



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL: Momentos e  
Instrumentos (2000-2013)**

**ALINE VANESSA ZAMBELLO**

**São Carlos  
Maio/2015**

**A EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL: Momentos e Instrumentos (2000-2013)**

AUTORA: ALINE VANESSA ZAMBELLO  
ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> VERA ALVES  
CEPÊDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

**São Carlos - SP**  
**Maio/2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Z23e                   Zambello, Aline Vanessa  
                          A expansão das universidades federais no Brasil :  
Momentos e instrumentos (2000-2013) / Aline Vanessa  
Zambello. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
                          143 p.

                          Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de  
São Carlos, 2015.

                          1. Ciência política. 2. Expansão universidades. 3.  
Políticas públicas. 4. REUNI. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Aline Vanessa Zambello, realizada em 05/05/2015

Profa. Dra. Vera Alyes Cepêda  
UFSCar

Profa. Dra. Angela Paiva  
PUC/RJ

Profa. Dra. Carla Gandini Gianí Martelli  
UNESP

## **Agradecimentos**

Chegando ao fim desta etapa é possível revisar a trajetória que me trouxe até aqui: as incertezas, as dificuldades foram barreiras que precisaram ser vencidas recorrentemente. E no meio do caminho houve pessoas fundamentais para que esse objetivo.

Meu primeiro agradecimento é para a CAPES pela concessão da bolsa que tornou possível a conclusão deste curso e desta pesquisa.

À minha querida Professora e Orientadora, Profa. Vera Alves Cepêda que em meio a tantos afazeres sempre atendeu aos meus anseios intelectuais, sanou dúvidas (plantou algumas também que me ajudaram a aprofundar a temática) e que nunca mediu esforços para colaborar na minha formação profissional e pessoal, que sempre atendeu minhas ligações (muitas em horários inapropriados), respondeu e-mails (e muitos) e que pela sua ética e seriedade de trabalho se tornou o modelo intelectual e pessoal que me baseio diariamente.

Aos colegas, amigos e companheiros de pesquisa do grupo IDEIAS, INTELLECTUAIS E INSTITUIÇÕES - trajetórias da democracia e do desenvolvimento: Fabrícia, Felipe, Gustavo, Ivan, Priscila, Rafael Gumiero, Rafael Souza, Rossane e Thiago. O trajeto com vocês foi mais fácil e mais agradável.

Aos companheiros de vida nunca titubearam em dedicar seu tempo, seu carinho, noites em claro comigo: Henrique, Jennifer e Priscila e mais recentemente Rúbia e Uriel.

Aos familiares e amigos da minha cidade Natal que entenderam a minha ausência e incentivaram a seguir em frente.

Ao companheiro com o qual divido a minha vida e um cachorro: Nero.

*A mim não cabia a ardente certeza dos grandes criadores, a mim me cabia a cruel inquietação do pesquisador.*

Marcel Proust

## **Resumo**

Nos últimos quinze anos, várias políticas públicas para a educação superior foram implantadas no Brasil. Elas apontam uma abordagem inclusiva e equitativa, entre as políticas implementadas, temos o REUNI, a Lei de Ações Afirmativas, PROUNI, FIES e PNAES. Contudo, a trajetória da educação superior no país desde o seu início até os anos 1990 não registram inovações dessa magnitude. A questão que guia este trabalho é como entender essa mudança de contexto que permitiu que políticas dessa envergadura fossem implantadas, procurando avaliar como certos temas entraram na agenda pública, por quais meios e quais os instrumentos utilizados, possibilitando que políticas públicas do setor fossem implementadas a partir dos anos 2000. O estudo se deu através do levantamento de documentos relacionados ao debate nacional e internacional entre 1985 e 2012, que foram sistematizados e analisados para levantar informações sobre como se deu a formação da pauta de discussão da temática. Como resultado desse trabalho identificamos quatro debates em diferentes instâncias que colaboraram para a formação da ideia de expansão da rede de ensino superior e seus instrumentos complementares.

## **Abstract**

In the last fifteen years, a variety of public policies for higher education were implanted with an inclusive and equitable approach, among them we have the REUNI program, the Affirmative Action LAW, PROUNI, FIES and PNAES. However, the trajectory of higher education in the country since its inception until the 1990s do not record innovations of this magnitude. Our question, then, is how to understand this change of context that allowed this magnitude policies were implemented, attempting to assess how certain issues come into public agenda, by what means and what the instruments are used, enabling public policies in the sector were implemented from the years 2000. The study was performed using documents related to national and international debate between 1985 and 2012, which were organized and analyzed to gather information on how was the formation of the thematic discussion agenda. As a result of this work, we identified four debates in different instances that contributed to the formation of the network expansion idea of higher education and its complementary instruments.

## Lista de Figuras

Figura 1: Estrutura atual do Sistema Federal de Ensino Superior (SFES) .....	39
Figura 2: Mapa da distribuição dos <i>campi</i> existentes até 2002, criados até 2010 e previstos até 2014 .....	44
Figura 3: Mapa da distribuição das unidades de educação tecnológica (2013).....	45
Figura 4: Organização da distribuição de vagas de acordo com a lei 12.711/12 .....	48
Figura 5: Etapas do <i>Policy Cycle</i> .....	64

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Cursos de educação superior fundados no Brasil entre 1808 e 1889 .....	16
Tabela 2: Universidades e data de criação das primeiras instituições .....	21
Tabela 3: Evolução das matrículas na educação superior entre 1933 e 1945 nos setores público e privado .....	24
Tabela 4: Evolução do número de estabelecimentos privados 1933-1945.....	24
Tabela 5: Evolução das matrículas totais e por setor entre 1940 e 1960.....	25
Tabela 6: Instituições de educação superior em 1945 e 1964 .....	25
Tabela 7: Evolução do número de vagas no setor público e privado em 1960, 1965, 1970 e 1980 .....	30
Tabela 8: Número de Instituições Privadas, Públicas e Federais entre 1980 e 1989 .....	33
Tabela 9: Distribuição de vagas e instituições na década de 1980.....	34
Tabela 10: Número de Instituições por natureza e Dependência Administrativa .....	34
Tabela 11: Matrículas em IES Privadas e Públicas e % da população matriculada (1990 – 1999).....	36
Tabela 12: Número de participantes do ENEM (1998 – 2014).....	51

## **Lista de Quadros**

Quadro 1: Resumo do cruzamento das variáveis e grupos documentais.....	121
--	-----

## Lista de Abreviaturas e Siglas

<b>ANDIFES</b>	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>ANPUH</b>	Associação Nacional de História
<b>APTA</b>	Agência Paulista de Tecnologia do Agronegócio
<b>C&amp;T</b>	Ciência e Tecnologia
<b>CEFETs</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional da Educação
<b>CRES</b>	Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e no Caribe
<b>EAD</b>	Ensino à Distância
<b>ENADE</b>	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FIES</b>	Financiamento Estudantil
<b>FUNAJ</b>	Fundação Joaquim Nabuco
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FURG</b>	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
<b>GDE</b>	Gratificação de Estímulo à docência
<b>GTI</b>	Grupo de Trabalho Interministerial
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IES</b>	Instituição de Educação Superior
<b>IFETs</b>	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
<b>INAE</b>	Instituto Nacional de Altos Estudos
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação

<b>MCT</b>	Ministério da Ciência e Tecnologia
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>P&amp;D</b>	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>PAC</b>	Plano de Aceleração do Crescimento
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNAES</b>	Plano Nacional de Assistência Estudantil
<b>PNE</b>	Plano Nacional da Educação
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade para Todos
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>REUNI</b>	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SES</b>	Sistema de Educação Superior
<b>SFES</b>	Sistema Federal de Educação Superior
<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>SiSU</b>	Sistema de Seleção Unificada
<b>TCH</b>	Teoria do Capital Humano
<b>TI</b>	Tecnologia da Informação
<b>UAB</b>	Universidade Aberta do Brasil
<b>UFABC</b>	Universidade Federal do ABC
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia
<b>UFCSA</b>	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
<b>UFERSA</b>	Universidade Federal do Semiárido
<b>UFGD</b>	Universidade Federal do Grande Dourado
<b>UFT</b>	Universidade Federal do Tocantins
<b>UFTM</b>	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
<b>UFVJM</b>	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
<b>UFVJSJ</b>	Universidade Federal
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes

<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNIFAL</b>	Universidade Federal de Alfenas
<b>UNIVASF</b>	Universidade Federal do Vale do São Francisco
<b>UTFPR</b>	Universidade Técnica Federal do Paraná

## Sumário

<b>Lista de Figuras</b> .....	v
<b>Lista de Tabelas</b> .....	vi
<b>Lista de Quadros</b> .....	vii
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas</b> .....	viii
<b>1. Introdução</b> .....	1
<b>2. Ensino Superior no Brasil: trajetória e dinâmica</b> .....	14
<b>2.1 O período colonial e o império (1808-1889)</b> .....	14
<b>2.2 A Primeira República (1889-1930)</b> .....	16
<b>2.3 O Estado Novo (1930-1945)</b> .....	20
<b>2.4 A Segunda República (1945-1964)</b> .....	24
<b>2.5 O Período do Regime Militar (1964-1980)</b> .....	27
<b>2.6 A década de 1980</b> .....	30
<b>2.7 A década de 1990</b> .....	34
<b>2.8 Os anos 2000</b> .....	37
<b>3. A mudança na agenda pública: os elementos do processo</b> .....	64
<b>4. Documentos e Debates: por onde passa a questão da educação superior</b> .....	82
<b>4.1 Documentos Grupo A – Estatal</b> .....	83
<i>4.1.1 Problemas encontrados: o diagnóstico</i> .....	83
<i>4.1.2 O que deve ser feito: o prognóstico</i> .....	88
<i>4.1.3 Metas</i> .....	94
<b>4.2 Documentos Grupo B – Paraestatal</b> .....	98
<i>4.2.1 Problemas encontrados: o diagnóstico</i> .....	99
<i>4.2.2 O que deve ser feito: o prognóstico</i> .....	102
<i>4.2.3 Metas</i> .....	104
<b>4.3 Documentos Grupo C - Internacionais</b> .....	106
<i>4.3.1 Problemas encontrados: o diagnóstico</i> .....	107
<i>4.3.2 O que deve ser feito: o prognóstico</i> .....	113
<i>4.3.3 Metas</i> .....	117
<b>4.4 Documentos Grupo D – Programas de Governo</b> .....	117

4.4.1 Problemas encontrados: o diagnóstico.....	118
4.4.2 O que deve ser feito: o prognóstico .....	118
4.4.3 Metas .....	119
<b>5. Conclusão .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO I: Documentos e suas referências.....</b>	<b>138</b>

## **1. Introdução**

Nos últimos anos vimos uma transformação importante nas políticas para o ensino superior no Brasil com a realização de investimentos federais importantes que multiplicaram instituições e as distribuíram pelo território nacional, ampliaram o número de vagas acompanhadas de instrumentos que possibilitaram o ingresso, nas instituições públicas federais, de um contingente de alunos egressos da base da pirâmide social (alunos pobres, negros, moradores de regiões afastadas e de periferias) que puderam ter acesso a vagas das universidades federais via a grande mudança provocada pelo SiSU, Lei de Cotas, PNAES, e outros instrumentos de teor inclusivo. Essa mudança é um ponto de inovação em uma trajetória do ensino público brasileiro que se mostrou historicamente voltada para um ensino de elite e pouco preocupada com inclusão social.

Olhada em seu conjunto essas transformações formam um amplo complexo de políticas públicas federais, ajustadas ao campo da educação e, nesta, à educação superior. Neste trabalho buscamos preencher uma lacuna na literatura que estuda o tema do ensino superior, procurando identificar por quais caminhos a política de expansão do ensino superior público brasileiro (em especial fase do entorno do REUNI) encontrou a temática da educação superior como mecanismo de inclusão social e enfrentamento de desigualdades materiais e simbólicas. Ou seja, que elementos do contexto nacional e internacional permitiram que a questão da inclusão entrasse na pauta da agenda pública.

O ponto de partida desta dissertação é reconhecer a forte transformação do ensino superior público universitário, no entorno do REUNI, destacando a adoção de uma perspectiva inclusiva, democratizante no acesso a bens públicos estratégicos (como educação) e, ao mesmo tempo, como mecanismos de correção de assimetrias sociais e culturais. Para dar conta da pesquisa, que procura identificar as influências ideológicas (tomadas como “pensamento estruturado e politicamente orientado político-social”), foram utilizados como fontes de pesquisa: documentos institucionais do governo federal brasileiro (como projetos de lei, pronunciamentos, planos de secretarias e ministérios, portarias, entre outros); documentos ligados a instituições paraestatais (que funcionam cotejando o Estado, mas não sendo propriamente parte dele); documentos de organismos internacionais que tangenciam o tema da educação superior, bem como programas de governo das eleições majoritárias de 2002 - para identificar elementos que explicassem a mudança de contexto que colocou como imprescindível a implementação de políticas públicas para as universidades federais e seu foco na questão inclusiva.

Identificamos na literatura três movimentos que balizam e formam o pano de fundo dessas transformações: i) a mudança no padrão de desenvolvimento para o modo informacional – entendido como o paradigma da sociedade do conhecimento, no qual, o conhecimento se torna a forma de geração de valor, e assim, centros e unidades produtoras de conhecimento (como as IES, principalmente aquelas que desenvolvem pesquisa – as universidades, no caso brasileiro) se tornam equipamentos estratégicos do desenvolvimento; ii) a trajetória dos direitos, com a onda direitos sociais – na qual a educação ganha *status* de direito social, transformando-a como um dever do Estado e; iii) o momento novo-desenvolvimentista no Brasil que retoma o protagonismo estatal com a missão de fazer inclusão com equidade, o que significa que as políticas desenvolvidas nesse período estão dentro do marco inclusivo.

Como resultado, mapeamos quatro debates importantes que, juntos, formam uma constelação de influências na agenda pública de discussão e difusão de ideias que forjam a base para a implementação dessas políticas.

Entendemos também que há um campo teórico importante que desde meados do século XX tem apontado transformações relevantes na marcha dos direitos, no modo de produção e no papel do Estado que vão se conformando em torno da ideia de lugar estratégico da educação (principalmente do ensino superior) em especial a necessidade de atuação estatal para garantir o acesso aos grupos mais fragilizados.

### *A marcha dos direitos*

A partir da noção da educação enquanto um direito da população e um dever do Estado, a questão da atuação estatal para garantir o acesso ganha espaço na agenda pública, principalmente a partir da década de 1950.

A literatura aponta que o marco da trajetória dos direitos passa do marco civil para o político e do marco político para a o chamado direitos sociais (MARSHALL, 1967), em um movimento que expressa uma “menor ou maior” atuação e intervenção do Estado. No caso dos direitos sociais, foi graças ao papel importante – senão fundamental – do Estado que se alcança a implementação, com expressão forte como no Estado de Bem-Estar como indicado por Esping-Anderson (1990). Ainda considerando Marshall, a democracia é ressignificada a partir do século XX deixando de ser uma ideia revolucionária do século XIX para ser a palavra de ordem do século seguinte<sup>1</sup>, reforçando a democracia enquanto valor universal, que, ao se unir com a maior distribuição do poder político (advindo da onda dos direitos políticos) levou à busca pelos direitos sociais, a um patamar nunca antes visto, dentre eles [diretos sociais], a

---

<sup>1</sup> Ideia proposta por Immanuel Wallerstein e citada no texto de Santos & Avritzer (2002).

educação aparece como um “direito-dever<sup>2</sup>” social capaz de, dentre outras coisas, promover a emancipação e a cidadania política<sup>3</sup>. Isso se reflete na declaração universal dos direitos humanos, de 1948.

Mais recentemente, análises apontam que estamos caminhando dos direitos sociais para um estágio de direitos culturais, simbólicos ou difusos, os quais indicam que passamos a resolução de desigualdades (no sentido socioeconômico) para o plano cultural, de lutas e reivindicações identitárias. Para Tourraine (2005), essa mudança se deu a partir do fim da sociedade industrial e, conseqüentemente, o fim de categorias como classe social fez com que emergisse o cultural como esfera onde se dariam os conflitos contemporâneos.

Nesse sentido, percebemos que a questão da educação enquanto um direito social e um dever do Estado passa a ser o mote, principalmente a partir dos anos 1950 (pós-declaração dos direitos humanos de 1948). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 no artigo 6º coloca a educação enquanto um direito social, ou seja, deve ser garantido pelo Estado a todos aqueles que não têm meios de prover por si próprio. Em complementação, no capítulo específico da educação, o Art. 206 aponta que a União deve exercer capacidade supletiva para garantir a o acesso à educação, inclusive a educação superior. O marco legalista não é o suficiente para colocar em prática as políticas para o ensino superior em seguida à aprovação da constituição, o que aponta haver outros fatores incutidos nessa mudança de abordagem.

### *Padrão de desenvolvimento*

---

<sup>2</sup> No caso brasileiro, a educação como direito-dever aparece já na constituição brasileira de 1934. Este trabalho não se debruçará na trajetória dessa ideia, mas abordará a definição mais recente, como ela aparece na constituição de 1988, bem como no documento de Educação para todos de 1990.

<sup>3</sup> Ver Regonini (1998).

Por padrão de desenvolvimento entendemos que há, segundo o momento histórico, um padrão econômico de geração de valor. Podemos delinear rapidamente assim como Castells e Cardoso (2005) três momentos importantes de mudança do padrão de desenvolvimento que vão do Modo Agrário para o Modo Industrial e, finalmente para o Modo Informacional. O primeiro pode ser caracterizado pela disposição de que a geração de valor está no uso da terra, ou seja, a multiplicação daquilo que é investido é dado pela produção agrícola, por exemplo, uma semente de milho quando plantada origina um pé de milho com várias espigas que contém inúmeras outras sementes o que leva a um ciclo exponencial da cultura. O segundo, o modo industrial aponta que a geração de valor está na manufatura realizada na indústria, pois, a partir da transformação da matéria-prima pela divisão do trabalho, é possível produzir muitos itens (que tem valor agregado) em tempo reduzido, o possibilitaria custear a produção e ainda fazer processo de acumulação.

Por fim, o modelo informacional credita a geração de valor às atividades e produtos surgidos do conhecimento. Dado que o processo de fabricação pode ser copiado indefinidamente é elemento de inovação que daria a vantagem competitiva necessária ao processo de acumulação, a partir de novos produtos, ou aprimoramento dos existentes, colocando essas empresas na frente do ciclo de inovação.

Assim, entre o Modo Agrário e o Industrial a automação dos processos, a fábrica, a produção em série foram a forma pela qual se produzia acumulação de capital, a tecnologia era, portanto, uma ferramenta possível utilizada para obter maior produtividade.

Já entre o modo Industrial e o Informacional, a tecnologia se transforma no próprio processo de geração de valor. Assim, segundo Castells e Cardoso (2005) os marcos históricos na crise do petróleo de 1970, a crise do Welfare State pós Segunda

Guerra e a Guerra Fria, o modelo de desenvolvimento que se desencadeou (o que pode ser chamado de 3ª Revolução Industrial) elegeu a produção de conhecimento por meio da técnica, tecnologia e informação que impactou tanto na forma operacional da produção de valor, e que também impacta nas relações sociais adjacentes ao processo produtivo bem como nas relações de materialização das ações políticas.

Mas, cabe nos questionarmos: as grandes mudanças apontadas tanto na trajetória dos direitos quanto no padrão de desenvolvimento impactaram na questão da educação superior? Quanto a transformação do padrão de desenvolvimento, a educação passa a ser um item importante na mudança para o modo industrial, já que, a especialização dada pela divisão do trabalho é item imprescindível para aumento da produtividade tanto em nível operacional quanto no nível do gerenciamento.

A partir da noção da importância do conhecimento para o processo de geração de valor é que se desenvolvem temas de estudo como o campo da Teoria do Capital Humano (TCH) que relaciona a educação como um dos fatores de produção importantes e, portanto, passível de ser considerada um investimento.

A TCH que tem como obra seminal em Schultz (1971, publicação original em 1961), na qual o autor procura explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano. Essa concepção coloca o trabalho humano enquanto um fator de produção (como terra, trabalho e capital, advindos da teoria econômica clássica). Assim, quando o trabalho humano é qualificado pela educação, aumenta-se a produtividade e consequentemente, os ganhos capitalistas. Nessa perspectiva, a educação passa a ser entendida como um investimento que deve seguir as condições de mercado.

A abertura dada pela TCH influenciou uma série de estudos que procuraram relacionar trabalho, renda e escolaridade como a tese desenvolvida por Wolf (2002) na qual analisa escolaridade e renda em países desenvolvidos, ainda que problematize que

escolaridade não necessariamente está relacionada com competência (no sentido de ser o melhor profissional a desenvolver aquele serviço) e que complementado com o trabalho de Bills (2004) pode indicar uma explicação razoável já que neste trabalho o autor procura explicar que a contratação de profissionais mais escolarizados pode ter relação com as credenciais associadas ao profissional, ou seja, nível de escolaridade e lugar de formação pode funcionar como um “atalho informacional” para o empregador.

Teses com previsões mais negativas como de Braverman (1975) que apostou que o processo de automação poderia reduzir progressivamente as qualificações no mercado de trabalho, pois, considerando que há tendência de aumento da escolaridade geral da população ao longo dos anos e que o processo de automação teria um limite em relação à especialização, consequência seria de sobrequalificação das contratações.

Por fim, uma perspectiva específica ao contexto de países em desenvolvimento como da CEPAL através de Echavarría (1974) advogam a ideia de planejamento estatal para a expansão de certos setores educacionais que seriam responsáveis pelo processo de manutenção do crescimento econômico em países em desenvolvimento. Recentemente, no caso brasileiro, o estudo do IPEA (2011) que relaciona investimentos em setores sociais (educação, saúde, habitação) com o retorno em formato de PIB e que atribui a educação (em todos os níveis) o maior retorno, sendo que a cada R\$ 1,00 investido, obtém-se R\$ 1,85 de retorno financeiro.

Já na transformação do padrão de desenvolvimento industrial para o informacional, a utilização do para produção de inovação tecnológica é o elemento responsável pelo processo de acumulação de capital, e, portanto, o *locus* da produção de valor estaria em centros de pesquisa e desenvolvimento que, no caso brasileiro estão, historicamente, ligados às Universidades Públicas<sup>4</sup>. Dados do Ministério da Ciência e

---

<sup>4</sup> Há exceções, como Universidades privadas que tem centros de pesquisa (como as unidades da PUC por exemplo) e também alguns centros de pesquisa como as Agências Paulistas de Tecnologia do

Tecnologia<sup>5</sup> mostram que em 2010, do total de pesquisadores (234.797) 42.000 ou 18% estavam no setor empresarial, o restante, de alguma forma estava vinculado às instituições governamentais, fossem elas de ensino ou sem fins lucrativos.

Assim, a vantagem comparativa está no uso competitivo do conhecimento e das inovações tecnológicas, transformando o conhecimento no pilar da riqueza de um Estado. Associado a isso, a produção do conhecimento está cada vez mais rápida. A contar do início da era cristã, a primeira vez que todo conhecimento registrado dobrou de tamanho, levou 1.750 anos, a próxima duplicação demorou 150, a seguinte, 50 anos. A partir do ano 2000, estima-se que todo o conhecimento produzido se duplica a cada 2 anos e a projeção é que em 2020 seja de 73 dias (BERHEIN e CHAÚÍ, 2008).

A educação formal, principalmente aquela capaz de contribuir com a produção do conhecimento ganha lugar destaque no modo de desenvolvimento informacional, sendo o papel da Universidade<sup>6</sup> de fundamental importância nesse processo, com destaque aos seus efeitos sociais, abrindo espaço para debates sobre as novas funções e papel da universidade no mundo contemporâneo - como apresentado por Santos (1997); Berhein e Chauí (2008) e também sobre os dilemas de financiamento e cooptação de Universidade pelo mercado com em Sobrinho (2005).

Estudos recentes como de McMahon & Oketch (2010) e Rego et alii (2013) apontam que a educação superior possibilita acesso a uma cesta de benefícios que vão além de benefícios de mercado (como renda e produtividade), passando por benefícios privados e coletivos não-mercadoológicos. Entre os benefícios privados não mercadoológicos (aqueles que atingem o próprio indivíduo ou seus familiares) são

---

Agronegócio (APTA) no estado de São Paulo ou a Fundação Joaquim Nabuco (FUNAJ), mas que invariavelmente estão vinculadas com o setor público.

<sup>5</sup> [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br) Acessado em 01/02/2015

<sup>6</sup> Existe todo um debate ligado à sociologia da educação sobre os tipos de instituição e suas respectivas funções. Ao estudar a situação específica do Brasil, focamos nas Universidades o nosso foco. Para um debate sobre tipos de IES sob a ótica da Ciência Política, ver NUNES (2012); CEPÊDA (2014;2012); MARQUES e CEPÊDA (2012); PAULA e LAMARRA (2011).

elencados:

- i. Melhoria na própria saúde;
- ii. Melhoria na saúde das crianças e cônjuges da família;
- iii. Melhoria no desenvolvimento cognitivo das crianças;
- iv. Maior longevidade;
- v. Famílias de tamanho menor (menor índice de natalidade/fecundidade);
- vi. Melhor gerenciamento e administração da economia doméstica.

Esses benefícios estão relacionados diretamente com uma melhor qualidade de vida e também podem variar na intensidade (maior ou menor grau dos benefícios) de acordo com o local de formação, área de formação e nível educacional.

Entre os benefícios sociais não-mercadoológicos associados à educação superior, estão aqueles que atingem ao coletivo da sociedade, ou seja, são aqueles compartilhados entre os membros da sociedade, independente do nível de ensino do indivíduo. Entre eles estão:

- i. Melhorias nas instituições cívicas da democracia;
- ii. Melhoria nos direitos humanos;
- iii. Estabilidade política;
- iv. Maior expectativa de vida;
- v. Menor desigualdade;
- vi. Redução dos níveis de pobreza;
- vii. Menores taxas de homicídio;
- viii. Menores taxas de crimes contra a propriedade;
- ix. Decréscimo dos custos prisionais;
- x. Menor poluição da água;
- xi. Menor destruição das florestas;

xii. Maior capital social;

xiii. Novas ideias para pesquisa e desenvolvimento (inovação tecnológica).

Vemos que as mudanças no padrão de desenvolvimento afetam o lugar da educação formal, especialmente da educação superior de forma que as instituições, especialmente aquelas que têm pesquisa e desenvolvimento assumem lugar privilegiado.

#### *A educação, os direitos sociais e o bem público*

Até esse ponto abordamos duas grandes transformações em termos sociais e econômicos associadas à educação superior: a primeira ligada à marcha dos direitos, que segundo a literatura, chega ao século XX com a onda dos direitos sociais, esse, especificamente coloca a educação como um direito social e por extensão um bem público; a segunda ligada às mudanças no padrão de desenvolvimento ao longo do tempo levou a sociedade do modo agrário ao modo industrial e, mais recentemente, ao modo informacional e que impactou tanto a forma como a produtividade e o processo de acumulação são feitos, bem como na forma com que as pessoas se relacionam e mais ainda no lugar da educação (especialmente a superior).

Podemos entender direitos sociais como aqueles que são inerentes à coletividade, assim, são entendidos como suplantado ao direito individual. No caso da educação enquanto um direito social, ela é entendida como algo que deve estar disponível para o conjunto da sociedade. A noção de direitos sociais é consolidada com a Declaração Mundial dos Direitos Humanos promovida pela ONU em 1948.

A educação enquanto um serviço público ou um bem público pode ser definida como algo que deve estar disponível a todos os membros de uma coletividade. Em 1998, a Declaração redigida na Conferência Mundial sobre a Educação Superior

organizada pela UNESCO, pauta a discussão sobre a educação superior ser um bem público que deve estar acessível a todos pautada em critérios de igualdade.

No Brasil a discussão o caráter de bem público da educação superior se fortaleceu principalmente criando um reduto teórico em oposição ao que se tem tratado como mercantilização da educação (SOBRINHO, 2013). Embora não sendo o foco deste trabalho, cabe sabermos que a dimensão da educação superior enquanto um bem público e garantida pelos direitos sociais mobilizou o debate na direção de como fazer essa realidade acontecer.

### *O papel do Estado e a estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil*

Ainda falta abordarmos o lugar do Estado nesse desenho, em especial no caso brasileiro, em que o Estado tem uma longa trajetória de envolvimento e intervenção.

Nesse sentido, “o Estado em ação” (SOUZA, 2013) passa a ser parte importante no contexto da garantia dos direitos sociais e também da promoção do que a literatura tem chamado de *empowerment* ou *capabilities* (SEN 2000; 2011). Nos textos “*Desenvolvimento como liberdade*” e “*Uma ideia de justiça*” Amartya Sen chama atenção para a seguinte questão: mais importante do que promover o desenvolvimento a partir do incentivo ao mercado de modo genérico (paradigma econômico), é a promoção das liberdades substantivas<sup>7</sup> que são garantidoras de desenvolvimento (também econômico) e qualidade de vida. Assim, o Estado teria um papel fundamental na promoção da liberdade, do empoderamento e das capacidades<sup>8</sup>.

Ou seja, a atuação do Estado enquanto meio para por em prática políticas sociais pode ter sua ação classificada em dois sentidos, o da proteção social e o da promoção

---

<sup>7</sup> O autor usa o termo liberdades substantivas como contraponto à liberdade formal.

<sup>8</sup> O argumento completo pode ser acompanhado em: SEN, A. Mercados, Estado e oportunidade social. IN: SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

social. O primeiro, ligado a resguardar os indivíduos de mal-estar trazido pela sociedade de mercado como desemprego, velhice, morte do provedor e outros, a segunda, ligada a garantia mais equitativa de acesso a recursos escassos (IPEA, 2011). No debate entre políticas sociais e Estado de Bem-Estar, Draibe (2003) indica que houve uma rotação no qual a relação entre política econômica e política social sai da demarcação de gasto social, ou seja, necessário para o conjunto da população, mas ainda assim um gasto, para a dimensão da política social como promotora do crescimento econômico, dando *status* de investimento.

Quando trazemos a discussão para o Brasil recente, ainda temos outro fator importante: o atual modelo *novo-desenvolvimentista* que a literatura tem apontado como corrente nos últimos dez anos e que tem como premissa a “transformação produtiva com equidade social” sendo uma terceira alternativa aos seguintes paradigmas: 1) estado forte, mercado fraco; 2) mercado forte, estado fraco. A terceira alternativa está em estado e mercados fortes (SICSÚ; PAULA; MICHEL 2007 p. 509). O novo-desenvolvimentismo é um modelo, mas também uma estratégia política de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010; DINIZ, 2012); sendo assim, pode ser utilizado como meio pelo qual as diversas dimensões societais – empresários, *staff* governamental, intelectuais e trabalhadores – podem construir a nação e promover desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Além disso, conforme Cepêda (2012), o que orienta a estratégia *novo-desenvolvimentista* é um diagnóstico calcado no problema fundamental da desigualdade, este, por sua vez, inexistente ou subalternizado na agenda de questões da onda anterior, do velho desenvolvimentismo<sup>9</sup>. Assim, além do referido diagnóstico, temos em curso, nos últimos 10 anos, o que a referida autora chama de *engenharia democrático-*

---

<sup>9</sup> A literatura sobre nacional-desenvolvimentismo é grande, indicamos a leitura de Cepêda (2012) para entender a relação entre “novo” e “velho desenvolvimentismo”.

*inclusiva* que representa um movimento de maior duração (do que, por exemplo, uma política de governo) e com capacidade de modificações profundas na estrutura econômica e social brasileira, no longo prazo, a partir da ação adotada pelo Estado.

Nesse contexto, a educação, em termos gerais, aparece como: 1) parte integrante dos direitos sociais, sendo que garanti-la passa a ser um dever estatal; 2) falar em *empowerment* ou *capabilities*, é trazer como base a educação e; 3) a educação está tangenciando o desenvolvimento desde o nacional-desenvolvimentismo, sendo mais recentemente, colocada em lugar estratégico no projeto *novo-desenvolvimentista*.

Portanto, a questão da educação superior tem lugar tem papel extremamente importante como o lugar estratégico para formação intelectual/profissional, bem como teria capacidade de promover um cenário de desenvolvimento.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma:

Além dessa introdução que buscou recuperar os marcos teóricos que apontam o cenário sob o qual a pesquisa foi desenvolvida, temos mais quatro capítulos.

