


Vagas ociosas na educação superior brasileira: limites e contradições das políticas de expansão e democratização do acesso

Leisure vacancies in brazilian higher education: limits and contradictions of the expansion and democratization of access policies

Vacantes ociosas em la educación superior brasileña: límites and contradicciones de las políticas de expansión de acceso y democratización

Chaiane de Medeiros Rosa - Universidade Federal de Goiás | Pró-Reitoria de Graduação | Goiânia | GO | Brasil. E-mail: chaianemr@hotmail.com | 

Fabiano Fortunato Teixeira dos Santos - Universidade Federal de Goiás | Instituto de Matemática e Estatística - IME | Goiânia | GO | Brasil. E-mail: fabianoftds@yahoo.com.br | 

Resumo: Este artigo apresenta uma discussão sobre a ociosidade de vagas na educação superior brasileira, destacando os limites e contradições das políticas de expansão e democratização do acesso a esse nível de ensino. O objetivo é analisar a taxa de ocupação de vagas ao longo dos anos 2000, especialmente em 2017, e verificar de que modo as políticas públicas se organizam para promover o melhor aproveitamento da sua capacidade de atendimento. Para tanto, foi realizada pesquisa documental, com base em dados estatísticos divulgados pelo Ministério da Educação, além de marcos legais do mesmo ministério e outros, instituídos pelo governo brasileiro. Somado a isso, foi realizada pesquisa bibliográfica, apoiada em autores que discutem temas como expansão, acesso e democratização da educação superior. Como resultado, este estudo mostrou que é fundamental traçar estratégias para promover a ocupação de vagas existentes e que ficam ociosas e representam desvirtuamento de recursos materiais e humanos.

Palavras-chave: Educação superior. Taxa de atendimento. Acesso.

Abstract: This article presents a discussion about the idleness of vacancies in Brazilian higher education, highlighting the limits and contradictions of policies of expansion and democratization of access to this level of education. The objective is to analyze the vacancy rate during the years 2000, especially in 2017, and to verify how the public policies are organized to promote the best use of their capacity of attendance. For that, a documentary research was done, based on statistical data released by the Ministry of Education, in addition to legal frameworks of the same ministry and others, instituted by the Brazilian government. In addition, a bibliographic research was carried out, supported by authors who discuss topics such as expansion, access and democratization of higher education. As a result, this study showed that it is fundamental to devise strategies to promote the occupation of existing vacancies that are idle and represent a misrepresentation of material and human resources.

Keywords: Higher education. Attendance rate. Access.

Resumen: Este artículo presenta una discusión sobre la inactividad de las vacantes en la educación superior brasileña, destacando los límites y contradicciones de las políticas de expansión y democratización del acceso a este nivel de educación. El objetivo es analizar la tasa de ocupación de vacantes durante la década de 2000, especialmente en 2017, y verificar cómo se organizan las políticas públicas para promover el mejor uso de su capacidad de servicio. Con este fin, se realizó una investigación documental, basada en datos estadísticos publicados por el Ministerio de Educación, así como en marcos legales del mismo ministerio y otros, instituidos por el gobierno brasileño. Además, se realizó una investigación bibliográfica, apoyada por autores que discuten temas como la expansión, el acceso y la democratización de la educación superior. Como resultado, este estudio mostró que es esencial diseñar estrategias para promover la ocupación de vacantes existentes e inactivas que representan una distorsión de los recursos materiales y humanos.

Palabras clave: Educación universitaria. Cuota de asistencia. Acceso.

1 Introdução

Nos anos 1960, a falta de vagas nas universidades era um grande problema social. Já de 1970 a 1980, após um período de expansão, a questão que despontou foi a diminuição da demanda e a não ocupação de todas as vagas, que ficaram ociosas (FRANCO, 1985). A partir de 1990, a ampliação das vagas voltou a ser objeto de demanda, o que começou a se realizar de forma significativa sobretudo nos anos 2000, momento em que foram criadas políticas voltadas para a expansão e democratização do acesso, contribuindo para que maior contingente de pessoas, pertencentes a diversos estratos sociais, ingressassem no nível de formação superior, em cursos de graduação. Porém, nesse cenário, o problema da ociosidade de vagas reapareceu de forma vultosa.

Vale dizer que, até o início dos anos 2000, a ociosidade de vagas parecia um fenômeno próprio das instituições privadas. Estudo de Pacheco e Rustoff (2004) destaca que não seria possível depender das instituições privadas para atingir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172 de 2001 (BRASIL, 2001), em vigor à época, em razão do grande número de vagas ociosas nesse setor, inclusive nos cursos mais prestigiados, como Direito e Medicina. Na mesma direção, Segenreich e Castanheira (2009) revelam que houve um aumento vertiginoso na oferta de vagas a partir de 2003, especialmente no setor privado, o que não foi acompanhado do número de ingressantes e gerou a ociosidade de vagas. Esse quadro motivou a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), pela Lei nº 11.096 de 2005 (BRASIL, 2005). Porém, a não ocupação das vagas não se restringe às instituições privadas, e parece ter ganhado força no setor público com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), em 2010.

