

## **EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Autor (a): Paula Alves Pereira da Silva

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ/ email: [paula.ufu@gmail.com](mailto:paula.ufu@gmail.com)*

**Resumo:** O presente artigo objetiva discutir a política de interiorização das universidades federais realizada na última década e apresentar um conciso levantamento bibliográfico sobre o tema a partir de estudos de casos, ou seja, que tratam da interiorização das universidades em casos específicos. Neste trabalho também utilizou-se dados secundários referentes ao crescimento das matrículas nas IFES e dados sobre a quantidade de novos campus criados. Apesar das contradições que acompanham essa política, há indícios de que a política contribuiu para a diminuição das diferenças regionais existentes no país, no entanto isso não exclui outros aspectos problemáticos oriundo do *modus operandi* dessa política e que são abordados nesse artigo.

**Palavras-chave:** expansão da educação superior; interiorização; universidades federais.

### **INTRODUÇÃO**

Segundo dados do INEP o número de matrículas na educação superior superou oito milhões, nos últimos dez anos, entre 2006 a 2016, houve um crescimento de 62,8%, sendo que – considerando a categoria administrativa – 75,3% estão matriculados no setor privado e 24,7% no setor público. Apesar do aumento significativo no número de matrículas a taxa de escolarização líquida da população brasileira de 18 a 24 anos continua muito baixa: 15,3% (INEP, 2016).

A melhora nos dados geral deve-se, principalmente, a iniciativas como: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) em 1999, e o Programa “Universidade para Todos” (Prouni) em 2005, ambos criados para estimular o acesso à educação superior na rede privada; o Programa Expandir e o “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (Reuni) em 2007, direcionados à expansão das universidades federais, com a criação de novas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), novos *campi* e consolidação das instituições já existentes; e a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006, que ampliou de modo significativo o acesso à educação superior, por meio da Educação à Distância (EaD). Com exceção do FIES criado durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, esse conjunto de políticas foram implementadas durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) e Dilma Rousseff (2011 – 2016) com diferenças em relação a intensidade ou prioridades mas, de modo

geral, revelam que esses dois últimos governos estimularam a política de expansão de vagas no ensino superior seja pela esfera pública ou privada. A análise da expansão da educação superior é complexa e carece considerar distintas variáveis, segundo Mancebo e Vale (2013) é possível apresentar quatro grandes linhas de investigação:

(1) ações do governo federal expandindo vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior (Ifes), seja pela multiplicação dos *campi* das Ifes já existentes, pela expansão do número de instituições, ou ainda mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado pelo Decreto Presidencial n. 6.096, de 24 de abril de 2007; (2) a expansão da pós-graduação com redefinição de seus rumos no sentido do empresariamento do conhecimento; (3) uma forte diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino, cabendo destaque, desde o início desta década, à utilização do ensino a distância (EaD) e (4) um expressivo aumento das instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privado-mercantis (MANCEBO e VALE, 2013).

Considerando adequada a divisão proposta pelas autoras e os limites desse trabalho, nosso interesse é contribuir com alguns elementos para a primeira linha de investigação: a expansão da rede federal de ensino superior com foco na interiorização<sup>1</sup>.

Deste modo, objetivo desse artigo é discutir sobre a política de interiorização das universidades federais realizadas entre os anos de 2003 a 2016 – período de duração dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e apresentar uma concisa revisão bibliográfica de pesquisas que abordam esse tema a partir de estudos de casos, ou seja, trabalhos que tratam da interiorização das universidades em casos específicos. A partir daí pretende-se verificar se existem pontos em comuns no que se referem às análises das expansões. Tal iniciativa é relevante, pois, estudos numa perspectiva mais abrangente, cruzando experiências são ainda escassos e diante de um cenário pós-crescimento das universidades públicas e da conjuntura atual de cortes de gastos públicos<sup>2</sup> torna-se relevante investigar como estão essas instituições que expandiram.

---

<sup>1</sup> O conceito de interior/interiorização utilizado neste artigo é o mesmo empregado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP em seus estudos e séries estatísticas: todo espaço geográfico fora da capital de uma unidade federativa estadual.

