

Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017)¹

Democracy and access to university in Brazil: a balance of recent history (1995-2017)

Ricardo Marcelo Fonseca*

RESUMO

O texto apresenta o contexto das universidades brasileiras nos últimos vinte anos, e caracteriza este período histórico do ensino superior brasileiro como um momento de importantes inflexões, em sua retração e em sua expansão, na sua elitização e democratização. A análise é organizada em três momentos, de acordo com os distintos ciclos recentes das universidades brasileiras: o primeiro se inicia a partir de meados dos anos 1990 (coincidindo com a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso); o segundo, a partir de início/meados dos anos 2000 (coincidindo com a chegada ao poder do PT, inicialmente com Lula e depois com Dilma Rousseff); e o terceiro, atualmente em curso e vivido desde o ano de 2017, após o *impeachment* da presidente e a ascensão do grupo político que comanda o país sob o governo de Michel Temer.

Palavras-chave: Educação superior. Universidades brasileiras. Democracia e acesso.

ABSTRACT

The text discusses the context of Brazilian Universities in the last twenty years and proposes to understand that historic period as characterized by important shifts, both in terms of its democratic expansion and elitist

1 Texto apresentado em evento na Harvard Kennedy School, em setembro de 2017.

* Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: ricardo@historiadodireito.com.br. <https://orcid.org/0000-0002-1418-5232>.

retraction. The analysis is organized in three moments, according to the Brazilian universities different recent cycles: the first cycle starts at the beginning of the 90's, coinciding with the Presidency of Fernando Henrique Cardoso; the second one starts between the beginning up to the midst of the years 2000, coinciding with the Presidencies of both Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff, from the Labor Party (PT); the third cycle, already under its course, begins in 2017 after President Dilma's impeachment and the ascension of President Temer's political group.

Keywords: Higher education. Brazilian universities. Democracy and accessibility.

1.

A educação superior pública no Brasil passa por um momento, para dizer o mínimo, crítico. Os jornais brasileiros noticiam todos os dias o perigo das universidades não conseguirem concluir o ano letivo. Reitores promovem cortes radicais nas suas despesas internas e denunciam o pior momento em termos de orçamento das últimas décadas. Por outro lado, o governo federal, por meio do ministério da educação, insiste em jogar a culpa na ineficiência das próprias universidades em seus gastos e em suas gestões internas.

Em meio a essa situação e a esse debate, creio que convém dar alguns passos para trás para buscar um olhar em perspectiva. Vislumbrar um cenário historicamente mais vasto no nosso ensino público superior pode nos proporcionar, que sabe, um enquadramento mais amplo e preciso do problema pelo qual hoje passamos.

No caso brasileiro, o histórico dos cursos superiores não se retrai tanto no tempo. Ao contrário das iniciativas na América do Norte e mesmo na América espanhola, os cursos superiores só se instalam no Brasil no século XIX. Universidades, por outro lado só são fundadas no início do século XX e têm uma expansão muito heterogênea: a Universidade de São Paulo, a partir dos anos 1930, busca se destacar importando padrões franceses, enquanto que em torno dos anos 1940 e 1950 há um grande influxo de federalização de tantas outras universidades em todo o país. Esse conjunto de universidades públicas (que convivem com uma minoria de universidades privadas, sobretudo confessionais) acaba centralizando a formação de pessoal superior e a produção do conhecimento no Brasil até o final do século XX, quando começam novos ciclos para as nossas universidades.

De fato, creio que especialmente nos últimos vinte anos as universidades brasileiras passaram por momentos de inflexão importantes, estratégicos e muito distintos – em sua retração e em sua expansão, na sua elitização e democratização – que merecem ser avaliados. É disso que essa comunicação tratará.

Nessa exposição, eu dividirei estes ciclos recentes das universidades brasileiras em três momentos bem distintos: o primeiro, a partir de meados dos anos 1990 (coincidindo com a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso); o segundo, a partir de início/meados dos anos 2000 (coincidindo com a chegada ao poder do PT, inicialmente com Lula e depois com Dilma Rousseff); e o terceiro, atualmente em curso, vivido desde o ano passado após o *impeachment* da presidente e com a ascensão do grupo político que atualmente comanda o país sob o governo de Michel Temer.

2.

