

EVOLUÇÃO HISTÓRICA, EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DAS PRIMEIRAS FACULDADES À EXPANSÃO DO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹

Francisco Gonçalves Henriques²

RESUMO

O Brasil vivenciou um intenso processo de expansão do ensino superior a partir da Reforma Universitária de 1968, após um longo período de pouco acesso ao ensino terciário no século XX. Esta reforma foi considerada por muitos o início do processo de expansão desse nível de ensino no país via financiamento público privado. Para compreender este processo, o presente trabalho, realizado por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica de autores do tema, explorando dados quantitativos dessas pesquisas em uma revisão histórica do início do ensino superior até a atual expansão, tem a finalidade de avaliar o impacto da política de financiamento do ensino superior privado na efetivação do direito ao acesso a esse nível terciário no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Primeiras Universidades Brasileiras. Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil. Financiamento Público do Ensino Superior Privado.

1 INTRODUÇÃO

De uma estratégia colonial portuguesa, de ofertar bolsas de estudo em Portugal, ao invés de trazer sua universidade para o país, foi somente no início do século XX que o Brasil teve sua primeira universidade, sendo que em 1930 foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras.

Apesar de uma “disputa” sobre qual seria a primeira universidade do Brasil, a Universidade de São Paulo – USP (1934) foi o marco do ensino superior brasileiro, sem deixar de mencionar a importância da Universidade do Distrito Federal – UDF (1935) e da Universidade de Brasília – UnB (1962) nesse processo de inserção da universidade no Brasil.

¹ Trata-se de uma versão do capítulo publicado em CUNHA, C.; MACHADO, M. de F. E.; NEVES JUNIOR, I.J. (Orgs). Pensamento pedagógico: textos e contextos I. Brasília: Cátedra UNESCO de Juventude, Educação E Sociedade, 2018.

² Mestrando em Educação na Universidade Católica de Brasília.

Contudo, mesmo com a constituição do sistema de universidades federais, na Nova República, com 22 universidades federais, uma em cada capital da unidade da federação, além de 9 universidades religiosas, milhares de estudantes secundaristas não puderam ingressar no ensino superior na década de 1960 por falta de vagas. Isso porque a ampliação da taxa de matrícula do ensino médio não foi acompanhada pela abertura de novas vagas no ensino superior, o que provocou ainda mais a necessidade de uma reforma universitária.

A expansão do ensino superior, que teve uma de suas principais fases após a reforma universitária de 1968, é considerada um dos pilares da crescente disseminação de cursos superiores em instituições privadas, mesmo não sendo este o objetivo inicial da reforma de 1968, e teria sido quem abriu caminho para a expansão da educação superior no Brasil.

Para compreensão dos fatores históricos que motivaram esse atraso na introdução da educação terciária no país, bem como sua influência no atual processo de expansão das universidades privadas, faz-se necessário realizar uma maior contextualização histórica, apresentando os principais marcos do seu desenvolvimento, até o seu momento mais recente de expansão.

Ao final deste trabalho, espera-se que sejam compreendidos os contextos que motivaram a expansão da educação superior privada no país, em parte justificada pelo desenvolvimento tardio do ensino superior no Brasil, bem como a influência dos programas de financiamento públicos, seja por renúncia fiscal, isenção ou financiamento público direto, na expansão da educação superior privada.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA UNIVERSIDADE NO BRASIL: UMA SÍNTESE

O desenvolvimento do ensino superior no Brasil ocorreu de maneira bastante tardia em comparação aos seus países vizinhos e à Europa. Conforme Trindade (2012, p. 95), “a colonização portuguesa adotou outra estratégia: ao invés de exportar suas universidades tradicionais (Coimbra e Lisboa), preferiu oferecer bolsas de estudo para os brasileiros se diplomarem na Metrópole”.

Em Soares et al. (2002, p. 24), é apresentado o quadro da época, no qual os estudantes universitários da elite colonial portuguesa (os “portugueses nascidos no Brasil”) iam até Portugal, enquanto, no Brasil Colônia, o ensino formal esteve a cargo da Companhia de Jesus.

[O]s jesuítas dedicavam-se desde a cristianização dos indígenas organizados em aldeamentos, até a formação do clero, em seminários teológicos e a educação dos filhos da classe dominante nos colégios reais. Nesses últimos, era oferecida uma educação medieval latina com elementos de grego, a qual preparava seus estudantes, por meio dos estudos menores, a fim de poderem frequentar a Universidade de Coimbra, em Portugal (SOARES et al., 2002, p. 24).

Em 1808, com a fuga da Família Real portuguesa, a criação da primeira universidade do Brasil foi solicitada pelos comerciantes de Salvador ao príncipe regente (Dom João VI) – a “Universidade Literária”. Contudo, o monarca, após consultar seu cirurgião-mor, criou a primeira Escola de Cirurgia do Hospital Real Militar (1808) – esta seria a primeira Instituição de Ensino Superior (IES) do Brasil, fundada na Bahia –, chamada de Escola Médico-Cirúrgica (1812).

[N]o período imperial, apesar das várias propostas apresentadas, não foi criada uma universidade no Brasil. Isto talvez se deva ao alto conceito da Universidade de Coimbra, o que dificultava a sua substituição por uma instituição do jovem país. Assim sendo, os novos cursos superiores de orientação profissional que se foram estabelecendo no território brasileiro eram vistos como substitutos à universidade (SOARES et al., 2002, p. 26).

O século XIX foi bastante desfavorável a um possível início da universidade no país. Conforme Carnoy et al. (2016, p. 49), foi somente com a República e a nova Constituição (1889) que a educação superior brasileira pôde se expandir, o que aconteceu de forma descentralizada, com o surgimento de muitas instituições na Primeira República, destinadas a treinar os alunos para as profissões liberais, contudo, nenhuma organizada como universidade.

A universidade era considerada, pelos líderes políticos da Primeira República (1889-1930), uma instituição ultrapassada e anacrônica para as necessidades do Novo Mundo. Em função disso, eram francamente favoráveis à criação de cursos laicos de orientação técnica profissionalizante. (SOARES et al., 2002, p. 26).