Diante disso, o presente artigo apresenta uma discussão sobre a ociosidade de vagas na educação superior brasileira, de modo a destacar os limites e contradições das políticas de expansão e democratização do acesso a esse nível de ensino. O objetivo é analisar a taxa de ocupação de vagas ao longo dos anos 2000, especialmente em 2017, e verificar de que modo as políticas públicas se organizam para promover o melhor aproveitamento da sua capacidade de atendimento.

Para a realização deste estudo, foi feita pesquisa documental, ancorada nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior brasileira, do período de 2000 a 2017 (BRASIL, 2018a), disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio

Teixeira” (Inep). Dessas sinopses, foram coletados dados referentes às instituições, cursos, candidatos inscritos, matrículas e ingressantes, considerando as modalidades presencial e a distância, e as categorias administrativas pública e privada. Após o levantamento e catalogação dos dados, foi feita uma análise descritiva dos mesmos, com destaque para o detalhamento da série histórica de evolução da educação superior brasileira, presencial e a distância; para o cálculo da taxa de ocupação de vagas em cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa; e para a determinação do percentual de vagas remanescentes, em cursos presenciais e a distância, por categoria administrativa. No mais, é preciso destacar que o estudo traz informações tanto sobre o cenário nacional como sobre particularidades dos estados.

Para subsidiar a análise dos dados e interpretá-los à luz do contexto dos anos 2000 e das políticas educacionais desse período, a pesquisa documental também se valeu de marcos legais sobre a educação superior brasileira, como portarias, decretos e leis. Somado a isso, foi realizada pesquisa bibliográfica, apoiada em autores que discutem temas como expansão, acesso e democratização da educação superior, sendo eles: Lima e Bianchini (2017), Nogueira *et al.* (2017), Veloso e Maciel (2015), Vargas (2019) e outros.

2 A expansão da educação superior brasileira e a problemática das vagas ociosas

Nos anos 2000, foram desenvolvidos diversos programas voltados para a expansão e democratização do acesso à educação superior brasileira, como: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), que permitiu a ampliação de universidades e campi já existentes, bem como a criação de novos; a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e também dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), com vistas a ampliar e interiorizar a oferta de educação profissional e tecnológica, em todos os níveis e modalidades de ensino; o Programa Universidade para Todos (Prouni), com a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de graduação em instituições privadas; o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos; a Universidade Aberta do Brasil (UAB), voltada para expandir e interiorizar a oferta de educação superior na modalidade a distância; o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), objetivando democratizar e facilitar o acesso às instituições públicas de educação superior, considerando a nota obtida em um único exame, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); e a Lei de Cotas, que prevê reserva de

vagas nos processos seletivos para ingresso nas instituições federais de educação superior a estudantes oriundos do ensino médio público e outras minorias, como pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

A Tabela 1, abaixo, mostra a evolução da expansão das instituições, cursos e matrículas na educação superior nesse contexto.

Tabela 1- Evolução do número de instituições de educação superior, cursos de graduação presenciais e matrículas em cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa – Brasil – 2000 a 2017.

	Instituições		Cursos		Matrículas	
	<i>Públicas</i>	<i>Privadas</i>	<i>Públicas</i>	<i>Privadas</i>	<i>Públicas</i>	<i>Privadas</i>
2000	176	1.004	4.021	6.564	887.026	1.807.219
2001	183	1.208	4.401	7.754	939.225	2.091.529
2002	195	1.442	5.252	5.252	1.051.655	2.428.258
2003	207	1.652	5.662	10.791	1.136.370	2.750.652
2004	224	1.789	6.262	12.382	1.178.328	2.985.405
2005	231	1.934	6.191	14.216	1.192.189	3.260.967
2006	248	2.022	6.549	15.552	1.209.304	3.467.342
2007	249	2.032	6.596	16.892	1.240.968	3.639.413
2008	236	2.016	6.772	17.947	1.273.965	3.806.091
2009	245	2.069	8.228	19.599	1.351.168	3.764.728
2010	278	2.100	8.821	19.756	1.461.696	3.987.424
2011	284	2.081	9.368	20.008	1.595.391	4.151.371
2012	304	2.112	10.394	20.324	1.715.752	4.208.086
2013	301	2.090	10.344	20.447	1.777.974	4.374.431
2014	298	2.070	10.609	20.904	1.821.629	4.664.542
2015	295	2.069	10.347	21.681	1.823.752	4.809.793
2016	296	2.111	10.093	22.611	1.867.477	4.686.806
2017	296	2.152	9.963	23.309	1.879.784	4.649.897