No capítulo 2 apresentamos a trajetória da educação superior no Brasil a partir da abordagem da sua *capacidade inclusiva*: como se deu o atendimento à demanda em cada período e se houve políticas para a educação superior (público ou privado), procurando confrontar ao final com as políticas mais recentes do campo. No capítulo 3 apresentamos as bases teóricas e documentais que balizam o aspecto metodológico desta pesquisa. No capítulo 4 apresentamos os resultados encontrados a partir dos documentos selecionados e analisados, onde buscamos mapear os debates que aconteceram em torno da mudança linguística e conceitual que estão na base das políticas da primeira década do século XXI. No capítulo 5 apresentamos as conclusões dessa pesquisa.

## **2. Ensino Superior no Brasil: trajetória e dinâmica**

O ensino superior no Brasil tem por volta de duzentos anos de duração, sendo relativamente recente se compararmos com países de colonização espanhola (que contam com mais de trezentos anos) ou com países europeus que contam com tradições de mais de 700 anos. No caso brasileiro as Instituições de Educação Superior (IES) tiveram uma trajetória própria, com alguns percalços e que conformou a existência da multiplicidade de instituições e instrumentos que formam o Sistema de Educação Superior (SES) atualmente.

Nesse sentido, apresentamos nesse capítulo uma revisão da trajetória histórica do ensino superior brasileiro buscando descrever a dinâmica da trajetória por meio da comparação de três itens: a) qual a função do ensino superior no período (quem é atendido, que tipo de profissionais se busca formar); b) quais políticas públicas foram aplicadas ou desenhadas para o ensino superior (e os efeitos das políticas) e; c) prever o tipo de cobertura a partir da noção dada por Trow (1973) de sistemas de elite, de massa e universal.

### **2.1 O período colonial e o império (1808-1889)**

A partir dos estudos de Cunha (1980) as primeiras IES - Instituições de Ensino Superior datam de 1808 junto com a chegada da família real portuguesa em fuga da

ofensiva de Napoleão. No período foram criadas escolas superiores<sup>10</sup> como a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (posteriormente transformada em Escola Central e Escola Militar de aplicação), cursos médicos-cirúrgicos na Bahia e no Rio de Janeiro, um curso de Economia Política (comandado por José da Silva Lisboa), um curso de Química na corte e um de Agricultura na Bahia e a missão francesa de 1820 teve como consequência a criação da Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil e Como apoio a criação do Museu Real, Jardim Botânico e da Biblioteca Pública de Portugal (ROMANELLI, 1986).

No período entre 1808 e 1889 foram fundados 19 cursos de graduação entre carreiras médicas, engenharia e artes distribuídos em alguns poucos lugares e mantidos com recursos do império.

O projeto educacional de cursos superiores isolados esteve a serviço dos interesses das elites, que detinham o poder político e econômico na sociedade brasileira, demonstrado por um mecanismo institucional de política de dependência, instaurado no Estado colonialista. De um lado, visava-se à cultura profissional; de outro, enfatizava-se o sentido liberal de profissões socialmente prestigiadas. Organizava-se com o objetivo principal de transmitir a cultura elitista, constituindo-se, assim, numa forma de alienação cultural, afastado que estava das questões decisivas do contexto nacional. (COELHO e VASCONCELOS, 2009, p. 3).

O propósito da criação desses cursos superiores durante o período foi a formação de uma elite aristocrática que compunham a Corte. Ao fim do século XIX havia 24 estabelecimentos de educação superior com 10.000 alunos dentro de uma população de 1.557.724<sup>11</sup> pessoas de 20-24 anos, ou seja, 0,64% da população.

---

<sup>10</sup> Cursos não teológicos, já que havia anterior a esse período cursos para formação de jesuítas (ROMANELLI, 1986).

<sup>11</sup> Dados do Anuário Estatístico do Brasil (1908 – 1912).

Precisamos considerar o contexto do período, a taxa de analfabetismo atingia por volta de 70%<sup>12</sup> da população e que dado o contexto político e econômico, os letrados iriam assumir papel importante após a proclamação da República, pois havia necessidade de ocupação de cargos públicos para administração do Brasil.

**Tabela 1** - Cursos de educação superior fundados no Brasil entre 1808 e 1889

<b>Instituição</b>	<b>Curso</b>	<b>Início do funcionamento</b>	<b>Município/UF</b>
Universidade Federal da Bahia	Medicina	08/03/1808	Salvador/BA
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Medicina	05/11/1808	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Eng. Civil	01/01/1811	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Escultura	12/08/1816	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Gravura	12/08/1816	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Pintura	12/08/1816	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Arquitetura e Urbanismo	23/11/1820	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal da Bahia	Farmácia	08/03/1832	Salvador/BA
Universidade Federal de Pernambuco	Direito	15/05/1827	Recife/PE
Universidade Federal de Ouro Preto	Farmácia	13/05/1839	Ouro Preto/MG
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Música	21/01/1847	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Odontologia	14/05/1856	Rio de Janeiro/RJ
Universidade Federal de Ouro Preto	Eng. Minas	13/11/1875	Ouro Preto/MG
Universidade Federal da Bahia	Agronomia	03/03/1877	Cruz das Almas/BA
Universidade Federal da Bahia	Artes Plásticas	06/03/1877	Salvador/BA
Universidade Federal da Bahia	Teatro	07/03/1877	Salvador/BA
Universidade Federal da Bahia	Odontologia	09/03/1879	Salvador/BA
Universidade Federal de Pelotas	Agronomia	14/03/1888	Capão do Leão/RS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Eng. Metalúrgica	01/03/1889	Porto Alegre/RS

\* Nomes das instituições elencados são referentes aos nomes adotados atualmente pelas instituições  
 Fonte: INEP (2004) *apud* COELHO E VASCONCELOS (2009).

## 2.2 A Primeira República (1889-1930)

No campo intelectual a Proclamação da República coloca o problema de definir a identidade do nacional e seu lugar dentro da ordem mundial. Em termos de ação prática esse período tem forte economia agrário-exportadora, mas que apresenta o problema da deterioração dos termos de troca e a desestabilização a partir da crise de 1929 que corrobora para o debate vocação Industrial x vocação Agrária [Carone (1973; 1977); Bielschowsky (1988); Ianni (1992)].

<sup>12</sup> Ibidem.

A década de 1920 foi muito frutífera nesse debate que incluiu a adoção de políticas para a educação, podendo ser destacados três projetos para a educação protagonizados pelo grupo dos Nacionalistas, da Igreja Católica e o grupo que posteriormente seria conhecido como Escola Nova (GUMIERO e ZAMBELLO, 2014).

A partir da constituição de 1891 é possível ser criadas instituições de ensino superior privadas. Até a proclamação da República havia 14 instituições, entre 1891 a 1914, Cunha (1980) aponta que foram criadas mais 27 instituições isoladas e que eram basicamente confessionais católicas ou laicas criadas pela elite agroexportadora ou a incipiente elite industrial.

Já nesse período, conforme estudo de Santos & Silveira (2000), a maior concentração das matrículas estavam no Sudeste. Eram 6.735 matrículas no ensino superior no país em 1908, estavam distribuídas de forma que 45,61% estavam no Rio de Janeiro, 15,98% no estado de São Paulo, 13,35% na Bahia, 9,49% em Pernambuco, 7,05% em Minas Gerais e 5,54% no Rio Grande do Sul.

Desde a vinda da família real até a penúltima década da Primeira República não houve preocupação, por parte do governo central, em criar Universidades no Brasil (ainda que houvesse algumas iniciativas), o que se buscava era formar profissionais necessários tanto para cargos estatais quanto para as elites locais. A trajetória brasileira, diferentemente dos países colonizados pela Espanha, não tentou a constituição de Universidades (lá na Espanha sob gestão da Igreja Católica), mas Instituições isoladas de educação (aqui com influência da Igreja na criação, mas não gestão e regulação).

Ao longo do século XIX, a Coroa manteve a tradição portuguesa do monopólio do ensino superior, resistindo à pressão da Igreja para a criação de estabelecimentos católicos. O sistema expandiu-se muito lentamente e, no final desse período, que termina com a Proclamação da República, em 1889, não havia mais de 24 escolas de formação profissional, todas de iniciativa da Coroa e independentes da Igreja. Foi a disseminação das ideias positivistas entre as lideranças

republicanas que, no final do século, contribuiu para abrir o sistema a outras iniciativas que não as do governo central, inclusive ainda dentro do modelo de escolas, isoladas com base, destinadas à formação de profissionais liberais (DURHAM, 2005, p. 4).

A discussão sobre a criação de uma Universidade no Brasil não ganha repercussão até o início do século XX, pois, o debate entre os intelectuais adotavam a noção de Universidade Medieval, enquanto que as Instituições Isoladas representavam o “futuro” do ensino superior.

Entre liberais e positivistas havia visões diferentes sobre a questão universitária. Os liberais defendiam a criação da universidade que teria como missão a preparação de uma elite capaz de desenvolver e incentivar as aspirações da população. Já os positivistas entendiam que a ela tinha sido subvertida como aponta Teixeira Mendes, citado por Cunha (1980):

A ciência não lucra com semelhante criação, porque a ciência nasceu sem privilégios, e perseguida também. A proteção só serviu para profaná-la, aplicando-a contra os interesses sociais e em proveito de retrógrados e anarquistas. O país também não lucra: primeiro porque a Universidade vai consumir um capital enorme, melhor aplicado na elevação dos proletários; segundo porque vai dificultar a propagação da doutrina regeneradora, seja ela qual for; terceiro porque ataca a liberdade de pensamento; quarto porque aumenta o parasitismo burguês. (Teixeira Mendes apud Cunha, 1980, p. 90).

De 1808 a 1889 foram apresentados um total de 42 projetos de universidade, sendo que nenhum deles foi aprovado. Teixeira (1989) considerava que esse ranço em relação à Universidade se devia a uma noção medieval, e que, a noção moderna (a chamada Universidade Humboldtiana de 1810) ainda era desconhecida.

A concepção de Universidade Humboldtiana se pauta na junção entre ensino e pesquisa esta segunda, a partir da consolidação da ciência e do método científico. Além disso, entendia que a finalidade da universidade é suscitar o enriquecimento moral da Nação e do indivíduo.

uma vez que, a ciência tem como principal característica a eterna busca e o desenvolvimento da ciência é tarefa essencial da universidade, essa relação fez com que, a partir dessa época, o estabelecimento de universidades fosse tomado como de fundamental importância para o desenvolvimento moral, científico e tecnológico de qualquer nação (PEREIRA, 2012, p. 51).

Mesmo a adoção de ensino e pesquisa dentro da instituição universitária, não significa que haja um modelo homogêneo, a literatura aponta que há pelo menos dois: o modelo idealista (também conhecido como alemão) e o funcionalista (modelo francês).

O modelo alemão está baseado na educação voltada para a formação do intelecto e a pesquisa estaria vinculada aos docentes responsáveis pela criação e a discentes que se integram no cenário e com total autonomia de pesquisa que não se submeteria às vontades da sociedade.

Em contraposição a esse modelo, o modelo funcionalista de universidade que parte do princípio da inexistência de fronteiras entre universidade e sociedade, a qual se submete o tempo todo. Nesse sentido a missão da universidade é satisfazer necessidades sociais, “com a função de servir a nação e a finalidade de ser de utilidade coletiva, sociopolítica e socioeconômica” (PEREIRA, 2012, p. 49). Esse modelo francês de universidade tem como missão deixar a “torre de marfim” acadêmica e imbricar-se de tal forma com a sociedade que a sua função passa a ser o atendimento dos imperativos sociais.

Ao fim do período da Primeira República é que, sob a égide da universidade moderna é que a primeira instituição é criada no Brasil. A Universidade do Rio de Janeiro que é a soma de três escolas já existentes: a Escola de Engenharia, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito. Efetivamente não houve aproximação dessas escolas nesse momento. O movimento que organiza e dispõe de projeto político para a URJ e para as criadas posteriormente está inserido na atuação do Estado Novo.

### 2.3 O Estado Novo (1930-1945)

O período datado como Estado Novo foi a tomada de poder a por Getúlio Vargas, a princípio de forma provisória, mas que por acirramento de forças levou a um golpe em 1937 e ao fechamento do regime.

Teve início o nacional-desenvolvimentismo que nessa fase se pautou na política de substituição de importações que procurava impulsionar a indústria nacional.

A educação superior se pautou, em sua maioria na formação de profissionais liberais e a incipiente universidade que buscava a formação de uma elite intelectual brasileira.

Três universidades criadas no período têm projetos políticos definidos e que visavam em maior ou menor grau fazer a passagem para o padrão Humboldtiano. As universidades criadas são todas de iniciativa estatal e ainda que seja fato importante, notamos, ao final do período, o início do crescimento do setor privado em ritmo lento.

Com base na noção de universidade moderna a década de 1920 se pautou no debate suas funções na sociedade. Elas não seriam apenas instituições de ensino, mas centros de saber desinteressados e:

deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento. Produção essa que deveria procurar responder às necessidades sociais mais amplas e ter como preocupação tornar-se expressão do real, compreendida como característica do conhecimento científico, mas sem a falácia de respostas prontas e acabadas (FÁVERO, 2006, p. 19).

A primeira Universidade criada foi a Universidade do Rio de Janeiro (transformada em Universidade do Brasil em 1937), outras vieram no mesmo conforme a tabela:

**Tabela 2:** Universidades e data de criação das primeiras instituições

<b>Universidade</b>	<b>Data de criação</b>
Universidade do Rio de Janeiro	1920
Universidade de Minas Gerais	1927
Universidade Técnica do Rio Grande do Sul	1932
Universidade de São Paulo	1934
Universidade do Distrito Federal	1935-1939

Fonte: Barreyro (2008)

As Universidades do Rio de Janeiro (depois alterada para Universidade do Brasil), São Paulo e do Distrito Federal tem projetos políticos próprios que em maior ou menor grau estão ligados às funções dadas pela Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1929 na publicação “O problema Universitário Brasileiro” e são a) pesquisa; b) formação de profissionais; c) disseminação de cultura e da ciência bem como a difusão de ciência nova (FÁVERO, 2006).

Nesse sentido a Universidade do Rio de Janeiro foi criada como a justaposição de escolas já existente, não tendo a princípio nenhum projeto associado (SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA, 1984) ainda que Fávero (2006) aponte que a criação da URJ seja fruto de um combate do poder central contra tentativas de criação de universidades estaduais como a do Amazonas em 1909, a de São Paulo em 1911 e a do Paraná em 1912, todas frustradas.

Em 1930 com a chegada de Getúlio Vargas no poder, a Educação Superior ganha contornos de centralização. Em 1931 é criado o Ministério da Educação e da Saúde Pública que, entre outras coisas, cria um sistema Federal de Educação Superior a partir do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 (vigorou até 1961 quando a LDB/61 o substituiu).

Assim, ao desenhar o projeto da Universidade do Brasil, o governo de Vargas e o então Ministro da Educação Gustavo Capanema intentam em colocar a Universidade como padrão de qualidade nacional do ensino superior para as outras instituições. Para

Schwartzman, Bomeny e Costa (1984) havia quatro pilares do projeto: a) a própria concepção de universidade centrada na faculdade de filosofia e letras; b) o planejamento físico do espaço e a construção da cidade universitária; c) a constituição da faculdade de filosofia e letras e d) a constituição de novas faculdades. E, além disso, Capanema previa uma universidade pública que deveria ser frequentada por todos os estudantes de qualquer lugar do país que por mérito alcancem uma vaga e que a matrícula e a permanência deveriam ser gratuitas (FÁVERO, 2007).

A universidade federal deve constituir-se um ativo centro de pesquisas científicas, de investigações técnicas, de atividades filosóficas, literárias e artísticas, de estudos desinteressados de toda sorte que a situem e definam como a mais alta expressão de nossa cultura intelectual (Brasil, MESP, 1935<sup>13</sup> p. 29 *apud* FÁVERO, 2007).

A criação da Universidade de São Paulo em 1934 está vinculada a uma necessidade identificada pelo governo paulista de criação de uma elite que iria reconquistar o lugar de liderança que foi perdida na revolução constitucionalista de 1932, sendo aparentemente é um ranço deixado pela derrota (SCWARTZMAN, BOMENY E COSTA, 1984; JACKSON, 2007).

Outros autores como Cardoso (1982) apontam que o projeto da USP é de mais longa duração e tem relação com a chamada Comunhão Paulista que congregava políticos do antigo partido republicano paulista (PRP) e do partido democrático (PD) além de intelectuais e membros vinculados à mídia. Exemplo clássico é o *Inquérito sobre a Instrução Pública em São Paulo* de 1926 feito por Fernando de Azevedo a pedido do jornal Estado de São Paulo.

Este inquérito trouxe uma das bases para a política educacional do grupo, que culminará na “campanha pela Universidade” e na própria fundação da Universidade de São Paulo, em 1934. A criação da

---

<sup>13</sup> BRASIL. MES/Ministério da Educação e Saúde Pública. *Plano de Reorganização do Ministério da Educação e Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.

Universidade de São Paulo é um projeto político ideológico de construção de uma nova sociedade democrática, baseada na ciência e na alta cultura e liderada por uma elite intelectual nela formada (MAIA, 2011, p. 2).

A Universidade do Distrito Federal (UDF) que teve curta duração (1935-1939) foi projeto idealizado pelo então Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal Anísio Teixeira que tinha como princípio tirar o isolamento dos intelectuais brasileiros bem como funcionar como centro de irradiação de cultura e liberdade. A liberdade aqui é no sentido da autonomia universitária, pois, no período que se constitui a UDF, o Estado Novo liderado por Getúlio Vargas e a ideia de centralização do ensino tinha a premissa da subordinação ao governo central. No período também se identifica a influência da Igreja Católica como apontado por Schwartzman, Bomeny e Costa (1984). Fundamentalmente o resumo do projeto universitário pode ser descrito como

A Universidade que se inaugura tem como preocupação preparar quadros intelectuais e acabar com o isolamento denunciado. De acordo com as palavras de Anísio, à Universidade cabe destruir esse isolamento, porque a ela compete socializar "a cultura, socializando os meios de adquiri-la". A identidade de processos, a identidade de vida, e a própria unidade local fará com que nos cultivemos, em sociedade. "Que ganhemos em comum a cultura" (TEIXEIRA, 1936, p. 129). E insiste: "o isolamento e o autodidatismo nacionais fazem-nos incoerentes, paradoxais, irritadiços e extravagantes. A opinião intelectual de um país é o reflexo de seus meios e de processos de cultura. A universidade nos vem dar disciplina, ordem, sentido comum e capacidade de esforço em comum" (Ib.: 130) (FÁVERO, 1996).

Além da criação das primeiras universidades o período também é marcado pelo crescimento do setor privado na educação superior, Durham (2005) aponta que em 1933 44% das matrículas e 60% das instituições estavam no setor privado num total de 33.723 estudantes matriculados, em 1948, o total era de 48% das matrículas numa população de 40.975 estudantes.

**Tabela 3:** Evolução das matrículas na educação superior entre 1933 e 1945 nos setores público e privado

Ano	Público		Privado		Total
	N	%	N	%	
*1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975

\* 1933 é o primeiro ano que se tem dados oficiais sobre a educação superior no Brasil  
Fonte: Durham (2005)

No período, a maioria das matrículas está no ensino superior público, mas a maioria das instituições está no setor privado, como podemos observar na tabela:

**Tabela 4:** Evolução do número de estabelecimentos privados 1933-1945

Ano	N	%
1933	265	64,4
1935	259	61,7
1940	293	62,5
1945	391	63,1

Fonte: Sampaio (2000, p. 46)

Isso se deve ao fato de ainda subsistirem muitas instituições pequenas e isoladas de formação de mão de obra profissional e que não tinha associado no seu currículo a pesquisa.

Em 1950 havia 4.984.555 de pessoas residentes no Brasil com idade entre 20-24 anos e um total de matrículas de 48.999 o que representa 0,98% da população. Levando-se em consideração que em 1950, 50%<sup>14</sup> da população acima de 15 anos era analfabeta.

## 2.4 A Segunda República (1945-1964)

Nesse período a retomada da democracia pós-ditadura Getulista, o aprofundamento do período nacional-desenvolvimentista, agora com a implementação da indústria pesada nos anos 1950 e o aumento da taxa de urbanização reconfiguraram a situação política, econômica e social. Essas transformações também impactaram no

<sup>14</sup> IBGE – Séries estatísticas.

lugar da educação superior no Brasil uma vez que a necessidade de mão de obra especializada e o aumento da pressão via classe média emergente.

Nesse sentido, aponta Schwartzman (1988) que não houve necessariamente uma expansão do ensino, mas sim um ajustamento da demanda principalmente por meio de federalização de instituições de ensino privadas.

Foram criadas no período 18 universidades públicas federais a partir do processo de federalização de instituições isoladas que se agruparam. Foram também criadas 10 particulares (DURHAM, 2005) sendo 9 religiosas, 8 católicas e 1 presbiteriana (SOARES, 2002).

O número de matrículas cresceu mais de três vezes entre 1940 e 1960, sendo que prevaleceu a maioria no setor público.

**Tabela 5:** Evolução das matrículas totais e por setor entre 1940 e 1960

Ano	Público		Privado		Total
	N	%	N	%	
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975
1950	-	-	-	-	48.999
1954	37.740	58,4	26.905	41,6	64.645
1955	41.897	57,7	30.755	42,3	72.652
1956	40.297	51,2	38.362	48,8	78.659
1957	41.454	52,1	38.051	47,9	79.505
1958	46.911	55,5	37.570	44,5	84.481
1959	49.041	56,0	38.562	44,0	87.603
1960	51.915	55,7	41.287	44,3	93.202

Fonte: Sampaio (1991) e Durham (2005)

**Tabela 6:** Instituições de educação superior em 1945 e 1964

Ano	Universidades	Estabelecimentos Isolados
1945	5	293
1964	37	564

Fonte: Barreyro (2008)

A criação das universidades no período foi fruto da conglomeração de instituições isoladas de ensino e que segundo Durham (2005) acabaram, por falta de

professores especializados, incorporando docentes de forma improvisada, em sua maioria profissionais liberais que atuavam na área e bem como faltava interesse na busca por informações sobre outros sistemas de ensino e universidades.

O inchamento desse sistema, sem fiscalização e normativas gerou a partir da década de 50 a luta por uma reforma e autonomia, mas que não se restringiu somente a essa pauta.

Todo esse período, especialmente a partir da década de 1950, é marcado por intensos conflitos sociais e um crescente envolvimento dos estudantes universitários em diversas lutas políticas, nas quais é forte a presença de diferentes partidos e militâncias de orientação marxista. De fato, a modernização e a expansão capitalista do período agravaram a situação da população rural nas regiões de economia mais tradicional e colocaram em evidência a profundidade das desigualdades econômicas, sociais, políticas e educacionais do país, criando um clima de agitação social generalizada. Os temas que sensibilizaram e mobilizaram os estudantes não foram apenas os do ensino superior, mas incluíram as lutas contra o imperialismo, o capitalismo e o latifúndio; e a favor do nacionalismo, do desenvolvimento, da erradicação do analfabetismo, da reforma agrária e de tudo que fosse popular (DURHAM, 2005 p. 201-202).

A constituição de 1946 já indicava a necessidade de construção de uma lei orgânica da educação, essa, porém, levou 13 anos para ser aprovada quando em 1961 a Lei 4.024 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) é aprovada.

Em 1962 foi constituído o Conselho Federal de Educação que passou a regulamentar e fiscalizar a criação de novos cursos superiores e o credenciamento/recredenciamento dos existentes.

Em 1960 havia 6.237.920<sup>15</sup> pessoas com idade entre 20 e 24 anos e 142.386 matrículas no início do ano de 1964<sup>16</sup> estimando-se assim que por volta de 1,5% dos estudantes no período estavam vinculados à educação superior (AMARAL, 2013).

---

<sup>15</sup> Séries Estatísticas IBGE.

<sup>16</sup> Anuário Estatístico de 1966 – IBGE.

## **2.5 O Período do Regime Militar (1964-1980)**

Já no começo do governo de Goulart (1961-1964), a instabilidade de coalizões no legislativo levou a uma polarização exacerbada e a diminuição de decisões, a chamada paralisia decisória. Ainda como tentativa de remediar a situação, o então presidente, renomeava constantemente cargos administrativos como forma de moeda de troca, o que não funcionou como escape à crise que deu origem ao golpe de 1964 (SANTOS, 2003).

No campo econômico vemos a transformação (e o seu auge, durante a década de 60) do projeto de industrialização do Brasil, com isso, a geração de empregos, o crescimento das cidades e o início do milagre econômico (FURTADO, 2007).

Em meio ao clima da Guerra Fria, os Estados Unidos ofereceu ajuda sistemática aos países Latino Americanos tendo em vista o estancamento do canal de possíveis países alvo da União Soviética. Para isso, lançou mão de diversos programas de ajuda, no Brasil – com a anuência do Regime Militar - a cooperação abrangeu várias áreas, entre elas a educação superior o chamado acordo MEC-USAID (United States Agency for International Development). Esse acordo fomentou mudanças no formato como a universidade no Brasil estava organizada.

Em 1966, o professor Rudolph Atcon elaborou um relatório sobre a situação das universidades onde apontava que o sistema deveria estar organizado em sintonia com o mercado, visando a formação de mão-de-obra qualificada para tal fim, além de propor assessoria àquelas instituições que se interessassem visando uma reorganização administrativa.

Em 1968 foi aprovada a Lei da Reforma Universitária (Lei 5.540/68) que estabeleceu uma série de mudanças que se aplicavam às instituições federais, porém,

por depender de recursos públicos, as instituições privadas também incorporaram essas mudanças.

As mudanças previstas pela reforma universitária incorporaram itens que vieram do relatório elaborado em 1966 como a ênfase na eficiência e produtividade e a defesa da autonomia e produtividade, mas a discussão sobre a função da universidade não se limitou a sua estrutura e funcionamento. Nesse sentido o movimento estudantil nomeadamente pela UNE contribuiu de forma importante para o debate (ainda que pós 1968 esse grupo tenha sido perseguido sistematicamente pelo regime em vigor)

Entre as demandas eles:

incluíam a luta pela reforma e democratização do ensino, a abertura da universidade ao povo mediante a criação de cursos acessíveis a todos (alfabetização, mestre de obras, líderes sindicais etc.) e a criação de escritórios de assistência jurídica, médica e odontológica para prestar serviços às classes menos favorecidas. Nas propostas relativas aos problemas pedagógicos e acadêmico-administrativos, os estudantes marcaram sua presença com reivindicações de autonomia universitária, regime integral para o trabalho docente, abolição da cátedra vitalícia, melhoria da formação dos professores, participação do corpo docente (BOMENY, 1994).

O maior ganho da UNE segundo Fávero (2006) foi a capacidade de revelar a situação de demanda que empurrava o sistema no sentido da expansão.

A partir de 1968, com o resultado do milagre econômico a necessidade de mão-de-obra aumentou e, conseqüentemente a pressão por vagas. Nesse sentido, as instituições privadas foram se expandindo no atendimento dessa demanda principalmente na periferia de grandes metrópoles e em cidades de médio porte no interior dos estados mais desenvolvidos (SOARES, 2002).

Há que se considerar que no embate entre estudantes de universidade públicas e privadas, regime militar, a intervenção americana na forma do acordo MEC-USAID

colaborou para que (principalmente por parte dos estudantes das instituições públicas) se criasse um padrão ideal de ensino superior:

O modelo de ensino superior que se articulou nesse clima de exaltação revolucionária tem servido de parâmetro para todas as lutas políticas que se travaram desde então em torno deste problema: ele deve ser ministrado apenas em universidades públicas gratuitas que associam ensino e pesquisa, as quais devem ser autonomamente governadas por representantes eleitos diretamente por professores, alunos e funcionários. Todos os cursos devem ser de graduação plena, com direito a bacharelado ou diploma profissional, que dão acesso a uma profissão regulamentada (DURHAM, 2005, p. 205).

Com o fechamento do regime, extinção da UNE, a punição a professores e funcionários que participassem de atividades hostis, o debate com a sociedade cessou, mas não cessou a necessidade de expansão. Assim, foram tomadas medidas de reforma da Educação Superior Pública (principalmente Universidades Federais)<sup>17</sup> como a eliminação de cátedras vitalícias, introdução do regime departamental, criação da política nacional de pós-graduação. Mas os recursos governamentais não conseguiram fazer a expansão para abrigar o contingente de excedentes (29 mil em 1960 e 162 mil em 1969, segundo Martins [2009]).

Dessa forma, além das mudanças no âmbito público, o momento é marcante por abrir a possibilidade de expansão através do Ensino Superior Privado. Entre 65 e 80, as matrículas no setor privado foram de 142 mil (44%) para 885 mil (64%) (MARTINS, 2009).

Portanto, ao fim do período temos um quadro de rápida expansão do setor privado para atender a uma demanda cada vez mais crescente de uma classe média. O sistema cresce grandemente na região sudeste no segmento não confessional e fora dos grandes centros (BARREYRO, 2008).

---

<sup>17</sup> Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968 e Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969.

**Tabela 7:** Evolução do número de vagas no setor público e privado em 1960, 1965, 1970 e 1980

Ano	Público		Privado		Total
	N	%	N	%	
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.961
1965	182696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286

Fonte: Durham (2005)

De uma perspectiva mais abrangente, o sistema de educação superior brasileiro no período do Regime Militar teve expansão significativa via setor privado (que pela primeira vez ultrapassa o público em cobertura de vagas) no qual o total de vagas disponibilizadas cobre 8,3% do total da população entre 18 e 24 anos (16.599.869).

Durante o período também foram criadas instituições (privadas) no interior de alguns estados, como no caso de Santa Catarina nas décadas de 1960 e 1970 e Goiás na década de 1980, seguindo o movimento do mercado, buscando novos lugares de acordo com a demanda apresentada (BARREYRO, 2008).

## 2.6 A década de 1980

A partir da década de 1980 o cenário político encaminha para o processo de transição para a democracia, caracterizada na “Nova República” em que o momento se tornava propício a revisão de projeto político para formação de um novo pacto societal. Nesse sentido a questão da educação superior aparece muito especificamente como pauta do debate a partir de um estudo desenvolvido a pedido da assembleia constituinte em 1985, chamado “Por uma nova política para a Educação Superior Brasileira”. A Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior, responsável pela produção deste documento, foi instituída pelo Decreto 91.177, de 29 de março de 1985, visando à reformulação da educação superior. O governo do presidente José Sarney

atendeu as demandas de entidades docentes e instituiu uma comissão composta por 24 membros que compunha um quadro heterogêneo quanto à formação, atuação e posições públicas assumidas.

A segunda ponta explicativa importante do período é a questão da hiperinflação que começa a despontar com a crise do petróleo em 1973, se agrava com a segunda quebra em 1979 e adicionando o fato do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista que deixa como legado um abismo social e uma dívida externa, a década tem o famoso apelido de “década perdida”.

Mas, se considerarmos que o período foi importante para a discussão sobre os rumos da educação superior, como indicado em TAVARES (1997) no país tanto no estudo requisitado pela assembleia constituinte, quanto em ações como da “Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior”, também conhecida como “Comissão de Alto Nível” ela produziu princípios que fundamentaram o Programa Universidade Nova de 1985 onde as Universidades buscavam o aprimoramento da graduação, o comprometimento dos cursos de nível superior com a educação básica, o acompanhamento e a avaliação institucional e também garantir a relação sociedade e universidade. No âmbito das Universidades Federais o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES procurou organizar operacionalmente ações para esse grupo de instituições.

Podemos dividir o resultado do período em duas chaves: o setor público e o setor privado.