Por meio do Decreto nº 19.851/1931, o Ministério da Educação e Saúde Pública aprovou o Estatuto das Universidades Brasileiras, que normatizava os tipos de universidade (pública ou particular), seus cursos obrigatórios, dentre outros:

[A] universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular; deveria, também, incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras [...]. A ênfase dada à criação de uma Faculdade de Educação, nas universidades, para formar professores do ensino secundário, respondia muito mais aos planos de Francisco Campos (primeiro ministro da educação – priorizava o ensino médio), do que aos anseios dos educadores preocupados com a criação de uma universidade voltada às atividades de pesquisa (SOARES et al., 2002, p. 27-28).

De acordo com Franco (2008, p. 54), “o pós [-1ª] guerra colocou o Brasil numa condição de país que mais expandiu seu sistema de educação, não apenas do nível básico, mas também do ensino superior”; contudo, é necessário considerar que a organização mais sistemática do ensino superior no Brasil se iniciou a partir de 1934, com a fundação da Universidade de São Paulo (USP), a qual representou uma condição histórica recente no cenário educacional.

Para Soares et al. (2002, p. 30), a USP simbolizou uma significativa mudança na história do sistema brasileiro de educação superior. Reunindo faculdades tradicionais e independentes, e contando com professores pesquisadores estrangeiros (em especial da Europa), tornou-se o maior centro de pesquisa do Brasil, concretizando, assim, o ideal de seus fundadores.

Um ano após a fundação da USP (1935), Anísio Teixeira, então Diretor de Instrução do Distrito Federal (governo Vargas), fundou a Universidade do Distrito Federal (UDF), uma instituição considerada tão inovadora quanto a Universidade de São Paulo.

Essa foi uma vitória do grupo de educadores liberais, liderados por Anísio Teixeira, discípulo de Dewey e grande defensor da escola pública, leiga, gratuita e para todos. Em função de seu posicionamento apaixonadamente liberal, Anísio não contou com apoios que dessem sustentabilidade a seu projeto universitário (SOARES et al., 2002, p. 28).

[A UDF] surge como divisor de águas, em meio à agitação de que marca o país naquele momento e às disputas pelo controle dos rumos da educação nacional. Sua instalação foi aclamada por segmentos importantes da intelectualidade brasileira (FÁVERO, 2000, p. 49).

A nova universidade [UDF] desafiou o projeto de reforma universitária do então Ministro da Educação e Saúde (1931), Francisco Campos, que propunha um sistema bastante padronizado de instituições universitárias públicas sob o controle da União. Anísio Teixeira, como diretor de Instrução Pública do Distrito Federal, tinha consciência de que estava sob pressão também da Igreja, que não aceitava ter sido excluída de qualquer participação no projeto de sua institucionalização, e estar ausente do corpo de professores (TRINDADE, 2012,

p. 116). Setores conservadores ligados à Igreja Católica faziam oposição veemente à UDF. Assim, por ingerência direta do governo federal, a UDF teve uma breve existência: foi extinta em 1939 (menos de quatro anos depois), sob forte pressão da Igreja Católica, com o argumento de que o decreto municipal, que a criara, era inconstitucional.

De acordo com Soares et al. (2002, p. 29), o governo Vargas, buscando apoio da Igreja, permitiu às lideranças católicas o desenvolvimento de um intenso trabalho pedagógico das elites do país. Já em 1934, no primeiro Congresso Católico de Educação (RJ), a Igreja manifestara seu interesse na criação de uma universidade, subordinada à hierarquia eclesiástica e independente do Estado, cabendo aos jesuítas a incumbência de organizar, administrar e orientar pedagogicamente a futura instituição universitária.

Assim, em 1946, foi inaugurada a primeira universidade católica do país, e na República Nova foi constituído o sistema de universidades públicas federais, com 22 universidades federais, uma em cada capital de unidade da federação, além de 9 universidades religiosas (somente uma era presbiteriana, as demais, católicas) gerando uma expansão de matrículas de nível superior (SOARES et al., 2002, p. 29-31).

Fatores como uma expansão do ensino médio, maior aceitação das mulheres no mercado de trabalho (em especial no magistério – que ingressavam na universidade com o intuito de dedicar-se ao magistério de nível médio), contribuíram para esse aumento de matrículas. Infelizmente, a maioria dessas faculdades era somente um aglomerado de escolas preparatórias para cada tipo específico de professor (geografia, física, português, etc), cursos que ficaram limitados ao ensino (sem pesquisa) devido à escassez de recursos humanos e materiais.

O período de 1945-1965 se destacou por um crescimento acelerado do ensino superior público, sendo que, durante esse intervalo de tempo, suas matrículas saltaram de 21 mil para 182 mil estudantes. Nesse momento, ocorreu o processo de federalização de instituições estaduais e privadas, que foram integradas às nascentes universidades federais, por meio de entendimentos com os mantenedores de instituições privadas, de modo que a absorção de suas faculdades resultasse benéfica para eles. No período em foco, a participação do setor privado manteve-se estável, absorvendo 44% do total das matrículas (VASCONCELOS, 2007; CUNHA, 2004 apud MARTINS, 2009, p. 17-18).

Conforme Trindade (2012, p. 117), o projeto universitário brasileiro mais contemporâneo teria sido o da fundação da Universidade da Brasília – UNB (1962), situado num tempo histórico diferente dos projetos da USP (1934) e UDF (1935).

Iniciado no governo Juscelino Kubitschek - JK (1960), e concluído no de João Goulart (1962), a UnB, liderada por Darcy Ribeiro, mantinha suas raízes no projeto da UDF, interrompendo o predomínio do modelo da USP. A UnB seguia o modelo estadunidense, organizando-se sob a forma de Fundação com substituição das cátedras por departamentos. De acordo com Soares et al. (2002, p. 32-33), a Universidade de Brasília (UnB) – primeira universidade brasileira que não foi criada a partir da aglutinação de faculdades pré-existentes –, em busca do projeto desenvolvimentista para o país, tinha como seus objetivos principais o desenvolvimento de uma cultura e tecnologias nacionais, com uma estrutura integrada, flexível e moderna, contrapondo-se à universidade segmentada em cursos profissionalizantes.

Com o “golpe” militar de 1964 e a chegada dos militares ao poder, a ingerência do governo federal nas universidades se acentuou, conforme observou Soares et al. (2002, p. 33). Houve um grande número de afastamentos de professores, principalmente da UnB, bem como, foram criadas “assessorias de informação” nas IES federais, com a intenção de coibir as atividades consideradas de caráter “subversivo”, tanto dos docentes, quanto dos discentes.