Nota: Elaborado pelos autores.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior** – Graduação - 2000 a 2017. Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

Como mostra o quadro acima, na educação superior presencial, considerando apenas a graduação, no período de 2000 a 2017, as instituições públicas cresceram 68,2%, ao passo que as privadas aumentaram 114,3%. Acompanhando a expansão das instituições, os cursos tiveram

ampliação de 147,8% no setor público e 255,1% no setor privado. Na mesma direção, as matrículas públicas ampliaram 111,9% e as privadas 157,3%. Como se vê, em todas as categorias, a maior expansão foi no setor privado, sendo que nos cursos a diferença percentual entre as duas categorias administrativas foi de 107,3%, nas instituições de 46,2%, e nas matrículas de 45,4%. Portanto, foi predominante a expansão do setor privado.

É importante registrar que essa expansão não aconteceu somente na educação presencial, mas também na modalidade a distância, como mostra a Tabela 2, na sequência:

Tabela 2 - Número de cursos, novas vagas, candidatos inscritos a vagas novas, ingressantes e matrículas em cursos de graduação a distância – Brasil – 2000 a 2017.

	Cursos	Novas vagas oferecidas¹	Candidatos inscritos a novas vagas	Ingressantes total²	Matrículas total
2000	-	6.430	8.002	5.287	1.682
2001	-	6.856	13.967	6.618	5.359
2002	46	24.389	29.702	20.685	40.714
2003	52	24.025	21.873	14.233	49.911
2004	107	113.079	50.706	25.006	59.611
2005	189	423.411	233.626	127.014	114.642
2006	349	813.550	430.229	212.246	207.206
2007	408	1.541.070	537.959	329.271	369.766
2008	647	1.699.489	708.784	463.093	727.961
2009	844	1.561.715	665.839	332.469	838.125
2010	930	1.634.118	690.921	760.656	930.179
2011	1.044	1.224.760	797.176	431.597	992.927
2012	1.148	1.329.407	1.029.981	542.633	1.113.850
2013	1.258	1.638.427	1.429.360	515.405	1.153.572
2014	1.365	2.800.358	2.112.930	727.738	1.341.842
2015	1.473	2.387.865	1.556.116	694.559	1.393.752
2016	1.662	3.936.573	1.944.081	843.181	1.494.418
2017	2.108	4.042.488	2.785.556	1.073.497	1.756.982

Nota: Elaborado pelos autores.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior** – Graduação - 2000 a 2017. Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

¹ Desconsideradas vagas de programas especiais e de processo seletivo para vagas remanescentes.

² Consideram-se os ingressantes para vagas novas, para vagas de programas especiais e vagas remanescentes.

O quadro acima revela que, na educação a distância, o número de cursos cresceu 4.482,6% no período de 2002 a 2017³. Já as novas vagas de graduação oferecidas aumentaram 62.769,2%; o número de candidatos inscritos a vagas novas teve ampliação de 34.710,7%; o número de ingressantes total 20.204,5%; e o número de matrículas 104.357,9%.

Esse crescimento exorbitante da educação a distância no Brasil, sobretudo a partir de 2007, deve-se à criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) pelo Decreto nº 5.800 de 2006 (BRASIL, 2006), com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país. Mas, mesmo com toda expansão, as matrículas em cursos a distância representavam apenas 21,2% das matrículas nos cursos de graduação no Brasil em 2017, o que não deixa de ser um avanço, pois dezessete anos antes, em 2000, as matrículas na educação a distância representavam apenas 7% do total.

Entretanto, é preciso salientar que, mesmo nos casos em que as vagas ofertadas são preenchidas, elas podem se tornar ociosas em decorrência da evasão. Como colocam Lima e Bianchini (2017, p. 502), “Após o ingresso no curso/área de conhecimento, ocorre um processo de seletividade interna, tendo como uma das evidências a retenção, o cancelamento e o trancamento de matrícula, provocando desperdícios de vagas e exclusões de oportunidades de acesso”.

O alto índice de evasão é outra distorção incompreensível e injustificável, pela irracionalidade e desperdício que ele expressa. Se acrescentarmos a esse fenômeno o número de vagas não preenchidas bem como o número de formados que não atuam no seu campo de formação, temos então um quadro desolador e desafiante, ficando difícil entender como convivemos com essa situação, dado seu ônus econômico, científico e cultural para a nação. Porque o sistema se revela impotente para superar esse problema e reverter esse quadro? Estaria aí, tornado crônico, mais um fracasso de nossa política educacional? (SEVERINO, 2009, p. 257).

Além da expansão das vagas, é importante refletir sobre os mecanismos de acesso, voltados tanto para ampliar o ingresso, como para propiciar o acesso de diversos segmentos sociais, especialmente as minorias excluídas, a esse nível de ensino. E como instrumento de acesso às instituições públicas, destaca-se o Sisu, instituído e regulamentado pela Portaria Normativa nº 2 de 2010, do MEC (BRASIL, 2010), que em 2012 passou a ser regido pela Portaria Normativa nº 21 (BRASIL, 2012) do mesmo ministério.