Concorde-se ou não com as políticas educacionais implementadas com a chegada ao poder no Brasil de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 (e de seu ministro da educação, Paulo Renato de Souza), uma coisa é inegável: havia um projeto claro de mudança do ensino superior brasileiro. E esse projeto baseava-se em duas premissas básicas, das quais derivavam uma série de ações complementares: de um lado, a desconfiança com relação às universidades públicas federais, vistas como *locus* da ineficiência, do corporativismo e do desperdício; de outro lado, a aposta na expansão do sistema das universidades privadas, vistas como o lugar virtuoso da eficiência advinda da competição, da busca de recursos no mercado e como a possibilidade mais rápida (e mais austera do ponto de vista dos gastos públicos) na direção da expansão do ensino superior para enormes contingentes de jovens que não tinham possibilidade de acessar uma universidade. Na verdade, olhando em perspectiva essa política educacional, ela estava em pleno acordo com um plano geral da política daquele governo também implementada na forma de grandes privatizações de empresas estatais, de reforma do Estado e da previdência (ocorridas em 1998) e em diversas outros campos que demonstravam, em resumo, uma desconfiança na esfera pública e uma aposta no setor privado.

Com base nessa política, houve efetivamente uma imensa retração dos recursos das universidades públicas: professores e servidores técnicos viram seus salários defasados e congelados; as verbas para bolsas estudantis tiveram drástica redução; houve diminuição do repasse de verbas para seu custeio,

comprometendo o pagamento de despesas de subsistência das universidades federais; houve grande quantidade de aposentadorias (que aumentaram exponencialmente em vista do projeto de reforma no sistema de previdência) de pessoal docente e técnico que não foram repostas, de modo que as universidades diminuíram de tamanho. Houve corte do investimento público em ciência e tecnologia. Em vista dessa situação, houve aquilo que se chamou na época de “fuga de cérebros” das universidades federais para universidades privadas ou para instituições do exterior.

Ocorreu, de modo correspondente, um aumento bastante expressivo de faculdades, centros universitários e universidades privadas nesse período, que efetivamente viabilizaram a entrada no ensino superior de parcelas que, no período anterior, não teriam essa possibilidade. Com o destravamento de mecanismos legais antigos que historicamente fechavam o acesso mais ampliado ao ensino superior, as vagas cresceram, sempre no âmbito privado. Mas esse aumento do acesso ao nível superior, que foi de fato importante, trouxe consigo algumas consequências colaterais problemáticas. Por exemplo, houve um certo descontrole na abertura de vagas em algumas áreas – e o ensino jurídico talvez seja o exemplo mais emblemático. Em vista daquele ciclo de expansão do ensino privado, hoje existem no Brasil cerca de 1.400 cursos de direito (cerca de metade dos cursos jurídicos em todo o mundo), o que trouxe consequências negativas seja para o mercado de trabalho, seja para o perfil da advocacia, seja a própria dinâmica do ensino jurídico. Além disso, como regra geral (sempre sujeitas a exceções importantes), as instituições privadas de ensino criadas nesse período não vieram acompanhadas de uma cultura efetiva de produção da ciência e tecnologia, de aposta nas ciências básicas ou na valorização da carreira docente, de modo que o grande aumento de instituições de ensino superior (privadas) não teve exatamente a esperada consequência de dar um impulso em termos de criação de conhecimentos. Apesar de 87,4% das instituições de ensino superior brasileiras hoje serem privadas (segundo dados do Censo de Educação Superior de 2014), é nas Universidades públicas que continuam a se concentrar aproximadamente 90% da produção da ciência e da tecnologia no Brasil.

Outro efeito importante desse crescimento a ser notado foi o seguinte: muito embora houvesse uma intenção clara de aumentar a democratização do ensino superior, a multiplicação das universidades privadas não interrompeu certo elitismo que caracterizava as universidades públicas. É que tendo o seu acesso regulado por um concorrido processo seletivo, aqueles que continuaram ingressando nas federais (mais consolidadas, tradicionais e gratuitas) foram os filhos das famílias que tinham condições de frequentar os melhores colégios do ensino médio que, de maneira geral, por sua vez, são privados. Ou seja: a estranha equação brasileira segundo a qual a qualidade do ensino médio se encontra nas

caras escolas privadas e a qualidade do ensino público se encontra nas gratuitas universidades públicas fez com que, de modo geral, os ricos continuassem a se concentrar nas melhores universidades e os pobres (ou aqueles que finalmente começavam a acessar o sistema) continuassem a acessar as universidades privadas. Ou seja: o sistema, além de elitizado, aprofundou injustiças. E por essa razão que, nesse período e de um modo geral, as universidades federais (ao menos nos cursos mais concorridos, como medicina, direito, engenharias) eram o lugar de alunos brancos e filhos da classe média ou da classe alta.

3.