Além disso, a crescente falta de vagas nas IES tornou-se um foco de tensão constante e progressivo, o que motivou nos militares à busca por uma solução para esse problema.

Após o golpe de 1964, permanecia entre estudantes e professores um clima de insatisfação com a estrutura universitária existente [...]. Em 1960, 29 mil estudantes não conseguiram vagas nas instituições para as quais tinham sido aprovados, número que aumentou para 162 mil em 1969. A questão dos “excedentes” constituiu-se num constante foco de tensão social. A pressão para a expansão do ensino superior estava relacionada à ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964. (MARTINS, 2009, p. 19).

Assim, em 1968 foi aprovada a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540/1968) que atribuiu à universidade o tríptico integrado papel de desenvolver ensino, pesquisa e extensão. Essa reforma trouxe a profissionalização dos docentes, criando as condições para o desenvolvimento da pós-graduação e das atividades científicas no país. A Lei da Reforma Universitária dirigia-se às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), entretanto, como grande parte do setor privado dependia de subsídios governamentais, seu alcance ultrapassou

as fronteiras do sistema público federal, atingindo as instituições privadas, que procuraram adaptar-se a algumas de suas orientações (SOARES et al., 2002, p. 33-34).

A Reforma de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro. Por um lado, modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela Reforma [...]. [P]or outro lado, abriu condições para o surgimento de um ensino privado que reproduziu o que Florestan Fernandes denominou “o antigo padrão brasileiro de escola superior”, ou seja, instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa (MARTINS, 2009, p. 16-17).

Com relação à forma de financiamento dessas instituições, Martins (2009, p. 17) nos mostra que, antes da reforma universitária de 1968, o ensino superior privado não era muito distante, em termos de financiamento, do ensino superior público:

O ensino superior privado anterior à Reforma de 1968 se organizou de maneira bastante próxima ao ensino público. Não seria totalmente incorreto supor que o ensino privado então existente possuía um caráter semi-estatal. A esse propósito, deve-se assinalar que, durante um longo período, as universidades católicas permaneceram dependentes do financiamento do setor público para a sustentação de suas atividades (CASALI, 1995; ANTONIAZZI, 1975 apud MARTINS, 2009, p. 17).

Diferentemente do que pretendiam seus formuladores, de que a educação privada exercesse função complementar à pública, ocorreu o contrário, pelo menos no que se refere à sua participação no total de matrículas de graduação. Conforme apontado por (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 7), a Reforma Universitária de 1968 é vista por diversos autores como o início do predomínio do setor privado sobre os cursos de graduação no Brasil.

Para a expansão desse segmento educacional, o financiamento do setor público na iniciativa privada aumentou consideravelmente, seja por isenção, renúncia fiscal ou financiamento público direto.

3 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NO FINAL DO SÉCULO XX VIA FINANCIAMENTO PÚBLICO

Criadas as bases para a abertura do ensino superior à iniciativa privada, inicialmente através de faculdades isoladas e de pequeno porte nas regiões em que havia maior demanda, a participação do setor privado nesse segmento educacional cresceu com a concordância do

governo, contudo, quase sem atividades de pesquisa, dedicando-se prioritariamente ao ensino (SOARES et al., 2002, p. 34).

Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período. Em sua fase inicial, ou seja, desde o final dos anos de 1960 até a década de 1970, a expansão do setor privado laico ocorreu basicamente através da proliferação de estabelecimentos isolados de pequeno porte. (MARTINS, 2009, p. 23).

[A] participação do setor privado no total de matrículas passa a ser majoritária em 1970 e, ao longo das quatro décadas subsequentes, ampliou-se para 3/4 do total [...] favorecido por alguns fatores, tais como a expansão dos níveis de ensino anteriores, o acelerado crescimento econômico e do mercado de trabalho e, sobretudo, pelas diversas normas editadas pelos governos militares [...]. A Reforma Universitária de 1968 viabilizou, portanto, a criação de dois sistemas de ensino distintos: o primeiro, de caráter público, meritocrático, seletivo, de feição estritamente acadêmica [...]. O segundo, uma educação desvinculada da pesquisa, de menor duração e distinção, ministrada em instituições privadas e isoladas, em boa parte, financiadas com verba pública por via de isenções fiscais e auxílios diversos (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 8).

De acordo com Corbucci, Kubota e Meira (2016a, p. 7), “[a] intenção dos formuladores da reforma universitária era que a educação privada exercesse função complementar à pública. O que se viu, todavia, foi o inverso, ao menos no que se refere à sua participação no total de matrículas”, conforme pode ser depreendido dos dados contidos na Tabela 01, extraídos da revista Radar n. 46, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Tabela 01 - Dados selecionados da tabela “Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo a natureza institucional – Brasil (1960-2010)”

ANO	Matrículas		TOTAL
	Públicas	Privadas	
1960	59.624	47.067	106.691
1970	210.613	214.865	425.478
1980	492.232	885.054	1.377.286
1990	578.625	961.455	1.540.080
2000	887.026	1.807.219	2.694.245
2010	1.461.696	3.987.424	5.449.120

Fonte: Inep/MEC – Elaboração do autor.

Pode-se observar pelos números apresentados na Tabela 10.01 que, dos anos 80 para os anos 90, houve um baixo crescimento do número total de matrículas da rede privada, o que é em parte justificado pela crise financeira da década de 1980. A partir da década de 1990,

com orientações emanadas de órgãos internacionais, buscando uma política de austeridade fiscal, considerou-se que o investimento público deveria ser dado prioritariamente ao ensino básico, para países em desenvolvimento, deixando ao setor privado a absorção do continente excedente de ingressantes ao ensino superior.

Na década de 1980, em função da crise econômica vivenciada pelo país [...], ocorreu uma desaceleração da expansão do ensino superior. Surgiram, ao mesmo tempo, críticas sobre a qualidade do ensino privado por parte de várias associações profissionais e de outros segmentos da sociedade civil. Diante desse descontentamento, o governo, por meio de seus órgãos competentes, adotou medidas legais com o propósito de suspender temporariamente a criação de novos cursos nos estabelecimentos existentes (MARTINS, 2009, p. 24).

Os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990, eram referendados pelas orientações emanadas dos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 9).