³ Vale destacar que não foram encontrados dados referentes ao número de cursos anteriormente a esse período.

Na compreensão de Rosa (2013), esse sistema de seleção contribui para a democratização do acesso à educação superior pelo fato de que possibilita ao estudante, por meio do Enem, que pode ser realizado em todo o país, concorrer à vaga na instituição que desejar, em razão da eliminação dos impedimentos em relação à realização de processos seletivos próprios das instituições. Como mostra o Censo da Educação Superior de 2017 (BRASIL, 2017), impulsionados pelo Sisu, 10% dos novos alunos das instituições federais se matricularam em uma unidade da federação diferente da de sua residência, sendo que os estados que mais receberam os alunos foram Minas Gerais, Paraná, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Já os estudantes que mais saíram de seu estado foram os de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Pernambuco, Bahia e Ceará.

Todavia, “[...] nesse processo de democratização do acesso não estão garantidas as medidas de permanência, o que leva, em muitos casos, os alunos provenientes de regiões distantes evadirem-se ou migrarem de universidade” (ROSA, 2013, p. 180). Sendo assim, como afirmam Lima e Bianchini (2017), por ampliar o ingresso de segmentos menos favorecidos economicamente, sem garantir assistência estudantil, o Sisu acaba promovendo um desperdício de vagas criadas, pois os estudantes abandonam mais os cursos.

Somado a isso, o sistema de seleção favorece a mudança de curso, o que, na percepção de Nogueira *et al.* (2017), amplia o problema das vagas ociosas, o que é mais acentuado nos cursos de menor prestígio social. Para os autores, muitos estudantes convocados não efetivam matrícula, outros abandonam nos primeiros períodos, e ainda há os que mudam de curso, o que torna o processo de ocupação de vagas pouco eficiente e instável.

Para Vargas (2019), o percentual de estudantes que abandona o curso no início é significativo, e, embora eles possam se matricular em outro curso, ou mesmo em outra instituição, é necessário reconhecer que o próprio sistema favorece a evasão. No mais, Sousa (2010) coloca que a ociosidade de vagas pode acontecer por outros motivos, como a pouca atratividade de cursos novos ou criados em cidades pequenas. Logo, “A democratização na educação superior exige, assim, considerar as categorias sociais beneficiadas pela expansão e os efeitos produzidos sobre as desigualdades internas desse sistema” (PEIXOTO, 2017, p. 53).

Falta, pois, uma política de educação superior que considere o acesso indissociável da permanência, que objetive a conclusão com sucesso dos cursos de graduação. O que se tem são políticas isoladas voltadas para o ingresso, e programas também específicos para a permanência,

sem haver uma relação entre os mesmos (VELOSO; MACIEL, 2015). Sendo assim, cada vez mais é necessário lidar com as contradições da educação superior, e principalmente com estudantes que almejam uma vaga e outros que ingressam, mas, por razões diversas, não conseguem concluir seus estudos, e acabam se evadindo, deixando vagas ociosas.

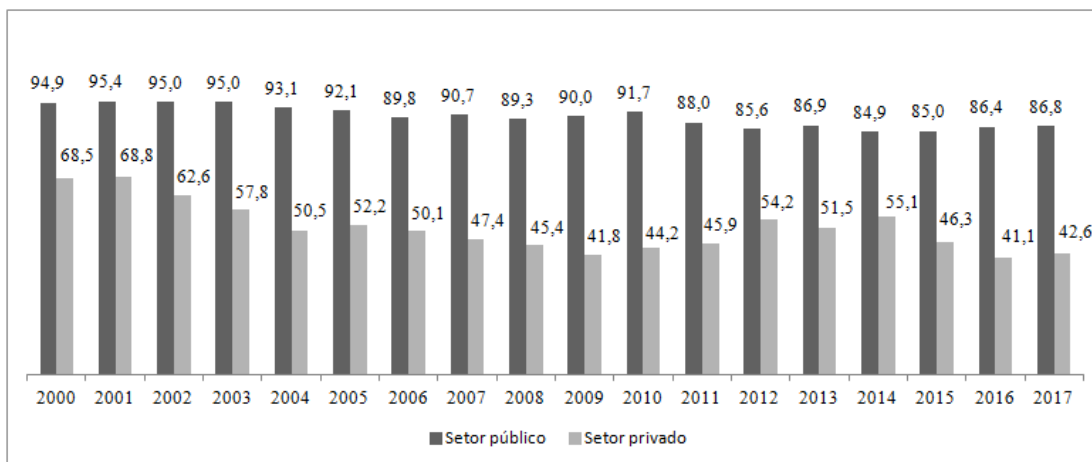
3 Delineamento das vagas ociosas na educação superior brasileira

A Lei nº 13.005 de 2014 (BRASIL, 2014c), que aprova o PNE para o período de 2014 a 2024, estabelece como uma das metas para a educação superior a 12, que consiste em “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”. E estabelece como estratégia 17 para alcançar esse objetivo “estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública” (BRASIL, 2014c). Portanto, mesmo sendo um problema que se manifesta de forma vultosa desde o início dos anos 2000, foi a primeira vez que a questão das vagas ociosas apareceu em uma legislação educacional tão importante, um plano a ser executado no período de 10 anos, e, logo, uma questão a ser enfrentada.