<sup>2</sup> O senado Federal aprovou no dia 13 de dezembro de 2016 por 53 votos a favor e 16 contrários a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) do teto dos gastos públicos que congela pelos próximos 20 anos os gastos do governo. A PEC é preocupante para as áreas sociais, no caso das universidades públicas que realizaram a política de interiorização o impacto é imediato já que essas unidades em sua maioria necessitam de verbas para finalizar obras, resolver problemas estruturais, realizar concursos para técnicos e docentes, etc. Para o professor Roberto Leher, reitor da

## **METODOLOGIA, RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O Programa Expandir foi o primeiro passo, ainda durante o Governo Lula (2003-2011), para a efetivação da política de expansão das universidades federais, durante o processo de sua implementação não houve uma legislação específica como em outros programas do governo federal, mas sim um incentivo e estímulo por parte do Governo para que as universidades enviassem projetos de novos campi e de novas universidades para o MEC que, mediante a assinatura de um contrato de gestão, promovia a liberação de recursos para implantação. Foram seguidas três estratégias sistematizadas no Programa para atingir a expansão com interiorização: 1) criação de novas universidades; 2) transformação de faculdades federais em universidades e; 3) construção e consolidação de novos campi (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006).

Em 2007 com o REUNI é dada continuidade tanto a processo de interiorização quanto de reestruturação e expansão das instituições. Entre 2003 e 2014 foram criadas 18 universidades federais e 173 câmpus em regiões prioritariamente não metropolitanas, em relação aos câmpus a região nordeste foi a que alcançou o maior crescimento, 200%, seguido do norte 133%, sul 117%, sudeste 76% e centro-oeste 63% (MEC, 2015).

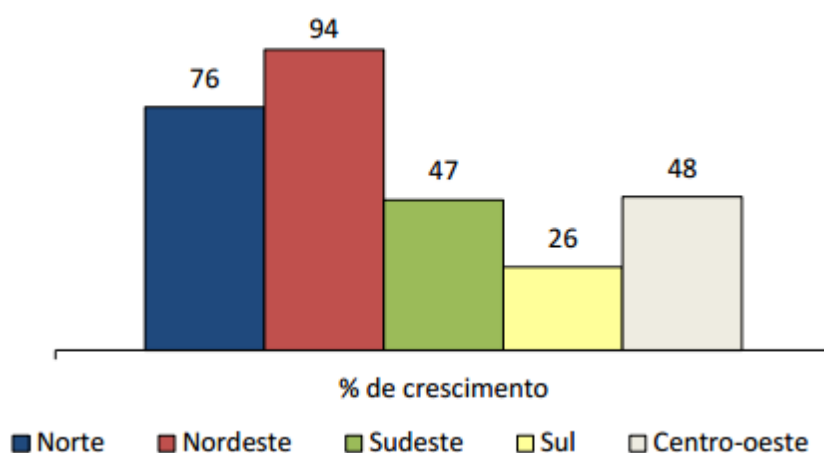
Ao mesmo tempo em que incentivava o aumento de vagas na rede federal de ensino superior o governo federal criou políticas de indução estatal para o setor privado, tal fato foi fundamental para o crescimento expressivo do setor graças a programas como o PROUNI e o FIES que injetaram valores altos nos caixas das instituições privadas. As facilidades oferecidas principalmente pelo Governo Lula ao setor privado, reforçado pelos dados do último Censo, não é o nosso foco de pesquisa, no entanto é objeto de ampla bibliografia (NEVES, 2002; SILVA JUNIOR, 2002; RODRIGUES e SGUISSARDI, 2000; VALE, 2011). Vale destacar os traços centrais dessa expansão do setor privado que são: o aprofundamento da diluição das fronteiras entre público e privado; a concentração institucional – com as incorporações de pequenas instituições por grandes organizações – e a financeirização e a internacionalização da educação superior (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015).

---

UFRJ, o cenário é catastrófico para a educação brasileira “Com o congelamento, haverá uma redução de gastos sociais da ordem de 8% do PIB nos próximos 10 anos, o que inviabiliza a possibilidade de manutenção de um sistema público de educação e saúde”. Disponível em <http://www.andifes.org.br/reitor-da-ufrj-aponta-cenario-catastrofico-para-a-educacao-publica-com-a-pec-241-2/>. Acesso maio de 2018.

Em relação à expansão das instituições federais de ensino superior – objeto direto da nossa pesquisa – o último balanço publicado e disponibilizado pela Secretária de Educação Superior (SESu) unidade do Ministério da Educação (MEC) em 2015 traz dados relevantes sobre o assunto. Entre anos de 2003 a 2013 o crescimento das matrículas por região nas universidades foi o seguinte:

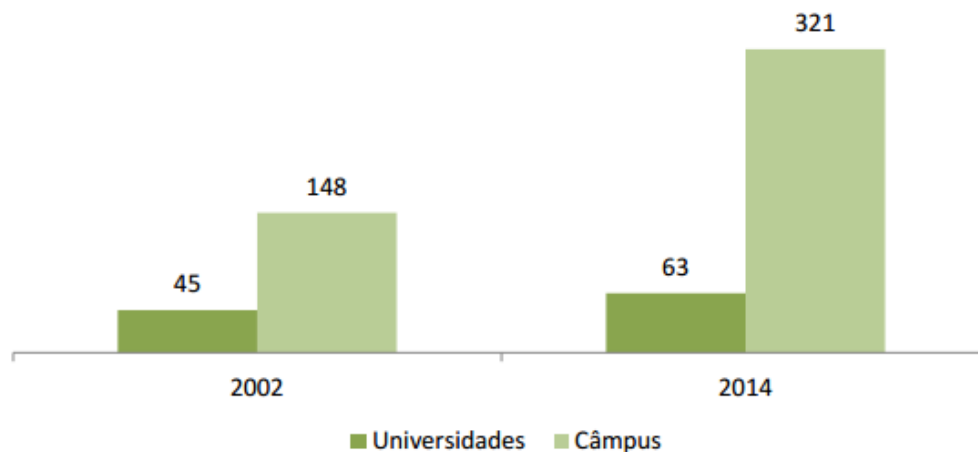
**Gráfico I – Crescimento das matrículas nas universidades públicas por regiões – 2003-2013**



Fonte: Inep/Mec

A região nordeste foi a que mais cresceu atingindo o percentual de 94% em 10 anos, seguido pelo norte, centro-oeste, sudeste e sul. O relatório justifica que o Governo Federal priorizou a ampliação da oferta de vagas e matrículas na região norte e nordeste devido a “uma opção política, uma vez que era flagrante a assimetria entre essas duas regiões e o restante do país” (MEC, 2015. p. 34). Outro dado merece destaque nesse relatório, entre 2003 a 2014, houve um salto de 45 para 63 novas universidades federais, o que representa a ampliação de 40%, e de 148 câmpus para 321 câmpus/unidades, crescimento de 117%.

**Gráfico II – Expansão das universidades federais e câmpus**



Fonte: Inep/Mec

Nota-se que após um período de criação de novas universidades, realizadas principalmente durante o Governo Lula, optou-se num segundo momento por criar novos câmpus em universidades já existentes. Esse crescimento de 117% de novos câmpus é bastante expressivo ainda mais quando consideramos que foi direcionado principalmente para as cidades do interior.

O balanço produzido pelo SESu informa como foi concebida a estratégia de ação para implantar as mudanças no ensino superior, para tanto, dividiu o processo em três etapas: A fase I, que abrange o período de 2003 a 2007, teve como principal meta interiorizar o ensino superior público federal. Por sua vez, o período entre 2008 a 2012, no qual foi implantada a Fase II, foi marcado pela execução do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Finalmente, em sua terceira Fase, a expansão da educação superior caracteriza-se pela continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional (MEC, 2015). Importante registrar que a terceira fase ocorreu em sua maioria durante o mandato de Dilma Rouseff.

No que se refere ao processo de interiorização, já existem alguns trabalhos disponíveis tratando dessa problemática. É o caso de Padim (2014) que pesquisou a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) a partir da expansão e interiorização da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (FACIP) em Ituiutaba/MG, nesse estudo foram privilegiados os aspectos do cotidiano (práticas e processos decisórios) e as perspectivas sobre a expansão, interiorização e democratização, de docentes, discentes e técnicos administrativos. A pesquisa identificou planejamentos insuficientes em virtude de relações de poder e do caráter democráticos restrito dos processos decisórios. Segundo o autor, a instituição pesquisada:

Não se preparou adequadamente, principalmente em seu corpo técnico, na questão da construção (arquitetos e engenheiros) e licitações (técnicos administrativos e administradores), e de seu corpo docente, principal responsável pelas discussões para a expansão da universidade (PADIM, 2014, p. 142).

Também é destacado pelo autor o impacto na intensificação do trabalho docente, já que a carência de técnicos administrativos no local pesquisado acarretou no aumento de tarefas administrativas para os professores (montagem de equipamentos audiovisuais, trâmites internos da secretária, etc.).

Outro trabalho sobre interiorização é de Nascimento e Helal (2015) que pesquisaram o impacto da interiorização na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) no campus expandido do Litoral Norte nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape. Segundo os autores, a escolha dos municípios de instalação do campus impactou positivamente a região permitindo que mais pessoas tivessem acesso ao ensino superior gratuito, além disso, destacam o engajamento e interesse dos políticos da região na consolidação do campus (a interiorização foi realizada por meio de uma parceria com as prefeituras municipais). Entretanto, apontam para fragilidades nos elos entre as instituições como, por exemplo, atraso para cumprir os compromissos firmados. Por fim, consideraram que a criação do campus foi uma ação estratégica de enorme relevância não só educacional, mas também, social e econômica, na medida em que tem contribuído na formação de pessoas da região de abrangência do campus, que vislumbram novas possibilidades a partir do acesso ao ensino superior.