Alguns anos depois da chegada do PT ao poder no Brasil, já nos anos 2000, começa a se desenhar um projeto diferente para o ensino público superior. Havia uma clara ideia de mudar o eixo deste projeto em favor das universidades públicas federais, com todas as consequências que daí derivavam.

Mas não que nesse período o ensino superior privado tenha sido atacado ou esquecido: na verdade ocorreu uma relativa paralização da criação de novas instituições privadas (o que em parte foi motivada pelo próprio esgotamento do mercado que, se antes estava represado, agora encontrava seu limite) ao mesmo tempo em que se viu o estabelecimento de políticas que na verdade em muito beneficiavam esse novo possante mercado do ensino superior que havia sido criado no país. A criação de programas governamentais como o PROUNI (Programa Universidade para Todos) e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), visando a permanência de estudantes vulneráveis nas instituições privadas, transformou-se na verdade num meio de suporte governamental valiosíssimo para a subsistência do mercado privado do ensino superior.

Todavia, a grande mudança do projeto do novo ciclo de governo estava mesmo no ensino público superior. Houve progressiva recomposição de salários e das vagas para professores e servidores nas universidades públicas. Houve a criação, por meio do Decreto 6.096/2007, de um programa denominado REUNI, dedicado à reestruturação e expansão das Universidades Federais, que implicava em aumento do quadro de professores, verbas para infraestrutura, multiplicação dos *campi* e até criação de novas universidades federais. Após o encerramento do ciclo iniciado pelo REUNI, no ano de 2013, seguiram-se programas de expansão específicos para alguns cursos nas universidades federais, sobretudo nas áreas das engenharias, medicina e licenciaturas. No ano de 2014 foi aprovado um novo Plano Nacional de Educação (PNE), projetando metas

gerais até o ano de 2024, em que houve a previsão de crescimento enorme, a ponto de se pretender algo próximo à universalização total do ensino superior público. Houve, nesse período, de modo correspondente, um expressivo aumento das verbas para ciência e tecnologia, que foi sentido fortemente nas agências oficiais de fomento. Ocorreu um grande impulso para a internacionalização, em que a criação do programa “ciência sem fronteiras”, voltado para estudantes de graduação, foi o mais saliente.

Em resumo, ao menos até o ano de 2014 e inícios de 2015 (quando a crise econômica brasileira também impactou nas políticas públicas) viu-se uma transformação no panorama das universidades federais na comparação com o ciclo anterior: a grande quantidade de universidades reestruturadas, ampliadas e fundadas, linhas de financiamentos de pesquisas e salários recompostos viabilizaram um salto inquestionável na esfera da produção de ciência e tecnologia no Brasil.

Paralelamente a isso, houve também uma alteração nas formas de acesso das universidades federais, o que implicou numa diminuição sensível de sua tradicional elitização. Embalada pelo reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade do sistema de quotas raciais para o ingresso nas universidades (em decisão da ADPF 186, proferida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, no início de 2012), o governo federal edita a Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, obrigando todas as universidades federais a implementarem um sistema no qual 50% das vagas devem ser destinadas a estudantes provenientes das escolas públicas, ao mesmo tempo em que institui um sistema para balancear, nesse contingente, estudantes de baixa renda e um critério de políticas afirmativas étnico raciais.

Como pano de fundo dessas políticas existe um propósito de inclusão social, democratização do acesso e diminuição da elitização social dentro das universidades federais, de modo que efetivamente se percebeu, a partir de então, a crescente presença de pobres, negros e indígenas nos cursos de graduação mais tradicionais que antes eram, ali, virtualmente inexistentes.

4.

Em 31 de agosto de 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, encerrou-se o ciclo de poder do PT e assumiu poder o então vice-presidente Michel Temer, que buscou e busca desde então fazer uma inflexão política e ideológica bastante radical com relação ao período anterior. Dentre todas essas

inflexões (em que o congelamento de gastos públicos por vinte anos, a recém aprovada reforma trabalhista e ainda pendente reforma da previdência são os exemplos mais importantes), verifica-se claramente uma mudança radical na política das universidades públicas federais.

O processo de expansão das universidades federais parou de ser fomentado. Mais do que isso, as pactuações das expansões já ocorridas nos últimos anos entre universidades e governo federal, e atualmente em andamento, têm sido objeto de tensão permanente. O orçamento do ano de 2017 viu acontecer, pela primeira vez em décadas, uma diminuição nominal no orçamento das universidades públicas. Esse fato é particularmente grave por pelo menos duas razões: a maioria das universidades está ainda em meio a processos de expansão de seus *campi* e as maiores despesas de todas as universidades são na manutenção de contratos e serviços que não “congelam” e nem se reduzem, mas que todos os anos são reajustados.