É importante dizer que essa estratégia 17 se relaciona com a estratégia 3, que consiste em “elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90%, ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para 18” (BRASIL, 2014c), uma vez que uma das causas das vagas ociosas é justamente a evasão, o que influencia diretamente na taxa de conclusão dos cursos de graduação, bem como a relação estudante por professor.

Como já dito, a não ocupação das vagas ofertadas na educação superior brasileira é um problema que já se delineia há anos, como mostra a Figura 1, abaixo.

Figura 1 - Evolução do percentual da taxa de ocupação de vagas em cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa - Brasil - 2000 a 2017.



Nota: Elaborado pelos autores.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação - 2000 a 2017.** Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

No período analisado, enquanto a taxa de ocupação de vagas novas nos cursos presenciais de instituições públicas foi de 90,0%, nas instituições privadas foi de apenas 51,4%. Já o valor mínimo atingido nas instituições públicas foi 84,9%, em 2014, e nas instituições privadas foi 41,1%, em 2016; ao passo que a maior taxa foi apresentada por ambas as categorias administrativas em 2001, sendo de 95,4% e 68,8%, respectivamente. Ainda, observou-se que 50% dos cursos presenciais tiveram uma taxa de ocupação de, no máximo, 89,9% nas instituições públicas, e de no máximo 50,3% nas privadas.

Em nenhum momento a taxa de ocupação das instituições privadas alcançou ou superou a das públicas. E a maior diferença entre as taxas de ocupação das duas categorias administrativas, que foi de 48,2%, ocorreu em 2009, ao passar que a menor diferença foi de 26,4% e se deu em 2000. Também se constatou que em quatro dos anos analisados – 2009, 2010, 2016 e 2017 – a taxa de ocupação das instituições privadas não alcançou sequer 50% da taxa de ocupação das instituições públicas, atingindo os valores de 46,4%, 48,2%, 47,6% e 49,1%, respectivamente.

Analisando especificamente os dados de 2017, verificou-se que, em 50% das unidades da federação analisadas a taxa de ocupação das vagas atingiu, no máximo, 62,3% no total, 82,7% nas públicas e 53,6% nas privadas. Portanto, o grande gargalo na ocupação de vagas nas instituições de educação superior brasileiras está no setor privado.

Em 2017, verificou-se que, no setor privado, dez unidades da federação tiveram taxa de ocupação de vagas na educação superior menor que 50% em 2017, sendo elas: Rio Grande do Sul (49,5%), Bahia (49,0%), Goiás (47,6%), Distrito Federal (46,3%), Sergipe (45,7%), São Paulo (45,4%), Pernambuco (43,6%), Rio Grande do Norte (43,4%), Ceará (36,9%) e Rio de Janeiro (35,8%). Já as unidades da federação que mais preencheram as vagas ofertadas em 2017 no setor privado foram: Acre (123,4%⁴), Amapá (85,8%), Roraima (75,6%), Tocantins (74,2%), Mato Grosso do Sul (73,5%), Mato Grosso (70,0%) e Roraima (69,7%), todos das regiões Norte ou Centro-Oeste do país, as duas com menor número de instituições de educação superior no país em 2017, 165 (6,6%) e 240 (9,7%), e também menor número de matrículas, 673.777 (8,1%) e 772.300 (9,3%), respectivamente. Portanto, as localidades que tinham menor número de instituições tiveram a maioria de suas vagas ocupadas.

Sousa (2010) explica que o aumento de vagas ociosas no setor privado se justifica, em parte, pelo estoque de vagas, que ocorre quando as instituições solicitam ao MEC a abertura de um número grande de vagas, que podem vir a ser preenchidas, mas, em muitos casos, isso não acontece. Segundo o autor, também se deve levar em consideração que o crescimento do setor privado, especialmente a partir dos anos 1990, volta-se para a obtenção de lucros pela prestação de serviços, em atendimento às demandas do mercado, e não para atender a interesses sociais (SOUSA, 2010). Nesse aspecto, entende-se que a ampliação desordenada e a reserva de vagas no setor privado podem culminar na ociosidade de vagas, o que indica uma forte relação da problemática com o dimensionamento da oferta.

