

VAGAS OCIOSAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NO PERÍODO 2003-2010: NOVAS VARIÁVEIS EM JOGO?

José Vieira de Sousa

*Universidade de Brasília/Faculdade de Educação.
Coordenador do Grupo de Estudos sobre Políticas de Avaliação
da Educação Superior(GEPAES)
sovieira@fe.unb.br*

RESUMO

Partindo do pressuposto que as mudanças na educação superior no Brasil, notadamente desde o final do século passado, só podem ser explicadas pela compreensão das transformações ocorridas no contexto político, social e econômico do país, bem como que as políticas brasileiras para a educação superior promoveram, ao mesmo tempo, restrição do público e estímulo à iniciativa privada, este artigo objetiva examinar a tendência do crescente aumento do número de vagas ociosas no campo da educação superior brasileira, manifestado principalmente no segmento privado. Para tanto, adotando como recorte temporal o período correspondente aos dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), são analisados dados do recente processo de expansão da educação superior no país, enfatizando a evolução do número de instituições e das matrículas, nas esferas pública e privada. Neste sentido, os dados revelam que, apesar de nos últimos anos, o governo Lula (2003-2010) ter realizado ações que podem contribuir para a elevação da taxa de acesso à educação superior, algumas delas preservam semelhanças com as políticas neoliberais que apóiam a expansão do setor privado.

Palavras-chave: Educação Superior; Setor Privado; Governo Lula; Brasil

UNFILLED POSITIONS IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION BETWEEN 2003-2010: NEW VARIABLES IN ACTION?

José Vieira de Sousa

*Universidade de Brasília/Faculdade de Educação.
Coordenador do Grupo de Estudos sobre Políticas de Avaliação
da Educação Superior(GEPAES)
sovieira@fe.unb.br*

ABSTRACT

Assuming that changes in higher education in Brazil, especially since the end of the last century, can only be explained by understanding the transformations occurring in the political, social and economic context of the country, and that Brazilian policies for higher education promoted at the same time restrictions to public universities and encouraging private enterprise, this article aims to examine the trend of increasing number of unfilled positions in the field of Brazilian higher education, mainly manifested in the private sector. Therefore, adopting as the time frame period the two terms of Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2006 and 2007-2010), the recent process of expansion of higher education in the country data is analyzed, emphasizing the evolution of the number of institutions and enrollments in public and private spheres. In this sense, the data show that, although in recent years, the Lula government (2003-2010) have performed actions that can contribute to the increase of higher education access rate, some of them have similarities with the neoliberal policies that support the expansion of the private sector.

Keywords: Higher Education; Private Sector; Lula's government; Brazil

Considerações iniciais

O objetivo deste artigo é examinar a tendência do crescente aumento do número de vagas ociosas no campo da educação superior brasileira, manifestado principalmente no segmento privado, adotando como recorte temporal o período correspondente aos dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

A discussão proposta parte de dois pressupostos básicos. O primeiro entende que as mudanças na educação superior só podem ser explicadas pela compreensão das transformações ocorridas no contexto político, social e econômico do país, das últimas décadas. O segundo considera que, do ponto de vista histórico, as políticas brasileiras para a educação superior promoveram, ao mesmo tempo, restrição do público e estímulo à iniciativa privada, fenômeno que implica constante tensão entre as duas esferas.

As questões norteadoras da discussão proposta são: (i) em que medida a tendência de aumento crescente do número de vagas ociosas na educação superior brasileira, verificada nos últimos anos, notadamente no setor privado, pode traduzir uma redução do poder indutor da expansão desse setor? (ii) que significados pode assumir, a médio prazo, esse aumento de vagas ociosas, considerando a relação público-privado na educação superior no país?

No Brasil, um considerável número de estudos tem sido produzido, nas três últimas décadas, sobre a educação superior, abordando temas como financiamento, política e gestão universitária, democratização do acesso, relação público-privado e expansão, temática no âmbito da qual se situa o presente trabalho. Outras pesquisas têm dedicado especial atenção ao caráter heterogêneo do sistema, identificando nele segmentos institucionais bastante diferenciados, dotados de características bem peculiares tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Mostrando-se extremamente diversificadas em sua composição, as instituições de educação superior (IES) do país acabam também por si revelar distintas em termos de propostas, perfis e vocações (SOUSA, 2006). Nesse cenário, constata-se a ampliação do número de vagas ociosas, sobretudo no setor

privado, fenômeno que ocorre a despeito de o Brasil continuar tendo uma reduzida taxa de escolarização na educação superior.

Com o propósito de abordar a tendência do crescente aumento de vagas ociosas no sistema brasileiro de educação superior, no período 2003-2010, estruturalmente, o trabalho está organizado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentam-se alguns antecedentes do recente processo de expansão da educação superior no país, enfatizando a evolução das matrículas, nas esferas pública e privada. Na segunda, são analisados dados dessa expansão, considerando que, no Brasil, a evolução do número de instituições e matrículas, nesse nível de educação, decorre de uma postura estatal que promove a restrição do público e o estímulo ao privado, como ressaltado anteriormente. Na última parte, discute-se o aumento crescente do número de vagas ociosas na educação superior, situando o debate em relação à predominância desse fenômeno no setor privado e ao papel assumido pelo Estado frente à educação superior como elemento essencial ao projeto nacional.

Antecedentes da recente expansão da educação superior brasileira

De acordo com Sampaio (2000), as origens do setor privado na educação superior brasileira podem ser encontradas na última década do século XIX, quando é estabelecida pela Constituição da República, promulgada em 1891, a descentralização desse nível de ensino, que até então era mantido com exclusividade pelo poder central. A mesma Carta Magna determinou que os governos estaduais deveriam assumir a responsabilidade em relação ao ensino superior, o que se efetivou por meio da instalação de instituições privadas que passaram a ministrar cursos neste nível de ensino.