No setor público, as ideias produzidas no âmbito do GERES e do Programa Nova Universidade, a grande novidade foi a incorporação da extensão enquanto valor fundamental para o ensino universitário. É nesse período que a extensão vira paradigma da “Nova Universidade”

A dimensão socializadora da universidade, que sempre esteve relacionada com as atividades de extensão, era vista a partir de um controle social desenvolvido através da avaliação de desempenho que "sem inviabilizar contudo sua interação com as legítimas necessidades da sociedade", deveria se preocupar ou se proteger "das flutuações de interesses imediatistas", significando não priorizar o "compromisso político-ideológico com as classes populares" que caracterizaria uma "universidade alinhada" e não "de conhecimento", esta sim, modernizante, segundo a ótica dos formuladores (GERES, 1986, p.4 *apud* TAVARES, 1997)

O programa “Nova Universidade” tinha como concepção de universidade como o "centro de elaboração, de formação e de comunicação do saber (...) comprometida com o objetivo estratégico de redução da dependência científica e tecnológica do País (MEC/SESu<sup>18</sup>, 1985, p.7 *apud* TAVARES, 1997), mas que no fundo:

parece ter representado uma estratégia de introduzir o procedimento da negociação de recursos caso a caso, entre as instituições e a SESu - o que, sem sombra de dúvida, aumenta o poder de barganha política do Ministério" (VIEIRA, 1990 p.81-82<sup>19</sup> *apud* TAVARES, 1997).

Em termos quantitativos as universidades federais pouco cresceram, nada em número de instituições, enquanto que o número de vagas foi de 40.000 para 60.000<sup>20</sup> vagas aproximadamente no período. Em comparação, as estaduais (mantidas por sua respectiva unidade federativa) foram de 9 para 30 instituições (MARTINS, 2000).

No campo do setor privado, a dinâmica foi diferente. Para Durham (2005) o problema desse setor foi a estagnação da população concludente do ensino médio que, portanto, população habilitada a ingressar no ensino superior. Durante toda a década de 1980 ficou por volta de 550 mil durante a década toda. Essa população habilitada não seria suficiente para crescimento do setor privado, sendo que, a demanda reprimida para ingresso no setor teria sido atendida na década de 1970. Acreditamos que para além da questão do ensino médio, também citada por Martins (2000), a grande influência da

---

<sup>18</sup> MEC/SESu. **Nova Universidade**: programa de apoio à Educação Superior. Brasília, 1985.

<sup>19</sup> VIEIRA, Sofia L. Universidade Federal nos Anos 80: o jogo da política educacional (tese de doutorado). São Paulo, PUC/SP, 1990.

<sup>20</sup> Anuários estatísticos – IBGE.

crise de hiperinflação impactou negativamente no crescimento das IES privadas, como também impactou na possibilidade da expansão das IES Públicas.

**Tabela 8:** Número de Instituições Privadas, Públicas e Federais entre 1980 e 1989

<b>Ano</b>	<b>Privadas</b>	<b>Públicas</b>	<b>Federais</b>
1980	682	200	34
1981	614	249	34
1982	613	265	35
1983	615	253	35
1984	609	238	35
1985	626	233	35
1986	592	263	35
1987	613	240	35
1988	638	233	35
1989	618	220	35

Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE

De fato, podemos perceber na tabela 8 que houve diminuição do número absoluto de instituições privadas, porém, autores como Durham (2005); Sampaio (2000) e Martins (2000) apontam que as IES privadas, no período, se organizaram para se tornar universidades e, assim, garantirem a autonomia para definição de cursos e vagas sem precisar da aprovação do MEC.

Entre 1980 e 1989 foram criadas 19 universidades privadas, e 45 federações e instituições integradas, sendo que, no mesmo período o número de estabelecimentos isolados caiu de 643 para 579.

Chegamos ao fim do período com o crescimento de 14,5% no número de vagas ofertadas na rede privada (de 277.874 em 1980 para 318.164 em 1989) e de 17% na rede pública (de 126.940 para 148.630) levada pela criação das universidades estaduais. O crescimento das vagas na rede privada se dá após a metade da década (1985 para frente) junto com o movimento de aglutinação das instituições, enquanto que as públicas crescem homogeneamente durante o período, acompanhando a criação das novas universidades públicas estatais.

**Tabela 9:** Distribuição de vagas e instituições na década de 1980

Ano*	Vagas IES Privadas	Vagas IES Públicas
1980	277.874	126.940
1981	278.050	139.298
1982	280.098	141.133
1985	280.098	141.274
1986	292.055	150.259
1987	299.578	147.767
1988	313.946	149.793
1989	318.164	148.630

\* Dados não disponíveis para os anos de 1983 e 1984

Fonte: INEP/MEC

**Tabela 10:** Número de Instituições por natureza e Dependência Administrativa

Ano	Total	Universidades					Federações e Integradas				Est. Isolados				
		Tot	Fed	Est	Mun	Part	Tot	Est	Mun	Part	Tot	Fed	Est	Mun	Part
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	-	1	58	721	18	84	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	-	-	64	745	19	68	79	579

Fonte: INEP/MEC

Ao final da década de 1980 dos 13.191.661 jovens com idade entre 18-24 anos, 11,51% estavam matriculados em cursos do ensino superior. Do total de matriculados, 61,52% estavam na rede privada e 38,48 na rede pública. Dos presentes na rede pública, 51,6% estava em universidades Federais e 48,40% estavam distribuídos em instituições isoladas federais, municipais e estaduais e universidades estaduais, e municipais.

## 2.7 A década de 1990

A crise econômica da década de 1980 adentra até meados da década de 1990, o então Presidente Collor que assume a tarefa de resolver o problema da inflação inercial brasileira a partir, principalmente da premissa heterodoxa assinala, em 1991, planos

para a educação superior pública brasileira. O projeto “Brasil, um projeto de reconstrução Nacional”, também conhecido como “Projetão” apontava para a questão da racionalização dos gastos, pois, acreditava que não faltava dinheiro nas universidades públicas, apenas melhores formas de utilizá-lo (TAVARES, 1997).

Depois do impeachment e com Itamar Franco assumindo o posto até 1993 foi mais difícil levar a cabo o projeto, dado o clima de incertezas. Porém, no que toca a questão do financiamento público para a educação superior, podemos indicar que a extensão começa a se tornar uma espécie de porta para prestação de serviços para empresas e sociedade. Uma das formas dessa prestação de serviço foi de cursos de pós-graduação do tipo *Lato Sensu* que passam a ser consideradas atividades de extensão e seria fonte de receita importante.

A partir do governo FHC em 1994 temos a conquista da estabilidade da moeda e fim da inflação inercial e, a plataforma de atuação do governo no campo da educação passa a ser a garantia da expansão do ensino médio (ABREU, 2010).

Em 1996 a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (já apontada na Constituição de 1988) é aprovada e indica metas para a educação superior como a inclusão de 30% da população entre 18-24 matriculados em cursos de ensino superior. Desses, 40% deveriam ser dentro da rede pública.

Em 1991 a taxa de escolarização (ou seja, a porcentagem de matriculados em relação à população na faixa etária daquele ciclo escolar) era de 58,1% crescendo durante a década de 1990 até alcançar 78,5% em 1999 (COSTA, 2013).

Nesse sentido, o período também foi responsável por colaborar com o aumento da demanda para a educação superior. Para Corbucci (2001) o aumento da procura por processos seletivos de ensino superior não foi somente devido ao maior número de

concluintes do ensino médio, mas também a uma demanda reprimida que agora encontra cenário favorável para ingressar no ensino superior.

Em 1997 o decreto 2306 possibilitou que entidades privadas fossem classificadas como “com fins lucrativos” e “sem fins lucrativos” que na prática, segundo Sampaio (2000) permitiu que as instituições com fins lucrativos aumentassem os rendimentos, bem como adotassem estratégia diferenciada migrando para novos mercados como o Norte e o Centro-Oeste diminuindo a atuação em mercados mais tradicionais como o Sul e o Sudeste, o que colaborou para um processo de desconcentração dessas instituições.

**Tabela 11:** Matrículas em IES Privadas e Públicas e % da população matriculada (1990 – 1999)

Ano	Total Matr.	Matr. Públicas	Matr. Privadas	Pop 18-24	% Pop. Matriculada
1990	1.540.080	578.625	961.455	*19.725.911	7,81
1991	1.565.056	605.736	959.320	19.352.693	8,01
1992	1.535.788	629.662	906.126	*20.000.762	7,68
1993	1.594.668	653.516	941.152	*20.159.958	7,91
1994	1.661.034	690.450	970.584	*20.364.407	8,16
1995	1.759.703	700.540	1.059.163	*20.627.332	8,53
1996	1.868.529	735.427	1.133.102	20.717.961	9,01
1997	1.945.615	759.182	1.186.433	21.070.241	9,23
1998	2.125.958	804.729	1.321.229	21.365.945	9,50
1999	2.369.945	832.022	1.537.923	21.662.151	10,94

\* População Projetada - IBGE

Fonte: Matrículas: INEP/MEC; população IBGE.

É em 1998 que começa a se discutir o Plano Nacional da Educação (que só é aprovado em 2001), com validade de 10 anos e que da mesma forma que a LDB propõe metas para a educação superior de 30% das matrículas da população de 18-24 anos, sendo que 40% dessas matrículas devem estar na educação superior pública.

No fim dos anos 1990 é possível verificar que 10,94% da população estão matriculada na educação superior e desses, 10% estão no setor público.

## 2.8 Os anos 2000

A partir da década de 2000 aumentam o número de ações voltadas para a educação superior, podemos verificar que durante o governo FHC temos o FIES como grande expoente dessa década que, no governo Lula é ampliado. Já a partir de 2003, uma série de mudanças sistemáticas aconteceu de forma que elas estão organizadas como uma rede complementar.

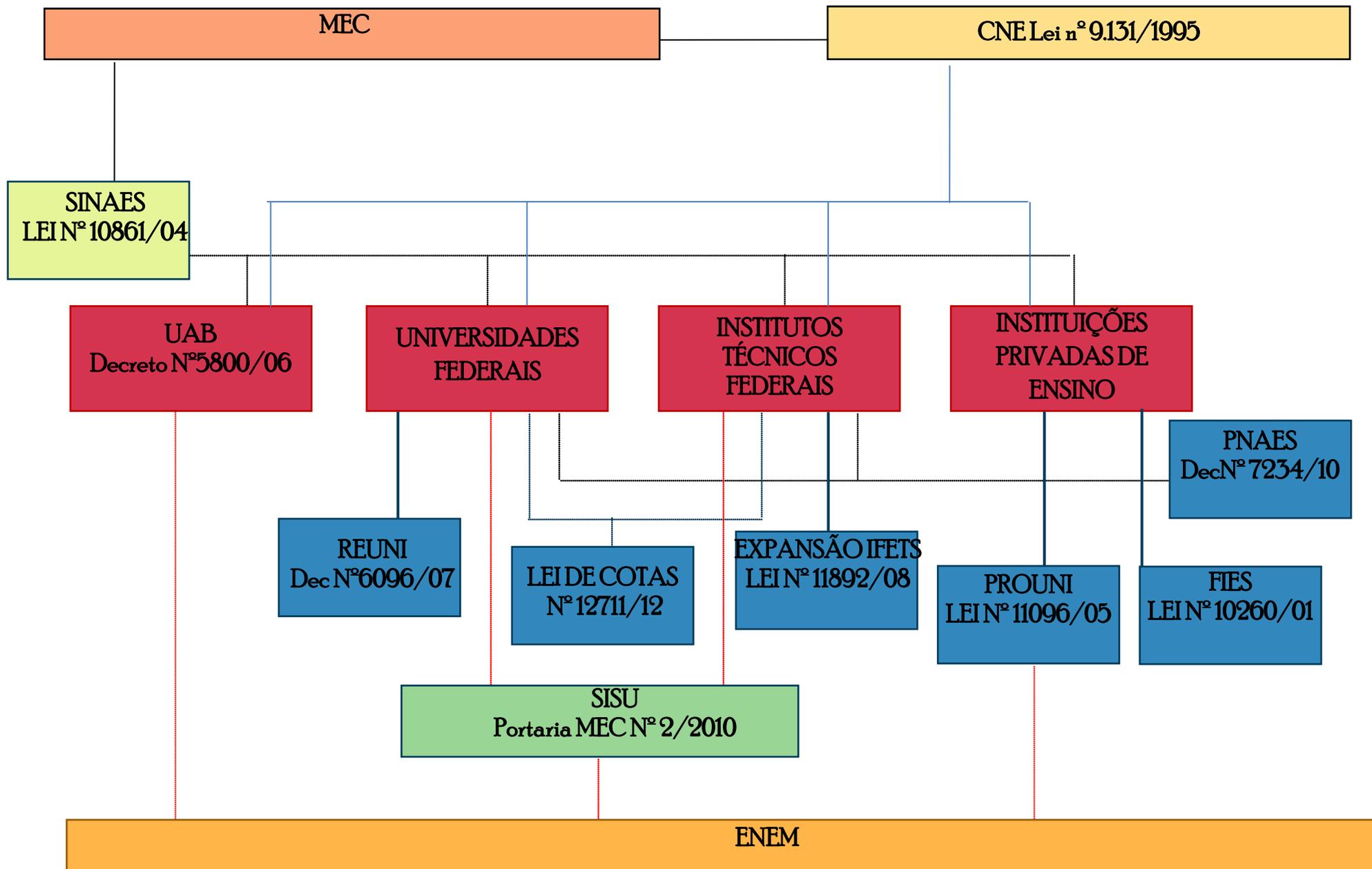
Destacamos na figura 1 o arranjo dessas políticas enquanto um sistema. E passamos abaixo a descrever os pontos desse sistema.

### *Órgãos Federais de Educação*

Entre os órgãos federais de educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) tem atribuição normativa, deliberativa e de assessoramento do MEC, compondo o que a LDB chamou de órgão federal de educação. O CNE está ligado ao MEC, mas que também tem poder de se posicionar, dar pareceres, portarias e normas, no nível da educação superior, isso é feito a partir da Câmara do Ensino Superior. A criação do CNE em 1995 (antigo Conselho Federal de Educação – CFE) que representa um reposicionamento das políticas públicas de educação, além de assumir a função de instância participativa máxima para os problemas da educação no Brasil. Como demonstra Barbosa (2012) a comunidade acadêmica e a sociedade civil tornam-se melhor empoderados para, num ambiente que inova em termos democráticos, discutirem os problemas que envolvam o ensino de todo o país. A ideia da participação da sociedade civil aparece pela primeira vez como prerrogativa do conselho, ainda que as decisões continuassem centradas no Executivo (sociedade civil poderia indicar nomes

para o conselho, que deveriam ser nomeados pelo presidente da República, ainda que apenas metade devesse ser oriunda dessas indicações).

**Figura 1:** Estrutura atual do Sistema Federal de Ensino Superior (SFES)



### *A Universidade Aberta do Brasil*

A Universidade Aberta do Brasil (UAB), formalizada em lei em 2006 e funciona como um articulador de instituições que oferecem cursos de Ensino à distância (EAD). No primeiro ano foram selecionados 292 polos com 190 cursos para 49 IES com oferta de 45.000 vagas (COSTA, 2007). Em dezembro de 2012, o sistema já tinha 249.665 matrículas em 654 polos. No projeto de constituição da UAB foram, prioritariamente, escolhidos cursos na área de formação de professores para educação básica.

O edital foi julgado durante o primeiro semestre do ano de 2006 por uma equipe independente de 12 especialistas em educação a distância nomeados pelo MEC, os quais desenvolveram o trabalho de avaliação orientados por diretrizes estratégicas, principalmente quanto à qualidade dos cursos e dos polos. Os cursos deveriam observar os referenciais de qualidade para a educação a distância da SEED e escolhidos prioritariamente na área de formação de professores para a educação básica (COSTA e PIMENTEL, 2009, p. 77).

### *As Universidades Federais e o Programa REUNI*

As Universidades federais, nesse período foram alvo da política de expansão, o REUNI (Programa de Reestruturação das Universidades Federais). O decreto 6096/2007 lança o programa que contou com duas chamadas, a primeira em 29/10/2007 e a segunda 17/12/2007. No total, 53 das 54 universidades existentes aderiram ao programa. A UFABC, criada em 2005 já adotava as particularidades pedagógicas do REUNI e por isso não participou da chamada.

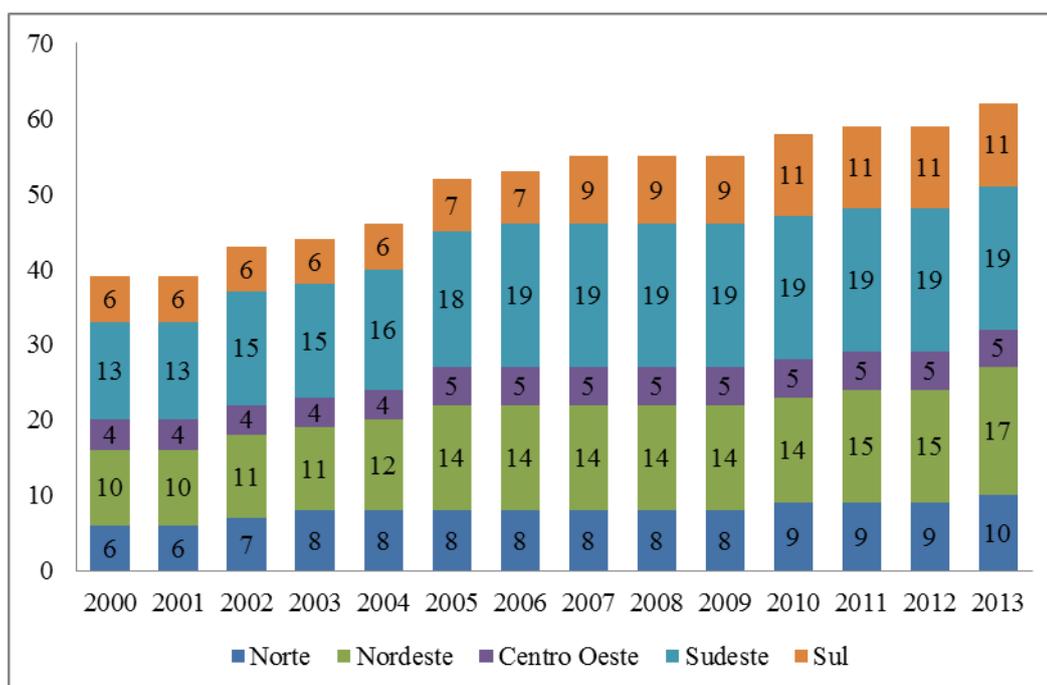
Entre as metas a serem alcançadas estão a meta de 18 alunos por professor, taxa de conclusão de 90% e aumento de 20% nas matrículas em 5 anos.

O programa também contribuiu para a expansão das instituições e das vagas oferecidas. Nesse movimento também aumentou o número de *campi* universitários

promovendo aumento da interiorização das instituições (CEPÊDA, 2014; CEPÊDA 2012; MARQUES & CEPÊDA, 2012).

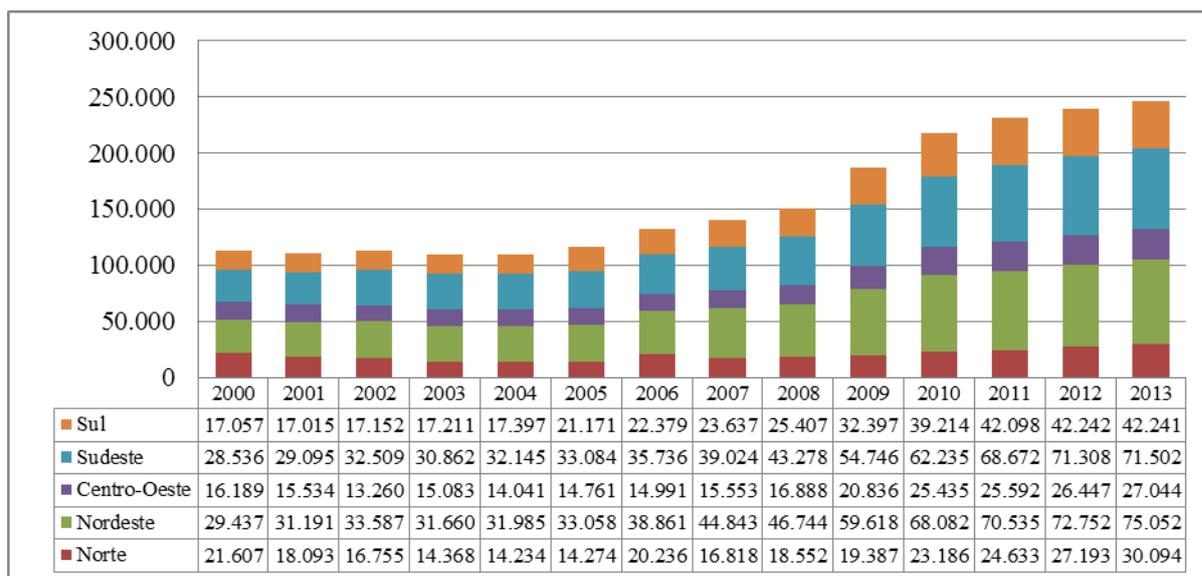
Até 2013 havia 62 UFES distribuídas regionalmente conforme gráfico 1. As UFES começam a ser criadas em 2005, antes do decreto que cria o programa, as instituições criadas estão descritas na publicação “Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil”. Essa publicação, de 2005 traz as universidades criadas com um prospecto de cada uma delas. A publicação circulou em formato de revista e, ainda que não esteja diretamente ligado ao decreto que cria o REUNI, já aponta o início desse movimento.

**Gráfico 1:** Distribuição de UFES por região 2000-2013.



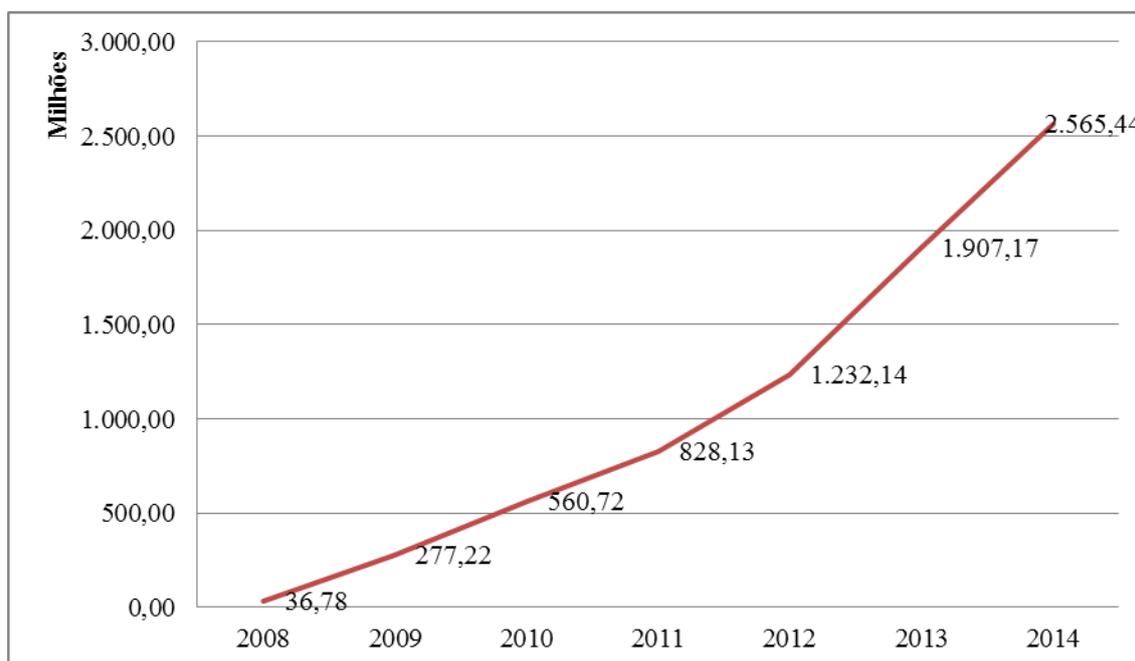
Fonte: INEP/MEC. Elaboração da autora.

**Gráfico 2:** Número de Vagas em universidades federais 2000-2013



Fonte: INEP/MEC. Elaboração da autora.

**Gráfico 3:** Recursos destinados ao REUNI 2008-2014



Fonte: Transparência Brasil. Elaboração da autora.

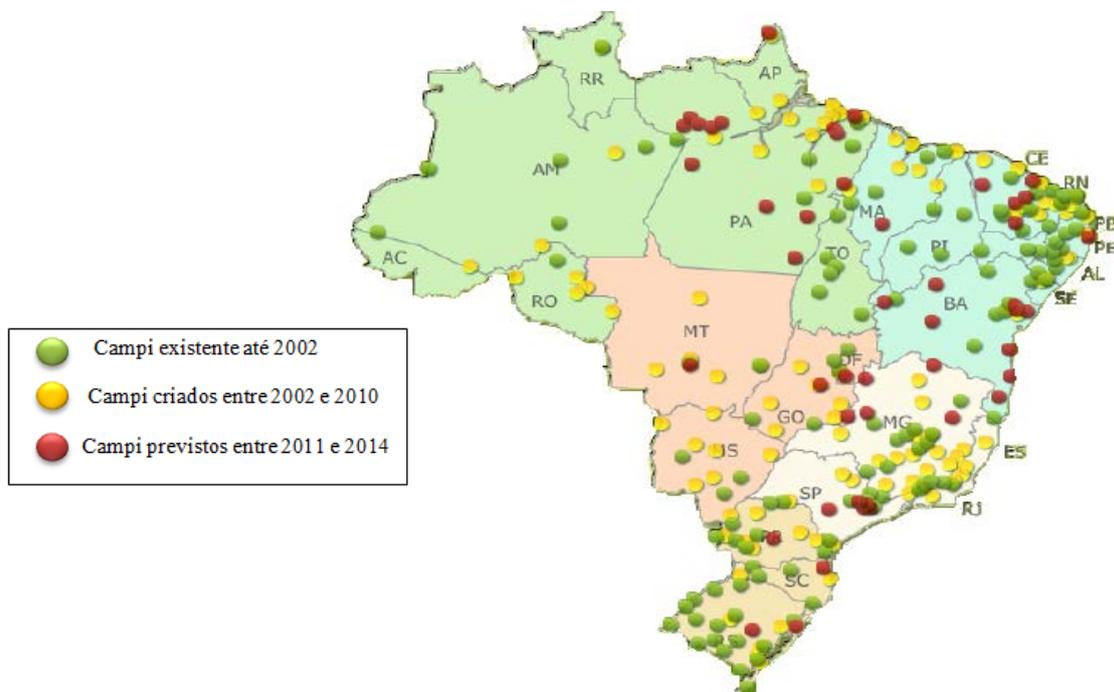
Por consequência, as vagas começam a crescer a partir de 2007, quando do anúncio do REUNI, como podemos observar no Gráfico 2. As vagas crescem em todas as macrorregiões. Destacamos que, em números absolutos foram maior nas regiões

Nordeste, Sudeste e Sul e, não por acaso, dado que essas regiões também são as que têm o maior número de UFES e também são as mais populosas.

Os recursos para o programa começam a ser repassado em 2008, ano de início das ações por parte das universidades que aderiram. Podemos perceber no gráfico 3 a evolução dos repasses ano a ano.

Outra dimensão importante proporcionada pelo REUNI foi a disseminação de *campi* universitários distribuídos em regiões interioranas ou de fronteiras, onde antes não havia presença da universidade. Os *campi* são pertencentes à: i) universidades novas, criadas com um perfil específico, de enclave de regiões vulneráveis como o caso da UFERSA – Universidade Federal Rural do Semiárido, de fronteiras nacionais como a UFES – Universidade Federal da Fronteira Sul, de fronteiras e integração internacionais como a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino Americana e a UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, ii) universidades com projeto pedagógico diferente como a UFABC – Universidade Federal do ABC, UTFPR – Universidade Técnica Federal do Paraná; iii) universidades já existentes que aumentaram a cobertura via expansão de *campi* como, por exemplo, a UFPA – Universidade Federal do Pará com o *campus* de Tucuí, e a UFPI – Universidade Federal do Piauí com os *campi* de Bom Jesus, Floriano e Picos.

**Figura 2:** Mapa da distribuição dos *campi* existentes até 2002, criados até 2010 e previstos até 2014



Fonte: MEC (2013)

### *Os Institutos Federais*

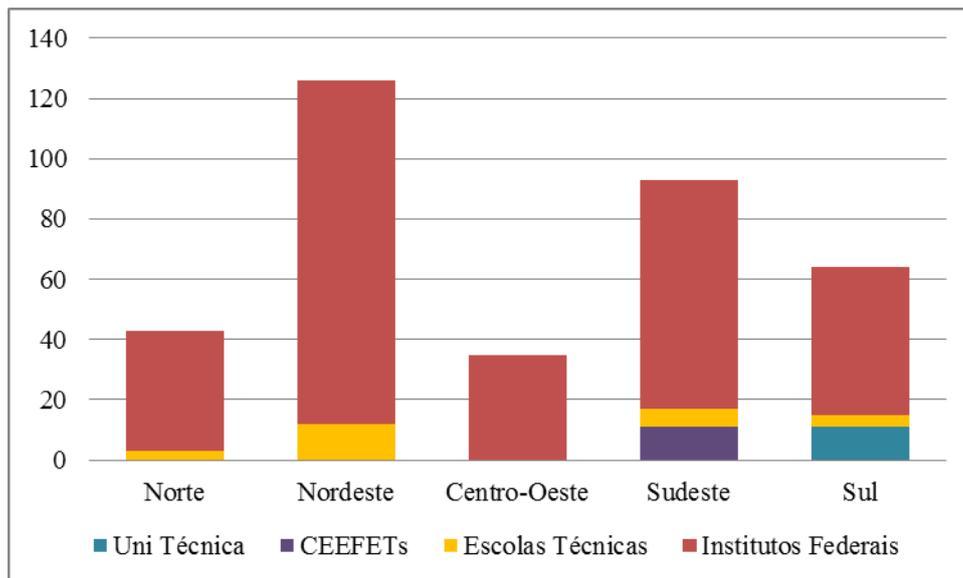
A partir de 2008, a lei n. 11.892/08 reorganiza o sistema federal de educação profissional. Os antigos CEFETs e escolas técnicas federais são agora chamados Institutos Federais de Educação Tecnológica. Esses institutos podem oferecer educação profissional em qualquer nível de ensino (como por exemplo, médio e superior) além também de poder oferecer ensino médio regular.

Além de organizá-los em um sistema, padronizar a forma de entrada, o governo também investiu em novas unidades.

Antes do início da expansão, em 2005, havia 114 unidades entre CEFETs e escolas de técnicas vinculadas às universidades e uma universidade tecnológica (PACHECO, 2011). Os últimos dados consolidados apontam que em 2013 eram 366

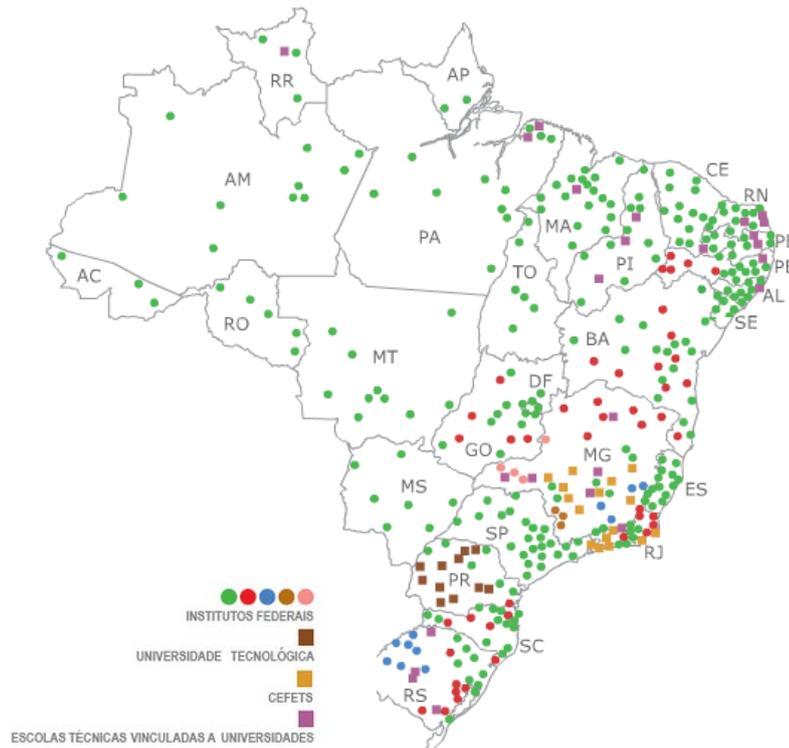
unidades, sendo 314 unidades de Institutos Federais, 11 campi ligados a uma universidade técnica, 16 *campi* de CEFET e 25 escolas técnicas ligadas à universidade (MEC, 2015) distribuídas entre as regiões conforme gráfico:

**Gráfico 4:** Distribuição regional das unidades de educação técnica e tecnológica (2013)



Fonte: MEC (2015)

**Figura 3:** Mapa da distribuição das unidades de educação tecnológica (2013)



Fonte: redefederal.mec.gov.br

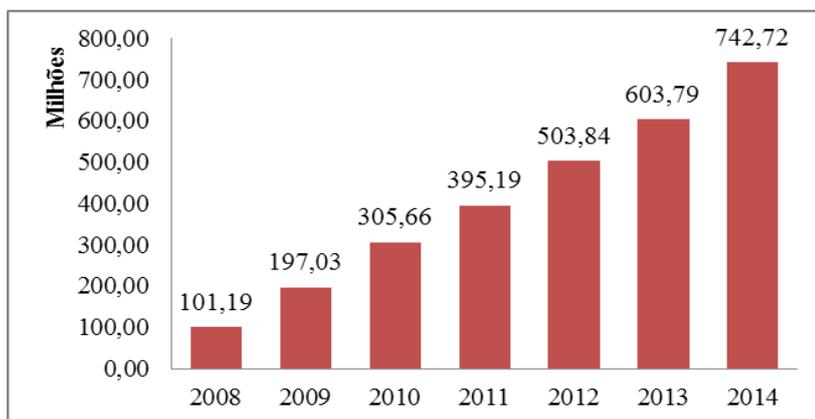
## O PNAES

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) surgiu a partir de uma necessidade identificada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) após a aplicação do Questionário SIPE de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de universidades Federais e apresentou à ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior uma proposta de um fundo para assistência estudantil equivalente a 10% do orçamento anual de outros Custeios e Capital das IFES.