Neste estudo, também desponta o fato de que a ociosidade de vagas no setor privado atingiu inclusive as bolsas ofertadas pelo Prouni, que passaram a não ser preenchidas. Os anos em que mais houve vagas não preenchidas pelo programa foram 2008 (44,6%), 2010 (36,4%) e 2012 (37,9%). Em vista disso, a Portaria Normativa nº 6 de 2014 do MEC passou a dispor sobre a ocupação de bolsas remanescentes do programa. Todavia, mesmo com essa medida, a ociosidade de vagas continua expressiva, tendo atingido 23,22% em 2015, 27,3% em 2016 e 29,8% no

⁴ Neste ponto, faz-se necessário esclarecer que o percentual de preenchimento de vagas acima de 100% se deve ao fato de que, como foram somadas todas as modalidades de vagas oferecidas e todos os ingressos, há vagas que podem ter mais de um ingresso. Isso acontece quando um estudante faz matrícula, ou seja, preenche uma vaga, e depois se evade dela. No segundo semestre, outro estudante pode ingressar pelo processo seletivo de vagas remanescentes e ocupar essa mesma vaga, e o estudante que saiu de um curso pode ingressar em outro, na mesma instituição ou em outra. Portanto, pode haver duas matrículas, no mesmo ano, para uma mesma vaga. Além disso, em razão da política de cotas, as universidades podem garantir um número de vagas maior em cada curso, para que sejam ocupadas por indígenas e quilombolas, por exemplo, o que amplia o ingresso.

primeiro semestre de 2017. Em relação ao Fies, o panorama que se delineia é semelhante, sendo que em 2016 apenas 45,5% das vagas foram preenchidas, 52,3% em 2017, 44,2% em 2018 e 38,7% em 2019 (BRASIL, 2014b).

Tendo esse cenário em vista, Sampaio (2011) adverte que ampliar cursos e vagas não resolve os problemas relacionados à redução do número de inscritos, número insuficiente de alunos matriculados e elevadas taxas de evasão no setor privado. Desse modo, “Buscar continuamente alunos e inventar maneiras de mantê-los sempre por parte, oferecendo atualizações, novidades e sonhos de pertença num mundo em constante transformação, constituem o desafio hoje para o setor privado” (SAMPAIO, 2011, p. 39).

Já no setor público, que apresenta uma maior taxa de ocupação em comparação com o setor privado, os estados que mais preencheram suas vagas foram: Piauí (135,7%), Maranhão (126,4%), Ceará (103,1%), Rio de Janeiro (101,3%), Roraima (100,1%) e Paraíba (100,1%), a maioria deles, quatro, da região Nordeste do Brasil, e o que menos preencheu foi Tocantins (60,9%). Apesar desse preenchimento de vagas ser maior que no setor privado, também revela um problema, pois o percentual de vagas ociosas, mesmo que não tão elevado, é indicativo de desvirtuamento de recurso público, investido em estrutura física e humana que poderia atender maior número de estudantes.

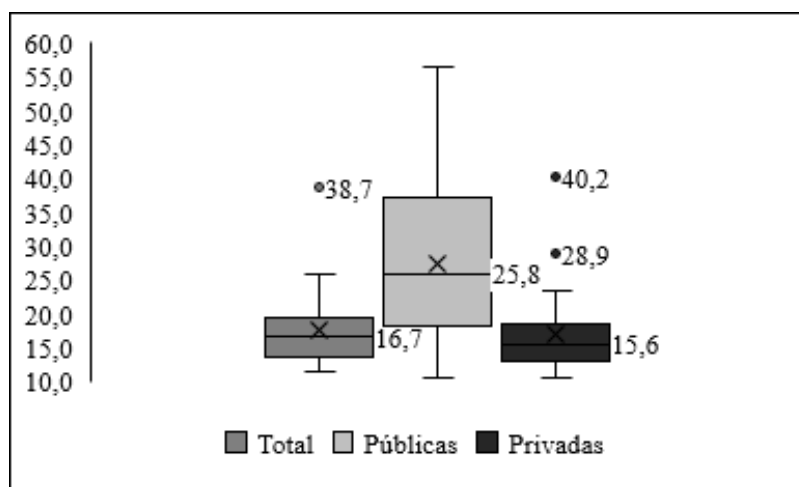
Presume-se que a ociosidade das vagas no setor público esteja relacionada especificamente a dois problemas: a evasão dos cursos de graduação, que consiste no abandono do curso, da instituição ou mesmo do sistema de educação superior, por razões diversas; e o Sisu, que, apesar de promover o acesso, pode estar contribuindo com o aumento do abandono, seja pelo fato de os estudantes fazerem escolhas inadequadas, ou por mudarem de cidade ou mesmo de unidade da federação para realizar seus estudos, mas não terem condições socioeconômicas para se manter distante do apoio das famílias.