Todavia, a consolidação do setor privado aconteceu no período entre 1933 a 1960, caracterizado pela estabilidade no crescimento de sua participação no número das matrículas no ensino superior. Ainda na primeira metade da década de 1930, o setor privado já contava com cerca de 65,0% das IES, no país. Na segunda metade dos anos 1960, ocorreram mudanças nas demandas apresentadas ao setor, levando à ampliação de cursos voltados

basicamente para a formação de professores em faculdades de Filosofia, Ciências e Letras.

No que tange ao setor público, no Brasil, a universidade em seu sentido mais abrangente constituiu-se somente na primeira metade do século XX, sob influência dos modelos francês e alemão. Nesse caso, servem de exemplos a Universidade do Rio de Janeiro – primeira instituição universitária criada no país pelo governo federal, em 1920 – e a Universidade de São Paulo (USP), fundada em 1934.

Na década de 1960, um marco importante na educação superior do país foi a criação da Universidade de Brasília (UnB), instituída pela Lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961, cujo processo de implantação mostrou-se inovador na medida em que sua institucionalização se diferenciava da grande maioria das universidades brasileiras que possuíam uma estrutura organizada na lógica de estabelecimentos de ensino isolados. Resultando do trabalho de um grande movimento que envolveu entidades científicas e renomados cientistas e acadêmicos, essa universidade tinha —sua concepção, estrutura, gestão e organização acadêmica estruturada com base em concepção ampla de Educação Superior e vida acadêmica (OLIVEIRA; DOURADO; MENDONÇA, 2006, p. 153).

Outro marco importante na mesma década foi a Reforma Universitária de 1968 (Lei 5.540/68) que, apesar de ter reforçado o papel da universidade como organização acadêmica dominante de educação superior, não conseguiu aumentar, em níveis satisfatórios, o número de matrículas visando a atender à crescente demanda por acesso. Na prática, foi favorecida expansão do setor privado organizado por meio de instituições constituídas a partir de estabelecimentos isolados, voltados, predominantemente, para a transmissão de conhecimentos de natureza eminentemente profissionalizante, distanciados da atividade de pesquisa.

No período entre a referida reforma e os primeiros anos da década de 1970, o Brasil continuou a dispor de uma oferta insuficiente de educação superior para atender as novas demandas apresentadas, o que levava o governo a enfrentar pressões diversas pela ampliação de matrículas. Uma conseqüência direta disso foi a expansão e diversificação interna do setor

privado nas décadas seguintes, por meio de um considerável número de IES que, respondendo de forma mais direta ao mercado, assumiram um caráter marcadamente empresarial.

No período 1960-1980, o número de matrículas na educação superior cresceu de forma bastante expressiva. Embora, considerando que, em todo o sistema, tenha ocorrido um aumento de 480,3% no período, este percentual praticamente dobrou no setor privado, visto que neste chegou a 843,7% (SAMPAIO, 2000). De acordo com a autora, a considerável expansão do setor fez com que, no final da década de 1970, as instituições que o formavam já respondessem por 63,0% do total de matrículas na educação superior do Brasil.

Nos anos 1980, o processo de expansão do setor privado foi limitado por várias medidas legais adotadas no período, sobretudo, decretos, bem como pela crise econômica vivida, em grande escala, pelas camadas médias da população. Essa redução trouxe diversas implicações para o setor, como, por exemplo, a instalação de instituições públicas em áreas geográficas de menor interesse para a rede privada. No período 1985-1996, ocorreu a diminuição do número de instituições privadas isoladas, de 732 para 643 (INEP, 2000).

Expansão da educação superior no Brasil: restrição do público e estímulo ao privado

A partir da segunda metade da década de 1990, o país assistiu a um novo e expressivo surto de expansão da educação superior, notadamente pela via privada. Em 1995, havia no Brasil um total de 894 IES, e quinze anos depois, em 2010, esse número já havia passado para 2.378 (INEP, 2009), revelando um crescimento de 166,0%. No mesmo período, o setor público cresceu 32,3%, passando de 210 para 278 instituições, enquanto a expansão do setor privado foi bem mais acentuada (207,0%), passando de 684 para um total de 2.100 estabelecimentos.

Na prática, ainda que mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil possuísse um sistema heterogêneo de educação superior, –essa diversificação se aprofundou a partir de da aprovação da Lei nº 9.394, de 20/12/1996 (LDB) (AMARAL, 2003, p. 93). Outro

instrumento legal que respaldou essa diversificação foi o Plano Nacional de Educação/PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 09.01.2001, ao prever, como sua principal meta, a elevação da oferta de educação superior, até o ano de 2010, para, pelo menos, 30% da população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2001, p. 62).

Na tabela apresentada a seguir constam dados que permitem analisar a evolução das IES no Brasil, no período privilegiado neste artigo, por natureza administrativa.

Tabela 1 – Evolução do número de IES, segundo a natureza administrativa – Brasil (2003-2010)

Ano	Total	%Δ	Pública						Privada	%Δ
			Federal	%Δ	Estadual	%Δ	Municipal	%Δ		
2003	1.859	-	83	-	65	-	59	-	1.652	-
2004	2.013	8,3	87	4,8	75	15,4	62	5,1	1.789	8,3
2005	2.165	7,6	97	11,5	75	0,0	59	4,8	1.934	8,1
2006	2.270	4,8	105	8,2	83	10,7	60	1,7	2.022	4,6
2007	2.281	0,5	106	1,0	82	1,2	61	1,7	2.032	0,5
2008	2.252	-1,3	93	-12,2	82	0,0	61	0,0	2.016	-0,8
2009	2.314	2,7	102	9,6	82	0,0	61	0,0	2.069	2,6
2010	2.378	2,7	99	-2,9	108	31,7	71	16,3	2.100	1,5

Fonte: INEP (2012)

Os dados da Tabela 1 mostram que, entre 2003 e 2010, houve um aumento de 28,0% no número total de IES no país. Porém, quando separadas por natureza administrativa, verifica-se que as instituições públicas aumentaram em 34,3%, passando de 207 para 278, no período, enquanto as IES privadas cresceram 27,1%. Detalhando-se mais os dados da esfera pública, constata-se um aumento de 19,2% nas instituições federais, 66,1% nas estaduais e 20,3% no que se refere às municipais. Os dados

atestam o aumento no número das IES públicas em todo o período, com exceção de 2008 quando houve redução das federais (13 a menos), o que se justifica pela criação dos Institutos Federais Tecnológicos de Educação (IFET), a partir da fusão de Centros Federais de Educação. Todavia, a partir de 2009, é constatado um novo surto de crescimento particularmente nesse segmento. Chama a atenção, também, desse último ano para o seguinte, o aumento no número das instituições estaduais (31,7%), correspondendo a 26 estabelecimentos.