É dada sequência a implementação de uma política compensatória focalizada para redução das desigualdades sociais que refletem nas universidades o que se vê na sociedade em geral considerando as diferenças entre as classes sociais e justificada pela necessidade de universalização do acesso e garantia de permanência (ALMEIDA, 2013, p. 42.)

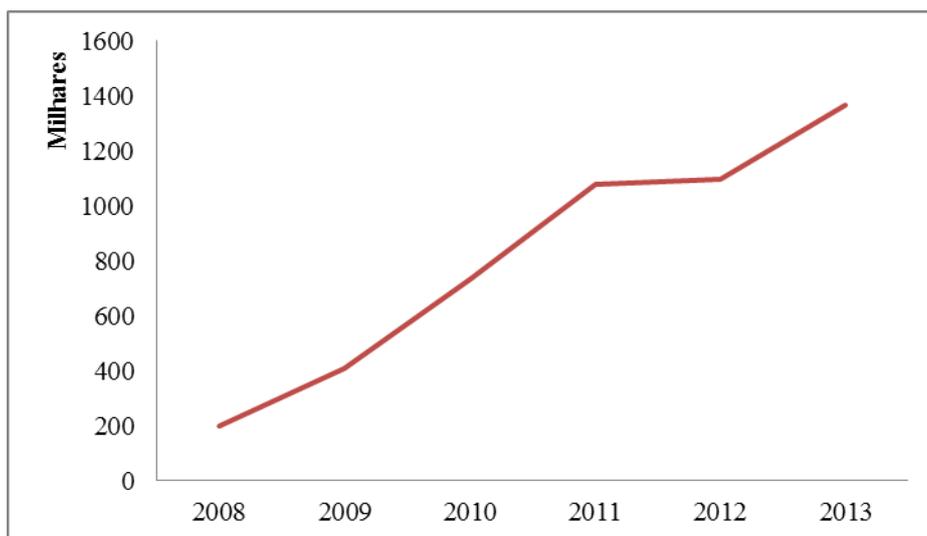
Nesse sentido é que em 2007, a Portaria Normativa n. 39 do MEC estabeleceu a primeira versão do PNAES que foi transformado no Decreto n. 7.234/10 e estabeleceu dez linhas de ação. Para cada UFES é destinado um recurso anual que pode ser aplicado de acordo com as necessidades locais desde que contemplem uma ou mais linhas do Plano.

**Gráfico 5:** Recursos anuais destinados ao PNAES



Fonte: INEP/MEC – Painel

**Gráfico 6: Evolução do número de benefícios (2008 – 2013)**



Fonte: INEP/MEC – Painel

#### *A Lei de Ações Afirmativas*

A Lei de Ações Afirmativas (n. 12711/12) foi regulamentada pelo Decreto 7824 e pela Portaria Normativa 18 do Ministério da Educação e se aplica tanto às Universidades Federais quanto às Instituições Federais de Ensino Superior, Técnico e Médio. À época da lei, 40 das 58 universidades já adotavam algum tipo de ação (FERES Jr, DAFLON, RAMOS e MIGUEL, 2013).

O desenho nacional da política leva em conta o cruzamento entre alunos oriundos de escola pública, renda e etnia, de forma que o pertencimento a mais de uma categoria leva a uma reserva mais específica de vagas conforme figura:

Antes da implementação da Lei, algumas universidades estaduais já haviam iniciado a implementação de ações afirmativas em 2001, as federais passaram a implementar em 2004. Em Paiva (2010) há cenário desse momento histórico.

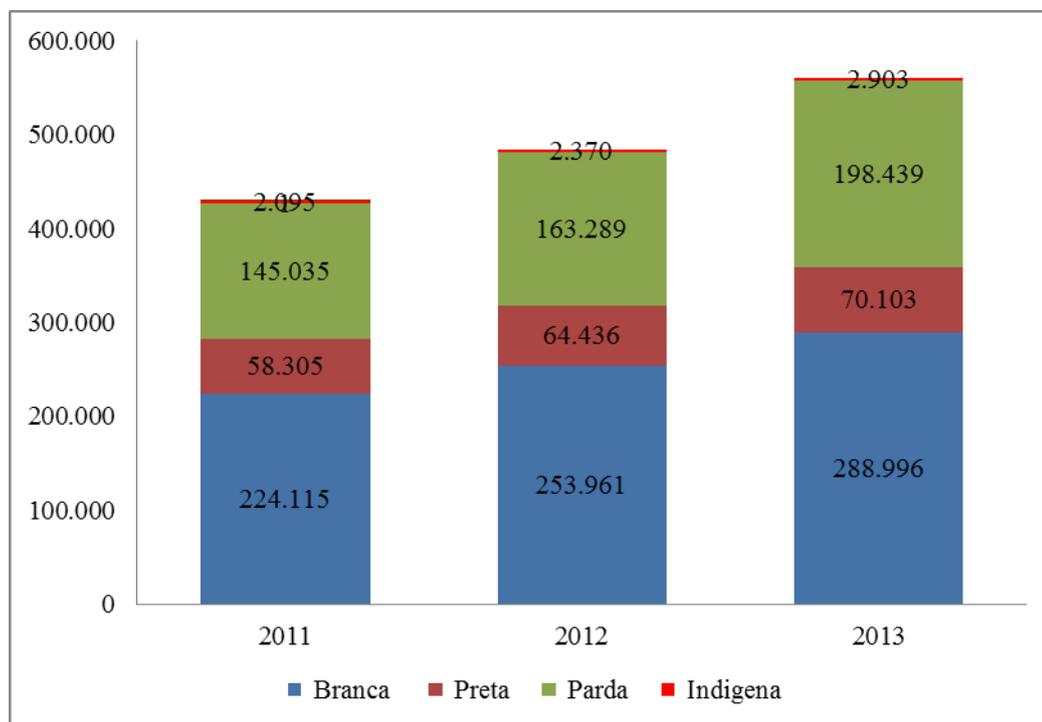
**Figura 4:** Organização da distribuição de vagas de acordo com a lei 12.711/12



Fonte: MEC

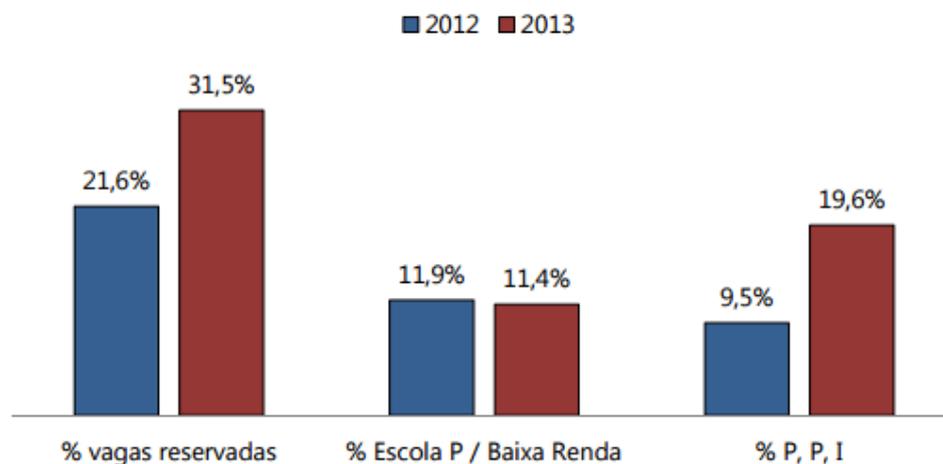
A partir da Lei, temos um incremento no número de matrículas em todas as categorias, como podemos observar no gráfico 7. Segundo estudo apontado Feres Jr, Daflon, Ramos e Miguel (2013) são perceptíveis já no primeiro ano após a lei (sancionada em 2012, mas que passa a valer no vestibular de 2013) a diferença na disponibilidade de vagas para o grupo de Pretos, Pardos e indígenas conforme gráfico 8.

**Gráfico 7:** Evolução do número de matrículas por classificação étnica em instituições federais de ensino superior (2011-2013)



Fonte: Sinopse da Educação Superior (2011, 2012 e 2013)

**Gráfico 8:** Evolução (em %) das vagas reservadas entre 2012 e 2013



Fonte: Daflon, Ramos e Miguel (2013)

## *O ENEM*

O ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, implementado em 1998 como forma de avaliação dos alunos de nível médio (como um provão), passa a ser adotado como forma de ingresso em Universidades Federais a partir de 2009 e junto com o SiSU, Sistema de Seleção Unificada, tem sido hoje o caminho para a entrada na maioria das UFES, bem como os IF's e CEFETS.

No primeiro ano, 40 das 55 universidades existentes adotaram o ENEM como processo seletivo, ou parte dele<sup>21</sup> o restante das universidades estava em processo de adoção para os próximos processos seletivos. A adoção do ENEM como processo seletivo tem como justificativa a alteração do modelo de seleção a partir do vestibular tradicional tanto pelo formato da prova quanto pela possibilidade dos candidatos fazerem apenas uma prova e concorrer em mais de uma instituição.

Ainda que haja problemas a partir de:

O discurso da oportunidade de concorrer em nível nacional, tão enfaticamente defendido pelo MEC e pela mídia, consegue criar uma aparente democratização do acesso, sem levar em consideração a realidade desigual no ensino médio brasileiro. A presidente Dilma Rousseff, em solenidade de posse dos novos ministros, na qual considerou importante buscar os aperfeiçoamentos do ENEM, visto este ser um "instrumento de acesso democrático à educação", considerando ainda que, "democracia não significa que não premiaremos o mérito. Democracia significa acesso à oportunidade" (LUZ e VELOSO, 2014, p. 72)

A adesão dos estudantes ao ENEM vem crescendo anualmente como podemos observar na tabela 12:

---

<sup>21</sup> Informação disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/novo\\_enem\\_lista\\_atualizado21.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/novo_enem_lista_atualizado21.pdf)

**Tabela 12:** Número de participantes do ENEM (1998 – 2014)

<b>Ano</b>	<b>Participantes</b>
1998	157.221
1999	346.953
2000	390.180
2001	1.624.131
2002	1.829.170
2003	1.882.393
2004	1.552.316
2005	3.004.491
2006	3.742.146
2007	3.584.569
2008	4.018.070
2009	4.148.721
2010	4.626.094
2011	5.380.857
2012	5.814.644
2013	7.203.846
2014	8.722.093

Fonte: Painel MEC (2015)

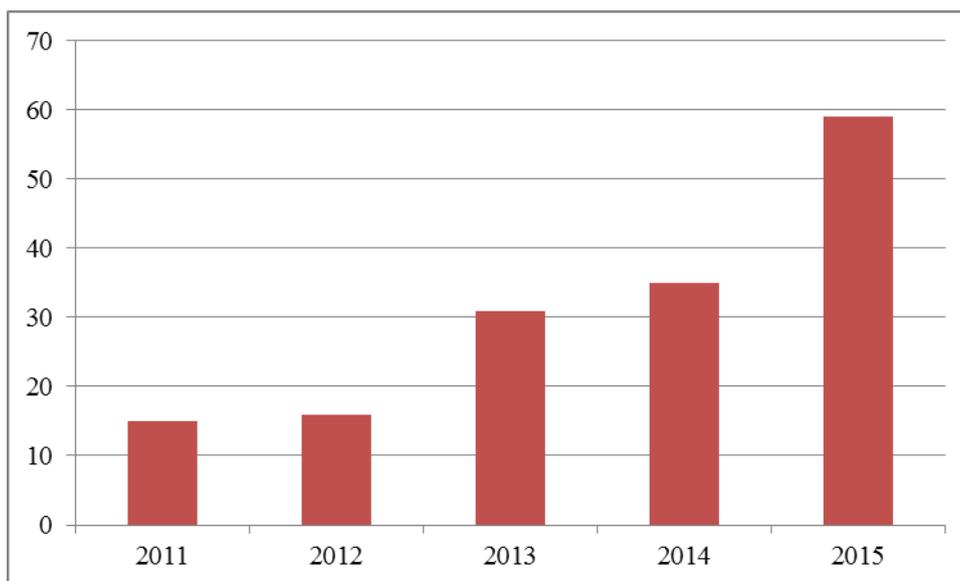
### *O SiSU*

O SiSU – Sistema de Seleção Unificada é parte complementar da utilização do ENEM como processo seletivo. Instituído pela Portaria n. 2 de 2010 do MEC, ele é um sistema onde o estudante pode concorrer simultaneamente em instituições diferentes a partir da sua nota do ENEM. Durante o período que o sistema está aberto, todo dia o ranking é atualizado e o estudante pode acompanhar sua classificação na vaga pleiteada e pode mudar de opção até o último dia. Mas:

Embora o SiSU ofereça oportunidade a todos concorrerem a uma vaga em instituições distante de suas regiões de moradia, o candidato ainda depara com uma situação sempre existente na educação superior brasileira, poucas vagas para muitos inscritos, e agora com um Sistema aberto a todo país esse quadro se mostra mais expressivo e, para além disso, apresenta um quadro de competição e rankeamento entre as universidades, que passam a ser apresentadas pelas mídias como as "mais procuradas" (LUZ e VELOSO, 2014, p. 80)

A participação das UFES vem crescendo ao longo dos anos o que permite acesso a mais vagas para os estudantes pleiteantes.

**Gráfico 9:** Evolução da adesão das UFES ao SiSU



Fonte: Luz e Veloso (2014) para os anos 2011 a 2014, Guia do estudante (2015)

### *O PROUNI*

Para as IES privadas, há duas ações importantes no período. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) que através de isenção fiscal incentiva as Instituições Privadas de Ensino Superior a oferecerem bolsas de 25% a 100% de desconto a alunos provenientes de escola pública e que tenham realizado ENEM de acordo com diretrizes estabelecidas em Lei. Em 2014 foram atendidos 306.726 de alunos, desses, 205.237 tiveram bolsas integrais enquanto que 101.489 tiveram bolsas parciais.

Para participar do PROUNI o estudante deve ter realizado ENEM e atender a um dos requisitos abaixo:

- ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;
- ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola;

- ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola privada;
- ser pessoa com deficiência;
- ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. Nesses casos não há requisitos de renda.

As bolsas integrais estão disponíveis para o candidato que tiver renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para as bolsas parciais de 50%, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

#### *O FIES*

O Programa de Financiamento Estudantil – FIES oferece crédito estudantil a juros baixos e longos prazos de pagamento. Ele foi implementado em 1999 como evolução do Crédito Estudantil (CREDUC). Hoje há uma carência de 18 meses depois do fim do curso para início do pagamento. Entre 1999 e 2013 foram atendidos 1, 16 milhão de beneficiários (Relatório de Gestão, 2013).

#### *O PNE*

O Plano Nacional de Educação Aprovado em 2001 com validade até 2011 aponta, conforme Catani e Oliveira (2003) que há baixa taxa de matrícula da população entre 18 e 24 anos (por volta de 12%) sendo necessário então que seja expandida para contemplar pelo menos 30%. Dado que à época do Plano, 67% das matrículas estavam

no setor privado, o PNE aponta para a necessidade da garantia de qualidade nesse setor do ensino superior.

Destaca a importância das universidades públicas, pois, sendo o *locus* privilegiado da pesquisa, contribui para o desenvolvimento do país e, portanto, é impreterível que se fortaleça o setor público da educação superior.

Também coloca como problema a concentração regional das vagas, sendo que, muitas instituições particulares possuem unidades em regiões mais desenvolvidas.

Entre objetivos e metas para a educação superior, são 35 itens. 23 deles estão relacionados ao problema da oferta da educação superior. Indica que 30% da população 18-24 devem estar matriculadas na educação superior; que o problema da concentração regional das vagas pode ser minimizado por meio da expansão do setor público; também estabelece a necessidade de um sistema de avaliação, credenciamento e credenciamento de instituições; definição de diretrizes curriculares bem como a adoção de políticas que possibilitem o ingresso de minorias, vítimas de discriminação entre outros.

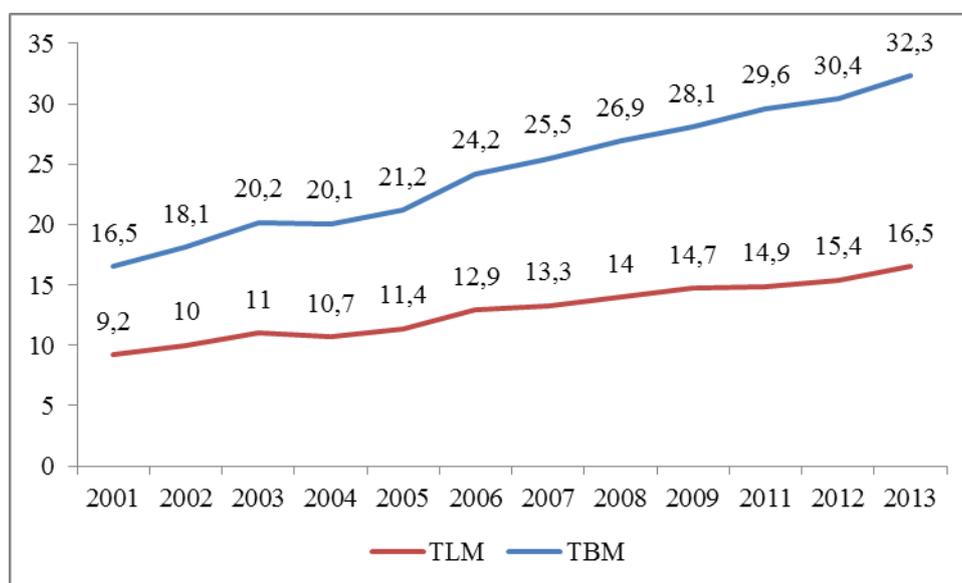
Os itens restantes (24 a 35) estão preocupados com a questão do financiamento e gestão da educação superior como o estabelecimento de um sistema de financiamento para o setor público; apoio para instituições sem fins lucrativos, programa de capacitação para docentes; consolidação para a pós-graduação e pesquisa, ainda participação da sociedade nos conselhos universitários e ainda o desenvolvimento de programas de assistência estudantil para a população vulnerável.

Com o fim do PNE 2001-2011 entrou em discussão o novo plano de metas para a educação que conseguiu ser aprovado em 2014 (Lei 13.005/14), mas que estabelece as metas para o período entre 2011-2010.

Entre as metas da educação superior (metas 12, 13 e 14) estão, a necessidade de expansão da inclusão da população de interesse (18-24 anos) na educação superior (meta 12), sendo que deverão estar matriculados 50% em cursos de graduação e pós-graduação, entre eles, 40% no sistema público; aumentar a qualidade da educação por meio da melhor qualificação do corpo docente, elevando para 75% dos docentes com cursos de mestrado ou doutorado, sendo que os doutores deverão ser 35% desse contingente; aumentar o contingente de estudantes matriculados em cursos de *stricto sensu* nos níveis de mestrado e doutorado, sendo que, anualmente deverão estar matriculados 60.000 em cursos de mestrado e 25.000 em cursos de doutorado.

A partir de dados levantados no Observatório do PNE ([observatoriodopne.org.br](http://observatoriodopne.org.br)), podemos observar como o indicador de taxa de matrícula bruta, ou seja a relação entre o total de matrículas e a população de interesse (18 a 24 anos) que nos dá o potencial da demanda, vem crescendo ao longo dos anos 2000:

**Gráfico 10:** Evolução das taxas líquida (TLM) e bruta (TBM) de matrícula (2001-2013)



Fonte: Observatório do PNE (2015), elaboração da autora.

Como o PNE de 2001 não define se a meta é a partir do cálculo da taxa bruta ou da taxa líquida, não é possível compor a métrica de avaliação. Para o PNE de 2011 há

metas diferentes: i) para a taxa de matrícula bruta, a meta até 2020 é de 50%, já a taxa líquida (que mede a relação entre as pessoas de 18-24 anos matriculadas no ensino superior, em relação ao total de pessoas de 18-24 anos) que desconsidera fatores como demanda reprimida, por exemplo, a meta até 2020 é de 33%, em 2013 o Brasil alcançou 16,5%, conforme Gráfico 10.

### *O PDE*

Em 2007 foi lançado Plano de Desenvolvimento da Educação que, visava dar visibilidade às ações da educação em todos os níveis, no que concerne à educação superior, o PDE aponta:

medidas com as quais o governo espera melhorar o desempenho das instituições educacionais de todos os níveis. Embora mais voltado para a educação básica, o Plano tem, no que concerne à educação superior, duas metas principais: a ampliação do acesso e a articulação entre os programas de financiamento do ensino superior. As universidades federais que abrirem ou ampliarem cursos noturnos e reduzirem o custo/aluno vão ganhar mais verbas. A meta é dobrar o número de vagas (hoje são 580 mil). Outra meta é a articulação entre o Fies e o ProUni, que permitirá o financiamento de 100% das bolsas parciais do ProUni e a quitação da dívida ativa consolidada das instituições de ensino superior. O novo programa pode gerar 100 mil vagas por ano (SEVERINO, 2008, p. 82).

É nesse contexto que o programa REUNI é lançado e, portanto, é comumente associado como um desdobramento do PDE como em Gonçalves (2010) e Teixeira (2013).

Uma dessas ações, em especial teve a capacidade de agregar um conglomerado de outras ações que deram a forma final do desenho das políticas de educação superior atual. O REUNI é esse marco que tem a capacidade de colocar em movimento as principais políticas de democratização de acesso e permanência: a adoção do ENEM enquanto processo de seleção, a ferramenta SiSU, O PNAES e a consolidação da Lei de Ações Afirmativas.

Nesse sentido, enquanto política pública podemos acompanhar a transformação gerada a partir da criação de vagas (Gráfico 2), instituições (Gráfico 1), campi (Figura 2) e distribuição de recursos (Gráfico 3) e os desdobramentos como a adoção do ENEM (Tabela 12), o SiSU (Gráfico 9), o PNAES (Gráficos 5 e 6), a Lei de Ações Afirmativas (Figura 4 e Gráficos 7 e 8).

Nesse sentido, podemos dividir o período entre 2000 e 2013 em três fases distintas:

a) pré-REUNI: nesta fase há a consolidação dos debates em torno da necessidade da expansão do ensino superior e onde dá início a articulação da atuação do governo federal, como os seminários organizados em 2003, a criação de novas UFES em 2005, a organização da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006, bem como ações no setor privado como o PROUNI (2004) e o FIES (2001). A fase vai até a publicação do decreto em 2007.

b) REUNI: essa fase que se inicia com a publicação do decreto abrange toda a implementação dos planos até os primeiros relatórios de avaliação do programa publicados pelo governo Federal em 2009/2010. É nesse período em que vemos a inversão realizada na implementação dos programas nas diversas UFES, o aumento crescente das vagas (conforme gráfico 2) e ainda a reorganização e expansão da rede de ensino técnico e tecnológico federal.

c) a fase pós-REUNI está alocada no bloco temporal que ocorre após 2010 até 2013 quando obtivemos os últimos dados consolidados. Nessa fase observamos a consolidação das políticas para o ensino superior. Com as vagas e as IES criadas, é estabelecida a forma de ingresso por meio do ENEM/SiSU em 2010/2011, a política de permanência estudantil - PNAES e a Lei das Ações Afirmativas (2012) que nos dá o

desenho completo das fases de implementação da política do REUNI e seus instrumentos complementares.

Em termos das diretrizes do REUNI, o trabalho de CEPÊDA (2014) aponta cinco facetas importantes do programa que colocam mecanismos de diminuição da desigualdade e promovem a inclusão e equidade, são eles:

1) **expansão quantitativa:** que amplia o volume e tamanho do SES a partir da criação de IES, oferta de vagas, distribuição dos campi em todo país, configurando um robustecimento da rede de atendimento, como pode ser observado nos Gráficos 1, 2 e Figura 2.

2) **expansão geográfica:** a política age a partir do conceito de *integração nacional*, na qual as IES são criadas o sentido da interiorização indo até regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas, atuando em três frentes: interiorização de IES, vagas e campi nas periferias metropolitanas (ex.: UNIFESP campus Guarulhos e Osasco), em regiões de fronteiras e enclaves estaduais (como a UFFS) e em regiões de fronteira internacional (como a UNILA).

3) **expansão de funções:** as IES passam a ter o foco no desenvolvimento local e sustentável, multicultural e de empoderamento de grupos sub-representados.

4) **expansão de acesso:** utilização de mecanismos de ingresso como o ENEM (tabela 12) e o SiSU (Gráfico 9), bem como o acesso a grupos em situação de vulnerabilidade, regulamentado agora pela Lei de Ações Afirmativas (Figura 4).

5) **ampliação da permanência:** os recursos de custeio de alunos de demanda social foram aumentados tanto de forma direta (fornecimento de bolsa permanência) e indireta (maior atendimento a serviços como restaurante, transporte, moradia. Nesse sentido o PNAES teve papel importante fornecendo recursos para implementação das ações (ver Gráficos 5 e 6).

### *Balanço da trajetória brasileira*

Após fazer a descrição histórica de como a educação superior no Brasil se desenvolveu desde a chegada da família real em 1808 até as mais recentes políticas para a educação superior na década de 2000, há alguns pontos importantes a serem retomados.

A educação superior ao longo desse caminho cheio de percalços até os anos 2000 era, segundo a classificação de Trow (1973) um sistema de elite, ou seja, 15% ou menos da população em idade de matrícula no ensino superior estavam efetivamente cursando. Até 1930 o sistema agroexportador, a alta taxa de analfabetismo, a indústria incipiente são motivos pelos quais não se alcançam taxas maiores. A organização do sistema nesse período se dá por meio de instituições isoladas com prevalência do setor público. Os concluintes são profissionais liberais ou viram funcionários do governo e fazem parte de uma elite extremamente centrada em si mesma.

Entre 1945 e 1964, o cenário político e econômico sofre mudanças, estamos na fase do pós Segunda Guerra Mundial, o Brasil começa a fase da indústria pesada como parte da sua política de substituição de importação. No campo teórico, a questão da educação entra na conta dos fatores de produção.

Com a abordagem da Teoria do Capital Humano (TCH) fica mais fácil compreender essa relação. A TCH que tem como obra seminal em Schultz (1971, publicação original em 1961), na qual o autor procura explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano. Essa concepção coloca o trabalho humano como um fator de produção (como terra, trabalho e capital, advindos da teoria econômica clássica). Assim, quando o trabalho humano é qualificado pela educação, aumenta a produtividade e conseqüentemente, os ganhos capitalistas. Nessa perspectiva,

a educação passa a ser entendida como um investimento que deve seguir as condições de mercado.

A chamada Teoria do Capital Humano - TCH influenciou uma série de estudos que procuraram relacionar trabalho, renda e escolaridade como a tese desenvolvida por Wolf (2002) na qual relaciona escolaridade e renda em países desenvolvidos, ainda que problematize que escolaridade não necessariamente está relacionada com competência (no sentido de ser o melhor profissional a desenvolver aquele serviço) e que complementado com o trabalho de Bills (2004) pode indicar uma explicação razoável já que neste trabalho o autor procura explicar que a contratação de profissionais mais escolarizados pode ter relação com as credenciais associadas ao profissional, ou seja, nível de escolaridade e lugar de formação podem funcionar como um “atalho informacional” para o empregador.

Teses com previsões mais negativas como de Braverman (1975) que apostou que o processo de automação poderia reduzir progressivamente as qualificações no mercado de trabalho, pois, considerando que há tendência de aumento da escolaridade geral da população ao longo dos anos e que o processo de automação teria um “limite” em relação à especialização, a tendência seria de sobrequalificação das contratações.

Por fim, uma perspectiva específica ao contexto de países em desenvolvimento como da CEPAL através de Echevarría (1974) advogam a ideia de planejamento estatal para a expansão de certos setores educacionais que seriam responsáveis pelo processo de manutenção do crescimento econômico em países em desenvolvimento.

No Brasil o período foi de migração de boa parte da população para a classe média que via na educação as chances de uma melhor colocação no mercado e, conseqüentemente, ascensão social. Nesse período não houve grandes mudanças no sentido da expansão da educação superior, inchando a demanda por esse tipo de ensino.

A partir de 1964, com o golpe no Brasil e a assistência do Estados Unidos por meio do acordo MEC-USAID, foi feita a abertura para o sistema privado para o atendimento dessa demanda. É a primeira vez que o Brasil passa do atendimento de pouco mais de 1% para, por volta de 8,3 até a década de 80.

Nas duas décadas seguintes (1980 e 1990), foram algumas as tentativas de reorganizar o sistema de educação superior principalmente para as questões de financiamento e autonomia que desde a década de 60 eram um problema principalmente para o setor público. Nesse período o setor privado ultrapassou o setor público em disponibilização de vagas e em matrículas, e, mesmo que o sistema privado atendesse boa parte da população, o número de matrículas praticamente estagnou.

O problema, portanto, passa a ser garantir que setores mais vulneráveis da população tenham acesso a educação superior. Ainda que, depois de 1994, uma parte importante da crise financeira tenha se resolvido, a educação superior só ganha novo fôlego a partir do governo Lula em 2003.

É nesse período que vemos uma grande quantidade de políticas públicas voltadas para a educação superior. Porém, diferentemente da pauta da educação como fator de produção, ela assume, agora, a função de “leito de cidadania”, pois, passa a ter a missão de fazer a inclusão de grupos socialmente vulneráveis para dentro do ensino superior.

Essas políticas inclusivas passam a ser executadas tanto no setor privado quanto no público, sendo mais agressivas no segundo. No setor privado, o PROUNI e a reformatação do FIES cobrem uma demanda importante da população que vindo da escola pública (no caso do PROUNI) e que não tem condições de arcar com a parcela total do setor privado, se vê agora contemplado com a oportunidade de cursar a educação superior.

Há críticas do programa enquanto financiadores da rede privada, principalmente das grandes mantenedoras, porém, há que se ressaltar que do ponto de vista da oportunidade de inclusão são duas políticas fundamentais.

Do lado do setor público, durante os anos 2000 foi se formatando um sistema complexo e interligado de funcionamento da rede de proteção e promoção da inclusão social via educação superior. Do ponto de vista do fluxo: a entrada do estudante agora é feita pelo ENEM, exame que quebrou com as características do vestibular tradicional (conteudista e pautado em regras de decorar e reproduzir certos conhecimentos) o que, num primeiro momento, equiparou, relativamente os estudantes de ensino médio público e privado (posteriormente os colégios privados vêm se reorganizando no sentido de se colocar como melhores formadores para o ENEM).