Essa expansão é trazida por Pinto (2004, p. 729-730) e Corbucci et al. (2016a, p. 11), mostrando que ela se deu prioritariamente no ensino privado, de tal forma, que a participação do setor privado no Brasil, nesse segmento de ensino terciário, é próximo do triplo da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Em especial no último quinquênio, o país apresentou uma grande expansão nas matrículas de graduação, de tal forma que de 1960 a 2002 as matrículas cresceram 37 vezes. Cabe ressaltar, contudo, que este aumento se deu de forma distinta entre as redes pública e privada. Assim é que, enquanto, no mesmo período, as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes, na rede pública o aumento foi de 20 vezes. O resultado deste processo é que, se em 1960 o setor privado respondia por 44% das matrículas de graduação, em 2002, essa participação passou para 70%, tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino [...]. Basta dizer que a participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes maior que a da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (PINTO, 2004, p. 729-730).

O boom expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando então houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. O crescimento anual das matrículas nesse período oscilou entre 11,4% e 17,5%. De modo semelhante, o número de instituições privadas ampliou-se de 764 IES em 1998, para 1.789 IES, em 2004. Portanto, aumento de 160%, ou seja, maior que o crescimento relativo às matrículas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 11).

O Censo da educação superior de 2005 apresenta a expansão das matrículas por modalidade de instituição, conforme quadro trazido por Franco (2008, p. 54), que demonstra o considerável crescimento ocorrido a partir do ensino superior privado, a partir de meados da década de 60, em comparação com o setor público, reproduzido na Tabela 10.02.

Tabela 02 - Expansão das matrículas por modalidade de instituição

Ano	Setor Público - vagas	Setor Público - %	Setor Privado - vagas	Setor Privado - %	Total
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	51,6	19.969	48,4	41.275
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	325.082
1985	556.680	40,7	810.929	59,3	1.367.609
2004	1.178.328	28,3	2.985.405	71,1	4.163.733

Fonte: MEC - Censo Inep, 2005

Buscando uma visão global na qual o Brasil se encontrava àquele momento, Carnoy et al. (2016, p. 6-11) observa que o maior crescimento das matrículas no ensino superior nos Brics (Brasil, Rússia, Índia e China) teve seu início em meados da década de 1990. Na obra é apresentado que o crescimento das matrículas nos Brics difere significativamente de expansões anteriores nos países desenvolvidos, por vários motivos, dentre os quais, a depender do país do Bric, ocorre a ênfase no fortalecimento de um número limitado de instituições de elite, incorporando a massa de novos alunos em universidades e faculdades de menor custo, cada vez mais diversificadas, e a expansão de programas não universitários e instituições privadas não seletivas.

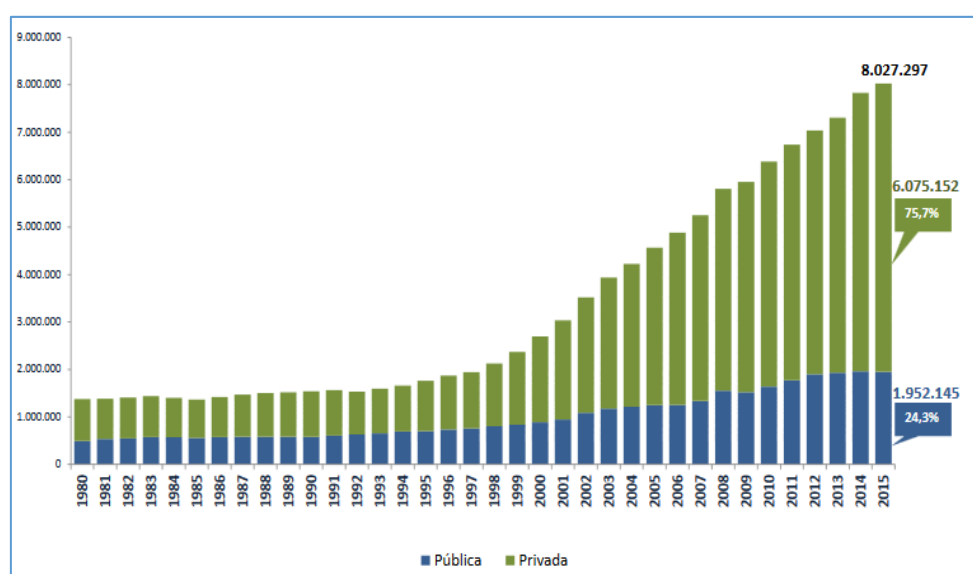
Com o objetivo de manter a expansão da educação superior privada, logo após as reformas trazidas pela Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies (BRASIL, 2001), que posteriormente seria chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (BRASIL, 2011, art. 11). O Fies é uma continuidade do Programa de Crédito Educativo (Creduc), que teve sua origem em 1975, na gestão de Ney Braga, no Ministério da Educação.

Apesar de seu início em 1999, ainda no século XX, o Fies pode ser considerado um programa do século XXI, e é parte da materialização de várias etapas realizadas no século

anterior, representando, principalmente no Brasil, uma importante política de Estado na continuidade da expansão do ensino superior privado.

Como se pode observar pelo Gráfico 01 – Censo da Educação Superior 2015 (BRASIL, 2017a, p. 28), foi por volta do ano de 1999 que o ensino superior privado começou sua maior expansão. O gráfico original, em sua nota de rodapé, ainda informa que “[e]m 2015 os cursos de graduação superaram a marca histórica de 8 milhões de alunos matriculados, equivalente ao tamanho do ensino médio”.

Gráfico 01 - Matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa – Brasil 1980-2015



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior 2015

Destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas parciais de 50% ou de 25% para estudantes de cursos de graduação, o Programa Universidade para Todos – Prouni, inicialmente instituído por medida provisória em 2004 (BRASIL, 2004), convertida em lei no ano seguinte (BRASIL, 2005), também contribuiu para o processo de expansão da educação superior no país. Isso ocorreu em um cenário que ainda permitia a expansão da educação superior privada no país pela demanda efetiva. Aliado a isso, há fatores como dificuldades de acesso ao financiamento dos cursos pelas restrições do Fies, e das imposições de fiança bancária, que motivaram a adesão ao Prouni.

Diferentemente do Fies, no qual a mensalidade do aluno é paga diretamente pelo governo, a partir de um contrato de financiamento com o estudante a juros subsidiados, o Prouni financia a educação terciária sem contraprestação financeira direta do aluno: nele, o

financiamento ocorre por meio de renúncia fiscal do governo federal em troca de bolsas de estudo parciais e integrais das IES. Assim, Fies e Prouni são os dois principais programas de financiamento público, direto ou indireto, do ensino superior no Brasil.