Pela primeira vez, no período estudado, houve uma redução de 19 instituições (-1,3%), no ano de 2008, em relação a 2007. No setor privado, aumentou o número de estabelecimentos em todo o período, com exceção do último ano da série, por motivos diversos: (i) saturação da expansão via iniciativa privada; (ii) transformação de IES menores em outras de maior porte, por meio de compras por grupos com maior expressão no setor; (iii) processos implícitos à própria consolidação do setor – fusões, falências, incorporações etc.; (iv) criação de novas universidades públicas em áreas e regiões do país, até então atendidas, predominantemente, pelas instituições privadas.

Do ponto de vista da organização acadêmica, em 2010, das 2.378 instituições de educação superior brasileira, a maioria absoluta delas (85,1%) era composta por Faculdades, 8,0% por Universidades, enquanto 5,3% correspondiam aos Centros Universitários e o restante, 1,6% eram Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia/IF e Centros Federais de Educação Tecnológica/CEFET (INEP, 2012).

No período estudado (2003-2010), o número total de universidades cresceu 16,6%, o que se explica, principalmente, pela criação de instituições públicas. O ano de 2005 revela o maior percentual de crescimento no período (4,1%), visto que, em 2004, havia 169 universidades no país e, no ano seguinte, esse número aumentou para 176. Todavia, o tipo de IES que mais cresceu, no mesmo período, foi o centro universitário (55,6%), seguido das faculdades, cujo crescimento chegou a 28,5% (INEP, 2012). Essa expressiva expansão dos centros universitários se explica, basicamente, por duas razões: (i) a autonomia a eles concedida pela LDB 9.394/96 no cenário da educação superior brasileira; (ii) a rentabilidade que o setor privado passou a associar a esse tipo de IES em termos, por exemplo, da flexibilidade

de criação e remanejamento de vagas em seus cursos.

A tabela 2, apresentada a seguir, detalha os números relativos ao número de IES por organização acadêmica, no período em tela.

Tabela 2 – Total de instituições de educação superior no Brasil, por organização acadêmica (2003–2010)

Ano	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF/CEF ET
2003	1859	163	81	1.576	39
2004	2013	169	107	1.703	34
2005	2165	176	114	1.842	33
2006	2270	178	119	1.940	33
2007	2281	183	120	1.945	33
2008	2252	183	124	1.911	34
2009	2314	186	127	1.966	35
2010	2378	190	126	2.025 ¹²	37

Fonte: INEP (2012)

Com efeito, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), valorizou, sobremaneira, os centros universitários. Já previstos na LDB 9.394/96, na prática, esses centros vêm assumindo características antes reservadas às universidades, expandindo-se nos últimos anos no interior do setor privado. –Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da *universidade de ensino*, definida esta por oposição à *universidade de pesquisa*, a que seria plenamente constituída (CUNHA, 2004, p. 54 – grifos do autor).

Embora a privatização da educação superior seja percebida ao longo da história educacional do país, essa tendência mostrou-se acentuada, sobretudo, no governo FHC. Durante esse governo, houve um

¹² Em 2010, foram consideradas em faculdades: faculdades, faculdades integradas, institutos ou escolas superiores, faculdades de tecnologia (INEP, 2012).

afastamento do Estado no que tange aos investimentos e financiamentos na educação superior (AMARAL, 2003), implicando a grande expansão do setor privado, a estagnação da esfera pública e a diversificação das fontes de financiamento desse nível de educação.

A partir da segunda metade da década de 1990, houve uma redução de investimentos na educação superior pública gratuita e a conseqüente transferência da responsabilidade com a educação superior para o setor privado ou mesmo para a sociedade. A postura do Estado brasileiro contribuiu para que a educação superior ficasse sujeita a formas diversas de privatização, as quais continuaram (e continuam) a se manifestar, ainda que sob outros matizes, no governo seguinte. Dentre as heranças deixadas do Governo FHC para o Governo Lula, merecem destaque a consolidação da visão mercantil da educação superior e a regulação do sistema vinculada à avaliação (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

Ao longo do primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), houve um crescimento de 24,0% no número de matrículas na educação superior – presencial e a distância¹³ – quando ocorreu um aumento de 3.936.933 para 4.883.852. No segundo mandato do referido governo (2007-2010), o percentual foi discretamente menor (21,5%), à medida que passou de 5.250.147, no primeiro ano do mandato, para 6.379.299 matrículas, no último ano do período (INEP, 2012). De acordo com a mesma fonte,

[...] esse total [em 2010] representa mais que o dobro das matrículas de 2001 [quando o total de matrículas na educação superior no Brasil era de 3.036.113]. Apesar do caráter preponderantemente privado da expansão ao longo desse período, tais resultados apontam para certa estabilização da participação desse setor, que, em 2010, atende a 74,2% das matrículas. Por outro lado, nesse mesmo período, o setor público assiste a uma significativa expansão. As categorias federal e estadual

apresentam crescimento no número de matrículas de 2001 a 2010 da ordem de 85,9% e 66,7%, respectivamente (p. 38)

¹³ Os números e percentuais relativos às matrículas na educação superior brasileira no período focalizados neste estudo dizem respeito às modalidades presencial e a distância.