O SiSU que é a plataforma pela qual os estudantes pleiteiam vagas tanto em Universidades Federais quanto nos Institutos Federais também possibilita que estudantes com vulnerabilidade financeira concorra em mais de uma instituição e mais, que possa fazer o cálculo das “chances” de entrar em um determinado curso, podendo, portanto, fazer a escolha da profissão segundo seu posicionamento no ENEM.

O SiSU também já adota as listas de classificação de acordo com a lei de ações afirmativas, fazendo o ranqueamento dos estudantes segundo os grupos que eles pertencem (cota de escola pública; cota de escola pública + critério de renda; cota de escola pública + critério de renda + etnia; seleção universal) sendo também ferramenta de transparência no processo de reserva de vagas.

O aumento da malha de atendimento da rede de Universidades Federais via REUNI que criou até 2015 28 novas instituições (39 em 2000 para 67 em 2015), mais do que dobrou o número de vagas disponível (de 112 mil para mais de 240 mil), além de capilarizar as instituições por meio de criação de novos *campi*.

A reorganização da rede de educação tecnológica através dos Institutos Federais que também cresceu em número de *campi* e interiorizou o atendimento dessa demanda.

E por fim criou uma malha de assistência estudantil por meio do PNAES destinando recursos específicos para o atendimento da população em situação vulnerável.

Diante desse cenário, percebemos que há um giro conceitual no entendimento da função da educação superior, e principalmente, da universidade em sua relação com a sociedade. Ela deixa de ser instrumento de formação de profissionais liberais ou de mão de obra especializada para se tornar instrumento de inclusão social e de promoção da cidadania, também por meio da transformação de um sistema de elite para um sistema de massas (30% da TLM) em direção ao um sistema universal (50% TLM) <sup>22</sup>.

É importante nos atentarmos para essas novas políticas, suas dimensões e seu impacto, porém, também nos cabe, enquanto pesquisadores investigar por que aconteceu essa mudança e como se deu isso, tomando como base o cenário dos últimos vinte anos.

---

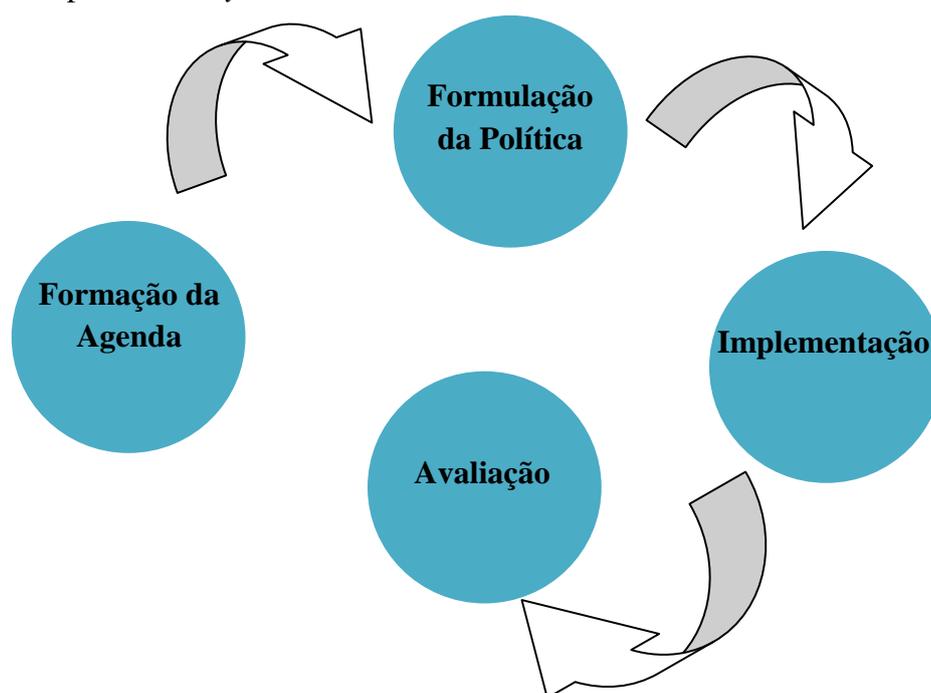
<sup>22</sup> Ver Trow (1973; 2005)

### 3. A mudança na agenda pública: os elementos do processo

Nesse capítulo procuramos apresentar a problemática de como entender as condições de emergência dessa mudança de fluxo no qual políticas inclusivas da educação superior emergem. Nesse sentido são importantes duas chaves de entendimento: a) saber por que as políticas públicas mudam: quais as condições, de que maneira e b) entender por que estudar o processo de mudança de contexto é um problema e merece estudo.

As primeiras teorias sobre políticas públicas pontuavam o chamado *policy cycle*, ou seja, qualquer política pública seguiria o esquema:

**Figura 5:** Etapas do *Policy Cycle*<sup>23</sup>



<sup>23</sup> Ver mais em Frey (2000).

Porém, o modelo de ciclo de políticas públicas recebeu críticas, principalmente por pressupor um etapismo consciente, ou seja, como se cada etapa precedesse a anterior e só avançasse quando fossem esgotadas todas as possibilidades dessa fase. Nesse sentido, a teoria de políticas públicas evoluiu para uma abordagem chamada incrementalista [Lindblom (1979); Caiden e Wildavsky (1980; 1992)]. Nessa abordagem uma política pública não começa do nada, mas sim haveria algumas discussões e decisões marginais à macropolítica e que aos poucos vai ganhando outras adesões e complementações até que ela esteja passível de ser implementada.

Mas, segundo Souza (2006) esse tipo de abordagem também não tem espaço para entender como, por exemplo, se dão mudanças bruscas provocadas por ajustes fiscais.

Atualmente, uma das abordagens para o entendimento e análise de políticas públicas leva em consideração certa estabilidade com momentos pontuais de mudança (incrementais ou de grande envergadura).

A teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*) desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones traz elementos importantes para a compreensão de como acontecem as políticas públicas e como elas se transformam ao longo do tempo.

A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (BRASIL, 2013, p. 110)

Dessa forma, na teoria do equilíbrio pontuado, haveria certa estabilidade no campo de uma política pública, com mudanças incrementais graduais e ocasionais. Mudanças de maior envergadura aconteceriam no momento que subsistemas (grupos menores formados por especialistas, mídias, políticos, sociedade civil entre outros)

conseguissem reforçar uma *policy image*, ou seja, uma imagem, ou melhor, uma ideia de tal forma que essa imagem influenciasse na macropolítica movendo o campo todo em direção à mudança.

A *policy image* é um elemento importante nesse processo. É a sua construção que influencia a entrada ou a saída de temas da macropolítica e, a partir dela é que é possível o surgimento de propostas de ação.

A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrosistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas (BRASIL, 2013, p. 111 *apud* CAPELLA, 2006<sup>24</sup>, p. 61)

A atuação dos subsistemas nem sempre é pacífica, compactuada ou consensual. Frequentemente eles atuam disputando sentidos, problemáticas de uma determinada questão. Outra questão importante é que, muitas vezes um subsistema é controlado por um ou poucos atores, que por sua vez garantem o monopólio de um entendimento ou ideia e impedem que novos atores adentrem nesse subsistema:

Entretanto nem sempre é possível impedir a entrada de atores e de novas ideias. Seja pelo papel da mídia, por acontecimentos não previstos como catástrofes e tragédias, podem ocorrer perturbações que rompem esse processo incrementalista de manutenção de ideias: momento pontuado por rupturas (BRASIL, 2013, p. 112).

Neste ponto é fundamental entender que as ideias se antecipam à ação política, na medida em que estrutura um diagnóstico, uma visão articulada do cenário concreto, apreendido no nível ideacional. Por outro lado, para que as ideias se realizem na forma

---

<sup>24</sup> CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, São Paulo, n. 61, p. 22-52, 2006.

de políticas, planos e projetos é necessário uma brecha nas condições do contexto histórico: este é o conceito de janela de oportunidades, apresentado por Kingdon (1984)

O conceito de *janela de oportunidades* também se vincula ao cenário de análise apresentado pela teoria do *equilíbrio pontuado* que aponta que as políticas públicas podem sofrer alterações incrementais ao longo do tempo em que vão se transformando (basicamente em períodos de estabilidade). Porém, certos eventos, como catástrofes e outras perturbações, ou mudanças políticas como troca de governo podem irromper essa estabilidade e trazer mudanças mais agressivas. Mas, para uma política específica se aproveitar dessa *janela de oportunidades* dada pela perturbação da estabilidade, os subsistemas devem produzir uma *policy image* que atraia a atenção da macropolítica. Ou seja, mudanças mais profundas precisam que certas *ideias* em transformação encontrem janela de oportunidades para, então, transformar-se em *ação política*.

Esta é a chave de entendimento que utilizaremos para analisar as mudanças de contextos que possibilitaram as políticas públicas inclusivas a partir dos anos 2000. Nesse sentido, procuraremos entender o processo que se dá essa mudança de fluxo das políticas de educação superior (por que elas vinham na direção de expansão via setor privado, sem muita ação governamental e, a partir dos anos 2000 políticas agressivas tanto no setor privado quanto no setor público começam a surgir).

Entendemos que uma abordagem possível vai ao encontro do que Tilly (2001) descreveu em *Mechanisms in Political Process*, tratando-se, segundo o autor, de uma importante abordagem explicativa de mecanismos e processos para a Ciência Política.

Mecanismos ao pé da letra são compostos de elementos que atuam para realizar uma determinada atividade. Para Tilly (2001), os processos políticos podem ter três tipos de mecanismos: ambiental, cognitivo e relacional.

O ambiental é gerado por influências externas às condições que afetam a vida social. Está mais relacionada ao contexto e, assim, aplica-se ao conjunto dos atores e não a eles individualmente. Pode-se entender melhor esse mecanismo por meio de palavras como: desaparecer, enriquecer (melhorar), expandir e desintegrar.

Já o cognitivo opera nas percepções individuais e coletivas e pode ser descrito por reconhecer, entender, reinterpretar e classificar.

Por fim, o relacional altera as conexões entre pessoas e grupos sendo descrita por palavras como unir-se, subordinar, apaziguar.

Mecanismos são o alvo de um tipo de metodologia de pesquisa qualitativa mais recente, o *process-tracing* o qual, fundamentalmente, procura promover a explicação para além da clássica “X produz Y”. Esse método procura apreender os meandros pelos quais os mecanismos atuam para produzir um determinado resultado. Ao invés de procurar um padrão de associação entre duas variáveis, esse método procura responder questões do tipo “como” e “por que”.

A abordagem dada por George & Bennet (2005) sugere que o *process-tracing* seja uma metodologia utilizada em estudos de caso onde a narrativa é acompanhada de hipóteses específicas para o caso estudo, porém, não necessariamente empregando variáveis teóricas ou buscando a generalização. Nesse sentido, utilizamos a abordagem de Beach e Pedersen (2013) que divide o método em três abordagens. Neste trabalho utilizamos a abordagem chamada *explaining-outcome*, no qual se procura uma explicação para um resultado específico de um episódio único, sendo que o desenho de pesquisa desse tipo de abordagem é baseada em estudo de caso único.

A abordagem de *explaining outcome* utilizada neste trabalho pode ser entendida como o estudo de um único resultado que procura as causas específicas desse caso e que

busca uma explicação mínima e suficiente sem explicações redundantes (Mackie [1965] apud Beach e Pedersen [2013]).

Por fim, a abordagem utilizada é uma estratégia iterativa de pesquisa que ajuda a traçar o sistema complexo e aglomerado de um caso específico o qual produz certo resultado. A explicação obtida não pode ser separada do caso.

Entendemos, portanto, que uma política pública exemplifica uma rede complexa de atores, situações, debates e contexto que se cruzam e se entrecortam para dar origem a ações políticas.

As ferramentas metodológicas da área de políticas públicas pretende reforçar o recurso aqui utilizado e que inflete na questão de pesquisa, ou seja: partindo do reconhecimento de um conjunto expressivo de mudanças quantitativas e qualitativas associadas às políticas de expansão do ensino superior público federal na última década a pergunta desta pesquisa é – além da descrição das principais características dessa expansão – indagar sobre o processo real que possibilitou uma mudança também na forma como a educação superior é entendida – quer como função social, quer como instrumento de correção das históricas desigualdades sedimentadas na trajetória brasileira.

Para poder compreender esse contexto de mudanças entendemos que uma opção metodológica possível é procurar mapear esse conjunto de fenômenos que possa, ter possibilitado a transformação da percepção intelectual (que também podemos denominar de contexto linguístico, cf. tese de Pococok, 2003) e de significação da função da educação superior através dos debates.

Tomamos como *debates* aqui como o conjunto das discussões feitas tanto em âmbito acadêmico ou público e que, de alguma forma reproduziram certas noções linguísticas e de significado que vão dotando as ideias de sentido específico. Ou seja,

quando certas palavras e significados são reproduzidos reforçando uma ideia, o contexto no qual circula esses debates assumem a ressignificação, movendo o campo do debate para frente.

Entre os documentos analisados alguns tiveram forte influência tanto no desenho que a política assume no seu formato final quanto na legitimação da utilização de certos instrumentos. O formato da política foi fortemente influenciado: a) por documentos produzidos a partir do âmbito estatal tais quais seminários de discussão, relatórios e estudos sobre a questão da educação superior; b) por documentos vinculados à instituições paraestatais como a ANDIFES, onde apontaram inclusive um modelo de expansão que foi apresentado ao governo Lula e c) os programas de governo das eleições de 2002 dos dois principais candidatos (Lula e Serra) onde já apontam metas para a expansão do SES.

Houve também documentos que legitimaram a atuação do Estado na garantia de acesso à educação superior, bem como a utilização de políticas de inclusão e equidade. Nesse sentido, os documentos produzidos no âmbito internacional, por organizações como o Banco Mundial e a UNESCO foram de fundamental importância para trazer à agenda de discussão a necessidade de implementação utilização de políticas de inclusão e equidade.

Para essa pesquisa escolhemos fazer um mapeamento das diretrizes e mecanismos contidos nos documentos de forma a nos trazer uma constelação de informações que apontem como certas noções linguísticas e de significado orientam ideias em um sentido específico, porém, entendemos que há uma literatura recente que trata o problema de forma mais verticalizada.

Parte da literatura que estuda as mudanças nas políticas de educação superior mais recente entendem que o elemento fundador dessas políticas pode ser encontrado entre

marcos regulatórios estatais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no PNE, bem como publicações fruto de conferências e seminários no âmbito governamental e de gestão. No limite, essa literatura aponta que as bases estavam dadas já antes da gestão Lula e que a implementação delas foi a aplicação de princípios já dados anteriormente [Teixeira (2013); Coelho (2012); Gonçalves (2010); Léda e Mancebo (2009)].

Uma segunda corrente da literatura aponta que essas políticas foram influenciadas por movimentos “paraestatais” ou seja, organizações que trabalham junto ao Estado, mas que não fazem parte do seu aparelho. Portanto, essas organizações influenciaram a execução de políticas pelo Estado a partir de alguns parâmetros (nesse caso, cópia de um modelo em curso na Europa), é o caso do projeto Universidade Nova que partiu do projeto da UFBA e tramitou no âmbito da ANDIFES. Nesse caso, essas instituições teriam poder regulador de políticas [Lima, Azevedo e Catani (2008); Cislighi (2010)].

Uma terceira linha de interpretação toma como influência na construção dessas políticas a ação de organismos internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO, os quais (principalmente o primeiro), através de imposição de algumas condições, pautaram a política nacional. Nesse sentido, o empréstimo financeiro para o Brasil teria como (uma das) contrapartida a execução de certas políticas públicas na educação superior. Porém, na visão desses autores, as políticas mais recentes não teriam o caráter inclusivo ou de transformação da função da universidade, mas seriam um falseamento, e, portanto, levariam a precarização da educação, diminuição da qualidade do formado não privilegiando o pensamento crítico e, em última instância, levando o processo de racionalização dos custos iniciado pela reforma do Estado, às últimas consequências e que, no pior dos casos, levaria ao desmonte do sistema de educação superior [Santos (2009); Lima (2011); Gregório (2012)].

Outra abordagem possível é a interpretação das políticas a partir da noção de projeto de governo, em disputa na conformação dos campos eleitorais em disputa no momento das eleições (em especial para o executivo federal, como as eleições de 2002, 2006 e 2010) . Um exemplo de como os momentos eleitorais funcionam como definidores de agenda futura de políticas públicas, com destaque para o papel assumido/projetado para a educação (e educação superior) é a análise do programa de governo da candidatura de José Serra (*Trabalho e Progresso para todos*) e o caderno temático sobre educação do candidato Lula (*Uma escola do tamanho do Brasil*), ambas produzidas e divulgadas durante as eleições presidenciais de 2002. Nestes documentos é possível perceber as diferenças de objetivos, metas e função atribuídas para a educação superior nos dois programas e, compreender o vínculo com o posterior projeto REUNI e inclusive atribuído às universidades no staff do governo Lula (projeto vitorioso nas urnas e implementado a partir de 2003).

Analisando o programa do candidato José Serra percebe-se quais as metas associadas ao ensino superior público. No programa consta a meta de expansão das matrículas no ensino superior em 50% (para todos os tipos de IES) até 2006, sendo que setores públicos e privados são entendidos como complementares no atendimento, no entanto, as universidades públicas compõe um conjunto muito específico de instituições, capazes de formar profissionais especializados em produção de inovação tecnológica, o que as coloca na espinha dorsal do sistema. O acesso deveria ser possível para todos a partir da melhor preparação para exames vestibulares, ou seja, o processo seletivo não é visto como um problema, mas sim a formação anterior e, portanto, a melhor forma de se garantir o acesso para grupos em situação de vulnerabilidade é via expansão de cursinhos universitários gratuitos.

O programa do candidato Lula traz a meta de criação de novas vagas sendo privilegiado o setor público, conforme níveis apresentados no PNE, 30% de aumento no total, sendo 40% no setor público. A ampliação da EAD também aparece como meta para ampliação das vagas. No setor privado, propõe como meta a ampliação do oferecimento de bolsas e de crédito estudantil. Dentre os dois programas, este foi o único a apresentar a meta da implantação de um princípio de ação afirmativa: *“estabelecer mecanismos e critérios que superem os limites do atual processo de seleção e considerem a possibilidade de novas formas de acesso ao ensino superior, em especial para negros e estudantes egressos da escola pública”* (Uma escola do tamanho do Brasil, 2002: 30). Nesse sentido, a explicação para as políticas é que elas aconteceram dessa forma por ser um projeto político do governo em exercício, caso tivesse perdido as eleições em 2002, as políticas aconteceriam, mas talvez, de outra forma.

Para a nossa pesquisa poderíamos ter escolhido uma dessas interpretações para estudar em profundidade como essas políticas estão relacionadas aos documentos originais dos programas de governo – particularmente no caso do programa petista que pode, efetivamente, ser implementado em uma longa gestão do governo federal (2203 até hoje). Porém, nosso objetivo nesse trabalho é criar um mapa de influências, dado que o fenômeno que estamos estudando é complexo, cheio de influências e para que possamos identificar processo e mudança de fluxo dos debates é necessário fazer um mapeamento, ainda que minimamente de cada uma das linhas dessa rede.

Desta forma, um amplo levantamento dos documentos que aparecem citados no conjunto de debates (textos de grupos sociais, documentos oficiais, relatórios, estudos, etc.) quatro ambientes aparecem como *locus* fundamentais para o mapeamento das

concepções que embasam as concepções do novo papel e potencial transformador associado ao ensino universitário público:

O *Debate Estatal*: caracterizando o ambiente em que as ideias e proposições circulam dentro das instâncias do Estado e são feitos por meio de documentos de caráter legal como a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996, o PNE (2001; 2011), o PDE (2007), projetos de lei como o da reforma universitária (PL 7200/2006) e ainda documentos formulados durante conferências, seminários e reuniões ligadas a atividades estatais, como os seminários sobre a reforma universitária (Seminário Internacional Universidade XXI<sup>25</sup> e Seminário – Universidade: Por que e como reformar?<sup>26</sup>), estudos sobre a educação superior (Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira<sup>27</sup>) e ainda pronunciamentos oficiais do Presidente da República e Ministros da Educação.

Essa massa de documentos reflete as posições oficiais sobre a temática, além de ser a própria execução das políticas e as avaliações da sua execução, portanto, podem ser entendidos como a retórica oficial ou ainda como o debate oficial e que nos fornecem pistas sobre quais influências foram fundamentais para a execução da política.

O *debate paraestatal*: Esse debate circula no âmbito de instituições que funcionam na proximidade do Estado, mas que não são propriamente aparelhos deste. Compõe esse debate os documentos circulados no âmbito da ANDIFES como a Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior, da ANPED como Posicionamentos da ANPED sobre a reforma da educação superior em curso. Nesse debate são apresentadas as posições sobre especialistas na área e instituições que trabalham diretamente nos setores da educação afetadas pela política.

---

<sup>25</sup> Ocorrido entre 25 e 28 de novembro de 2003 em Brasília.

<sup>26</sup> Ocorrido entre 06 e 07 de agosto de 2003 em Brasília.

<sup>27</sup> Estudo feito por comissão nomeada pelo governo federal no Decreto SN de 20 de outubro de 2003.

São apresentados posições sobre a implementação das políticas e avaliações do funcionamento delas.

*O Debate Internacional:* Esse debate circula nas instituições e organizações internacionais que são estudiosos da questão da educação, como a UNESCO que publicou documentos como *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*<sup>28</sup> e Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos da Educação Superior<sup>29</sup> e o Banco Mundial que publicou *Higher Education: Lessons of experience and The task force on Higher education and society – report*<sup>30</sup>.

Esse debate é importante por refletir as posições internacionais sobre o tema, além de fornecer elementos de comparação com outros sistemas de educação superior. A UNESCO especificamente teve um papel importante no Brasil por ajudar a organizar alguns dos seminários sobre a reforma universitária, trabalho que também foi executado em outros países da América Latina nos anos 2000.

*Os Programas de governo:* esse debate é composto por dois documentos especificamente, o programa do governo eleito “Uma escola do tamanho do Brasil” do Presidente Lula e o programa do segundo lugar nas eleições de 2002 “Trabalho e Progresso para todos” do candidato José Serra. O debate presente nos programas dos dois primeiros lugares das eleições no momento da mudança das políticas para captar elementos que estavam circulando no âmbito público e captado enquanto item de agenda.

Para esse trabalho fizemos uma opção metodológica para a construção de um mapa desses debates a partir da análise de documentos selecionados de cada grupo identificado.

---

<sup>28</sup> Publicado em 1994 pela UNESCO como resultado da visão da organização como iniciativa necessária à educação superior no próximo século.

<sup>29</sup> Publicação da UNESCO de 2003 que avalia resultados alcançados na educação superior 5 anos após a conferência mundial sobre a educação superior (1998).

<sup>30</sup> Documentos publicados em 1994 e 2000, respectivamente.

### *Suporte material*

Ainda que para cada grupo tenha mais documentos, apresentamos abaixo a descrição de cada um dos documentos que consideramos fundamentais para entender a mudança de contexto:

#### Grupo A – Documentos Estatais:

---

1. Documento: *Por uma nova política para a Educação Superior Brasileira*; Ano: 1985. Autores: 24 participantes da comissão que redigiu o documento, composta pela maioria de professores universitários, teve presença também de professores do antigo 1º e 2º graus (hoje ensino fundamental e médio) de instituições públicas e privadas, também estiveram presentes pessoas do setor produtivo, sindical e do meio estudantil. Foram os participantes: Caio Tácito (Presidente); Simon Schwartzman (Relator); José Eduardo Faria (Secretário Executivo); Amílcar Tupiassu; Bolívar Lamounier; Carlos Nelson Coutinho; Clementino Fraga Filho; Dom Lourenço de Almeida Prado; Edmar Lisboa Bacha; Eduardo de Lamônica Freire; Fernando Jorge Lessa Sarmiento; Francisco Javier Alfaya; Guiomar Namó de Mello; Haroldo Tavares; Jair Pereira dos Santos; Jorge Gerdau Johanpeter; José Leite Lopes; José Arthur Giannotti; Luiz Eduardo Wanderley; Marly Moysés Silva Araújo; Paulo da Silva Vieira Rosas; Roberto Cardoso de Oliveira; Romeu Ritter dos Reis; Ubiratan Borges de Macedo. Descrição: O documento é fruto de um relatório feito pela Comissão nomeada pelo então Presidente José Sarney pelo Decreto 91.177, de 29 de março de 1985 para avaliar a situação da educação superior e sugerir mudanças para o período de redemocratização e que subsidiou debates durante a assembleia constituinte de 1988.

2. Documento: *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96*. Ano: 1996. Autores: Octavio Elisio apresentou projeto o Projeto de Lei 1258/1988 que sofreu mudanças e substituído pela proposta de Darcy Ribeiro. Descrição: Há polêmica em torno da tramitação do texto dessa lei que trata-se de lei orgânica da educação (substituindo a anterior, LDB/1961). A lei trata de todos os níveis educacionais, incluindo a educação superior e define responsabilidades e procedimentos para a educação.

3. documento: *Plano Nacional da Educação (2001-2011) – Lei 10.172/2001*. Ano: 2001. Autor: Projeto de Lei n. 4155/98 proposto por Ivan Valente. Descrição: O Plano Nacional da Educação estipula ações e metas para todos os níveis da educação para o prazo de dez anos de atuação.

4. Documento: *Seminário Internacional Universidade XXI (documento síntese)*. Ano: 2003. Autores: A relatoria, síntese do evento foi coordenada pelo Prof. José Geraldo de Sousa Júnior (Departamento de Política do Ensino Superior da SESu) e Irilene Fernandes de Paula (Assessoria Internacional da Secretaria de Educação Superior do MEC). A redação do texto foi feita por: Antonio MacDowell de Figueiredo (UFRJ) e Eduardo Gonçalves Serra (UFRJ), Divonzir Arthur Gusso (IPEA), Maria Francisca Pinheiro Coelho Dóris Santos de Faria (UNB). Descrição: o evento aconteceu entre dias 25 e 27 de novembro onde foram reunidas diversas instâncias. O evento foi composto de quatro grupos de trabalho e teve apoio da UNESCO, da ONG ORUS (uma organização francesa, vinculada a UNESCO) e o Banco Mundial. O seminário discutiu os problemas e os rumos para a universidade no começo do século XXI.

5. Documento: *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira*. Ano: 2003. Autor: O Grupo de Trabalho Interministerial, encarregado de montar o relatório foi composto de 12 membros, sendo dois de cada órgão: Ministério da Educação, Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda. Descrição: O documento faz um diagnóstico da educação superior brasileira no início dos anos 2000, porém, não há informação sobre quem compôs o grupo, o documento mesmo foi divulgado extra-oficialmente (MANCEBO, 2004), o decreto que cria o grupo e apresenta os resultados não tem numeração, possivelmente por tramitação extemporânea.

6. Documento: *Expandir até ficar do tamanho do Brasil*. Ano: 2005. Autores: Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente da República Federativa do Brasil); Tarso Genro (Ministro da Educação); Fernando Haddad (Secretário Executivo), Nelson Maculan (Secretário de Educação Superior). Descrição: O documento apresenta as ações em torno da expansão das universidades federais, consideradas fundamentalmente

estratégica para o desenvolvimento do país. São 9 universidades e 36 *campi*. A publicação tem caráter informativo e, portanto, não tem informações sobre futuras ações ou um plano total de atuação.

7. Documento: *Resumo do pronunciamento do Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro, no dia 7 de junho de 2004, acerca de enunciados gerais sobre os princípios e as diretrizes da Reforma da Educação Superior*. Ano: 2004. Autor: Tarso Genro. Descrição: O então Ministro da Educação faz um pronunciamento sobre a questão da Reforma da Educação Superior que foi pauta do governo entre 2003 e 2006, porém, nunca foi aprovada. O documento trata principalmente da função da educação superior no Brasil.

8. Documento: *Decreto 6096/2007*. Ano: 2007. Autor: Executivo Federal. Descrição: Decreto que consolida enquanto marco institucional o REUNI.

9. Documento: *Diretrizes Gerais do REUNI*. Ano: 2007. Autores: Fernando Haddad (Ministro da Educação); José Henrique Paim Fernandes (Secretário Executivo do MEC); Ronaldo Mota (Secretário de Educação Superior); Maria Ieda Costa Diniz (Diretora do Departamento de Desenvolvimento da Educação Superior) e *Grupo Assessor*, composto de: Alex Bolonha Fiúza de Mello; Antônio Carlos Pedroza; Iguatemy; Maria de Lucena Martins; Leandro R. Tessler; Luis Davidovich; Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo; Murilo Silva de Camargo; Naomar Monteiro de Almeida Filho; Orlando Afonso Valle do Amaral; Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha; Paulo Speller; Ricardo Siloto da Silva; Roberto da Silva Fragale Filho; Rodrigo de Araújo Ramalho Filho e *Assessores Técnicos*: Maria do Socorro Mendes Gomes; Ana Carolina Xavier Gauche; Jaílson Santos Soares; Livia Veleda de Sousa e Melo; Márcio Alexandre Barbosa Lima. Descrição: o documento indica como calcular os indicadores de mensuração dos objetivos do REUNI, além de trazer informações técnicas sobre a implementação do programa.

10. Documento: *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Ano: 2007. Autor: Ministério da Educação. Descrição: O documento é um plano de ação em relação aos recursos do Programa de Aceleração Econômica, lançado em 2007. O plano atinge

todos os níveis da educação e inclui o ensino superior como fator estratégico para a completude do PAC.

11. Documento: *Decreto de criação do PNAES: 7234/3010*. Ano: 2010. Autores: Executivo Federal. Descrição: Documento que cria o Plano Nacional da Educação Superior, voltado à Assistência Estudantil.

12. Documento: *Lei 12.711/2012*. Ano: 2012. Autor: Poder Legislativo. Descrição: Lei que institui as cotas para instituições federais de ensino.

---

#### Grupo B – Documentos Paraestatais

---

13. Documento: *Plano Nacional da Educação – Proposta da sociedade brasileira*. Ano: 1997. Autor: II Congresso Nacional de Educação. Descrição: a reunião de profissionais da educação tirou um plano de atuação para a educação em todos os níveis com objetivos e metas a serem alcançados.

14. Documento: *Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior encaminhada ao Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva pela Andifes*. Ano: 2003. Autor: Andifes. Descrição: Propõe ao executivo federal uma meta de atuação na expansão da rede de universidades federais, colocando algumas metas e formas de atuação.

15. Documento: *Manifesto da Universidade Nova*. Ano: 2006. Autores: Reitores das Universidades Federais Brasileiras. Descrição: Documento apresenta uma proposta de reformulação da estrutura e da função da universidade brasileira.

---

#### Grupo C: Documentos Internacionais

---

16. Documento: *Higher Education: Lessons of experience*. Ano: 1994. Autor: Banco Mundial. Descrição: O documento traz experiências de educação superior em vários lugares do mundo exemplificando, principalmente, experiências do setor privado na condução da educação superior.

17. Documento: *Policy Paper for Change and Development in Higher*

*Education*. Ano: 1994. Autor: UNESCO. Descrição: Apresenta a questão da educação superior mais recentemente e apresenta-a como bem público e, portanto, aponta a importância da educação para elementos como a cidadania e a inclusão social.

18. Documento: *Conferência Mundial sobre la educación superior – La educación superior en el siglo XXI*. Ano: 1998. Autor: UNESCO. Descrição: O documento aponta algumas metas para a educação superior mundial como bem público, incluindo questões de equidade e justiça social.

19. Documento: *Reunião dos parceiros na educação superior – Conferência Mundial sobre Educação Superior + 5 (Relatório Geral)*. Ano: 2003. Autor: UNESCO  
Descrição: o documento faz um relato sobre os resultados alcançados desde a última conferência em 1998, trazendo um panorama mundial sobre o campo.

20. Documento: *Declaração da conferência regional de educação superior na América Latina e no Caribe*. Ano: 2008. Autor: Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (IESALC-UNESCO). Descrição: A partir da Conferência Mundial de 1998 e do relatório de acompanhamento de 2003, traça um panorama do campo para a América Latina em preparação para a próxima conferência mundial.

21. Documento: *Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009 – As novas dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e Desenvolvimento Social*. Ano: 2009. Autor: UNESCO. Descrição: O documento é o relatório da conferência que aconteceu de 05 a 08 de julho de 2009 em Paris e procurou reafirmar compromissos e competências para a educação superior mundial.