A criação, expansão e interiorização da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) – situada em Bagé no Rio Grande do Sul – foi investigada por Gentil (2017). Criada durante o Programa Expandir a instituição, além da cidade de Bagé que é a sede, possui 9 campi em outras cidades próximas<sup>3</sup>, segundo o autor, a UNIPAMPA foi criada devido a dois movimentos: as reivindicações da comunidade regional que ansiava por oportunidades de desenvolvimento regional e as políticas de governo que estimularam a expansão das redes federais de ensino. Destaca que no caso da UNIPAMPA foi possível observar uma grande preocupação com a ampliação de vagas através da criação de novas unidades de ensino, mas ficou falha a estruturação e ações que garantissem a permanência desse aluno na universidade. O autor conclui afirmando que “houve realmente um empenho do governo federal em instituir políticas de expansão mais abrangentes,

---

<sup>3</sup> As cidades são: Alegrete, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. Disponível em <http://novoportall.unipampa.edu.br/novoportall/> Acesso: 20 de maio de 2018.

porém, o cunho de justiça social dos programas ainda é um campo de embates” (GENTIL, 2017, p.259) que somente pesquisas futuras poderão examinar.

A próxima pesquisa é de autoria de Souza e Coimbra (2016) que analisaram o processo de expansão da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, com destaque ao intenso movimento de interiorização da instituição (a UFMA possui 8 câmpus em funcionamento no interior do estado Imperatriz, Chapadinha, Pinheiro, Bacabal, Codó, São Bernardo, Grajaú e Balsas). Com relação aos impactos da interiorização, os autores afirmam que ocorreu efetivo crescimento no quantitativo de matrículas, de cursos de graduação e de extensão e de criação de campi em todo o interior do estado, também destacam o caráter dos cursos implantados no interior do estado, onde, na maioria dos campi, foi priorizada a oferta de cursos de licenciaturas Interdisciplinares (LI's). Ainda sobre os impactos da expansão apontam para:

[...] a situação precária em que é realizado o trabalho acadêmico nos campi do interior, que nem sempre garantem as condições de trabalho necessárias para professores e alunos se dedicarem adequadamente a produção científica, temos um agravamento das conseqüências desta perspectiva na formação de professores (SOUZA e COIMBRA, 2016).

Os autores concluem que, no caso da UFMA, a expansão foi desordenada e feita para favorecer índices quantitativos acarretando sério comprometimento da atividade científica e do caráter público e de qualidade socialmente referenciada da Universidade pública.

## CONCLUSÕES

O crescimento do ensino superior não é uma realidade apenas do Brasil, trata-se de uma tendência mundial, segundo o relatório da UNESCO de 2017 o número de estudantes universitário no mundo dobrou de 100 milhões para 207 milhões entre 2000 e 2014<sup>4</sup>. A expansão de matrículas que, de imediato, pode ser avaliada como um avanço por ampliar o acesso da população ao ensino superior necessita ser compreendida além dos dados e das estatísticas oficiais, é fundamental qualificar a forma dessa expansão, como ela vem sendo executada e que tipo de educação a população está recebendo. Em se tratando dos trabalhos analisados aqui, foi possível constatar que

---

<sup>4</sup> “Número de universitários dobrou no mundo entre 2000 e 2014, diz UNESCO”. Disponível em <https://nacoesunidas.org/numero-de-universitarios-dobrou-no-mundo-entre-2000-e-2014-diz-unesco/>. Acesso 20 de maio de 2018.

os debates estão colocados entre duas perspectivas : o primeiro que entende esse processo como favorável à democratização de acesso ao ensino superior público e ao desenvolvimento regional, e o segundo que direciona o olhar sobre alguns processos problemáticos na implementação dessa interiorização que seria marcada pela precarização tendo, dessa forma, cautela em considerar essa política como democratizante ainda que sejam destacados aspectos positivos.