Quando o foco da análise recai sobre a distribuição das matrículas nas IES, por organização acadêmica, constata-se uma tendência de crescimento nos diferentes tipos de instituições. Considerando o período 2003-2010, verifica-se que a taxa de crescimento de matrículas nas universidades aumentou em 49,4%. Considerando a natureza administrativa das universidades, constata-se que a esfera pública aumentou suas matrículas, no período, em 40,0%, passando de 1.025.269 para 1.435.639. No caso das universidades vinculadas ao setor privado, o aumento foi maior (56,8%), visto que de um total de 1.293.838 matrículas o conjunto formado por essas instituições passou a contar com 2.029.072, embora a maioria absoluta das novas matrículas seja ofertada na modalidade da educação a distância (INEP, 2012).

No caso dos centros universitários, esse crescimento foi bem mais expressivo que o verificado nas universidades (66,1%). No governo Lula, observa-se uma diminuição de matrículas neste tipo de IES apenas nos dois últimos anos considerados neste trabalho, principalmente em 2007, quando há uma redução de -5,1% em relação ao ano de 2006, à medida que de um total de 743.471 matrículas passou-se para 705.642. No período, as faculdades também mostram um elevado aumento de matrículas (84,2%), visto que de um total de 1.080.458 matrículas passou, no referido período, para 1.990.402.

Ainda que não tenha conseguido implementar políticas públicas visando superar problemas crônicos presentes na configuração da educação superior do país, o Governo Lula acabou por evidenciar preocupação em fazer investimentos nas políticas sociais, como no caso da educação. Analisando esse cenário, Ristoff (2006) assevera que, no período 2003-2006, foi considerável o aumento do orçamento das instituições federais, tendo sido dobrados os recursos para as despesas com pessoal e ativo e

despesas correntes. Segundo o autor, no caso das despesas de capital, os investimentos passaram de 28 milhões para 265 milhões no período entre 2002 e 2007. Em certa medida, esta perspectiva é corroborada por Amaral (2008), ao esclarecer que, de fato, o atual governo tem dirigido recursos para financiar a expansão dessas instituições.

A situação de reversão, que passou a existir a partir de 2006, precisa se manter por muito tempo, a fim de não existir o risco de o Brasil perder um complexo de instituições que além de –estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, como prevê a LDB, deveria ter condições para –encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades, como estabelece o PNE [2001-2010] (p. 281).

A despeito do aumento dos investimentos mencionados, é preciso reconhecer, também, que essa direção governamental ainda não rompe com a premissa das políticas neoliberais que visam, dentre outros, fortalecer a mercantilização dos serviços sociais, o que se manifesta, por exemplo, pela privatização dos serviços essenciais, como os sistemas de saúde e educação. Diante disso, tudo indica que um conjunto expressivo de IES vem concebendo novas e diversificadas formas de trabalho segundo a lógica da concorrência do mercado, sejam elas ligados à esfera pública ou à esfera privada (CHAVES, 2005).

Neste contexto, merece destaque a questão de o Brasil continuar sendo um dos países latino-americanos com uma das menores taxas de acesso à educação superior. A esse respeito, Sousa (2006) chama a atenção para o fato de, em 2001, a taxa de escolarização universitária bruta dos brasileiros matriculados nos diversos tipos de IES girava em torno dos 15%. Todavia, alertava o autor que esse percentual referia-se às matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos e o total da população com idade entre 20 e 24 anos. Caso se considerasse somente a população dessa faixa etária (taxa líquida) o percentual baixaria –para 9%, taxa que se aproxima a uma das mais baixas do mundo (p. 145).

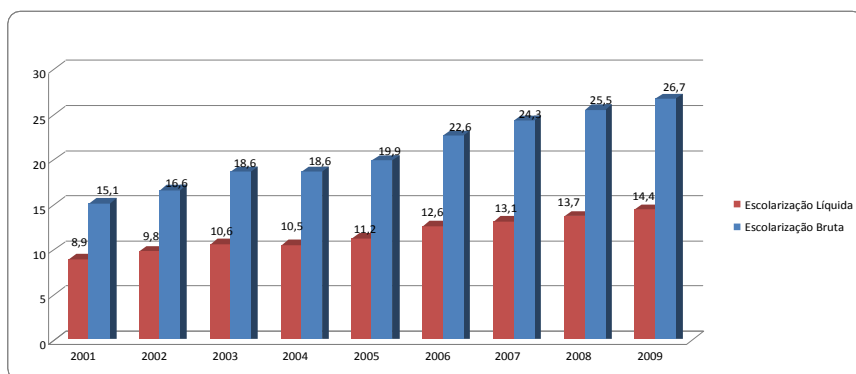
Quase uma década depois, de acordo com dados oficiais (INEP, 2012), o desafio de ampliar o percentual permanece, a despeito dos esforços governamentais e da sociedade civil organizada.

Incluindo-se no cálculo da taxa de escolarização líquida o percentual da população da faixa etária de 18 a 24 anos graduada e que está fora da escola, esse provimento corresponde a 17,2% no ano de 2009.

Apesar do avanço observado, o salto projetado pela Meta 12 do Projeto de Lei nº 8.035 relativo ao PNE 2011-2020, que dei ne a elevação da taxa bruta para 50% e da líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, revela-se desafiado (p. 35).

O gráfico a seguir mostra a evolução dos dois tipos de taxa de escolarização (bruta e líquida) para a referida faixa etária, no período entre 2001 e 2009.

Gráfico 1 – Taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior brasileira (2001 a 2009) ¹⁴



Fonte: INEP (2012)

Por outro lado, é importante considerar que a relação entre o público e o privado na educação superior brasileira tem implicado, inclusive, o processo de privatização interna das IES públicas,

¹⁴ No caso dos anos de 2001, 2002 e 2003, exclusive a população rural dos seguintes Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima (INEP, 2012).

