política econômica no início do segundo mandato da presidenta Dilma, também é verdade que o governo foi vítima de constantes tentativas de sabotagem política, protagonizada pelo bloco conservador que se conformou no Congresso Nacional para conter o avanço da Operação Lava Jato via golpe e promover a restauração neoliberal.

A transição governamental derivada do golpe de Estado consumado em agosto de 2016 foi um divisor de águas no que diz respeito à política educacional do governo central. Se entre 2003 e 2014 o orçamento da educação foi multiplicado e se iniciou um processo significativo de democratização do acesso ao ensino superior – público e privado –, o processo de ruptura democrática promoveu uma guinada de caráter ultraneoliberal que se expressa em inúmeras iniciativas de desmonte e sucateamento da educação pública em benefício da mercantilização.

A principal iniciativa governamental que exemplifica essa guinada foi a aprovação da PEC 55/16 (PEC 241/16 na Câmara), que congela os investimentos públicos durante 20 anos e anula, também durante duas décadas, o piso constitucional dos recursos da educação e da saúde. Trata-se da constitucionalização da política de austeridade fiscal, que deixa de ser política de governo e adquire o caráter de política de Estado.

Enquanto o governo Dilma investiu R\$ 54 bilhões acima do piso constitucional em educação, a política econômica do governo ilegítimo tende a transformar o piso constitucional em teto, o que na prática vai significar a redução do gasto per capita com educação, uma vez que a população brasileira continuará a crescer durante o período de vigência da Emenda Constitucional.

Apesar de simbólica, a PEC do teto de gastos não foi o único ataque que o governo ilegítimo desferiu contra as políticas sociais e a educação. O recém anunciado contingenciamento vai subtrair R\$ 4,3 bilhões do orçamento da educação no exercício de 2017, com graves consequências para as universidades públicas.

Ademais, políticas públicas importantes para a educação superior, como o FIES, o Programa Ciência sem Fronteiras e a política de reestruturação e expansão das universidades federais, estão sendo reduzidas ou eliminadas.

Com os sucessivos cortes no orçamento da educação e das IFES, as instituições têm encontrado dificuldade até mesmo de se manterem em funcionamento, com contas atrasadas, obras paralisadas e carência de docentes. Uma nova etapa da política de reestruturação e expansão das universidades federais está completamente fora do horizonte do Ministério da Educação, o que significará o descumprimento da meta do Plano Nacional de Educação que diz respeito à democratização do acesso ao ensino superior.

No mesmo sentido, a Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016, do Ministério da Educação, sob o pretexto de desburocratizar processos, dá autonomia às instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino para que reduzam o número de vagas autorizadas para cursos de graduação em atividade, desregulamentando ainda mais a educação superior privada e favorecendo a redução da oferta de vagas.

No que diz respeito ao FIES, o MEC deveria ter ofertado 300 mil vagas em 2016, mas o governo Temer operou um corte significativo de 90 mil vagas e anunciou a criação de um suposto “FIES Turbo”, a ser operado com a participação de bancos privados, que até o presente momento não saiu do plano da propaganda. Novas regras para acesso ao financiamento implementadas em 2017 implicam na redução do número de contratos celebrados, dentre elas a diminuição do teto global de financiamento por curso de R\$ 42 mil para R\$ 30 mil por semestre letivo.

Outro retrocesso violento anunciado pelo Ministério da Educação foi o fim da modalidade denominada graduação sanduíche no âmbito do Programa Ciência sem Fronteiras, responsável por beneficiar 78.980 estudantes de graduação somente entre 2011 e 2014. A decisão lança dúvidas sobre a manutenção do programa e sua abrangência.

Não satisfeito, o MEC encaminhou ofício aos coordenadores das comissões de residência médica das universidades comunicando que, devido aos cortes no orçamento da educação, o MEC não criará mais novas bolsas para médicos residentes em 2017, na contramão do Programa Mais Médicos e em detrimento da demanda da população por saúde pública e de qualidade.

Ao conjunto de iniciativas que atacam diretamente as políticas e programas de fortalecimento da educação superior implementadas nos governos Lula e Dilma, somam-se diversos outros ataques à educação, como a contrarreforma do ensino médio, o desmonte do PRONATEC, o fim da aposentadoria especial do magistério da educação básica – previsto na reforma da previdência (PEC 287/16) – e a reforma trabalhista, que promove a terceirização geral e irrestrita e faz prevalecer o negociado sobre o legislado.

Tudo isso nos faz recordar as palavras de Darcy Ribeiro quando afirmava que a crise da educação não era uma crise, mas sim um projeto. O que está em curso é a implementação de um projeto que despreza todo o acúmulo das conferências nacionais de educação e do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para sucatear a já combalida educação pública rumo à máxima mercantilização.

A única forma de reverter esse processo é a mobilização social em defesa dos direitos sociais, da educação pública e do resgate do processo democrático. Mobilização que se expressou no último dia 08 de março, com a luta das mulheres; no dia 15 de março, com a greve geral da educação; e no dia 31 de março, com o dia nacional de mobilização, mas que precisa ser cada vez fortalecida rumo à greve geral da classe trabalhadora.

Os desafios são imensos e estão sintetizados no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Qualquer projeto de nação que se queira democrática, socialmente inclusiva, desenvolvimentista e soberana deve levar em consideração as metas e estratégias inscritas no PNE.