Reconhecidos esses impasses no setor público, o Ministério da Educação (MEC) colocou como proposta um novo edital do Sisu, voltado para preenchimento de vagas remanescentes. Ademais, a Portaria Normativa nº 19 de 2014, do MEC, alterou a Portaria Normativa nº 21 de 2012, que dispõe sobre o Sisu, e estabeleceu em seu art. 29 que “As instituições de ensino poderão convocar os estudantes constantes em lista de espera para manifestação de interesse na matrícula em número superior ao de vagas disponíveis” (BRASIL, 2014a), já sabendo que nem todos os convocados na lista de espera efetuam sua matrícula nos cursos de graduação para os

quais foram selecionados. Todavia, mesmo na seleção para vagas remanescentes, a taxa de ocupação de vagas tem se revelado muito pequena, de 17,3% em 2014, 13,5% em 2015, 12,2% em 2016 e 12,1% em 2017.

Na Figura 2, que segue, apresenta o detalhamento do preenchimento das vagas remanescentes, presenciais e a distância, por categoria administrativa, em 2017.

Figura 2 - Percentual de preenchimento das vagas remanescentes, presenciais e a distância, por categoria administrativa – Brasil – 2017.



Nota: Elaborado pelos autores.

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior** – Graduação - 2000 a 2017. Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

Verifica-se que o percentual médio de preenchimento das vagas remanescentes ofertadas em 2017, no total, foi de 17,7%, nas públicas 27,3% e nas privadas 17,1%. Já quando se analisa o percentual mediano de preenchimento, constata-se que em 50% das unidades da federação analisadas o percentual de preenchimento atingiu, no máximo, 16,7% no total, 25,8% nas instituições públicas e 15,6% nas privadas. Os estados com maior percentual de preenchimento, no geral, foram: Sergipe (38,7%), Acre (25,9%), Alagoas (24,5%), Maranhão (23,2%), Paraíba (21,4%) e Amazonas (20,3%), todos pertencentes às regiões Norte ou Nordeste do país. Já os estados com menor percentual de preenchimento foram: Pará (11,5%), Roraima (12,1%) e Tocantins (12,3%), todos do Norte brasileiro.

Considerando apenas as instituições públicas, o Amazonas foi o estado que teve maior percentual de preenchimento das vagas remanescentes (56,5%) e o menor foi Tocantins (10,7%).

Nas instituições privadas, os estados que mais preencheram as vagas remanescentes foram: Sergipe (40,2%), Alagoas (28,9%), Maranhão (23,4%), Acre (22,3%), Amazonas (20,1%), Paraíba (19,0%), Roraima (18,4%) e Piauí (18,4%), todos os oito das regiões Norte e Nordeste do país, e o que menos preencheu foi o Ceará (10,7%). Pelo exposto, verifica-se que o preenchimento das vagas remanescentes se revela parco, haja vista que não chegou a 50% em nenhuma das unidades da federação no período analisado.

Diante desse quadro de vagas ociosas que perpassa toda a educação superior brasileira, é preciso concordar com a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), quando diz que “Independente da origem da vaga remanescente parece restar pacífico o entendimento de que a mesma possa ser preenchida em outro momento, seja por nova oferta em processo seletivo, por acolhimento de estudante já portador de diploma de curso superior ou por transferência” (FAGUNDES, 2014, s/p). No mesmo sentido, Almeida (2016, p. 11) afirma que “Não devemos ter a pretensão de eliminar a evasão, mesmo quando assumimos o controle de algumas variáveis que determinam a sua causa; mas não podemos adiar a tarefa de ocupação das vagas ociosas, pois este é um problema e um desafio de gestão”.

Para tentar superar essa baixa ocupação das vagas, que tem como uma de suas razões a troca de vagas na segunda seleção anual do Sisu, a Portaria nº 541 de 2018 (BRASIL, 2018c) do MEC vedou ao estudante a inscrição “[...] na segunda edição do processo seletivo do Sisu, para o mesmo curso, turno, local de oferta e instituição, independentemente da modalidade de oferta, para o qual tenha se matriculado em razão de sua seleção na primeira edição anual do Sisu” (BRASIL, 2018c), como está definido no art. 14, inciso I, § 1º, alínea b, da Portaria Normativa nº 21 de 2012 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre o Sisu.

Com o mesmo objetivo de otimizar o preenchimento de vagas na educação superior, a Portaria nº 1.117 de 2018 (BRASIL, 2018b) do MEC alterou os artigos 23 e 24 da Portaria Normativa nº 21 de 2012 (BRASIL, 2012), de modo que o estudante selecionado na chamada regular em uma de suas opções de vagas, mesmo que não tenha realizado matrícula na instituição para o qual foi selecionado, fica impedido de participar da lista de espera (Art. 23) e, assim, abandonar o curso no qual está matriculado, deixando uma vaga ociosa, e se matricular em outro. Além disso, estabeleceu-se como critério que o estudante que participa da lista de espera apenas poderá manifestar interesse em um dos cursos para o qual optou por concorrer em sua inscrição, e não mais em dois, como era possível (Art. 24).