Esses dois programas de financiamento público educacional contribuíram para a geração de um aumento expressivo de matrículas/ano, passando de aproximadamente 170 mil ingressos de estudantes/ano em 2005, para mais de 900 mil ingressos/ano em 2014 (850% de ampliação, aproximadamente), conforme pode ser observado na tabela 03, retirada da revista Radar n. 46 do Inep (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 10).

Tabela 03 - Bolsas do Prouni e contratos do Fies concedidos e número de ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil: 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ProUni	95.580	109.018	105.574	124.622	161.369	152.734	170.765	176.757	177.324	223.579
Fies	77.212	58.741	49.049	32.384	32.654	71.611	153.570	368.841	557.192	732.243
Total	172.792	167.759	154.623	157.006	194.023	224.345	324.335	545.598	734.516	955.822
Ingressantes	1.108.600	1.151.102	1.183.464	1.198.506	1.157.057	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350
ProUniFies/ Ingressantes	15,6	14,6	13,1	13,1	16,8	19,0	25,7	36,2	49,1	57,6

Fonte: Inep/MEC - Elaboração do autor.

Obs.: ¹ O somatório dos contratos do Fies e das bolsas do Prouni é maior que o número de estudantes efetivamente matriculados, uma vez que bolsistas parciais do Prouni podem contrair financiamento também junto ao Fies

² O número de ingressantes não corresponde ao total de estudantes, uma vez que um estudante pode ter ingressado em mais de um curso ou instituição de ensino.

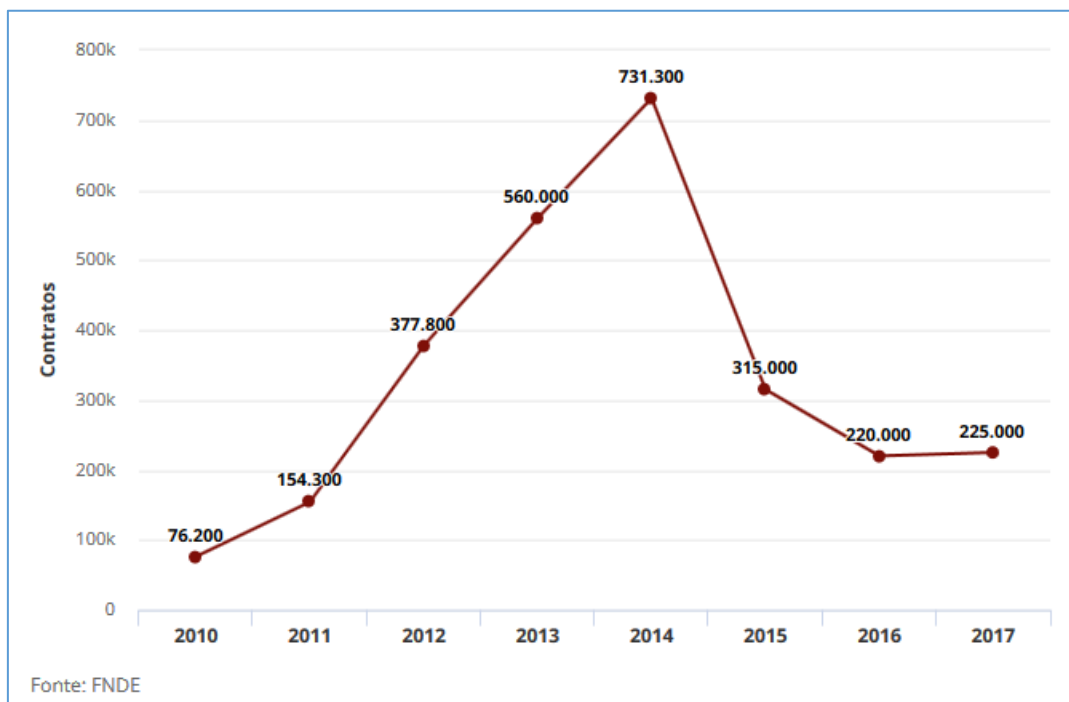
Conforme se pode observar da Tabela 03, de 2005 a 2009 houve uma utilização mediana do Fies. Foi somente em 2010 que ocorreu sua expansão, com uma significativa redução da taxa de juros do financiamento, maximização do prazo de amortização e carência, e retirada de diversas barreiras que impediam aos alunos o acesso ao financiamento.

Esse crescimento foi tão intenso que, de acordo com as informações apresentadas na tabela 03, enquanto em 2010, 71 mil novos contratos/ano foram formalizados, em 2014 esse número já representava 732 mil novos contratos formalizados/ano.

Esse ciclo só foi interrompido pela crise financeira acentuada no segundo governo Dilma Rousseff, sendo que em 2015, o número de contratos de financiamento formalizados havia caído para aproximadamente 315 mil novos contratos/ano, conforme é possível se depreender dos números apresentados no Gráfico 02, que foi extraído da matéria da versão

on-line do G1-Educação (2017), intitulada “Novo Fies terá desconto automático no salário do estudante após formatura”:

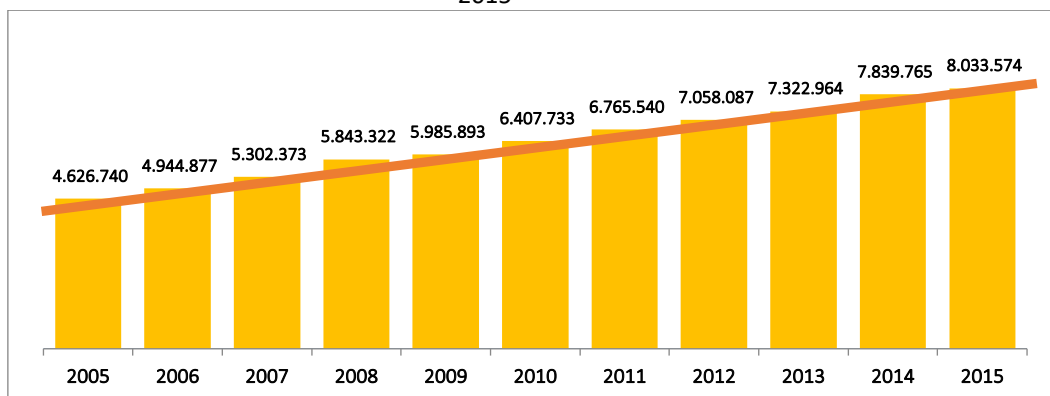
Gráfico 02 - Número de vagas no Fies - Evolução do número de novos contratos a cada ano



Fonte: FNDE

Contudo, apesar de uma aparente expansão do total geral de matrículas do ensino superior (público e privado) pelos dados até aqui apresentados, impulsionada principalmente pela última fase da expansão do ensino privado (a partir de 2010 até 2014, com o Fies), quando se busca a análise dos números oficiais do programa em forma gráfica, *a priori*, não foi possível constatar uma mudança da linha de tendência proporcionalmente gerada por esse maior financiamento público estudantil, conforme observado no Gráfico 10.03, dos dados extraídos do Censo da Educação Superior 2015 (BRASIL, 2017a, p. 27).