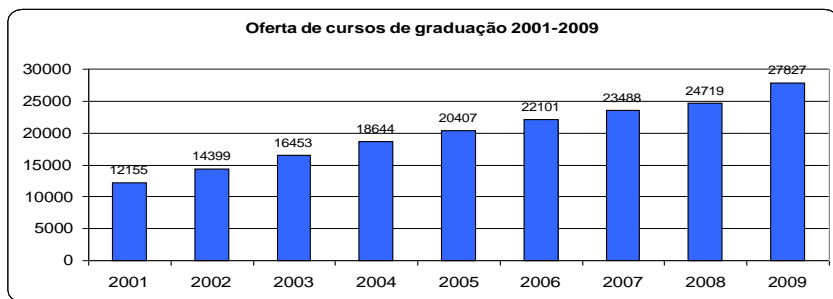
levando em conta o caráter marcadamente ideológico privado assumido pelo Estado. Chaves (2005) considera que, no contexto da estrutura social capitalista atual, o Estado assume a responsabilidade pela promoção da esfera pública, enquanto o mercado configura-se como o *locus* da esfera privada. A autora assevera que a privatização do público ocorre quando a esfera privada ocupa o espaço público e os interesses privados ficam sobrepostos aos do coletivo. Em consequência, a privatização da educação superior brasileira, a partir da segunda metade da década de 1990, ocorreu pela sincronia de dois movimentos fundamentais:

- a) expansão das instituições privadas via liberalização dos recursos educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das filantrópicas; isenção do salário educação; bolsas de estudo para alunos carentes [...] o Programa Universidade para todos – PROUNI, dentre outras formulas de estímulo;
- b) privatização das universidades públicas pela utilização de diferentes mecanismos, dentre os quais destacamos: criação de fundações de direito privado; cobranças de taxas e de mensalidades em cursos de pós-graduação; corte de verba para infra-estrutura; cobranças pela prestação de serviços entre outros. (p. 80)

Todavia, ainda que tenha ocorrido um acentuado crescimento no número de cursos superiores, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), essa tendência continuou a ser evidenciada no governo Lula, conforme atestam os

dados do Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da oferta dos cursos de graduação presenciais entre 2001 e 2009 – Brasil

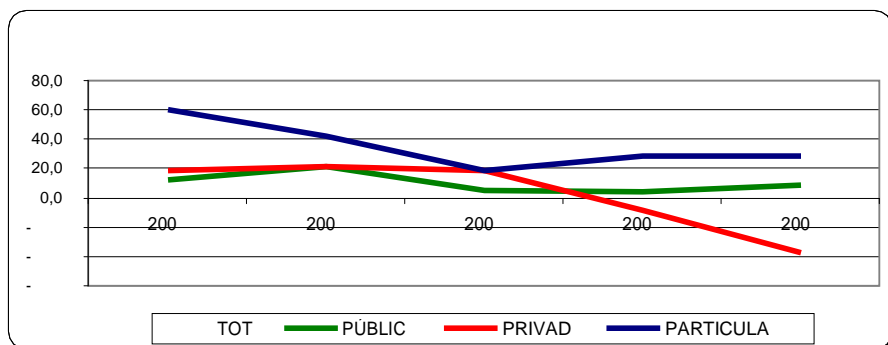


Fonte: INEP (2012)

A partir dos dados apresentados, verifica-se que a oferta de cursos superiores no país, continuou revelando uma tendência crescente e constante. No período 2002-2004, o crescimento médio anual era de aproximadamente 2.100 vagas, enquanto entre 2005 e 2008 houve uma pequena diminuição do ritmo desse crescimento, que girou em torno de 1.500 vagas. A partir de 2008, o crescimento voltou a ser forte, passando para 3.108 em 2009. Este aumento pode ser um reflexo do crescimento pelo qual passava a economia brasileira no período, além da própria força de mercantilização do sistema de educação superior incentivado pelas políticas públicas nele vigente.

Tomando-as como referência e estabelecendo um histórico percentual bianual do comportamento das matrículas, tem-se o que é apresentado no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 3— Evolução percentual bianual de matrículas em cursos presenciais de graduação (Brasil, 2001 a 2009)



Fonte: Disponível em:

<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>. Acesso em: 10 jul. 2011

Por meio dos dados apresentados no Gráfico 5 verifica-se que:

- (i) o ritmo de crescimento geral bianual das matrículas caiu, principalmente a partir de 2003;
- (ii) no caso das instituições particulares, o ritmo começa em franco crescimento em 2001, cai até 2005 e volta crescer, sempre acentuadamente;
- (iii) as instituições privadas conseguem manter um ritmo de matrículas constante até 2005, mas depois esse ritmo cai consideravelmente;
- (iv) as instituições públicas começam com um pequeno crescimento até 2003, depois enfrentam uma queda até 2005 e, após este ano, tendem a recuperar lentamente o ritmo, experimentando um pequeno crescimento até 2009.

Aumento do número de vagas ociosas na educação superior: alguns dados para reflexão

Para fins da análise proposta no presente trabalho, considera-se que o número de vagas ociosas traduz a diferença entre a quantidade de vagas com autorização do Ministério da Educação a serem ofertadas em cada IES e o número efetivo de ingressantes nessas mesmas instituições, em cada ano.

No primeiro mandato do governo Lula, o crescimento da taxa de escolarização líquida da educação superior continuou lenta, a despeito da definição de políticas relacionadas ao acesso a este nível de educação, como, por exemplo, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o qual será discutido mais adiante. Em 2004, a taxa de escolarização bruta, no país, era de 18,6% e a líquida (18 a 24 anos) de apenas 10,5% (PNAD/IBGE, 2005), como mostrado na Tabela 3. De acordo com a mesma fonte, no ano seguinte, este último percentual era de 11,2%, subindo, em 2006, para 12,6%. Em 2008, apenas 13,7% dos jovens nessa mesma faixa etária freqüentavam a educação superior no país, chegando a 14,4% no ano de 2009 (INEP, 2011).

Preliminarmente, é importante destacar que, no período 2003-2010, o número de vagas ociosas em cursos superiores presenciais dobrou, passando de 739.779 para 1.529.980, aumento que corresponde a 106,8% (INEP, 2012). No que tange, ao setor privado, o aumento foi de 105,7%, fato que confirma a tese de que o crescimento das vagas ociosas concentra-se neste setor, como analisado ao longo do trabalho.