---

#### Grupo D – Programas de Governo

---

22. Documento: *Programa de Educação – Uma escola do tamanho do Brasil (PT)*. Ano: 2002. Autores: da Comissão de Assuntos Educacionais do PT (CAED): Eloi Borges; Hélcio de Mattos; I-Juca-Pirama Camargo Gil; Ivanna Sant’ana Torres; João Paulo Diehl; Mary Sylvia Falcão; Valter Amaral; do Grupo de Trabalho de Educação Ciência e Tecnologia do Instituto Cidadania: Newton Lima Neto (Coordenador geral); Antonio Ibañez Ruiz; Carlos Augusto Abicalil; Cristóvam Buarque; Dilvo Ristoff; Francelino Grando; Gaudêncio Frigotto; Hélió Trindade; Jair Borin; João Monlevade; Jorge Lorenzetti; Lucia Helena Lodi; Lucia Iwanow; Luiz Pinguelli Rosa; Maria Beatriz Luce; Maria José Feres; Miguel Arroyo; Nelson Amaral; Neroaldo Pontes de Azevedo; Pedro Wilson; Rosiver Pavan; Tomaz Aroldo da Mota Santos; Valdemar Sguissardi. Descrição: trata-se de um caderno do plano de governo das eleições presidenciais de 2002. É um caderno que trata das metas para a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior.

23. Documento: *Programa Trabalho e Progresso para todos (PSDB)*. Ano: 2002. Autor: PSDB. Descrição: Trata-se de programa de governo que contempla todas as áreas de atuação, inclusive a educação em todos os níveis.

*Variáveis de análise*

Em cada conjunto de documentos observamos certo número de variáveis para entender como se deu a mudança do fluxo linguístico no período analisado.

São três variáveis:

a) *diagnóstico*: observamos como o debate contido em cada grupo documental trata o problema da educação superior, ou seja, quais os itens que são apontados como errados, incompletos, problemáticos. Para os documentos que tratam do caso brasileiro (grupo a, b e d) consideramos o caso das próprias universidades brasileiras, no caso de documentos de tratativa internacional, consideramos o tratamento da problemática de forma generalizada ou quando aplicada a países em desenvolvimento;

b) *prognóstico*: trata do que os documentos consideram como possíveis soluções para o caso da educação superior, por onde deveria passar as ações do Estado para resolver os problemas apontados no diagnóstico. Procuramos também

c) *metas*: ao apresentar a solução, muitos documentos também apresentam metas a serem atingidas.

#### **4. Documentos e Debates: por onde passa a questão da educação superior**

A partir do levantamento e sistematização dos documentos, comparamos as variáveis: diagnóstico, prognóstico e metas em cada conjunto documental para mapear os itens presentes em cada um dos debates e captar os elementos que colaboraram na mudança de perspectiva sobre a educação superior e que criaram o espectro conceitual que embasou as políticas a partir dos anos 2000.

Nesse sentido apresentaremos, descritivamente, para cada conjunto documental (documentos estatais, documentos paraestatais, documentos internacionais e programas de governo) como se apresenta cada variável observada (diagnóstico, prognóstico e metas), podendo assim compará-las de forma a obter esse quadro representativo da rede de influências no debate sobre as questões da educação superior.

O maior ganho dessa representação está em poder visualizar o mosaico que se forma a partir dos vários desdobramentos dessa rede de influências, na qual, cada um tem papel importante na conformação da “imagem” (*policy image*) captada pela macropolítica e transformada, posteriormente, em políticas públicas.

A seguir, apresentaremos para cada subconjunto documental, os resultados encontrados para cada variável.

## **4.1 Documentos Grupo A – Estatal**

Nos documentos que circularam em âmbito estatal, aparecem como itens importantes quanto ao diagnóstico e prognóstico sobre a questão da educação superior. Entre os problemas identificados estão a questão do financiamento que não tem regularidade orçamentária (até os anos 2000) e as IES, em especial as UFES dependem da utilização de emendas parlamentares para conseguirem atuar em melhorias e manutenção de suas atividades, também é detectado um déficit de vagas que não atendem ao contingente que procura acesso a esse nível. Além disso, as vagas existentes estão mal distribuídas entre as regiões, provocando um processo de concentração, principalmente nas regiões Sul e Sudeste e nas metrópoles e cidades próximas, deixando a descoberto boa parte do país.

### *4.1.1 Problemas encontrados: o diagnóstico*

O grupo composto por documentos relacionados à ações estatais, tem além da dimensão normativa, possibilidade de nos mostrar como a macropolítica entende certos conceitos, noções e como se apropria delas para colocar em prática políticas públicas.

A nossa pesquisa identificou três problemas diferentes apresentados pelos documentos como a causa dos problemas da educação superior brasileira. O primeiro deles é a questão do financiamento, dado que, depois durante a década de 80 e 90, a crise da hiperinflação fragilizou o financiamento das instituições públicas, o grande problema apresentado pela comissão formada em 1985 e que apresentou o relatório “Por uma nova política da educação superior”, também pela LDB de 1996 está na questão do

financiamento. O segundo problema está relacionado no gargalo do atendimento à demanda. Ou seja, a soma dos setores privados e público não atendem toda a demanda colocada da população apta a cursar educação superior. O terceiro problema está relacionado com a dimensão da inclusão regional, equidade e permanência.

### *O financiamento*

No documento 1 “Por uma nova política para a educação superior brasileira”, o principal problema apontado reside no modo como é feito o financiamento que afetou, principalmente, o setor público pela crise de hiperinflação da década de 1985 e que se reflete em “Professores mal remunerados; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas, deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidade das pesquisas” (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 4), sendo que, sofreu defasagem de contratações, infraestrutura e outros investimentos por parte do poder público. O documento também aponta que a maioria dos estudantes da educação superior está no setor privado, e que, tendo esse setor qualidade variável de ensino, “o Estado não pode contar com a iniciativa privada para financiar os setores mais significativos da pesquisa universitária e do ensino superior, devendo ao contrário, aumentar progressivamente sua contribuição (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 5).”

A crise da hiperinflação nos anos 80 e os seguidos planos para tentativa de extirpar a inflação até meados dos anos 90, quando o plano Real estabiliza a economia, mas isso foi feito a custos de recrudescimento da política de investimento, cumprindo metas de redução de despesas e ajustes de custos (BAER, 2002; GREMAUD,

VASCONCELLOS & TONETO Jr, 2007), o que atingiu a educação e, principalmente a educação superior.

No documento 4 a questão do financiamento da educação superior é tratada a partir de duas tensões: a) oposição entre financiamento da educação superior ou financiamento da educação básica, b) o problema de financiar com recursos públicos, instituições privadas. No documento é expresso que o debate que diz que há dinheiro público sendo tirado da educação básica e colocado na educação superior é uma ideia espúria, já que, é constitucionalmente garantido o repasse de recurso para a educação para estados e municípios, agora responsáveis pela garantia da educação básica e que, portanto, não haveria conflito quanto a utilização do recurso. O documento também defende que recursos públicos devem ser bem utilizados para garantia do direito da educação superior e preza pela garantia do bem público, portanto, poderia ser utilizados recursos públicos para instituições privadas, desde que fosse garantida a qualidade da educação superior privada.

O grande problema no documento 5, “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”, está na forma como o governo tem subsidiado as instituições de educação superior públicas federais. O orçamento previsto para o ano não contempla a possibilidade das UFES aumentarem a disponibilidade de vagas para melhor atendimento à demanda, e, assim, o governo atuante adotou duas medidas: (i) a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) de 1998, que impunha aos professores uma carga horária mínima em sala de aula, como condição para o recebimento de um adicional importante em sua remuneração; e (ii) a emenda ANDIFES, que colocou uma compensação para as universidades federais pelo fato de não lhes ter sido repassado, em 1998, o último duodécimo do ano, acréscimo orçamentário que acabou por se tornar

uma prática recorrente. Isso criaria incertezas quanto aos repasses e problemas para o planejamento e gerenciamento das instituições.

### *Gargalo no atendimento à demanda*

Há um problema que é relatado na maioria dos documentos desse grupo. Trata-se da questão do déficit de atendimento à demanda por educação superior no Brasil. No documento 3 – “Plano Nacional da educação (PNE)” é apontado que a demanda por ensino superior vem crescendo, tanto pelo aumento demográfico quanto por políticas com vistas à universalização do ensino médio. No ano de 1990, foram 917.298 alunos estudantes concluintes e em 1999 esse número sobe para 1.786.827, sendo que a população mais prejudicada são as camadas mais pobres - por exemplo, em 1998, 62% dos alunos matriculados na rede estadual estavam no período noturno.

Além disso, o documento também aponta que o Brasil tem um dos índices mais baixos de população matriculada na educação superior (12%) em comparação a países da América Latina como Argentina (40%), Chile (20,6%) e Venezuela (26%), sendo, portanto, necessário o aumento da malha de atendimento, principalmente pelo setor público para atender esses alunos, porém, sem criar mecanismos de fragilização da seleção, sendo imprescindível a melhora do ensino médio.

O documento 6 – “Documento Síntese do Seminário Internacional Universidade XXI” também aponta o problema do atendimento à demanda da mesma forma que o documento do PNE, porém, o documento aponta que a busca pelo atendimento da demanda não deve seguir o caminho da massificação da educação superior que poderia comprometer a qualidade da educação e dos profissionais dela formados.

No documento v, “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”, a questão do acesso exige uma ação orquestrada de curto e longo prazo para o atendimento, sem comprometimento da estrutura existente e visando garantir a qualidade de educação, de ações para amenizar o problema da demanda.

#### *A questão regional, a equidade e a permanência*

A distribuição das vagas existentes também é entendida enquanto um problema, dado que, a localização dessas vagas beneficia de forma assimétrica as diferentes regiões brasileiras. Associada a localização das vagas, a questão da equidade de acesso e a possibilidade de permanência criam um quadro perverso do ensino superior brasileiro nos anos 2000.

O documento 3 – “PNE” aponta que a distribuição desigual das vagas está principalmente no setor privado, o qual concentra as matrículas em regiões mais desenvolvidas. O setor público está mais bem distribuído e, portanto, deve continuar a preservar essa função de amenização das desigualdades regionais.

O documento 4, “Seminário Internacional Universidade XXI” entende que uma dimensão da equidade pode também estar relacionada à atuação entre universidade e sociedade.

Vale dizer, a democratização da universidade não é expressa apenas pela origem socioeconômica dos que nela ingressam e pela quantidade destes, mas também pelas características do processo de formação e pelo caráter progressivo ou regressivo do que é produzido, no entendimento de que progressivo é aquilo que concorre para o bem social (SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI, 2003, p. 5)

A questão da regionalização aparece no documento v, dado que a dimensão da regionalização está em: a) disponibilização de vagas e instituições públicas federais aos

alunos de todas as regiões; b) criar mecanismos de atração de profissionais qualificados para as regiões que não os possui e c) formar mão de obra capacitada nessas regiões.

Já o debate que aparece no documento 6 – “Universidade: Expandir até ficar do tamanho do Brasil” apresenta as universidades federais como um fator estratégico regional e foco da atuação do governo federal.

A interiorização tem sido uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, ao lado das necessidades e vocações econômicas da região. Novas universidades e novos *campi* estão sendo criados para alavancar a produção do conhecimento e a qualidade de vida das diversas regiões (MEC, 2005, p. 4).

Essa noção do documento do plano expandir corrobora com a do pronunciamento do então Ministro da Educação, Tarso Genro (documento vii) onde, ao apresentar o projeto da reforma da educação superior por meio de lei orgânica (que não chegou a ser votada) que entende as UFES como entes que possuem dinâmica própria e forte enraizamento regional, visa reforçar essa dimensão e, com auxílio de outras ferramentas, utilizar a dimensão regional para diminuir as desigualdades sociais.

#### *4.1.2 O que deve ser feito: o prognóstico*

Entendemos como ações que permeiam o campo do prognóstico àquelas que visam prover soluções para o cenário ideal para as IES, sendo assim, capazes não apenas de resolver os problemas detectados, mas também fazer a melhoria do SES em direção à situação ideal.

Entre as soluções apontadas, o planejamento orçamentário anual para as UFES resolveria o problema do repasse insuficiente do governo e da necessidade de utilização de emendas parlamentares, além disso cogita-se o atendimento da educação superior a partir do setor privado. A solução para o déficit das vagas está não somente na criação de novas vagas, mas também na melhor gestão dos recursos disponíveis, ou seja, maior

número de alunos por professor, aproveitamento e vagas ociosas e melhorar a taxa de aproveitamento (taxa de conclusão dos cursos) evitando a evasão por meio de políticas de permanência qualificada (física e material). Além da melhor distribuição das vagas entre as macrorregiões e áreas de situação vulneráveis.

### *O financiamento*

O debate brasileiro sobre a questão do financiamento das instituições tem duas dimensões: a) financiar ou não financiar o setor privado? e b) o setor público e a autonomia, tanto no sentido da prática da gestão dos recursos recebidos quanto na busca de outras fontes. Essas duas dimensões são respondidas a partir do entendimento da educação superior enquanto um bem público, ou seja, além de estar disponível para todos, tem dimensão de investimento, dado que, traz benefícios ao conjunto da sociedade.

o financiamento público é definido como aquele que é estatal, e não no sentido republicano daquele que promove o bem público. De um ponto de vista mais amplo, conceituando-se a educação como um bem público, é possível pensar a existência de um sistema plural de instituições públicas e privadas, que adote diferentes modelos de financiamento e atenda diretrizes voltadas para uma clara política de ampliação da oferta e democratização do processo educacional (SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI, 2003, p. 5)

No documento **1** – Por uma nova política para a educação superior brasileira, o setor privado pode receber recursos desde que esteja comprometido com metas sociais e alunos de IES do setor privado devem ter a possibilidade do crédito estudantil e isso deve estar ligado a uma avaliação da qualidade da educação oferecida. Já o setor público há pouca informação sobre os gastos de cada IES e :

Recomenda-se, por isto, a ativação de uma sistemática de orçamento por centros de custo, com a identificação de funções e programas, para que todos possam visualizar as ações desenvolvidas pelas universidades e suas subunidades. A ampliação da autonomia na

gestão financeira das Instituições de Ensino Superior deve ser condicionada a um maior comprometimento com padrões de qualidade e produtividade; e padrões de custo modulares poderiam ser estabelecidos a partir da avaliação do desempenho das instituições de melhor qualidade (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1985, p. 10-11).

A garantia de financiamento para as universidades públicas também aparece no PNE de 2001 (documento **3**), o qual define como diretriz o papel da União no atendimento à educação superior.

O documento dedicado a identificar cenários para a saída da crise das Universidades brasileiras (documento **5**) - Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira a questão que se coloca é o lugar do repasse para as UFES dentro do orçamento federal, assim a situação dos orçamentos se resolveria na medida em que houvesse o planejamento e o repasse para as instituições:

A partir de 1999, no lugar de previsões orçamentárias, os gastos de manutenção das universidades federais têm sido financiados com recursos provenientes de Emendas de Parlamentares da Comissão de Educação do Congresso Nacional. A liberação dos recursos não é feita regularmente, depende de convênios, e tem sido sistematicamente realizada nos finais de cada ano, o que traz problemas na execução para todas as universidades federais.

Para enfrentar a emergência e evitar as crises desgastantes, periódicas e previsíveis, é fundamental o compromisso do Governo Federal de liberar os recursos no prazo regular, garantindo um bom cronograma de funcionamento da universidade. Além da incorporação orçamentária do valor da Emenda, será necessário também aumentar seu valor (BRASIL, 2003).

O decreto de instituição do REUNI (documento **8**), as diretrizes gerais do REUNI (documento **9**) e o PDE (documento **10**) entendem que o repasse para as UFES a partir do programa em execução é o financiamento para o projeto de expansão, mas que é potencializado quando executada medidas de boa utilização dos recursos públicos.

## *O gargalo no atendimento à demanda*

O documento 1 – “Por uma nova política para a educação superior” apresenta duas grandes respostas ao problema déficit de vagas. O primeiro está relacionado a um reposicionamento dos recursos existentes nas UFES, na forma de uma reorganização de número de alunos por sala, e mecanismos de preenchimento vagas ociosas no qual abriria possibilidade de criação de novas vagas. “Grande parte das instituições federais de ensino superior dispõe de uma infraestrutura docente e administrativa capaz de absorver e sustentar uma maior oferta de vagas, com redução das exageradas relações professor/aluno hoje existentes.” (p. 32).

A segunda resposta, de mais longo prazo é fazer uma mudança estrutural em todos os níveis de ensino, priorizando os mais básicos até chegar ao superior visando aumentar os financiamentos estruturalmente.

O documento do PNE (documento 3) apresenta a necessidade de expandir o número de vagas para atendimento da demanda e que, ao expandir as vagas estaria também ampliando as chances para que estudantes carentes adentrassem ao ensino superior. Além disso, coloca como fundamental a expansão de vagas no período noturno principalmente nas universidades federais:

considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que tem direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 2001, p. 88).

O documento 4 - Seminário Internacional Universidade XXI apresenta que a expansão de vagas deve estar associada às políticas de equidade que garantam o acesso democratizado aos grupos minoritários mais excluídos.

No documento “Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira”, (5) é proposto o chamado “Pacto da educação superior para o desenvolvimento inclusivo” no qual as Universidades Federais seriam o primeiro alvo de atuação, através de distribuição de recursos, a formação de uma rede de EAD entre as UFES, além de prever a preparação de uma reforma universitária brasileira que daria conta de resolver os problemas de acesso a vagas nas UFES.

O documento de diretrizes gerais do REUNI e o Plano de Desenvolvimento da Educação (documentos 9 e 10, respectivamente) é apresentado como cenário ideal, o aumento do número de vagas (privilegiando os cursos noturnos) e a melhor utilização dos recursos existentes, ou seja, diminuição da taxa de evasão e ocupação de vagas ociosas.

#### *A questão regional, a equidade e a permanência*

Em muitos documentos, a questão da expansão de vagas está conjugada com a necessidade de distribuí-las de uma melhor forma seja da dispersão geográfica (capilarização das instituições em regiões de vulnerabilidade e enclaves), seja no atendimento do conjunto da sociedade (inclusão de grupos minoritários e fragilizados) o que nos remete ao problema da permanência, ou ainda a diversificação das formações.

No documento 1 – “Por uma nova política para a educação brasileira”, a noção de permanência se pauta na possibilidade de expansão dos cursos noturno, o oferecimento de bolsas para alunos com bom desempenho acadêmico e carência de recursos e ainda oferecimento de apoio médico, alimentar e habitacional para todos os estudantes, bem como o desenvolvimento de atividades esportivas e culturais.

No Seminário Internacional Universidade XXI (documento 4) as IES deveriam ser descentralizadas e interiorizadas, de forma a chegar mais perto da população. Também é necessário aumentar vagas tanto no setor público quanto no privado, melhorando também a forma de distribuição do crédito estudantil e por fim, há que se fazer revisão dos currículos e programas buscando maior flexibilidade e multidisciplinaridade.

No documento 5 – “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira”, uma forma de se fazer tanto a distribuição regional quanto a inclusão de grupos minoritários assume a forma da expansão da Educação à Distância (EAD) que aparece em posição de destaque na proposta do Pacto da Educação Superior para o desenvolvimento inclusivo o qual sugere que, um país com dimensões continentais, deveria se utilizar da EAD e propõe a criação de um Instituto de educação a distância para que promova capacitação de pessoal docente, profissionais ligados à produção de material educacional, apoio à gestão e aos polos.

Os documentos de Diretrizes Gerais do REUNI (documento 9) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (documento x) entendem que deve haver:

promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2007, p. 26)

Uma das dimensões do REUNI, chamada Compromisso Social prevê que os planos de adesão das IES ao programa devem possuir: a) políticas de inclusão; b) programas de assistência estudantil e c) políticas de extensão.

Também é importante frisar aqui a adoção do Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (documento 11) e a Lei das Ações Afirmativas (documento 12)

duas ações importantes de permanência e equidade. O primeiro regulamenta que as UFES deverão atender a assistência estudantil a partir de dez alíneas e que receberão recursos anualmente para execução do programa a partir das necessidades locais, ou seja, o recurso chega à UFES e a utilização de quanto recurso vai para cada alínea é definido na própria instituição, segundo o perfil dos estudantes. O segundo institucionaliza as ações afirmativas que já vinham sendo adotadas nas UFES desde 2004 e que tinha diversos modelos. Na lei 12.711/12 a reserva de vagas criou um mecanismo de cruzamento de situações de vulnerabilidade entre egressos da rede pública, renda e etnia (pretos, pardos e indígenas) no qual, há um percentual para cada uma e para a combinação delas.

#### *4.1.3 Metas*

Entre os problemas identificados (diagnóstico) e as soluções desejadas (prognóstico) estão as ações que estão ao alcance de realização tanto a curto quanto a médio ou longo prazo. Portanto, mapeamos nos debates o que esse grupo documental entende que é possível fazer para resolver os problemas detectados e colocar o ensino superior na rota desejada.

#### *O financiamento*

Documento 1 – Por uma nova política para a educação superior

Meta 1 – Transparência na gestão de recursos por meio de orçamentos por centros de custos, com informação sobre a programação da utilização de recursos dando visibilidade nas ações das instituições.

Meta 2 – Autonomia financeira vinculada ao compromisso de maior qualidade na educação. Implementação de custos máximos admissíveis para os programas e

funções. Toda instituição que ultrapassasse a meta, teria dois exercícios financeiros para se adequar a fim de continuar recebendo recurso público.

Meta 3 – Melhor utilização de recursos humanos para que seja possível aumentar a oferta de vagas só pelo manejo das atuais relação aluno/professor.

Meta 4 – Expandir o crédito educativo.

Meta 5 – Transferir ações de empresas estatais rentáveis para as universidades (selecionadas) para garantir maior liberdade orçamentária para àquelas de excelência. Devem-se criar regras limitando a venda, mas garantindo a utilização dos dividendos.

Meta 6 – Revisar legislação possibilitando que empresas que gastem com treinamento de funcionários deduzam, do lucro tributável, o dobro do que foi gasto.

Documento 2 – LDB:

Prevê que a União deve garantir no Orçamento Geral anual todos os recursos suficientes para a manutenção da educação mantidas por ela.

Documento 3 – PNE:

Meta 1 – O financiamento da educação superior pública deve considerar, para sua distribuição, além da pesquisa e número de alunos, a qualidade ofertada.

Meta 2 – O governo federal deve oferecer apoio às instituições comunitárias, sem fins lucrativos, principalmente aquelas que estão em localidades não atendidas pelo poder público.

Meta 3 – Distribuir recursos instituições que tenha programas especiais de capacitação e titulação de docentes.

Meta 4 – Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia para consolidar pós-graduação e pesquisa.

Documento 4 – Seminário Internacional Universidade XXI:

Planejamento da alocação de recursos financeiros dentro das políticas institucionais.

Documento 5 – Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira:

Possibilidade das UFES captar recursos também no setor privado.

Além disso, elas poderiam captar recursos livremente, tanto no setor público quanto no setor privado, podendo administrar esses recursos de acordo com suas normas próprias e estatutos. As universidades federais prestariam contas ao TCU, quanto ao uso austero e honesto dos recursos, e ao MEC, no que se refere ao produto obtido, conforme a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (BRASIL, 2003)

*O gargalo no atendimento à demanda*

Documento 1 – Por uma nova política:

Expandir vagas nas IES públicas abrangendo também cursos noturnos. A expansão deve cruzar expansão com criação de condições para educação superior com qualidade e excelência.

Documento 3 – PNE:

Meta 1 – Até o final da vigência do plano, prover vagas disponíveis para 30% da população na faixa etária dos 18 aos 24 anos.

Meta 2 – Utilizar EAD como forma de ampliar as possibilidades tanto no atendimento de educação presencial quanto na disponibilização de curso de educação superior a distância.

Documentos 7 e 8 (Decreto REUNI e Diretrizes Gerais do REUNI):

Os documentos não trazem metas específicas para o número da expansão, mas traz metas de taxa de conclusão (90%) e de número de alunos por professor (18 alunos por professor), itens que funcionam como *proxy* para melhor aproveitamento dos recursos, porém, o aumento de vagas está previsto para adesão das UFES.

### *A questão regional, a equidade e a permanência*

No documento **1** – Por uma nova política para a educação superior:

A partir da extensão, encorajar IES para participarem em programas de desenvolvimento nacional, regional e local. Vincular MEC com secretarias, colegiados e organismos de desenvolvimento.

Documento **3** – PNE:

Meta 1 – Criar política de expansão que diminua as desigualdades entre as regiões do país.

Meta 2 – Criar políticas que atendam a minorias e vítimas de discriminação por meio de programas de compensação de deficiências da formação anterior, permitindo a competição em igualdade de condições.

Meta 3 – Diversificar o sistema de ensino a partir de estabelecimentos não universitários.

Meta 4 – Estabelecer currículos flexíveis de forma a atender melhor as necessidades dos estudantes e da região onde se encontra a instituição.

Documento **4** – Seminário Internacional Universidade XXI

Meta 1 – Garantir democratização de acesso por meio de política de ação afirmativa.

Meta 2 – Descentralizar e interiorizar as IES no país.

Meta 3 – Desenvolver currículos flexíveis e multidisciplinares.

Documento **5** - Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira:

Meta 1 – Possibilitar a permanência de milhões de jovens que não possuem recursos, dentro de universidades públicas.

Meta 2 – Promover a responsabilidade social a partir do compromisso com o desenvolvimento inclusivo da economia brasileira.

Documento 7 – Pronunciamento do Ministro da Educação Tarso Genro

Meta 1 – Criar mecanismos de combate às desigualdades regionais e sociais tanto no acesso quanto na permanência.

Meta 2 – O acesso será regulado por cada universidade, porém, deverá considerar os resultados obtidos no ENEM.

Meta 3 – Aprofundar política de cotas, sendo 50% para alunos que cursaram o Ensino Médio em escolas públicas além do proporcional de cota étnica dado pelos índices regionais do IBGE.

Documentos 8 e 9 (Decreto do REUNI e Diretrizes Gerais REUNI):

Os dois documentos não apresenta metas específicas para permanência e regionalização, porém, prevê que os projetos submetidos ao programa devem contemplar a permanência e possibilidade de interiorização.

Documento 11 – Lei de Ações Afirmativas

Prevê reserva de 50% das vagas das instituições federais para estudantes oriundos de escola pública. Destes, 50% estão reservados para estudantes oriundos de famílias com renda de até 1,5 salários-mínimos per capita. Destes, são reservados, segundo índice IBGE para a região a cota para estudantes pretos, pardos ou indígenas.

#### **4.2 Documentos Grupo B – Paraestatal**

O debate que abrange os documentos das instituições paraestatais estão em diálogo com a situação corrente e apontam outra sequencia de problemas e soluções para o ensino superior. Os grandes problemas apontados são: o déficit da demanda, ou seja, falta vagas para o atendimento do contingente; as vagas existentes não contemplam as regiões de forma equitativa;

a forma de recrutamento da população estudantil não funciona, ou seja, o vestibular na forma de processo seletivo não tria na base do mérito, sendo apenas uma forma de medir os mais capazes de reproduzir certos conteúdos, sem, necessariamente, ter pensamento crítico; por fim, a forma assumida pelas grades curriculares não refletem a necessidade e a aderência com a sociedade atual.

#### *4.2.1 Problemas encontrados: o diagnóstico*

Esse grupo formado por aqueles documentos vinculados a grupos que tem interface com ações estatais, embora não seja propriamente parte do aparelho de Estado, discutiu em redes próprias as questões vinculadas à educação superior e, assim como os outros grupos de documentos possuem traços próprios do que considera o problema da educação superior, o que poderia ser mudado e as sugestões de metas. Entre os problemas identificados são: o não atendimento a demanda; a má distribuição regional dos recursos e a dimensão de bem público da educação superior.

#### *Gargalo no atendimento à demanda*

O problema identificado é a apresentação de uma alta demanda para entrada no ensino superior e baixa capacidade de atendimento.

No documento **13** - PNE – A proposta da sociedade brasileira, a situação que se apresenta é abaixo da média dos países em desenvolvimento sendo que 11% de taxa de matrícula, ou seja, para cada 100.000 habitantes, 1.000 estão no ensino superior, na Argentina, por exemplo, esse número é de 3.300 para cada 100.000. Segundo o documento, a demanda não seria proveniente apenas dos concluintes do ensino médio, mas haveria uma demanda reprimida que estaria fora do ensino superior. Os dados apontam que em 1994, foram oferecidas 574 mil vagas em todo o sistema de educação

superior, número próximo dos concluintes do ensino médio (antigo segundo grau). Porém, houve 2.237.000 inscritos, ou seja, número muito superior aos concluintes.

Uma segunda dimensão que é um desdobramento da questão anterior, apontada no documento, é que mesmo com um número muito superior de inscritos, há vagas ociosas, sendo que em 1994, foram 12.000 (das 143.518 vagas) no setor público e 98.000 (das 431.717 vagas) que pode indicar que o problema é maior do que apenas o número reduzido de vagas.

Assim como no documento anterior, o atendimento à demanda também aparece no documento **14** – Proposta de Expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior (ANDIFES), sendo que, no documento é apresentado o problema da demanda numérica.

#### *A questão regional*

Há um tópico específico de “desigualdades regionais” dentro do documento **13** – Plano Nacional da Educação – proposta da sociedade brasileira, que abrange todos os níveis da educação, pois nas diferentes regiões há localidades que necessitam mais dadas as suas condições de vulnerabilidade.

No documento **14** – Proposta de Expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior (ANDIFES), é indicado que há assimetria na distribuição de vagas entre as unidades federativas e que as IFES já exercem um papel importante na amenização das desigualdades regionais.

A busca por uma melhor divisão regional dos recursos das universidades federais também está contida na proposta do documento **15** – Manifesto da Universidade Nova e que buscaria atender as necessidades de formação de cada unidade federativa.

#### *Diversificação do ensino superior e relações da educação com o mercado*

O PNE – proposta da sociedade brasileira (documento **13**) aponta que há um risco de perversão sobre o que é a missão da universidade, nesse sentido há que haver atenção ao que se produz como inovação técnica, científica e tecnológica, pois há que se prezar pela responsabilidade social da produção de conhecimento. Do ponto de vista da equidade, permanência e relações com o mercado, o problema está na não inclusão de certos grupos sociais que acabam por serem excluídas do convívio universitário, e assim, não submeter o ensino à lógica mercantil.

O documento **15** é mais abrangente na noção sobre inclusão e equidade, começando no processo seletivo que pode ser “pedagogicamente questionável e socialmente excludente, o Exame Vestibular, desenhado para selecionar alunos portadores de conhecimento (ou memorizadores de informações) excluindo valores e potenciais definidores da cultura universitária (MANIFESTO DA UNIVERSIDADE NOVA, 2006, p. 2).”.

Continua o documento citando que a educação superior, enquanto bem público, tem em si a possibilidade de ser inclusiva e pautada em valores democráticos e que não vem sendo utilizada para a formação cidadã.

Nesse sentido, o grande problema da formação atual é a organização dos currículos universitários atuais.

Isso significa promover uma revisão profunda da estrutura acadêmica da universidade brasileira, hoje arcaica e obsoleta, tanto na organização de seus cursos superiores, nos vários níveis de formação, quanto nas metodologias do processo de ensino-aprendizagem, com destaque para os cursos de graduação, construindo uma verdadeira Universidade Nova (MANIFESTA DA UNIVERSIDADE NOVA, 2006, p. 4).

#### *4.2.2 O que deve ser feito: o prognóstico*

Entre as soluções apresentadas, a expansão da rede de atendimento deve ser feita a partir do setor público, o que inclui a criação de novas instituições e vagas nas várias macrorregiões do país. Porém, esse tipo de ação não será completamente efetiva se não estiver conjugada com políticas de permanência para atendimento de grupos vítimas de discriminação.

#### *Gargalo no atendimento à demanda*

No documento **13** – PNE: proposta da sociedade brasileira aponta que é necessário fazer a expansão via rede pública de educação superior, garantindo que haja repasse de recursos necessários ao seu funcionamento completo (ensino, pesquisa e extensão). Além disso, é necessário estabelecer uma política de criação de novas instituições e vagas que diminuam as desigualdades regionais no país.