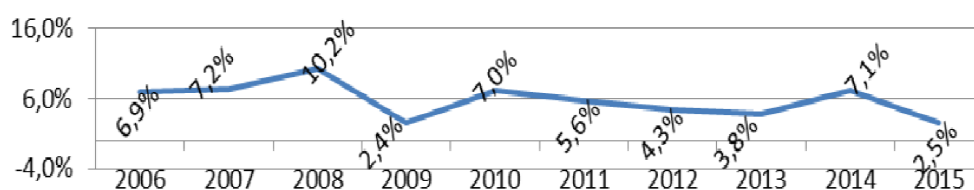
Gráfico 03 - Adaptação do gráfico “Matrículas na educação superior (graduação e sequencial) Brasil 2005 – 2015”



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior 2015 (adaptado pelo autor)

Avaliando o percentual de crescimento do número geral de matrículas em relação ao ano anterior, o Gráfico 04 demonstra a variação anual do crescimento de matrículas, confirmando a avaliação apresentada na fonte original do Gráfico 03, qual seja, “[n]os últimos dez anos, a matrícula na educação superior cresceu 73,6%. Em relação a 2014, o aumento foi de 2,5%”.

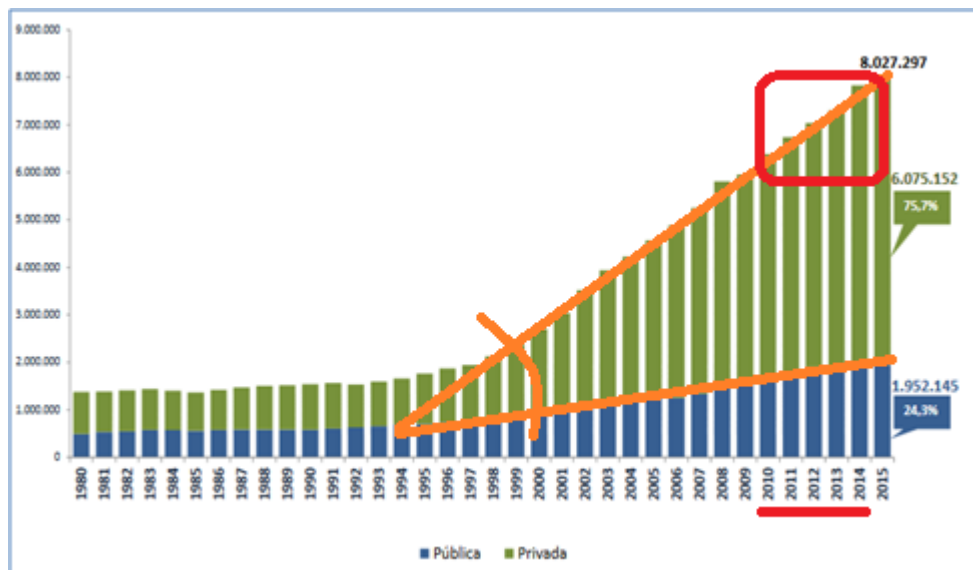
Gráfico 04 - Representação diferenciada do Gráfico 03 em relação ao percentual de crescimento ou diminuição do ano anterior para o posterior



Fonte: o autor

Retomando o Gráfico 01, e analisando o crescimento apresentado no Gráfico 03, pode-se observar que, no período de maior expansão do Fies (2010-2014), a linha de tendência deste gráfico não apresentou alteração considerável nos anos citados em relação ao crescimento do número de contratos do Fies, conforme demonstrado no Gráfico 05:

Gráfico 05 - Adaptação do Gráfico 01 - “Matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa – Brasil 1980-2015”, com inclusão de linhas



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior 2015 (adaptado pelo autor)

Focando os números da rede de IES privadas, do período de maior expansão do Fies (201-2014), pode-se observar que, aparentemente, houve uma troca de forma de financiamento, de privado para público, e não necessariamente um proporcional aumento do número de novas matrículas. Tal possibilidade poderia ser justificada por uma maior facilidade de acesso e pagamento do financiamento estudantil, acessível em todas as fases do curso do aluno.

Inicialmente, é importante compreender o quadro de vagas em cursos de graduação, por tipo e modalidade, segundo sua categoria. Essa informação é trazida pelo Censo da Educação Superior 2014 (BRASIL, 2017b, p. 17), na Tabela 04:

Tabela 04 - Número de vagas em cursos de graduação presencial e à distância, por categoria administrativa -
Brasil - 2014

Categoria Administrativa	Vagas de Cursos de Graduação								Total Geral
	Presencial				A distância				
	Vagas Novas Oferecidas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes	Total Presencial	Vagas Novas Oferecidas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes	Total a distância	
Total Geral	3.545.294	30.151	1.462.947	5.038.392	2.800.358	3.327	239.292	3.042.977	8.081.369
Pública	533.018	19.748	171.138	723.904	60.868	3.127	6.049	70.044	793.948
Federal	299.234	11.564	109.356	420.154	44.047	2.296	4.692	51.035	471.189
Estadual	157.193	8.041	35.088	200.322	8.971	831	1.327	11.129	211.451
Municipal	76.591	143	26.694	103.428	7.850	0	30	7.880	111.308
Privada	3.012.276	10.403	1.291.809	4.314.488	2.739.490	200	233.243	2.972.933	7.287.421

Fonte: Elaborada pela Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior (2014)

Como pode ser extraído da tabela acima, de aproximadamente 7,3 milhões de vagas do ensino superior privado em 2014, 4,3 milhões eram na modalidade presencial, e próximo de 3 milhões estavam no ensino a distância. São importantes esses dados, pois o Fies não contempla o financiamento do ensino a distância. Assim, em 2014, havia um potencial aproximado de 4.3 milhões de estudantes passíveis a serem financiados pelo Fies (observadas as regras e disponibilidades do programa).