Os dados apresentados na tabela a seguir permitem inferir que, no período investigado, o percentual de vagas ociosas nas IES públicas manteve uma média em torno de 2,1%, enquanto no setor privado foi de 97,6%, em relação ao total.

Tabela 3 – Evolução do número de vagas ociosas, segundo a natureza administrativa – Brasil (2003-2010)

Ano	Total	Pública	%Δ	Privada	%Δ
2003	739.779	14.132	1,9	725.647	98,1
2004	1.017.311	21.250	2,1	996.061	97,9
2005	1.038.706	24.687	2,4	1.014.019	97,6
2006	1.181.089	33.698	2,9	1.147.391	97,1
2007	1.341.987	30.769	2,3	1.311.218	97,7
2008	1.479.318	36.725	2,5	1.442.593	97,5
2009	1.611.842	39.551	2,4	1.572.291	97,5
2010	1.529.980	36.775	2,4	1.493.205	97,6

Fonte: INEP (2012)

O próprio governo já re

conhecia, em 2003, primeiro ano do governo Lula, que o número de vagas ociosas na educação superior começava a mostrar sinais de que iria aumentar significativamente, considerando dados do ano anterior. Também já sinalizava para o fato de que metas governamentais em relação à expansão da educação superior não seriam alcançadas dentro dos prazos pretendidos pelo poder público.

A projeção do crescimento das matrículas, a se manterem os índices inerciais instalados, indica que não será possível atingir a meta de matricular 40% dos alunos em IES públicas até 2010, sem a intervenção direta do poder público. Para que a meta possa ser atingida, serão necessários investimentos significativos, especialmente para absorver os alunos de baixa renda que hoje têm acesso à educação fundamental e média (INEP, 2004, p. 44-45)

Em 2003, setor privado registrava 42,1% de vagas ociosas (INEP, 2004), enquanto a média nacional era de 36,9%, e a do setor público de 5,0% (federais; 0,74%; estaduais, 2,7% e municipais, 21,2%). Conforme a

mesma fonte foi também nesse ano que, pela primeira vez na história do censo da educação superior brasileira, a quantidade de vagas foi superior ao número de concluintes do ensino médio.

No último ano do primeiro mandato do governo Lula (2006), um total de 1.147.391 vagas não foi preenchido na educação superior, número que representa 43,6% das vagas disponibilizadas em todo o país (INEP, 2007), percentual superior ao de vagas ociosas em 2005 (41,6%). Mantendo uma tendência verificada nos anos anteriores, ainda em 2006, as vagas oferecidas por IES privadas – e que não foram ocupadas – correspondiam a 97,1% do volume total de vagas disponibilizadas no sistema como um todo.

Em 2007, o número de vagas ociosas foi intensificado, o que se justifica, em parte, pelo fato de ter sido oferecido pelas IES privadas um total de 2.494.682 vagas (INEP, 2008). Considerando o conjunto das IES brasileiras, houve um aumento no número de vagas – em relação a 2006 – porém, não um crescimento proporcional no número de ingressos. Em decorrência disso, foi registrado um total de 1.341.987 vagas ociosas, novamente sendo a maioria absoluta delas (1.311.218) oferecidas pelas instituições privadas (97,7%). No mesmo ano, o menor índice de vagas ociosas (3.400) foi constatado na rede federal (0,2% do total).

Em 2008, um total de 5.534.689 de candidatos concorreu às vagas ofertadas em cursos de graduação, por meio de vestibular e outros processos seletivos, tendo ocorrido a maior disputa nas IES estaduais (8,8 candidatos/vagas), seguido das federais (8,0) e das municipais (1,3). Em outra direção, o setor privado apresentou a relação 1,2 candidato/vaga, número abaixo da média brasileira, no mesmo ano – 1,9 candidato/vaga (INEP, 2009).

De acordo com a mesma fonte, em 2008, o aumento crescente do número de vagas não foi acompanhado por um aumento proporcional no número de alunos que ingressaram no sistema, o que implicou a ampliação da quantidade de vagas ociosas em instituições de quase todas as categorias administrativas. No mesmo ano, —os maiores

aumentos percentuais no número de vagas ociosas em relação a 2007 ocorreram entre as universidades e, principalmente, entre os centros universitários (INEP, 2009, p. 14)

Ainda em relação ao ano de 2008, foi registrado, no Brasil, um total de 1.479.318 vagas ociosas, em relação ao total de ingressantes no sistema de educação superior, localizando-se 97,5% dessas vagas em IES privadas. É importante registrar que, de 2007 para 2008, houve crescimento de cerca de 10% no número de vagas ociosas, no país. Neste último ano, o setor público contou com 36.725 vagas ociosas, representando um aumento de 19,3% em relação a 2007, quando esse número foi de 30.769. Nas IES privadas, o percentual foi de 54,6%, um pouco acima da média nacional (49,5%), conforme fontes oficiais (INEP, 2009).

A tabela a seguir sintetiza dados relativos à evolução das vagas ociosas no setor privado da educação superior brasileira, no período considerado neste trabalho.

Tabela 4 – Evolução do número de vagas ofertadas, ocupadas e ociosas na rede privada – Brasil (2003-2010)

Ano	Vagas ofertadas	Vagas ocupadas	%Δ	Vagas ociosas	%Δ
2003	1.721.520	995.873	57,9	725.647	42,1
2004	2.011.929	1.015.868	50,5	996.061	49,5
2005	2.122.619	1.108.600	53,3	1.014.019	47,7
2006	2.298.493	1.151.102	50,1	1.147.391	49,9
2007	2.494.682	1.183.464	47,5	1.311.218	52,5
2008	2.641.099	1.198.506	45,4	1.442.593	54,6
2009	2.770.797	1.198.506	43,3	1.572.291	56,7
2010	2.674.855	1.181.650	44,2	1.493.205	55,8

Fonte: INEP (2012)

Os dados apresentados na Tabela 5 revelam, ao mesmo tempo, um aumento crescente do número de vagas ofertadas e de vagas ociosas no setor privado da educação superior brasileira. É possível perceber, também, que o número de vagas ociosas cresceu, a cada ano, no período 2003-2010.