O documento da Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior da ANDIFES (documento **14**) apresenta a necessidade de expansão de vagas, mas também prezar pela utilização integral, ou seja, diminuir a evasão e a retenção por meio de políticas assistenciais e acadêmicas.

O terceiro documento – Manifesto da Universidade nova (documento **15**) também entende que deve ser feita a expansão qualificada do sistema público federal, ou seja, deve ser planejada e que garanta a presença em todos os estados e que garanta a necessidade formação superior e profissional.

### *A questão regional*

O documento **13** – PNE: proposta da sociedade brasileira apresenta sugestão de amenização da questão regional por meio da criação de novas instituições, visando, sempre o equilíbrio entre os estados.

O documento da Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior da ANDIFES (documento **14**) apresenta sua proposta para a solução das desigualdades regionais a partir do aumento da pós-graduação, levando em consideração que as instituições devam trabalhar em rede, segundo as suas vocações para superação das desigualdades regionais. Além de estabelecer políticas que definam um número de vagas em ensino público por habitante e que essa taxa de referência organize projetos de criação e interiorização de universidade, bem como a utilização de EAD.

No documento **15** - Manifesto da Universidade Nova a questão regional pode ser amenizada a partir da excelência acadêmica, pertinência científica e responsabilidade social:

a excelência acadêmica e a pertinência científica estejam associadas à responsabilidade social da instituição universitária, atenta às carências da sociedade brasileira, à superação das desigualdades regionais e aos desafios do desenvolvimento local, regional e nacional (MANIFESTO DA UNIVERSIDADE NOVA, 2006, p. 4)

### *Diversificação do ensino superior e relações da educação com o mercado*

No documento **13** – PNE: Proposta da sociedade brasileira, há que se pensar em políticas que atendam o acesso para os segmentos da população que são vítimas da exclusão social, garantindo que seja rios ao término dos estudos

No documento **15** – Manifesto da Universidade Nova a questão da flexibilização do currículo e da formação para que garanta uma concepção acadêmica de maior abrangência e a integração com a pós-graduação, garantiria maior adequação à

sociedade do conhecimento. A flexibilização se daria com a revisão dos currículos e a implementação de ciclos de formação.

#### *4.2.3 Metas*

As metas desse grupo de debates envolvem principalmente a questão do déficit, ou seja, procuram apontar metas para que se aumentem o atendimento à população em idade de cursar o ensino superior, bem como a forma como estão organizados os currículos atuais, procurando oferecer alternativas para a flexibilização da formação.

#### *Gargalo no atendimento à demanda*

Documento **13** – PNE: proposta da sociedade brasileira:

Meta 1 – prover matrícula para 40% da população brasileira na faixa etária entre 18 a 24 anos em um prazo de dez anos.

Meta 2 – Ampliar em dois anos o quadro de vagas a partir do aproveitamento da infraestrutura (como a taxa de 15 alunos por professor) e a ampliação de rede dos cursos noturnos.

Documento **14** - Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior da ANDIFES:

Meta 1 – Aumentar o número de alunos na graduação de 524.000 para 1.048.000.

Meta 2 – Ocupar todas as vagas (100%) por meio de políticas que contenham a evasão e retenção, aumentando o número de concluintes.

Meta 3 – Ofertar 25.000 novas vagas em cursos noturnos.

### *A questão regional*

Documento **14** - Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior da ANDIFES:

Aumentar a disponibilidade de vagas para superar a desigualdade regional, por meio de instituição de uma taxa de referência que indique o número de vagas por habitante e também fazendo a interiorização e criação de novas IES e a utilização de EAD.

Documento **15** – Manifesto da Universidade Nova

A universidade, a partir da excelência acadêmica, pertinência científica e responsabilidade social atenda às necessidades locais, regionais e nacionais contribuindo para resolução de problemas.

### *Diversificação do ensino superior e relações da educação com o mercado*

Documento **13** – PNE: proposta da sociedade brasileira:

Meta 1 – As IES devem manter oferta de cursos de extensão para atender às necessidades de educação continuada para atender a dívida social e educacional.

Meta 2 – Instalação de Conselhos Sociais que garantam a participação da comunidade e entidades civis organizadas para acompanhar e controlar as atividades universitárias, no sentido de garantir o retorno das atividades de ensino, pesquisa e extensão ao conjunto da sociedade.

Documento **14** - Proposta de expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior da ANDIFES:

Meta 1 – Alterar currículos de graduação e pós para promover a formação cidadã, ou seja, aquela que transmita valores éticos e cívicos para garantir o convívio em uma sociedade democrática.

Meta 2 – Dobrar o número de atividades de extensão em áreas de importância social, como a alfabetização, nutrição, segurança pública e geração de empregos.

Documento **15** – Manifesto da Universidade Nova:

Meta 1 – Flexibilização dos currículos garantindo maior aderência às necessidades atuais da sociedade do conhecimento.

Meta 2 – Ampliar o debate e fomentar iniciativas que concebam novas arquiteturas acadêmicas para a universidade brasileira que esteja em diálogo com modelos vigentes em espaços internacionais.

Meta 3 – Instituição de ciclos de formação comum, e que a escolha profissional possa ser feita ao longo da formação do núcleo comum.

### **4.3 Documentos Grupo C - Internacionais**

Entre os documentos produzidos no âmbito dos organismos internacionais, estão apontados, em padrão comparativo, a situação do ensino superior em vários países, em especial àqueles em desenvolvimento, pois, considera-se importante a participação da educação superior no processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, dois itens são apontados como problemas fundamentais: o primeiro em relação ao atendimento do déficit que a expansão em alguns países já deu conta de abranger uma quantidade importante da população, mas que não o fez de forma equitativa, causando uma maior disparidade social; o segundo entende que a educação superior deve ser considerada uma bem público e, portanto, setores públicos e privados devem trabalhar em conjunto para garantir a superação do déficit.

Entre as soluções para a questão da demanda estão a utilização do setor privado, dada a impossibilidade de muitos países fazerem a expansão via setor público; outra situação apontada é a utilização de recursos como EAD capaz de atender a grandes espaços territoriais com baixo custo.

Além disso, a questão da educação enquanto bem público deve ser uma via que atua em duas direções, a primeira na atuação do Estado no atendimento das demandas, inclusive de grupos vulneráveis, a segunda é a devolutiva do que é produzido no âmbito das IES para a sociedade.

#### *4.3.1 Problemas encontrados: o diagnóstico*

Nesse grupo de debates os dois grandes problemas encontrados são a questão do atendimento à demanda de grupos vulneráveis, dado que muitos países já passaram pelo processo de expansão quantitativa, mas que deixaram de lado uma quantidade significativa de contingente populacional, levando à necessidade de seguir rumo a questões de equidade. Além disso, a educação precisa ser entendida como um bem público que exige a atuação estatal para garantir o acesso e o entendimento da mesma enquanto um investimento público.

#### *Gargalo no atendimento à demanda*

O documento **16** – Higher Education: Lessons of experience publicado pelo banco mundial, aponta cenário mais amplo mundial e aponta que já está acontecendo processo de incorporação dos estudantes em várias partes do mundo, ainda que não seja suficiente para a demanda, há problemas como: a) ineficiência interna: baixa taxa de alunos por professor (o documento cita o Brasil como exemplo, sendo 7:1); b) desemprego entre formados e c) problema na distribuição equitativa de vagas (entre os segmentos sociais como homens e mulheres, por etnia ou classe social).

O documento **17** – Policy Paper for Change and Development in Higher Education, trata de forma numérica o crescimento nesse nível de ensino, de 13 milhões

em 1960 para 28 milhões em 1970, 46 milhões em 1980 e 65 milhões em 1991. Mas esses números não surpreendem tanto quanto contrapostos em relação à população de 18 a 24 anos, grupo considerado elegível para o ensino superior. Em 1960, as matrículas nesse nível cobriam 9,6 por cento dessa população, em 1991, 18,8 por cento. Nos países desenvolvidos em 1969 a taxa era de 27,1 por cento chegando a 40,2 por cento em 1991 enquanto que em países em desenvolvimento era 10,1 por cento em 1970 e 14,1 por cento em 1991, configurando assim a desigualdade na distribuição de vagas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Na Declaração da “Conferência Mundial sobre La educación superior em El siglo XXI” (documento **18**) aponta a necessidade de expansão da rede de atendimento para poder atender a demanda proveniente também de grupos excluídos.

O documento **19** - Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos da Educação Superior, é apontado que a estimativa de atendimento à população de interesse no ensino superior para que um país funcione sem problemas de gargalo no contexto competitivo e globalizado é entre 40 e 50 por cento do atendimento dessa população. Mesmo que países desenvolvidos estejam razoavelmente na estimativa, países em desenvolvimento ainda estão muito longe de alcançá-la.

No documento **20** - Declaração da Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e Caribe, a questão da expansão da rede de ensino superior está ligada com a noção de bem público social:

O caráter de bem público social da Educação Superior se reafirma à medida que o acesso à mesma seja um direito real de todos os cidadãos e cidadãs. As políticas educacionais nacionais constituem a condição necessária para favorecer o acesso a uma Educação Superior de qualidade, mediante estratégias e ações consequentes (UNESCO, 2008, p. 237).

A mesma questão aparece no documento **21** – o qual aponta a necessidade do atendimento à demanda que foi, sistematicamente, deixada de fora da educação superior como a população de baixa renda e as mulheres.

#### *Educação como um bem público*

A educação superior enquanto bem público aparece a partir da Conferência Mundial sobre a educação superior (documento **18**) enquanto um serviço público. Porém, noções parecidas (ainda que não com a mesma terminologia) são encontradas no documento **17** - Policy Paper for Change and development in Higher Education, o qual entende que as IES tem relevância na sociedade onde estão inseridas podendo contribuir com soluções para problemas enfrentados pelo conjunto da sociedade, formando profissionais adequados para o mercado de trabalho e garantindo a inclusão de grupos excluídos.

No documento **18** – Conferência Mundial sobre La educación Superior, a questão do financiamento como um serviço público e que, pelos seus benefícios é considerado investimento, deixando de ser contabilizado como basto.

No documento **19** - Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior é destacada a dimensão da educação superior como um direito humano e um bem público e que contribui para: “a) o desenvolvimento econômico, cultural e social; b) a promoção de valores e de ética compartilhados, que constituem o fundamento da coesão social e da construção de uma nação; e c) o progresso da carreira pessoal e do desenvolvimento dos indivíduos” (pg. 116). Isso é reforçado em outras publicações da UNESCO, como no documento **v** - Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe que coloca também a condição de bem público social se alcança na medida em que todos tenham acesso a ela. Esse item é

reforçado na declaração saída da conferência mundial de 2009 (documento **vi**) e que também indica que os governantes tem especial responsabilidade.

No documento **20** – Declaração da Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e Caribe aponta que a educação superior é um direito humano público social. Assim, é dever do Estado garantir o acesso e a qualidade da educação superior. Nesse sentido, a missão das IES é devolver a atuação em forma de bem-estar para o conjunto da sociedade, utilizando-se de pesquisas para resolver seus problemas.

Por fim, a questão da educação superior como um bem público aparece indicada nessa terminologia no documento **21** – Conferência Mundial sobre a Educação Superior em que é tomada como responsabilidade de todos, tanto de governantes e mantenedoras como da própria IES de realizar a sua função pública.

#### *Equidade na educação superior*

Em vários países, como é apontado no documento **16** – Higher Education: lessons of experience a questão da equidade é problemática em relação à entrada de homens e mulheres na educação superior. Não é o caso do Brasil, como cita o próprio documento, mas é precário em países como, por exemplo, há 25% de alunas mulheres matriculadas na África e 35% na Ásia.

O documento **17** – Policy Paper for Change and development in Higher Education apresenta uma noção maior do conceito de equidade, nesse sentido, a ampliação do acesso à educação superior deve ser feita considerando a participação de categorias subrepresentadas como mulheres, minorias étnicas, estudantes de baixa renda ou de áreas rurais. Essa noção também é apresentada na Conferência Mundial sobre La educación Superior (documento **18**).

Já os documentos **20** (Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe) e **21** (Conferência Mundial de 2009), ambas

promovidas pela UNESCO, também indica que a cobertura da educação superior para as próximas décadas tem de considerar a diversidade em termos de inclusão de grupos sociais como indígenas e afrodescendentes além de integrar setores sociais como trabalhadores, pobres, moradores afastados dos grandes centros urbanos, deficientes, migrantes etc. Esse item aparece também na Declaração da Conferência Mundial que incluem também a necessidade efetiva não só de garantir o acesso dos grupos, mas garantir que cheguem à permanência visando à conclusão.

No documento **20** – Declaração da Conferência Regional da Educação superior na América Latina e Caribe aponta que deve-se aprofundar políticas de equidade para o ingresso e criar mecanismos de apoio à permanência estudantil como bolsas, moradias, serviços de saúde, alimentação e apoio acadêmico. Esse item aparece na Conferência Mundial sobre a Educação Superior (documento **21**) que aponta que as metas de igualdade e equidade não devem se focar exclusivamente no acesso, mas deve se preocupar em garantir que essa população que agora está no ensino superior possa também concluir os estudos.

#### *Financiamento*

A partir do documento **16** – Higher Education – Lessons of experience aponta que há uma crise generalizada da educação superior gerada a partir da impossibilidade de financiamento pelo setor público e que atinge, principalmente países em desenvolvimento. Nesse sentido, para que países (com destaque para países em desenvolvimento) deem continuidade ao processo de alargamento da educação superior há que haver medidas que deveriam ser tomadas, entre elas, cobrança de taxas (*tuition fees*) ou ainda a busca de financiamento em outros setores não estatais.

Mas, essa condição é mais aguda em países em desenvolvimento, os quais além de dependerem muito de fundos governamentais, também passaram por restrições

financeiras e fiscais, (por conta de empréstimos internacionais, por exemplo) além do que, esses países estariam vivendo em uma época de maior pressão pelo acesso à educação superior isso resultaria em menor investimento por aluno e que, geralmente se acumulada com infraestrutura pobre, falta de materiais (como livros e materiais de laboratório) e que se refletiria na qualidade de formação final dos estudantes. Além disso, boa parte dos gastos da educação superior em países em desenvolvimento é de custos não acadêmicos como residência estudantil, comida e outros serviços, isso combinado com subutilização de instalações, duplicação de programas, evasão e repetência, fariam parte de um quadro alarmante da educação superior.

No documento **17** – Policy Paper for Change and development in Higher Education a grande questão sobre o financiamento é a sustentação constante de um sistema em expansão. Ou seja, em muitos lugares tem acontecido um processo de expansão que não está sendo acompanhado pelo incremento de financiamento. Isso pode se tornar um problema em um futuro próximo.

A dimensão do financiamento no documento **18** – Conferência Mundial sobre La educación superior está contida no papel complementar entre setores público e privado, no qual ambos apresentam possibilidades para contribuir desde que mantido o objetivo em comum.

No documento **19** – Reunião dos parceiros para a Educação Superior – Conferência mundial 98 +5 bem como nos documentos **20** – Declaração da Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e Caribe e **21** – Conferência Mundial da Educação Superior, o setor privado tem assumido cada vez mais posições importantes no cenário da educação superior e contribuiu para diminuir os custos do Estado, porém, é preciso estar atento para que não se crie um mercado da educação superior onde tudo seja negociado a partir do seu valor financeiro e, portanto, o Estado

tem papel importante em garantir que sejam dadas as devidas condições de a educação superior cumprir com sua missão na sociedade.

#### *4.3.2 O que deve ser feito: o prognóstico*

Entre as ações prioritárias para a solução do problema do ensino superior, está a utilização do setor privado e de tecnologias EAD para garantir o acesso ao contingente. Dada a situação de certos grupos vulneráveis, é importante que se garanta o acesso equitativo a partir de mecanismos de permanência. As ações só são possíveis a partir do inculcamento da noção de bem público na atuação em duas vias: a primeira que coloca imprescindível a atuação do Estado na educação enquanto investimento (e não como gasto) e a segunda na atuação das IES na devolutiva à sociedade.

#### *Gargalo no Atendimento a demanda*

No documento **16** – Higher Education: lessons of experience é colocado como solução a expansão via, principalmente, setor privado de ensino, a exemplo do ocorrido no Chile que fez não somente a expansão pelo setor privado, mas também a diferenciação entre IES Universitárias e não universitárias ou ainda a Índia que adotou um amplo sistema de Educação a distância (EAD).

A mesma ideia é apresentada no documento **17** e **18** – Policy Paper for Change and development in Higher Education e Conferência Mundial sobre la educación Superior, respectivamente, onde a questão do atendimento à demanda teria que acontecer por meio da diversificação, seja ela do ponto de vista do financiamento (divisão entre financiamento pelo setor público e pelo setor privado), seja pelo tipo de curso oferecido (cursos universitários ou não universitário) ou ainda pela forma de execução do curso (EAD ou com currículos flexibilizados).

La diversificación de los modelos de educación superior y de las modalidades y los criterios de contratación es indispensable para responder a la tendencia internacional de masificación de la demanda y a la vez para dar acceso a distintos modos de enseñanza y ampliar el acceso a grupos públicos cada vez más diversos, con miras a la educación a lo largo de toda la vida, lo cual supone que se pueda ingresar en el sistema de educación superior y salir de él fácilmente. Unos sistemas de educación superior más diversificados suponen nuevos tipos de establecimientos de enseñanza postsecundaria, públicos, privados y no lucrativos, entre otros. Esas instituciones deben ofrecer una amplia gama de posibilidades de educación y formación: títulos tradicionales, cursillos, estudios a tiempo parcial, horarios flexibles, cursos en módulos, enseñanza a distancia con ayuda, etc. (UNESCO, 1998, p. 25)

O documento **19** – Reunião dos parceiros na educação superior que avalia os resultados da conferência de 1998, cinco anos depois aponta que a diversificação tem ajudado países em desenvolvimento a garantir acesso à educação superior tanto pela inclusão (e expansão) do setor privado quanto pela adoção de EAD.

#### *Educação como um bem público*

A questão da educação enquanto um bem público começa a aparecer a partir da conferência mundial de 1998, nesse documento (**18** – Conferencia mundial sobre La educación superior) as IES tem como missão se orientar a partir da adequação com os acontecimentos da sociedade, buscando solucionar problemas com a fome, erradicação da pobreza, intolerância, violência, analfabetismo além de contribuir para o desenvolvimento de outros níveis de ensino. Além disso deve priorizar a busca de inovação, interdisciplinaridade e transdisciplinariedade levando em consideração a ampla difusão dos resultados de pesquisa.

Nos documento **19, 20 e 21** – Reunião dos parceiros na Educação Superior (Conferência Mundial sobre Educação Superior 98+5), Declaração da Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e Caribe e a Conferência Mundial sobre a Educação Superior, a discussão sobre o bem público está pautada no questionamento sobre a relação entre bem público e gestão, ou seja, será que a educação como bem público tem que ser gerenciada pelo poder público em todos os seus níveis? No entendimento da UNESCO, IES podem estar no

setor privado, porém, há que ter atuação do setor público para garantir a qualidade e barrar processos de mercantilização da educação.

### *Equidade na educação superior*

O documento **17** – Policy Paper for Change and development in Higher Education aponta que tem crescido o número de estudantes na educação superior (ainda que poucos estejam efetivamente matriculados na educação superior) e que os próximos desafios serão garantir o acesso equitativo a esse contingente e, por isso, aponta que deva ser tomadas atitudes em relação à diversificação da educação superior e a utilização de mecanismos como EAD.

O documento **18** – Conferência Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, o documento expõe que deve ser feito mecanismos de facilitação do acesso a membros de grupos específicos como povos indígenas, minorias culturais e linguísticas, grupo de desfavorecidos, povos que vivem em situação de ocupação e pessoas com deficiência e ressalta a importância da participação desses grupos com, também acesso a bens materiais que contribuam para a conclusão.

O problema da equidade destacado no documento **19** – Reunião dos parceiros na Educação Superior que acompanha os resultados da conferência do documento iii, aponta que a maior dificuldade para execução de políticas de equidade está no financiamento. Muitos países não têm condições de arcar com todos os custos e, em geral, a população excluída da educação superior também não consegue fazer.

Nos documentos **20** e **21** – Declaração da Conferência Regional da Educação superior na América Latina e Caribe e Conferência Mundial sobre a educação superior apontam que a questão da equidade é um problema a ser enfrentado em duas partes: a) a entrada dos estudantes e a garantia de permanência deles; b) incorporar diálogos e saberes desses grupos e o seu reconhecimento cultural.

## *Financiamento*

Os documentos **16** e **17** – Higher education: Lessons of experience e Policy Paper for change and development in Higher Education indicam como IES públicas podem diversificar investimentos como forma de garantir a excelência. No documento **i**, são elencadas três formas de diversificação no atendimento do setor público:

a) dividindo o curso com os estudantes: seja na forma de taxas escolares (mensalidades ou não), seja na forma da eliminação de subsídios para custos não acadêmicos, como moradia, alimentação etc. O argumento principal está na grande quantidade de alunos que vem de famílias que estão habilitadas a pagar. Alunos que não tenham condições de se manter, buscariam o financiamento através de bolsas, empréstimos ou ainda programas do tipo trabalho/estudo.

b) mobilização de doações de alunos e de indústrias, as quais podem ser incluídas em deduções fiscais.

c) Realização de atividades geradora de renda, como o oferecimento de cursos rápidos de treinamento ou ainda contratos de pesquisa.

Já no documento **17** e **18**, Policy Paper for change and development in Higher Education e a Conferencia Mundial sobre la educación superior são mais cautelosos quanto a mudanças muito bruscas entre financiamento público e privado. Por exemplo, a cobrança de taxas é um assunto extremamente delicado, dado que pode destituir a educação superior de seu caráter de valor social, deixando de lado aspectos como justiça social, equidade e mobilidade. Nesse sentido, apesar da necessidade de diversificação do financiamento não pode sobrepor a prerrogativa de avaliação, credenciamento e descredenciamento das instituições, item que é reforçado pela declaração mundial de 1998.

No documento **19** - Reunião dos parceiros na educação superior, indica que “os Estados e governos devem guardar suas prerrogativas na definição das políticas nesse campo, garantindo a qualidade e a segurança do cumprimento de todas as suas funções na sociedade” (UNESCO, 2003, p. 117).

Os documentos **20** e **21** - Declaração da conferência regional da educação superior na América Latina e Caribe e a Conferência mundial sobre a educação superior colocam um impasse entre a necessidade de financiamento via setor público (para garantir a característica de investimento de bem público), mas que, ao mesmo tempo não conta com recursos suficientes.

#### *4.3.3 Metas*

Os documentos estudados nesse ponto não tem dimensão normativa, eles apresentam diretrizes que balizam o debate apresentando, principalmente o contexto internacional e, portanto, não constam metas.

### **4.4 Documentos Grupo D – Programas de Governo**

O grupo de documentos que reflete o debate sobre os programas de governo das eleições do Executivo Federal expõe o debate que circulava na agenda pública nacional à época da eleição. Nesse sentido observa-se que os dois principais candidatos colocam o ensino superior como ponto de ação, considerando principalmente duas situações problemáticas: a primeira em relação ao setor estratégico que compõe as IES, em especial as universidades públicas pela capacidade de inovação tecnológica e dadas as suas condições atuais, é um setor estratégico e subutilizado. A segunda situação é em

relação ao déficit no atendimento à demanda que deixa de fora um grande contingente da população.

Em termos de solução, os documentos apresentam que é necessário o aumento da malha de atendimento com incentivo aos cursos de graduação em pós de forma que atenda a todas as macrorregiões do país e que chegue aos vários grupos sociais.

#### *4.4.1 Problemas encontrados: o diagnóstico*

No documento **22** - “Uma escola do tamanho do Brasil”, a educação superior é caracterizada como setor estratégico que tiraria do Brasil, posição de dependência científica e tecnológica o que traria maior autonomia bem como desenvolvimento econômico.

O documento **23** – “Programa Trabalho e progresso para todos” entende que o problema da educação superior está no tamanho da rede de atendimento que não atente toda a necessidade para esse nível de educação. O programa coloca que no período anterior à eleição, as IES públicas eram consideradas lugar privilegiado para estudantes oriundos de ensino médio privado e que o crescimento majoritariamente pelo setor privado que aconteceu entre os anos 80 e 90 prejudica o setor universitário brasileiro.

#### *4.4.2 O que deve ser feito: o prognóstico*

No documento **22** – “Uma escola do tamanho do Brasil”, a proposta é que sejam incentivadas áreas estratégicas para o desenvolvimento nos curso de graduação e pós-graduação, bem como o aumento de vagas e matrículas no setor público universitário e em cursos noturnos, espraiamento das UFES para diminuição das desigualdades regionais e ainda mecanismos de ingresso para estudantes negros e oriundos de escola pública.

No documento **23** – “Programa Trabalho e progresso para todos”, a ação emergencial está em expandir a rede com preferência para o setor público federal

#### *4.4.3 Metas*

Documento **22** – “Uma escola do tamanho do Brasil”

Meta 1 – colocar em prática a meta do PNE – Prover até o final da década oferta da educação superior para, pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

Meta 2 – Ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.

Meta 3 - Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em pelo menos 5%, em conformidade com meta estabelecida pelo PNE.

Meta 4 - Estabelecer e implantar medidas que visem diminuir a desigualdade de oferta de cursos e vagas de graduação e pós-graduação em termos regionais e de interiorização.

Meta 5 – Estabelecer novas formas de acesso ao ensino superior, principalmente para negros e estudantes egressos de escola pública que devem estar acompanhados de programas de acompanhamento acadêmico.

Meta 6 – Implantar rede universitária de ensino a distância.

Meta 7 – Substituir o FIES por um programa de apoio ao estudante com crédito educativo para 396 mil estudantes que tenham carência comprovada.

Meta 8 – Criar programa de bolsas universitárias para beneficiar 180 mil estudantes carentes que estudem em cursos de qualidade e que realizem trabalho social comunitário.

Documento **23** – “Programa Trabalho e Progresso para todos”:

Meta 1 - aumento de 50% no número de alunos no sistema de educação superior.

Meta 2 - aumentar número de docentes com mestrado e doutorado nas IES, sendo que essa meta é para todo tipo de instituição, não sendo exclusiva para IES públicas.

Meta 3 - aumento de 20% de vagas no período noturno e subir para 200 mil matrículas (na época eram de 100 mil) no período noturno das Instituições Federais de Educação Superior.

**Quadro 1:** Resumo do cruzamento das variáveis e grupos documentais

	<b>O que está errado? (diagnóstico)</b>	<b>Como deveria ser? (prognóstico)</b>	<b>Metas</b>
<b>Debate Estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de regularidade no orçamento das IES;</li> <li>- Não atendimento da demanda: falta de vagas, as que têm estão mal distribuídas entre as regiões e os grupos sociais e os que conseguem entrar não tem suporte para permanência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento orçamentário anual para as IES; financiamento a partir dos setores público e privado;</li> <li>- Ampliação do número de vagas existentes; melhor gestão dos recursos disponíveis;</li> <li>- Distribuição de vagas em nível regional e com implantação de programas de permanência;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularidade no orçamento;</li> <li>- Financiamento a partir de recursos públicos e privados;</li> <li>- Ampliação de vagas para atender a 30% da população de 18-24 anos, taxa de conclusão de 90% e 18 alunos por professor;</li> <li>- políticas de descentralização e interiorização, que atendam minorias;</li> <li>- diversificação do sistema e flexibilização de currículos.</li> </ul>
<b>Debate Paraestatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas no atendimento à demanda - falta de vagas;</li> <li>- Assimetria na distribuição de vagas;</li> <li>- falha na forma de seleção (vestibular);</li> <li>- Não aderência dos currículos com a sociedade atual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expansão via rede pública;</li> <li>- criação de instituição e vagas nas diversas regiões;</li> <li>- criação de políticas para atendimento de grupos vítimas de discriminação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- matrículas em 40% da população 18 - 24 anos;</li> <li>- 15 alunos por professor;</li> <li>- dobrar alunos na graduação (aumentar vagas no noturno);</li> <li>- disponibilizar mais vagas para diminuição da desigualdade regional;</li> <li>- Flexibilização de currículos;</li> <li>- Formação em ciclos</li> </ul>
<b>Debate Internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o crescimento de vagas já está acontecendo em vários países, mas deve seguir rumo à massificação, para isso devem-se levar em consideração as questões de equidade;</li> <li>- educação precisa ser entendida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- importância do setor privado para amenização dos problemas ;</li> <li>- Utilização de recursos como EAD;</li> <li>- precisa buscar a relevância da produção científica, pois a questão do bem público tem duas vias: o</li> </ul>	Não é normativa, não possui metas.

	enquanto bem público para que seja considerada a importância do investimento público, sem desconsiderar o setor privado.	investimento do setor público e a devolutiva para a sociedade.	
<b>Debate Programas de Govern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problema no atendimento à demanda;</li> <li>- setor estratégico subutilizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atendimento da demanda, incentivo aos cursos de pós-graduação em todas as regiões e para todos os grupos sociais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumentar vagas para a faixa etária de 18 a 24 anos, sendo 40% do total de vagas no setor público e número de mestres e de doutores em pelo menos 5% anualmente;</li> <li>- Estabelecer medidas para diminuir a desigualdade de oferta de graduação e pós-graduação regionais;</li> <li>- Estabelecer novas formas de acesso, principalmente para negros e egressos de escola pública bem como programas de acompanhamento acadêmico;</li> <li>- Implantar rede universitária de EAD;</li> <li>- Substituir FIES por programa de crédito educativo para 396 mil estud. carentes comprovada;</li> <li>- Criar programa de bolsas e beneficiar 180 mil estudantes carentes em cursos de qualidade e que realizem trabalho social comunitário.</li> </ul>

## 5. Conclusão

A partir da trajetória da educação superior apresentada no capítulo 2, vemos que em nenhum período da história brasileira houve políticas de inclusão e equidade como as apresentadas nos anos 2000. Assim, é importante ressaltar a relevância deles para o quadro político social atual. As políticas implementadas configuram um importante aparato construído no sentido da igualdade de oportunidades.

Ao avaliar as políticas, poderíamos ainda nos deter em questões mais pontuais, procurando investigar quem são os atores que realmente estão alcançando sendo atendidos, se as metas apresentadas pelas políticas estão sendo cumpridas e se o aparato construído é suficiente para dar conta da demanda existente, porém, avaliar a implementação dessas políticas não é o nosso foco neste trabalho.

Procuramos nesse trabalho investigar como se deu a mudança no nível linguístico onde as noções que embasam a implementação de políticas de inclusão e equidade fossem transformadas em ações estatais.

Nesse sentido é importante observar que, a partir da teoria do equilíbrio pontuado que uma política pública pode sofrer mudanças incrementais graduais e que ocasionalmente mudanças de grande envergadura aconteceriam, pois os subsistemas (compostos de grupos de especialistas, por meios de comunicação, políticos e sociedade civil) entrariam em um campo de embate em favor da alocação de certa *policy image*, ou seja, a construção de um problema que chamaria a atenção da macropolítica,

forçando a execução de medidas para aliviar. Dessa abordagem da teoria do equilíbrio pontuado podemos compreender duas coisas:

a) as ideias vêm antes da ação política, ou seja, é preciso que o problema seja “construído” e visto como um problema antes de se executar ações de cunho político e procurar soluções;

b) a construção de um problema não é tão consensual como aparenta ser no nível teórico, mas pode ser um emaranhado de pequenas partes, às vezes contraditórias que disputam no espaço público significações e conceitos.

É a partir dessas noções que buscamos mapear a rede de influências a partir dos debates que marcaram a construção das políticas da educação superior no Brasil nos anos 2000.

A partir do levantamento de documentos (leis, decretos, declarações, relatórios, programas de governo entre outros) foi possível identificar quatro debates importantes, ou seja, são quatro grupos documentais que contam como aquele conjunto de pessoas se posicionavam em relação à temática da educação superior.

O primeiro debate é dado pelo grupo ligado ao Estado, ou seja, a partir de documentos como decretos, leis, portarias, normativas, documentos frutos de discussão pública organizada no âmbito estatal e outros, identificamos que passa por eles um debate específico que trata de um diagnóstico e prognóstico da situação da educação superior no Brasil e traz metas de atuação para a solução desses problemas. Esse debate reflete a posição do Estado em relação à temática, sendo importante para perceber como a *policy image* está sendo consolidada nesse campo tomador de decisão.