Conforme informações trazidas por Corbucci et al. (2016b, p. 25), que analisaram dados do ensino superior nas IES privadas nos anos de 2010, 2012 e 2014, é possível observar a relação entre o número de estudantes que utilizam o Fies e o Prouni a cada ano, e o número total apresentado de matrículas em cursos de graduação presenciais. Essas informações podem ser observadas na Tabela 05.

Tabela 05 - Brasil: bolsistas do Prouni, contratos do Fies e matrículas em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010, 2012 e 2014)

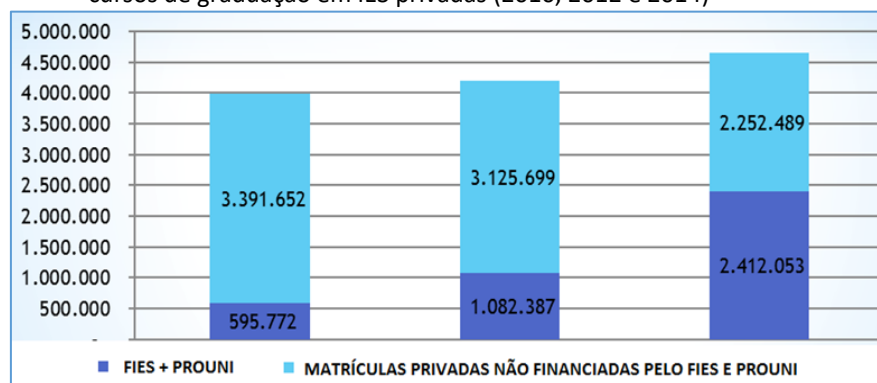
	2010	2012	2014	Varição %
Contratos ativos do Fies em fase de utilização	223.284	623.241	1.900.737	751,3
Estudantes com bolsas do ProUni	372.488	459.146	511.316	37,3
Total	595.772	1.082.387	2.412.053	304,9
Matrículas em cursos de graduação presenciais	3.987.424	4.208.086	4.664.542	17,0

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior, do Inep/MEC; Fies/Secretaria de Ensino Superior (Sesu)/MEC; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC. Elaboração dos autores.

Analisando os dados acima pela diferença das matrículas em cursos de graduação presenciais e o somatório dos alunos que estavam cursando a graduação com financiamento

pelo Fies e Prouni, é possível observar uma mudança da forma de financiamento do ensino superior, de financiamento próprio familiar, para financiamento governamental (principalmente pelos dois citados programas), conforme apresentado no Gráfico 06:

Gráfico 06 - Representação gráfica da Tabela 05 - “Brasil: bolsistas do Prouni, contratos do Fies e matrículas em cursos de graduação em IES privadas (2010, 2012 e 2014)”



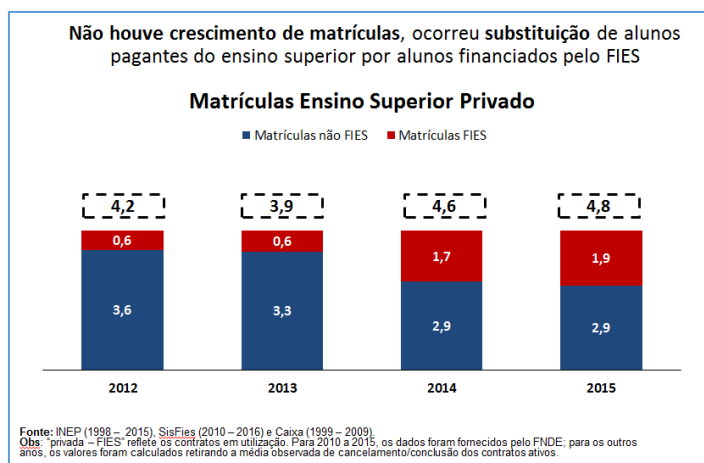
Fonte: o autor.

Fomentando tal possibilidade, Maringoni et al. (2017, p. 42), citando a discrepância entre o aumento de gastos e o número de matrículas, dentro de uma série de reportagens publicadas pelo jornal “O Estado de São Paulo” (no início de 2015), traz mais um indício da possibilidade de uma mudança da forma de financiamento terciário:

Uma das mais importantes conclusões da série investigativa está relacionada com o aparente paradoxo entre crescimento de gastos e de alunos no Fies e a estagnação no ritmo de expansão de matrículas na rede privada em geral. A explicação é que muitas faculdades passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagarem a própria mensalidade, mas a entrar no Fies – que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência. Para incentivar a adesão ao programa, as universidades adotaram várias estratégias: distribuição de tablets, feirões para explicar o financiamento e até prêmios para quem indicasse um amigo (MARINGONI et al., 2017, p. 42).

Em apresentação do Ministério da Educação, disponibilizada no sítio da Câmara dos Deputados (MENDONÇA FILHO, 2017), tal possibilidade foi não somente levantada como afirmada, conforme ilustrado no Gráfico 07, o que reforça as considerações até aqui apresentadas.

Gráfico 07 - Matrículas Ensino Superior Privado



Fonte: Inep (1998-2015, SisFies (2010 – 2016) e Caixa (1999 - 2009)

Quando é afirmado na apresentação que “[n]ão houve crescimento de matrículas, ocorreu substituição de alunos pagantes do ensino superior por alunos financiados pelo Fies”, e considerando que as informações repassadas para a formulação de tal apresentação foram fornecidas de forma oficial pelo Ministério da Educação (pelos seus órgãos subordinados, parceiros e autarquias vinculadas ao programa), o presente trabalho, com todas as considerações e análises decorridas durante suas observações, lança uma nova perspectiva sobre a efetividade da expansão da educação superior privada financiada com recursos públicos pelo Fies, contribuindo na abertura de novos caminhos de estudo sobre o tema.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, que teve sua primeira universidade somente no início do século XX, vivenciou o desenvolvimento da educação superior tardiamente, em boa parte explicado por ser uma colônia de exploração de Portugal. Assim, no que tange a políticas educacionais (em especial, ensino superior), não era do interesse de Portugal o desenvolvimento da universidade no país.