Diversos fatores justificam o aumento do número de vagas ociosas na educação superior do país, nos últimos anos. No caso das IES privadas, em função da gestão universitária que um grande número delas adota, é comum a prática que se convencionou chamar de —estoque de vagas!, que se explica pelo fato de essas instituições solicitarem ao MEC a abertura de um número mais elevado de vagas, considerando a quantidade de vagas que elas, de fato, pretendem oferecer. Também é razoável supor que o aumento progressivo do número de vagas ociosas nestas IES esteja associado ao crescimento desordenado do setor, acentuado, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990. Além disso, crescimento desse setor, em nível de país, tem sido projetado, historicamente, a partir do lucro que suas instituições podem obter com a prestação dos seus serviços, e não das demandas sociais, fazendo com grande parte delas sejam criadas visando a atender sinais imediatos de mercado.

Em relação às vagas ociosas no setor público, é preciso lembrar que elas são financiadas com dinheiro público. Todavia, sua origem pode ter causas diversas, como, por exemplo, o fato de que, em vários casos, o estudante ingressa em um curso de graduação, muda de curso, sendo as vagas que sobram deslocadas para os processos de transferência. Também pode explicar a origem das vagas ociosas nestas IES o fato de os alunos não se sentirem atraídos, ainda, por novos cursos, muitas vezes criados em cidades pequenas, em decorrência, por exemplo, do processo de expansão das instituições federais. Nesse sentido, é preciso considerar que o recente aumento de vagas oferecidas, particularmente, pela rede federal decorreu, sobretudo, da política definida no âmbito do Programa do Governo para Expansão das Universidades Federais/REUNI. Todavia, ainda é precoce afirmar que essas vagas continuarão a ser preenchidas em níveis satisfatório, o que poderá ser constatado nos próximos censos da educação superior, a partir de 2010.

Com efeito, desde o início do primeiro mandato do Governo Lula é possível identificar outras políticas que, do ponto de sua formulação e do discurso do poder público, visam a contribuir para a democratização da educação superior brasileira. Dentre essas ações, podem ser mencionadas:

- (i) reserva de vagas para alunos de escolas públicas e minorias étnicas nas

universidades federais (Projeto de Lei nº 3.627/2004); (ii) Programa de Expansão e Interiorização das Instituições Federais de Educação Superior (IFES); (iii) Universidade Aberta do Brasil (UAB); (iv) Programa de Ações Afirmativas para a População Negra; e (v) Programa Universidade para Todos (PROUNI). Desse conjunto de ações, interessa-nos abordar, ainda que brevemente, esta última política, em decorrência de sua relação com o tema eleito para discussão no presente trabalho.

O PROUNI foi lançado oficialmente em 13.05.2004, criado pela Medida Provisória nº 13, de 10.09.2004, e instituído pela Lei nº 11.096/2005. Do ponto de vista de sua formulação, ele foi criado visando o preenchimento de vagas ociosas nas IES privadas com os estudantes de baixa renda, os quais representam, na prática, a maior parte da demanda e não podem pagar seus estudos nesses estabelecimentos. Desta forma, o benefício – condicionado à renda *per capita* familiar – consistiria na concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais na rede privada. De acordo com Carvalho (2006), já em 2005, um total de 1.142 IES privadas tinha aderido ao PROUNI, no país, número que no ano seguinte aumentou para 1.232, revelando um crescimento de 8%.

Nesse contexto, o diagnóstico do aumento de vagas ociosas e a procura por ensino superior das camadas de baixa renda promoveram a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares, em troca do retorno da renúncia fiscal. A transferência de recursos públicos – à semelhança das sugestões do BIRD – via *vouchers*, bolsas, financiamentos e direcionados aos negros, carentes, portadores de necessidades especiais, índios são justificados, duplamente, pela prioridade na focalização do gasto público e pela eficiência e maior produtividade do segmento privado. (p. 137).

O Programa configura-se como uma ação estatal prioritária do governo Lula, que se articula à operação da política fiscal e ao mecanismo indireto de renúncia fiscal às IES. Todavia, o PROUNI tem recebido um considerável número de críticas, que focalizam, dentre outros pontos, seu alcance e sua vinculação à concessão das referidas bolsas no setor

privado. Nesta linha de raciocínio, Mancebo (2004), afirma que —[...] longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. (p. 86)

Considerando que houve uma redução do Estado com relação a investimentos em educação superior, sua atuação vai se realizar por meio de políticas diversas, como o PROUNI. A proposta de governo em desenvolver tal programa é contribuir para que se atinja a meta constante no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo Governo Federal, e que reitera que, até o ano de 2011, 30,0% dos jovens entre 18 e 24 anos estejam na educação superior.

Para outros autores, como Catani, Hey e Gilioli (2006), apesar de o PROUNI ser encarado, por alguns grupos, como mais uma política pública destinada a atender determinado tipo de cotas, ele acaba se configurado como uma estratégia para preservar um sistema de ensino de natureza marcadamente privatizante, que sofreu um considerável processo de expansão, sobretudo a partir da segunda metade da década 1990. Os autores asseveram, também, que o Programa revela, em sua concepção e implementação, uma equivocada noção de democratização da educação superior, à medida que —[...] legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente. (p. 136).

Na prática, por meio desse Programa, o governo acabou fazendo concessões à grande parte das reivindicações do setor privado, induzindo as instituições que dele fazem parte a oferecer bolsas a estudantes de baixa renda em troca de isenções fiscais. Todavia, nem mesmo com esta intenção a PROUNI tem se mostrado eficiente em relação a uma possível redução do número de vagas ociosas no setor privado da educação superior, como mostram os dados analisados anteriormente. —O mais grave é que o programa não prevê mecanismos de controle sobre a qualidade dos cursos (OTRANTO, 2006, p. 50).