Para além disso, o dinheiro (já reduzido) do orçamento previsto sofre um contingenciamento mais radical que nos anos anteriores: os valores para manutenção das universidades (custeio) ainda têm importante parcela a ser liberada, colocando em risco efetivo a própria manutenção das universidades até o final do ano, que se verão incapazes – se o contexto não se alterar – de prover as suas despesas mais básicas, como pagamento de luz, limpeza e segurança. Por outro lado, os valores destinados aos investimentos (capital) foram aqueles que sofreram maiores cortes e contingenciamentos, praticamente inviabilizando novas obras e laboratórios em praticamente todas as universidades. O conjunto dos reitores das universidades federais são unânimes em dizer que esse é o momento mais crítico no que concerne à subsistência das universidades nas últimas duas décadas. E a aprovação da emenda constitucional 95/2016, em final do ano passado, que limita por vinte anos os gastos públicos inclusive no âmbito da educação, não traz boas perspectivas para o futuro.

O programa “ciência sem fronteiras” foi desativado. Houve a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia, agora fundido com o Ministério das Comunicações. As linhas de financiamento de projetos para a pesquisa, ciência, tecnologia sofreram redução importante, sentida em todas as agências de fomento. Somente 20% das metas do plano nacional de educação previstas para 2017 foram cumpridas e recentemente o governo federal vetou uma proposta de lei que dava prioridade para o atingimento dessas metas legais para a educação no futuro. E a comunidade científica aguarda, com aflição, quais serão as próximas mudanças nas políticas gerais e de inclusão a serem implementadas nesse novo ciclo vivido pela educação pública superior há pouco mais de um ano.

5.

Na medida em que se percebe uma clara retração do papel das universidades públicas atualmente, ao mesmo tempo em que se vê um forte apoio a determinados setores empresariais por parte do governo, algumas interpretações pendem a achar que as políticas da atual administração federal com relação às universidades federais, ao ensino superior e ao fomento da ciência e tecnologia retornaram pura e simplesmente ao patamar dos anos 1990. Seria um ciclo na direção do retorno da crença nas virtudes do mercado contra a crença nas virtudes da racionalidade pública das universidades. Porém, eu penso de modo diverso. Muito embora haja claramente um *viés* a favor do mercado, de desconfiância da eficiência da esfera pública e de cassação de direitos sociais no atual governo, creio existir uma diferença fundamental entre o que ocorria há vinte anos e o que ocorre agora. É que enquanto que no governo Fernando Henrique Cardoso – concorde-se com ele ou não – havia um projeto claro e estruturado para o ensino superior dentro do projeto de país que então se construía, atualmente o mesmo não acontece. Não se vê uma política estruturada ou nova quer para o âmbito das instituições privadas de ensino superior, quer para as públicas. Essas, aliás, como já dito, estão se vendo estrangidas a reduzir o debate do ensino superior para a mera possibilidade de sua subsistência, para os modos como será possível chegar até o final do ano. Inexiste plano estratégico novo para o futuro, enquanto que o plano antigo (consolidado no PNE de 2014) vai sendo cada vez mais deixado de lado. O debate sobre os gastos nas universidades federais, por outro lado, entra no mesmo patamar retórico da necessidade de cortes em gastos públicos em qualquer outro setor do governo. A educação parece ter sido desclassificada a mera despesa, e não a investimentos para as futuras gerações e mesmo para a economia que ambicione dar um salto de qualidade.

O panorama da educação superior brasileira, dadas as características históricas específicas de seu setor privado, não conseguirá um salto estrutural a curto prazo a não ser com uma retomada forte e decidida na recuperação da pujança das universidades públicas, que concentram de modo esmagador os laboratórios, os pesquisadores e as condições para a produção da ciência e da tecnologia do país. O momento é de impasse. Mas sempre também será de esperança e de otimismo ou, como diz certa teoria crítica da sociedade, de “pessimismo na razão e otimismo na vontade”. Ou, como se costuma dizer no Brasil, “a esperança é a última que morre”.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Rev. Sociol. Polit.* [online], v. 24, n. 57, p. 113-126, 2016. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100113&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245708>. Acesso em: 07 nov. 2018.

LIMA, E. E.; MACHADO, L. R. S. Reuni e Expansão Universitária na UFMG de 2008 a 2012. *Educ. Real.* [on-line], v. 41, n. 2, p. 383-406, 2016. ISSN 0100-3143. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-623654765>>.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: FCC, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

Texto recebido em 26 de julho de 2018.

Texto aprovado em 26 de setembro de 2018.