Essa contextualização foi imprescindível para compreender que a demanda não atendida ao final do século XX encontrou espaço na iniciativa privada, após a reforma universitária de 1968, e que, juntamente com os baixos investimentos públicos realizados pelo governo no segmento da educação superior (com o ajuste fiscal da década de 90), viu a oportunidade para sua expansão.

Dessa forma, com a manutenção do ensino livre à iniciativa privada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), observou-se, a partir de então, uma intensa expansão do ensino superior privado. Foi nesse espaço que dois programas de financiamento governamentais mostraram seu potencial: Fies e Prouni, os quais, mesmo sendo aparentemente políticas de Estado, carecem de maior observação, tendo em vista a crise financeira iniciada em 2014, que pode trazer consequências que ainda não é possível mapear.

Avançando, foram apresentados diversos números e indicadores relacionados ao ensino superior privado. Esses dados, após analisados e comparados com os demais citados no decorrer do texto, buscam compreender se o Fies promoveu crescimento real do número de matrículas no ensino superior em sua maior fase de expansão (2010-2014).

Os dados finais apresentados até aqui, em especial sobre o Fies, reconhecem o importante papel desempenhado por essa política, como programa de financiamento federal do ensino superior. Contudo, ainda não foi possível observar sua proporcionalidade com o efeito esperado em sua última fase de expansão, qual seja, o de aumentar proporcionalmente o número de matrículas de nível superior, em relação ao número de contratos formalizados, que são financiados com recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras**. Rio de Janeiro, RJ, 1931.

_____. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências**. Brasília, DF, 1968.

_____. Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências**. Brasília, DF, 2001.

_____. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2005.

_____. Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o**

Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF, 2011.

_____. Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF. 1999.

_____. Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.** Brasília, DF. 2004.

_____. Inep. **Censo da Educação Superior 2015.** Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/gZ7NNU>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Inep. **Censo da Educação Superior 2014.** Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/XTDeAz>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CARNOY, Martin et al. **Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos Bric?** Brasília: Capes, 2016. Tradução de University expansion in a changing global economy: triumph of the BRICs?

CUNHA, C.; MACHADO, M. de F. E.; NEVES JUNIOR, I.J. (Orgs). **Pensamento pedagógico: textos e contextos I.** Brasília: Cátedra UNESCO de Juventude, Educação E Sociedade, 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: Da Reforma Universitária de 1968 à Década de 2010.** Radar, n. 46 - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016a.

_____; _____. **Reconfiguração Estrutural da Educação Superior Privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino.** Texto para Discussão n. 2256. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016b.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: das origens à construção.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep, v. 2, 2000, p. 49.

FRANCO, Alexandre de Paula. **Ensino Superior no Brasil: Cenário, Avanços e Contradições.** Jornal De Políticas Educacionais. Publicado pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE), Universidade Federal do Paraná/UFPR, 2008. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n4_6.pdf>. Acesso em: 01/07/2018.

G1-Educação – julho/2017. **Novo Fies terá desconto automático no salário do estudante após formatura.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-anuncia-novas-regras-para-o-fies-2018.ghtml>>. Acesso em 01 jun. 2018.

MARTINS, Carlos Benedito. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil.** Educ. Soc., v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MENDONÇA FILHO, José. **MEC – 1 ano de gestão: Começo de uma grande mudança – maio/2017.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/ce/documentos-1/apresentacoes-de-audiencias-e-seminarios/17-05-2017-ministro-mendonca-filho/view>. Acesso em: 12 jun. 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O acesso à Educação Superior no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - Out. 2004.

SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.) et al. **Educação superior no Brasil**. Capes/ Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe – IESALC/Unesco – Caracas, Porto Alegre, nov. 2002.

TRINDADE, Héglio. **Por um novo projeto universitário: da “universidade em ruínas” à “universidade emancipatória”**. In: SOUSA JUNIOR, J. G. (Org.) et al. Da universidade necessária à universidade emancipatória. Brasília: Editora UnB, 2012. p. 89-142.

Historical Evolution, Expansion and Financing of Higher Education in Brazil: From the First Faculties to the Expansion of the Beginning of the 21st Century³

SUMMARY

Brazil experienced an intense process of expansion of higher education after the University Reform of 1968, after a long period of limited access to tertiary education in the twentieth century. This reform was considered by many the beginning of the process of expansion of this level of education in the country through private public financing. In order to understand this process, the present work, carried out by means of documentary research and bibliographic review of authors of the theme, exploring quantitative data of this research in a historical review of the beginning of higher education until the current expansion, has the purpose of evaluating the impact of private higher education financing policy in the realization of the right to access to this tertiary level in Brazil.

Keywords: First Brazilian Universities. Expansion of Private Higher Education in Brazil. Public Financing of Private Higher Education.

Evolución Histórica, Expansión y Financiación de la Educación Superior en Brasil: de las Primeras Facultades a la Expansión del Inicio del Siglo XXI⁴

RESUMEN

Brasil vivenció un intenso proceso de expansión de la enseñanza superior a partir de la Reforma Universitaria de 1968, tras un largo período de poco acceso a la enseñanza terciaria en el siglo XX. Esta reforma fue considerada por muchos el inicio del proceso de expansión de ese nivel de enseñanza en el país vía financiamiento público privado. Para comprender este proceso, el presente trabajo, realizado por medio de investigación documental y revisión

³ This is a version of the chapter published in CUNHA, C.; MACHADO, M. de F. E.; NEVES JUNIOR, I.J. (Orgs). *Pensamento pedagógico: textos e contextos I*. Brasília: UNESCO Chair in Youth, Education and Society, 2018.

⁴ Se trata de una versión del capítulo publicado en CUNHA, C.; MACHADO, M. de F. E.; NEVES JUNIOR, I.J. (Orgs). *Pensamento pedagógico: textos e contextos I*. Brasília: Cátedra UNESCO de Juventud, Educación y Sociedad, 2018.

bibliográfica de autores del tema, explorando datos cuantitativos de esas investigaciones en una revisión histórica del inicio de la enseñanza superior hasta la actual expansión, tiene la finalidad de evaluar el impacto de la investigación política de financiamiento de la enseñanza superior privada en la efectividad del derecho al acceso a ese nivel terciario en Brasil.

Palabras clave: Primeras Universidades Brasileñas. Expansión de la Enseñanza Superior Privada en Brasil. Financiamiento Público de la Enseñanza Superior Privada.

Recebido em: 25/10/2018

Aceito em: 24/2/2019