Por último, é preciso lembrar que o crescente número de vagas ociosas na educação superior privada no país poderá comprometer, sobremaneira, a principal atividade dessas instituições – o ensino – que, historicamente, tem se constituído, na maioria dessas IES no cerne dos seus planejamentos

estratégicos. Nesta perspectiva, é razoável supor que as vagas ociosas presentes em sua quase totalidade no setor privado podem comprometer, a médio e longo prazo, a sobrevivência de um considerável número de IES vinculadas ao setor, ainda que o governo sinalize com políticas que, em última instância, tendem a prestar certo socorro à saúde financeira de um grande número delas, como é o caso do PROUNI.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar a tendência de aumento crescente do número de vagas ociosas na educação superior brasileira, notadamente no setor privado, nos dois mandatos do Governo Lula (2003-2006 e (2007-2010). Nessa reflexão, tornou-se importante realizar a discussão de forma articulada ao processo de expansão deste nível de educação no país, e à relação entre a esfera pública e a esfera privada.

Ainda que, ao longo do trabalho, determinadas idéias tenham sido recorrentes, perpassando suas três seções, a conclusão que se impõe estabelecer passa pela delimitação de duas dessas idéias, consideradas centrais na discussão do tema. Uma delas é de caráter mais amplo e refere-se ao fato de que as políticas definidas para a educação superior mais recentemente, como, por exemplo, o PROUNI, reiteram a premissa de que o Estado brasileiro estimula o crescimento do setor privado. A outra diz respeito ao aumento crescente do número de vagas ociosas no setor privado, evidenciando sinais de esgotamento no quadro de sua expansão, bem como fortes indícios de exaustão.

Neste cenário, cabe indagar em que medida o referido Programa configura-se como instrumento de democratização da educação superior ou, se em outra direção, não é uma simples ação de estímulo à expansão

das IES privadas, reiterando uma tendência histórica na educação brasileira de restrição ao público e estímulo à expansão do privado. Com base na segunda opção apresentada à pergunta, é oportuno também questionar em que medida ele tem contribuído para combater a tendência no aumento crescente de vagas ociosas nas IES privadas, no país, ainda que em sua formulação original não esteja registrada esta intenção.

A análise dos dados apresentados ao longo do trabalho permite constatar que, ao mesmo tempo em que as vagas ociosas, no período analisado, mostram-se vinculadas, em quase sua totalidade ao setor privado, o Brasil é um país, dentre os latino-americanos, que ainda mantém uma das mais incipientes taxas de escolarização dos jovens com idade entre 18 a 24 anos. Sem dúvida, essa reduzida taxa mostra a impossibilidade de ser atendida a principal meta fixada pelo PNE para a educação superior brasileira – 30,0% desses jovens matriculados, neste nível de educação, em 2011.

Por último, é importante ressaltar que, apesar de nos últimos anos, o governo Lula (2003-2010) ter realizado ações que podem contribuir para a elevação da taxa de acesso à educação superior, algumas delas preservam semelhanças com as políticas neoliberais que apóiam a expansão do setor privado. Nesse sentido, tem tomado medidas como: (i) a retomada do diálogo entre as diferentes esferas da comunidade acadêmica e representantes do governo; (ii) a recuperação dos orçamentos das IFES; (iii) a contratação de mais professores; (iv) ampliação do sistema público federal, entre outras. Todavia, apesar dessas iniciativas, o referido governo também mostra contradições, no que tange à política de educação superior. -No discurso presidencial, por um lado, afirma a educação superior como um bem público imbuído de função social, mas, ao mesmo tempo, justifica, constantemente, seu gasto por trazer um retorno econômico futuro à sociedade [...] (CARVALHO, 2006, p. 135)

Referências

AMARAL, Nelson. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as Ifes : de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. In: BITARR; M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.) **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós LDB**. Brasília: INEP. 2008, p. 257-282.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Brasília/DF: Senado, 2001.

_____. Presidência da República – Grupo de Trabalho Interministerial. Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileira e roteiro para a reforma da universidade brasileira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 out. 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, v.120, n.1. jan.- abr. 1996. p. 7-41.

CARVALHO, Cristina. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA JR., João Reis; OLIVEIRA, João Ferreira; MANCEBO, Deise (Orgs.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, 2006, p. 125-139.

CATANI, Afrânio; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**. Curitiba: Editora UFPR., n. 28, p. 125-140, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**. 2005. 232 p. Dissertação (Tese de Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CUNHA, Luis Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de amostra por domicílio: síntese de indicadores: 2004**. São Paulo: IBGE, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior: resumo técnico: 1999**. Brasília: INEP, 2000.

_____. **Censo da educação superior: resumo técnico: 2003**. Brasília: INEP, 2004.

_____. **Censo da educação superior: resumo técnico: 2008**. Brasília: INEP, 2009.

_____. **Censo da educação superior: resumo técnico: 2010**. Brasília: INEP, 2012.

MANCEBO, Deise. "Universidade para todos": a privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luis Fernando.; MENDONÇA, Erasto. UnB: da universidade idealizada à universidade modernizada. In: MOROSINI, Marília (Org.). **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: INEP, 2006. p. 145-170.

OTRANTO, Célia. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR., João Reis; OLIVEIRA, João Ferreira.; MANCEBO, Deise (Orgs.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, 2006, p. 4358.

RISTOFF, D. A universidade brasileira contemporânea: tendências e

perspectivas. In: MOROSINI, Marília (Org.). **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: INEP, 2006. p. 37-52.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "Provão II" ou a reedição de velhas práticas? In: 32ª Reunião Anual da ANPEd, 2009, Caxambu. **Anais ...**, Caxambu: ANPED, 2009.

SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SOUSA, José Vieira. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, Maria Abadia;

SILVA, Ronalda (Orgs.). **A idéia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Líber Editora, 2006, p. 139-178.

TRÓPIA, Patrícia. A Política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**, São Carlos, UFSCar, Ano