O segundo debate ocorre dentro de associações paraestatais, ou seja, elas dialogam com o Estado em algum nível, estão vinculadas às IES, porém, não estão dentro do Estado. São associações e organizações como a ANDIFES, por exemplo. Esse

debate é importante para perceber como os profissionais e categorias do campo percebem a questão da educação superior.

O terceiro debate está contido nos documentos de ordem internacional. São aquelas publicações pertencentes a organismos como a UNESCO e o Banco Mundial. A atuação desses dois organismos no campo da educação superior é conhecida. Esse debate é importante por apresentar as métricas internacionais, sendo possível assim estabelecer comparações com os outros países.

Por fim, o quarto debate está associado com os planos de governo da eleição para presidente de 2002. Nesse sentido é importante observar que a grande maioria das políticas de inclusão para a educação superior foi realizada nos governos Lula (2003/2010) e Dilma (2011/2014), sendo possível também observar uma reestruturação do campo no sentido de atender os diversos momentos (a entrada, a permanência e a conclusão) conforme Figura 1 deste trabalho.

Como resultado da análise do cruzamento das variáveis (apresentação do diagnóstico, apresentação do prognóstico e metas definidas) com cada grupo documental (estatal, paraestatal, internacionais e programas de governo) o que temos é uma rede em que argumentos se cruzam, se aproximam ou se contradizem formando uma constelação de ideias. Para cada grupo documental é importante entender o lugar de onde se fala, pois, o conjunto de atores tem intenções e repercussões diferentes, portanto, não é possível que apresentemos uma ideia única de diagnóstico (a partir do cruzamento da variável em cada um dos debates), mas podemos entender como cada debate se posicionou em relação às variáveis.

No debate feito a partir dos documentos estatais, entende-se que há dois problemas fundamentais: a) a não regularidade do financiamento do setor público, ou seja, não há previsão orçamentária ou planejamento para essas IES e b) há um déficit no

atendimento à demanda tanto na expressão quantitativa (falta de vagas no geral) quanto na sua distribuição regional quanto na sua dimensão social (inclusão e permanência de grupos vulneráveis). Nesse sentido, o cenário a partir das IES deve ter planejamento anual orçamentário para as instituições públicas, divisão de responsabilidade de financiamento pelo setor privado e a ampliação do número de vagas nos dois setores (público e privado) garantindo que haja distribuição regional das mesmas e com implantação de mecanismos que facilitem a inclusão e permanência de atores em situação de vulnerabilidade.

Entre as metas estão a incorporação da regularidade de inclusão no orçamento dos repasses às UFES; a ampliação de vagas para atingir 30% da população entre 18 e 24 anos; aumentar a taxa de conclusão para 90% e de alunos por professor para 18:1; formular políticas para descentralização das instituições e interiorização; formular políticas para atendimento de minorias; diversificação do sistema de educação superior a partir de cursos não universitários; flexibilização de currículos.

O debate ocorrido a partir das instituições e documentos paraestatais apontam que os problemas da educação superior são o déficit no atendimento da demanda por meio de vagas, as existentes não estão uniformemente distribuídas, sendo que há regiões mais atendidas do que outras; os processos seletivos são falhos e não refletem a melhor forma de escolher os alunos e os currículos dos cursos superiores não refletem a necessidade do mercado de trabalho atual.

Entre as possíveis soluções estão a criação de novas vagas na rede pública, criação de novas instituições e vagas (em ambos os setores) em todas as regiões e prever a criação de políticas de atendimento à grupos vítimas de discriminação.

Entre as metas estão a garantia de matrículas para 40% da população entre 18 e 24 anos; estabelecer taxa de 15 alunos por professor; dobrar o número de alunos na

graduação, aumentando vagas também no noturno; melhor distribuição regional das vagas, para amenizar problema da desigualdade; Flexibilização dos currículos e estabelecer a formação em ciclos.

Já o debate internacional, preocupado também em fazer cenários mais gerais, aponta que há vários países que estão passando por processos de expansão, porém, há que se considerarem as questões de equidade, ou seja, deve-se garantir o direito a todos os grupos que hoje são minoritários na educação superior. Para tanto é preciso considerar a educação superior como um bem público, ou seja, deve estar disponível e receber atenção especial do governo, dado que é um investimento. A iniciativa privada também pode participar, mas considerando a sua participação para o bem do conjunto da sociedade.

Entre as soluções apresentadas estão a importância do setor privado para auxiliar no financiamento da educação, desde que haja regulação. Também é enfatizado o uso de EAD para difusão facilitada de cursos às áreas mais distantes. Por fim, o aspecto de bem público, além da necessidade de disponibilização do acesso à educação superior também preza pela relevância da produção científica, visando a devolutiva ao conjunto societal.

Como esses documentos são diretrizes e estudos comparativos não há metas a serem alcançadas.

Por fim, os documentos avaliados a partir do debate dos programas de governo das eleições de 2002 apontam como os candidatos pensavam ser a problemática da educação superior e, o maior problema apontado é o déficit no atendimento à demanda, dado que é um setor estratégico para colocação do Brasil no circuito internacional e é subutilizado.

Nesse sentido o cenário ideal é o atendimento a essa demanda tanto nos cursos de graduação como de pós-graduação de forma que abranja todas as regiões igualmente e todos os grupos sociais.

Entre as metas estão, aumentar o ingresso da população de 18 a 24 anos de forma que 40% das matrículas estejam no setor público; estabelecer medidas de diminuição das desigualdades regionais e sociais, por meio de melhor distribuição de vagas e de mudança de instrumentos de acesso (o vestibular tradicional); Estimular o uso de EAD por meio de uma rede acadêmica; implantar programas de financiamento estudantil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. A. A. Educação: Um novo patamar institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, 87, Julho 2010. 131-143.
- ALBUQUERQUE, R. C. O desenvolvimento social do Brasil: a segunda grande transformação. **Anais do XXIII Fórum Nacional Visão de Brasil Desenvolvido para Participar da Competição do Século (China, Índia e Brasil)**. Rio de Janeiro, 16-19 Maio 2011.
- ALMEIDA, J. C. S. Avaliação da implementação do PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFPR: Impactos e Resultados para graduandos com fragilidade socioeconômica. Itajaí – SC, 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas - UNIVALI).
- AMARAL, N. C. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do Brics. In: **Anais da 36ª reunião Nacional da ANPEd**, Goiânia – GO, 2013.
- BAER, W. **A Economia Brasileira**. 2a. Edição. ed. São Paulo: Nobel, 2002.
- BARBOSA, G. H. **Democracia participativa no Brasil: a Câmara Nacional de Educação (1997 - 2007)**. São Carlos: [s.n.], 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política - UFSCar).
- BARREYRO, G. B. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: MEC/INEP, 2008.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Univeristy of Michigan, 2013.
- BERHEIN, C. T.; CHAUI, M. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento**. Brasília: UNESCO, 2008.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BILLS, D. **Creeping Credentialism in the United States and Germany: Changing Relationships between educational credentials and occupational assignment**. Proceedings of the ISA Research Committee - 28 Conference: Inequality and Stratification: Broadening the Comparative Scope. Rio de Janeiro: International Sociological Association, Research Committee on Social Stratification and Mobility. 2004.
- BOMENY, Helena. A reforma universitária de 1968, 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.26, out. 1994. Disponível em

[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_26/rbcs26\\_04.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_04.htm) Acesso em 15/12/2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394**. [S.l.]. de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL, F. G. 2013. Instituições participativas e políticas públicas: uma nova literatura para a agenda de pesquisa. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Carlos, São Carlos.

BRAVERMAN, H. **Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century**. New York: Monthly Review Press, 1975.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **Do antigo ao novo Desenvolvimentismo na América Latina**. FGV-EESP. São Paulo, p. 38. 2010. Textos para discussão - 274.

BUARQUE, C. A Universidade numa encruzilhada. In: APPEL, **A Universidade na Encruzilhada: Seminário Universidade - Por que e como Reformar?** Brasília: UNESCO, 2003.

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.

CARDOSO, I. A. R. **A Universidade da Comunhão Paulista: o projeto de criação da Universidade de São Paulo**. São Paulo: Editora autores associados / Cortez, 1982.

CARONE, E. **Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos**. São Paulo: Editora Nacional/ Editora USP, 1973.

\_\_\_\_\_. **O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)**. São Paulo: Difel, 1977.

CARREIRÃO, Y. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, p. 179 - 194, 2004.

CASTELLS, M.; CARDOSO, G. **A sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Anais da Conferência promovida pelo Presidente da República de Portugal entre 4 e 5 de Março de 2005. Portugal: [s.n.]. 2005. Disponível em [http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade\\_em\\_Rede\\_CC.pdf](http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf). Acesso em: 20 jan. 2015.

CASTRO, A. C. D. S. **A democratização do acesso ao ensino superior pelo REUNI no estado de Goiás**. [S.l.]: [s.n.], 2013. (Dissertação de Mestrado - Mestrado em Sociologia UFG).

CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. F. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001. **Pro-Posições**. v. 14, n. 1(40), 2003.

- CEPÊDA, V. A. Políticas de Desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do Ensino Superior Público Federal recente. IN: NASCIMENTO, A; LIMA, M.C. **O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão**. Recife: UFPE; SUDENE, 2014. p.268-294.
- \_\_\_\_\_. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, 2012.
- CISLAGHI, J. F. **Análise do REUNI: uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira**, 2010. (Dissertação de Mestrado – Serviço Social – UERJ)
- COELHO, M. L. **Processo de Constituição da docência Universitária: O REUNI na UFMG**, 2012. (Tese de doutorado – Pós-Graduação em Educação – UFMG).
- COELHO, S. S; VASCONCELOS, M. C. C. A criação das instituições de ensino no Brasil: O desafio tardio na América Latina. In: ANAIS IX Colóquio Internacional sobre gestão Universitária na América do Sul, Florianópolis, 2009.
- COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Por uma nova política para a educação superior brasileira**. [S.l.], p. 59. 1985.
- COSTA, C. J; PIMENTAL, N. M. O sistema de Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. **ETD – Educação Temática Digital**. Campinas, v. 10, n. 2, 2009. p. 71-90.
- COSTA, C. J. Modelos de educação superior a distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**. v.15, n.2, 2007.
- COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e o trabalho docente. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, n. 236, 2013, p. 185-210.
- CORBUCCI, P. R. O ensino superior brasileiro na década de 90. In: **Políticas Sociais 2: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, ano 2, fev. 2001.
- CUNHA, L. A. **A Universidade Temporã - o ensino superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- DINIZ, E. É possível um novo modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, n. n.1 (2011), 2011. pp. 17-21.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, novembro 2003.
- DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808 – 2000). In: SCHWARTMAN, Simon & BROCK, Colin. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005. p.197-240.

- ECHEVARRÍA, J. M. Funções da Educação no Desenvolvimento. In: PEREIRA, L. **Desenvolvimento, Trabalho e Educação**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- ESPING-ANDERSON, C. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FAUSTO, B. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FÁVERO, M. L. A. A Universidade Federal do Rio de Janeiro: origens e construção (1920 a 1965) In: OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de (Org.). **A Universidade e os múltiplos olhares de si mesma**. Rio de Janeiro: UFRJ / FCC / SiBI, 2007, p.13-42.
- \_\_\_\_\_. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**. Curitiba, n. 28, 2006, p. 17-36.
- \_\_\_\_\_. Universidade do Distrito Federal (1935-39): uma utopia vetada? **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro: SBPC, v. 21, n. 125, p. 69-73, nov./dez. 1996.
- FERES JR, J.; DAFLON, V.; RAMOS, P.; MIGUEL, L. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, IESP-UERJ, setembro, 2013, pp. 1-34.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.
- GONÇALVES, M. M. D. M. **A Implementação do Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) na UFC (2007-2009) - Um estudo de caso sob a perspectiva da qualidade de ensino**. Fortaleza: [s.n.], 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior).
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. D.; TONETO JR. , R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6a. Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GREGÓRIO, J. R. B. O Papel do Banco Mundial na contra reforma da educação superior no Brasil: uma análise dos documentos que precederam o REUNI. **Trabalho Necessário**, ano 10, n. 14, 2012
- GUMIERO, R.; ZAMBELLO, A. V. **A Educação como eixo da modernização do Brasil nos anos 1930: os ideais da "Escola Nova" no Ministério Capanema**. Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú2014.

- IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- INSTITUTUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brazil (1908 – 1912). Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1916. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1908\\_1912\\_v1.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1908_1912_v1.pdf). Acessado em: 12/01/2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados IPEA**, Brasília, v. 75, 2011.
- JACKSON, L. C. Gerações pioneiras na sociologia paulista (934-1969). **Tempo Social**, São Paulo, v. 19 n. 1, jun/2007.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.
- KOGLIN, J. C. D. O. **Proposta de Avaliação econômico-financeira do programa de reestruturação e expansão das universidades federais Brasileiras na UFPEL**. Pelotas: [s.n.], 2011. Mestrado em Política Social.
- LÁZARO, A. et al. Inclusão na Educação Superior. **Ações Afirmativas e Inclusão: um balanço**, Rio de Janeiro, v. n. 1, jan./jun. 2012. Cadernos do GEA.
- LEDA, D. B; MANCEBO, D. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 1, 2009.
- LIMA, K. R. S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **R. Kátal**, Florianópolis, v. 14, n. 1, 2011, p. 86 – 94.
- LIMA, K. Contra-reforma da educação nas Universidades Federais: o REUNI na UFF. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 44, 2009. pp. 147-157.
- LIMA, L. C; AZEVEDO, M. L. N; CATANI, A. M. O processo de bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova, **Avaliação** Campinas, v. 13, n. 1, 2008. p. 7-36.
- LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.
- LUZ, J. N. N.; VELOSO, T. C. M. A. Sistema de Seleção Unificada (SiSU): refletindo sobre o processo de seleção. **Revista educação e fronteiras Online**, v. 4, n. 10, 2014.
- MAIA, A. B. F. As missões francesas na criação da Universidade de São Paulo: uma análise dos relatos e seus significados nos anuários da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras (1934 – 1939). In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH** São Paulo, 2011.

- MACHADO, A.. **Estrutura social da república das letras**: sociologia da vida intelectual brasileira, 1870-1930. São Paulo: Grijalbo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1973.
- MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**. Vol, 25, n. 88 especial, 2004.
- \_\_\_\_\_; LÉDA, D. B. Reuni: heteronomia, precarização da universidade e trabalho docente. **Educação e Realidade**, Porto Alebre, v. 34, 2009. pp. 49-64.
- MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: Aspectos democrático e inclusivos. **Perspectiva**, São Paulo, v. v. 42, p. 161-192, jul./dez 2012.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, C. B. O Ensino Superior Brasileiro nos anos 90. **São Paulo em perspectiva**, n. 14 (1), 2000.
- \_\_\_\_\_. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, jan/abr 2009. pp.15-35.
- MATTOS E SILVA, I. H. D. **Reestruturação, expansão e democratização do Ensino Superior (1995-2010)**: da Reforma do Estado ao Novo Desenvolvimentismo. São Carlos: [s.n.], 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).
- MCMAHON, W.; OKETCH, M. **Higher Education and Development in UK and US**. paper presented at "Universities and their regional impacts: Making a difference to the Economy and Society. Edinburgh: [s.n.]. nov. 2010.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Indicadores. **Ministério da Ciência e Tecnologia**, 2013. Disponível em: <www.mct.gov.br>. Acesso em: 01 fev. 2015.
- MYINT, H. Educação e Desenvolvimento: um balanço Teórico. In: PEREIRA, L. **Desenvolvimento, Trabalho e Educação**. 2ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- NOGUEIRA, A. M. **Educação Superior na Assembleia Constituinte**: Agenda de transição e debates na constituinte. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009. Documento de Trabalho nº 85.
- NUNES, E. Desafio estratégico da Política Pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v.41, n. número especial, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Educação Superior no Brasil**: estudos, debates e controvérsias. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

- PACHECO, E. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** São Paulo: Editora Moderna, 2011.
- PAIVA, A. R. **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas Universidades públicas brasileiras.** Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ e Pallas: [s.n.], 2010.
- PEREIRA, E. M. D. A. A Universidade da modernidade nos dias atuais. In: ALMEIDA, D. L. P. D.; CATANI, A. M. **Educação Superior na América Latina: políticas, impasses e possibilidades.** Campinas: Mercado de Letras, 2012. Cap. 2.
- PAULA, M. F. C; LAMARRA, N. F. (orgs) **Reformas e democratização da educação superior: no Brasil e na América Latina,** Aparecida: Ideias e Letras, 2011.
- POCOCK, J. G. **A Linguagens do Ideário Político,** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- REGO, C.; VIEIRA, C.; VIEIRA, I.; BALTAZAR, S.; CALEIRO, A. Ensino superior em Portugal e acesso ao mercado de trabalho: que relação?, In REGO, C.; VIEIRA, C.; VIEIRA, I.; BALTAZAR, S.; CALEIRO, A. **Redes de Ensino Superior: Contributos perante os desafios do desenvolvimento.** Évora: Centro de estudos e formação avançada em Gestão e Economia, 2013.
- REGONINI, G. Estado do Bem-Estar (verbete). In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UNB, 1998.
- ROMANELLI, O. D. O. **História da Educação no Brasil.** 8a. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.
- .SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil: o setor privado.** São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Evolução do ensino superior brasileiro: 1808 – 1990.** Documento de Trabalho NUPES, 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.
- SANTOS, B. L. P. A representação do REUNI no debate do ensino superior enquanto direito. **Educação em Revista,** v. 10, n. 1, 2009, p. 29-44.
- SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo Cortez, 1997.
- SANTOS, G. D. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. **O Ensino Superior Público e Particular e o Território Brasileiro.** Brasília: ABMES, 2000.

- SCHULTZ, T. W. **O capital humano: Investimento em Educação e Pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- SCHWARTZMAN, S. **Brasil: oportunidade e crise no ensino superior, 1988.** Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm#\\_1\\_4](http://www.schwartzman.org.br/simon/oportun.htm#_1_4)>. Acesso em: 12 dez. 2014. Originalmente publicado como: Brazil: opportunity and crisis in higher education. **Higher Education**, v. 17, n. 1, 1988.
- \_\_\_\_\_.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema.** Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Edusp, 1984. Coleção Estudos Brasileiros (v. 81).
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A ideia de Justiça.** São Paulo: Cia das Letras, 2011.
- SEVERINO, A. J. O Ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, 2008, p. 73-89.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. D.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v.27, n. 4 (108), out-dez 2007. p.507-524.
- SOARES, M. S. A. **A Educação Superior no Brasil.** Brasília, CAPES - UNESCO, 2002.
- SOBRINHO, J. D. Educação Superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 1, Março 2013.
- \_\_\_\_\_. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. **Avaliação**, Campinas, v. 15, n. 1, 2010. p. 195-224.
- \_\_\_\_\_. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.
- SOUZA, C. Apresentação: Estado e Políticas Públicas: de que estamos falando? **Revista eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v.4, n. 1-2, 2013.
- SOUZA, P. R. Os desafios para a educação no limiar do novo século. In: VELLOSO, P. D. R.; ALBUQUERQUE, R. C. D. **Um modelo para a Educação no século XXI.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
- TAVARES, M. G. M. Reformas da Educação Superior no Brasil pós-85: Desafios à extensão e à autonomia universitárias. In: **Anais da 20ª reunião da ANPED**, Caxambu, 1997.
- TEIXEIRA, A. S. **Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

- TEIXEIRA, M. M. **O Impacto do REUNI sobre a gestão administrativa e financeira da Universidade de Brasília**. Brasília: [s.n.], 2013. Dissertação (Mestrado em Economia).
- THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. **Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise**. Washington DC: World Bank, 2000.
- TILLY, C. Mechanisms in Political Process. **Annual Review of Political Science**, 4, 2001. pp. 21-41.
- TOURRAINE, A. **Un nouveau paradigme: pour comprendre le monde d'aujourd'hui**. Paris: Fayard, 2005.
- TROW, M **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII**, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Problems in the transition from elite to mass higher education**. Carnegie Commission on Higher Education . Novota, California: McGraw-Hill Book, Co, 1973.
- UNESCO. **Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos da educação superior**. [S.l.]: [s.n.], 2003.
- WOLF, A. **Does education matter? myths about education and economic growth**. London: Penguin, 2002.
- WORLD BANK. **Higher education in developing countries: peril and promise**. Washington, DC: The Task Force on Higher Education and Society, 2000.
- ZONINSEIN, J.; FERES JR., J. **Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ: [s.n.], 2008.

## ANEXO I: Documentos e suas referências

	Ano	Nome
1	1985	Por uma nova política para a Educação Superior Brasileira
	Disponível em: <a href="http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm">http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm</a>	
2	1988	Constituição Federal de 1988
	Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm</a>	
3	1990	Declaração Mundial sobre Educação para Todos
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf</a>	
4	1993	Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf</a>	
5	1994	Higher Education: Lessons of experience
	Disponível em: <a href="http://www.kshec.kerala.gov.in/images/docs/multi_page.pdf">http://www.kshec.kerala.gov.in/images/docs/multi_page.pdf</a>	
6	1994	Policy Paper for Change and Development in Higher Education
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992e.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992e.pdf</a>	
7	1996	Lei 9.394/96 Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
	Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm</a>	
8	1997	Plano Nacional da Educação – Versão da Sociedade II CONED
	Disponível em: <a href="http://www.cedes.unicamp.br/plano_educacao.pdf">http://www.cedes.unicamp.br/plano_educacao.pdf</a>	
9	1998	Conferência Mundial sobre la educación superior – La educación superior en el siglo XXI
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf</a>	
10	1999	Education Sector Strategy
	Disponível em: <a href="http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/educfron.pdf">http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/educfron.pdf</a>	
11	2000	The task force on Higher education and society - report
	Disponível em: <a href="http://www.tfhe.net/">http://www.tfhe.net/</a>	
12	2001	Lei 10.172 - Plano Nacional da Educação
	Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm</a>	
13	2002	Programa de Educação – Uma escola do Tamanho do Brasil
	Disponível em: <a href="http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf">http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf</a>	
14	2002	Programa Trabalho e Progresso para todos
	Disponível em: <a href="http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf">http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf</a>	
15	2003	Seminário Internacional Universidade XXI (documento síntese)
	Disponível em: <a href="http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000693">http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000693</a>	
16	2003	Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos da Ed. Superior
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133972por.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133972por.pdf</a>	
17	2003	Seminário – Universidade: Por que e como reformar?
	Disponível em: <a href="http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133968por.pdf">http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133968por.pdf</a>	
18	2003	Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior - ANDIFES

	Disponível em: <a href="http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1363027779Proposta_expansao_Lula.pdf">http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1363027779Proposta_expansao_Lula.pdf</a>
19	2003   Decreto SN – Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação e Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira
	Disponível em: <a href="http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm">http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm</a>
20	2003   Fórum de Políticas Públicas da USP – Propostas para a revitalização da rede pública das universidades brasileiras
	Disponível em: <a href="http://www.fis.ufba.br/dfes/PDI/financ/RevitUniv.pdf">http://www.fis.ufba.br/dfes/PDI/financ/RevitUniv.pdf</a>
21	2003   Proposta da ANDIFES para a Universidade do Século XXI
	Disponível em: <a href="http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_026_Proposta_da_Andifes_para_a_Universidade_do_Seculo_XXI.pdf">http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_026_Proposta_da_Andifes_para_a_Universidade_do_Seculo_XXI.pdf</a>
22	2004   Making services work for poor people
	Disponível em: <a href="http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2004/abstract/WB.0-8213-5468-X.abstract">http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2004/abstract/WB.0-8213-5468-X.abstract</a>
23	2004   Indicators for Institutional and programme accreditation in Higher Tertiary Education
	Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task...%20Compartilhar">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task...%20Compartilhar</a>
24	2004   Desenvolvimento e Inclusão Social – Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva
	Disponível em: <a href="http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP00770">www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP00770</a>
25	2004   Resumo do pronunciamento do Ministro da Educação, Tarso Genro
	Disponível em: <a href="http://www2.ufscar.br/documentos/reformamec.pdf">http://www2.ufscar.br/documentos/reformamec.pdf</a>
26	2004   Reforma da Educação Superior: Reafirmando princípios e consolidando diretrizes
	Disponível em: <a href="http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MEC%2002-08-04.htm">http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MEC%2002-08-04.htm</a>
27	2004   Universidades Regionais Brasileiras – Elementos para um novo perfil de Instituições de Ensino Superior e Pesquisa
	Disponível em: <a href="http://www.anped11.uerj.br/Universidades%20Regionais.doc">http://www.anped11.uerj.br/Universidades%20Regionais.doc</a>
28	2004   Posicionamentos da ANPED sobre a reforma da educação superior em curso
	Disponível em: <a href="http://www.anped11.uerj.br/Posicionamentos%20da%20ANPEd.doc">http://www.anped11.uerj.br/Posicionamentos%20da%20ANPEd.doc</a>
29	2004   A contribuição da Associação Nacional de História para a Reforma Universitária
	Disponível em: <a href="http://www.anped11.uerj.br/ANPUH%20dez2004.doc">http://www.anped11.uerj.br/ANPUH%20dez2004.doc</a>
30	2004   1ª Versão Anteprojeto da Reforma Universitária
	Disponível em: <a href="http://www.anped11.uerj.br/anteprojeto%20de%20lei%20organica%20da%20reforma%20da%20educa%E7%E3o%20superior.pdf">http://www.anped11.uerj.br/anteprojeto%20de%20lei%20organica%20da%20reforma%20da%20educa%E7%E3o%20superior.pdf</a>
31	2005   Universidade: Expandir até ficar do tamanho do Brasil
	BRASIL. Ministério da Educação. Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil. Brasília, 2005.
32	2005   Contribuição do Regional de São Paulo da SBPC para discussão do

		anteprojeto da Reforma da Educação Superior
		Disponível em: <a href="http://www.anped11.uerj.br/doc10.htm">http://www.anped11.uerj.br/doc10.htm</a>
33	2005	PROUNI – Lei 10.096/05
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm">www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm</a>
34	2005	Conferência: A Reforma da Educação no Brasil (Sem. Internacional de Reforma e Avaliação da Educação Superior)
		Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=2674&amp;catid=212:educacao-superior">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=2674&amp;catid=212:educacao-superior</a>
35	2005	2ª Versão do anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior
		Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/reforma2_300505.pdf">http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/reforma2_300505.pdf</a>
36	2005	Criação da UFABC – Lei 11.145
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11145.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11145.htm</a>
37	2005	3ª Versão do anteprojeto da Lei da Reforma da Educação Superior
		Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf">http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf</a>
38	2005	Criação da UFRB – Lei 11.151
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11151.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11151.htm</a>
39	2005	Criação da UFTM – Lei 11.152
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11152.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11152.htm</a>
40	2005	Criação da Unifal – Lei 11.154
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11154.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11154.htm</a>
41	2005	Criação da UFERSA – Lei 11.155
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11155.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11155.htm</a>
42	2005	Criação da UFVJM – Lei 11.173
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11173.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11173.htm</a>
43	2005	Projeto de Reforma da Educação Superior (Cristovam Buarque)
		Disponível em: <a href="http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=75775">http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=75775</a>
44	2006	Programa de Governo PT 2007 – 2010
		Disponível em: <a href="http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf">http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf</a>
45	2006	SINAES – Decreto sobre avaliação de IES n. 5.773
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm</a>
46	2006	Decreto sobre Centros Universitários n. 5.786
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm</a>
47	2006	4ª. Versão – Projeto de Lei da Reforma da educação superior PL 7200/06
		Disponível em: <a href="http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=3273">http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=3273</a>

	90	
48	2006	Manifesto da Universidade Nova Disponível em: <a href="http://www.universidadenova.ufba.br/">http://www.universidadenova.ufba.br/</a>
49	2007	Plano de Desenvolvimento da Educação Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/">http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/</a>
50	2007	REUNI Decreto n. 6096 Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm</a>
51	2007	Portaria Interministerial do Professor-Equivalente n. 22 Disponível em: <a href="http://www.concursos.ufba.br/legislacao/portaria_norm_interminist_22.pdf">http://www.concursos.ufba.br/legislacao/portaria_norm_interminist_22.pdf</a>
52	2007	Diretrizes Gerais do REUNI Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf">http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf</a>
53	2008	Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e Caribe Disponível em: <a href="http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1414-40772009000100012">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1414-40772009000100012</a>
54	2009	VI Seminário Nacional do REUNI – Autonomia Universitária (Programação) Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/programacao_autonomia_0202091.pdf">http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/programacao_autonomia_0202091.pdf</a>
55	2009	VI Seminário Nacional do Reuni_ Autonomia Universitária-Limites da autonomia_controle e autocontrole da universidade Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/naomar_almeida.pdf">http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/naomar_almeida.pdf</a>
56	2009	Documento síntese do Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_sintese.pdf">http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_sintese.pdf</a>
57	2009	Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009 Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&amp;gid=4512&amp;option=com_docman&amp;task=doc_download">http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&amp;gid=4512&amp;option=com_docman&amp;task=doc_download</a>
58	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - A Universidade e as suas relações com o Meio Externo - Universidade e sua Contribuição para o desenvolvimento Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/contribuicao_pena.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/contribuicao_pena.pdf</a>
59	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - A Universidade e as suas relações com o Meio Externo - Ciência, Pesquisa e Inovação_ Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/ciencia_pesquisa_siqueira.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/ciencia_pesquisa_siqueira.pdf</a>
60	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - Autonomia Universitária Face aos Projetos de Pesquisa e Extensão com Financiamento Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/meios_universidade_nodari.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/meios_universidade_nodari.pdf</a>

61	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - A Universidade e as suas relações com o Meio Externo
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/meios_universidade_corr_ea.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/meios_universidade_corr_ea.pdf</a>	
62	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - A Universidade e as suas relações com o Meio Externo - ESTRUTURA UNIVERSITÁRIA
	Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/laura_tavares.pdf">http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/laura_tavares.pdf</a>	
63	2009	VII Seminário Nacional do REUNI - A Universidade e as suas relações com o Meio Externo - Parques de Inovação Tecnológica
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/ciencia_pesquisa_lotufo.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/ciencia_pesquisa_lotufo.pdf</a>	
64	2009	Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano
	Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=2069&amp;Itemid">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=2069&amp;Itemid</a> .	
65	2010	Projeto de Lei PNE 2011 – 2021
	Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=7244&amp;Itemid">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=7244&amp;Itemid</a> =	
66	2010	Conferência Nacional da Educação – 2010
	Disponível em: <a href="http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf">http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf</a>	
67	2010	Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
	Disponível em: <a href="http://www.andifes.org.br/?cat=451">http://www.andifes.org.br/?cat=451</a>	
68	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 - Financiamento do Ensino
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/financiamento_ensino.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/financiamento_ensino.pdf</a>	
69	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 Algumas considerações
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/educacao_distancia.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/educacao_distancia.pdf</a>	
70	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 INDICADORES DE EXTENSÃO
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/indicadores_extensao.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/indicadores_extensao.pdf</a>	
71	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 Projeções para o financiamento
	Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/financiamento_ifes.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/financiamento_ifes.pdf</a>	
72	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 O papel da universidade pública
	Disponível em:	

		<a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/papel_universidade.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/papel_universidade.pdf</a>
73	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 Educação universal e de qualidade
		Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/educacao_universal.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/educacao_universal.pdf</a>
74	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020 GESTÃO ACADÊMICA
		Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/gestao_ifes.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/gestao_ifes.pdf</a>
75	2010	VIII Seminário Nacional do Reuni Universidades Federais_ consolidação e Expansão – 2011-2020- Modos de formação
		Disponível em: <a href="http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/modos_formacao.pdf">http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/modos_formacao.pdf</a>
76	2010	Decreto 7.233 - Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm</a>
77	2010	Lei de criação da UNILAB 12.289
		Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm</a>
78	2012	Projeto de Lei PNE 2011-2021
		Disponível em: <a href="http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto_pne_2011_2020.pdf?sequence=1">http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto_pne_2011_2020.pdf?sequence=1</a>
79	2012	Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003-2012
		Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=12386&amp;Itemid=">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;task=doc_download&amp;gid=12386&amp;Itemid=</a>