A análise dessa política, ainda que local, possui relação direta com o movimento global de mercantilização da educação superior, assunto já debatido por vários pesquisadores<sup>5</sup>. A transformação do setor educacional em item de interesse do grande capital também atinge o ensino superior público tornando a fronteira entre público e privado crescentemente mais porosa, como que se subsumindo na tendência de adensamento privatista. Esta porosidade se concretiza com a escassez relativa de verbas públicas, com a intensificação das demandas sobre o trabalho dos docentes e servidores das IES e a conseqüente precarização das relações trabalhistas e com as políticas de expansão “precarizante” (MINTO, 2010). Para Mancebo; Vale e Martins (2015), ainda que faltem pesquisas mais amplas sobre a expansão do ensino público federal, já é possível indicar as bases que sustentam tal política: 1) o mais-trabalho do professor, visto que a explosão do número de vagas discentes nas universidades federais tem ocorrido sem a correspondente ampliação das vagas docentes; 2) o aligeiramento do ensino, particularmente pela flexibilização de currículos e uso do EaD, intensificando assim o processo de certificação em larga escala.

A despeito desses aspectos é significativo também considerarmos que a criação dessas instituições nas cidades do interior impactará a região e os habitantes das redondezas facilitando o acesso a setores historicamente excluídos das universidades públicas e fomentado o desenvolvimento da região, conforme apontou as pesquisas. Outro aspecto a ser considerado é que a presença de uma universidade fomenta a pesquisa científica sobre os problemas da região facilitando que projetos de pesquisas dos docentes e trabalhos produzidos pelos alunos sejam realizados, contribuindo para pensar as questões locais que, talvez, não seriam pesquisadas em outra circunstância.

À guisa de conclusão sobre a breve revisão feita sobre o assunto, um elemento sobressai nas pesquisas sobre essa política educacional com foco na interiorização: a precariedade das condições. Parece-nos razoável supor que essa situação não se deve apenas à deficiência de organização ou devido a uma gestão falha, o que inicialmente pode parecer. Entendemos se tratar de um *modus operandi* que marca a política de expansão e interiorização realizada pelo Governo Federal e que se

---

<sup>5</sup> Sobre o debate acerca da mercantilização da educação, ver entre outros, Lima (2007) e Frigotto (2009).



manifesta no Programa Expandir tendo como características principais o planejamento precário e tumultuado e a carência de verbas para a condução e conclusão de todo o Programa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. *Censo da Educação Superior Brasileira. Relatórios Técnicos. Resumo Técnico 2015.* Disponível em [http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/tabelas\\_resumo\\_tec.xls](http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/tabelas_resumo_tec.xls).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. (2014b). *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 - 2014.* (Balanço Social 2003 - 2014). Brasília, DF. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-socialsesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-socialsesu-2003-2014&Itemid=30192)

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto 6096 de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm).

\_\_\_\_\_. BRASIL. MEC. Projeto de Lei n. 3.582/2004. *Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Mercantilização da Educação Superior e o Fazer Docente.* Revista Pedagógica - UNOCHAPECÓ - Ano 11 - n. 22 - jan./jun. 2009 - ISSN 1984-1586.

Gentil, Viviane Kanitz. *Expansão, interiorização e democratização de acesso a educação superior pública : o caso da Unipampa.* Viviane Kanitz Gentil. Tese (Doutorado em Educação) – Porto Alegre, RS: PUCRS, 2017.

LIMA, Kátia. *Contra-Reforma na Educação Superior: de FHC a Lula.* São Paulo: Xâma, 2007.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo e MARTINS, Tânia Barbosa. *Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010.* Revista Brasileira de Educação v. 20 n. 60 jan.-mar. 2015.

MINTO, Lalo Watanabe. *A educação da miséria: particularidade capitalista e educação superior no Brasil / Lalo Watanabe Minto.* Tese (Doutorado em Educação) – Campinas, SP: [s.n], 2011.

NASCIMENTO, Francivaldo dos Santos & HELAL, Diogo Henrique. *Expansão e Interiorização das Universidades Federais: Uma análise do processo de implementação do campus do litoral*

norte da Universidade Federal da Paraíba. Revista GUAL, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 45-67, jan. 2015.

PADIM, Dayton Fernando. *A expansão e interiorização da Universidade Federal de Uberlândia: processo de democratização?!* Dayton Fernando Padim. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – São Carlos: UFSCAR, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior. Democratização ou Massificação? Educ. Soc., Campinas, v. 36, n°. 133, p. 867-889, out.-dez. 2015.

Sousa, A. P. R., & Coimbra, L. J. P. (2016). *A 'democratização' do ensino superior em tempos neoliberais: uma análise do processo de expansão das universidades federais pela via da interiorização*. Anais do X Seminário Nacional do HISTEDBR: 30 anos do HISTEDBR (1986-2016) Contribuições para a História e Historiografia da Educação Brasileira. Campinas, SP.

VALE, Andréa Araujo. *As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora: a trajetória da Estácio de Sá, da filantropia ao mercado financeiro*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.