Ademais, considerando que as vagas ofertadas não foram preenchidas, mesmo com os processos seletivos de vagas remanescentes, em setembro de 2018, para tentar preencher as vagas remanescentes do Sisu, o então Ministro da Educação, Rossiele Soares, anunciou o Sisu Transferência, por entender que as vagas ociosas, além de representarem desperdício de dinheiro público, poderiam acolher estudantes que estão nas instituições privadas, mesmo contando com bolsa ou financiamento.

Por fim, tendo em vista os limites e contradições dessas políticas de expansão e democratização do acesso, e principalmente em razão das fragilidades do Sisu, algumas instituições retomaram os tradicionais vestibulares, como o IF Goiano, IF Sul de Minas, a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a Universidade Federal do Tocantins (UFT), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), entre outras.

4 Considerações finais

Quando se delinea um quadro de vagas disponíveis, mas não ocupadas na educação superior, é preciso, primeiramente, buscar compreender por que razões isso acontece. É importante se ater ao fato de que os motivos para as vagas ociosas no setor público e privado são distintos, pois se trata de um problema multifatorial.

No setor privado, o não preenchimento das vagas decorre da elevada oferta de vagas, mas, também, da falta de condições dos estudantes universitários de arcar com o pagamento dos seus cursos de graduação. Somado a isso, tem-se um quadro de redução de financiamento de programas governamentais voltados para o ingresso nessas instituições, como o Prouni e o Fies, que inviabilizam o acesso de estudantes de baixa renda, mesmo que tenham que custear apenas uma parte do curso. Considerando um cenário de crise econômica e crescente desemprego, muitos estudantes não assumem o compromisso de custear sua formação em instituições privadas, visto que, nos momentos de instabilidade financeira, a prioridade são as despesas mais elementares, como alimentação e saúde.

Já nas instituições públicas, as vagas ociosas têm duas principais causas, que são o ingresso pelo Sisu e a evasão, fatores diretamente relacionados. O Sisu teve como propósito desburocratizar o acesso à educação superior, por meio da realização de uma única prova em todo o país, o Enem. Porém, o que se nota é que os estudantes enfrentam dois grandes problemas por

esse mecanismo de acesso. O primeiro deles é ingressar em um curso para o qual não têm interesse, simplesmente pelo fato de terem conseguido nota para acessá-lo. O outro é não terem condições financeiras para se manter em outra cidade ou estado e realizar seus estudos em uma instituição pública, uma vez que o mecanismo de ingresso não se relaciona de forma direta com a assistência estudantil.

Mas, o que fazer com essas vagas que não são preenchidas, considerando o fato de que no Brasil, segundo o Observatório do PNE, em 2019 (OPNE, 2019), a taxa líquida de matrículas na educação superior foi de 18,1%, e a taxa bruta de 34,6%? No que se refere ao setor público, uma estratégia que pode ser eficiente é a conscientização da população de baixa renda, proveniente de escola pública, de que as instituições públicas de educação superior podem ser acessíveis a ela.

É preciso atingir essa população, historicamente marginalizada, e que incorporou o discurso de que a universidade brasileira é restrita a uma elite socioeconômica. É necessário divulgar dados como os da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES (ANDIFES, 2019), que mostra que 53,5% dos estudantes das instituições federais de educação superior possuem renda familiar per capita de até 1 salário mínimo, 70,2% têm renda familiar per capita de até 1 e meio salário mínimo, e que 64,7% estudaram em escola pública integralmente ou a maior parte do tempo, e são, portanto, de baixa renda. É imprescindível que os mecanismos de acesso de caráter democratizante, como a política de cotas, cheguem ao conhecimento dessa população que até os anos 1990, de fato, era minoria nas instituições de ensino brasileiras.

Tudo isso é fundamental, pois há uma parcela de pessoas da sociedade brasileira que sequer tenta as seleções para ingresso nas instituições públicas, respaldada no senso comum de que não é capaz ou de que não tem chances de concorrer com os estudantes de escolas privadas, e se auto excluem.

O desafio, portanto, é uma mudança de cultura, de modo que os jovens da educação básica, sobretudo do setor público, sejam informados de que é possível que eles construam uma trajetória educacional na educação superior, e que podem ser os primeiros de muitas famílias a conseguir esse nível de formação. E cabe às próprias instituições de educação superior, por meio da interlocução com a mídia, de projetos de extensão e de campanhas, atrair as pessoas para ocupar as vagas que estão à disposição.

Por fim, é preciso demarcar que a ociosidade de vagas na educação superior brasileira representa uma contradição, visto que se tem como meta instituída no PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014c) elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33%, entretanto, sequer as vagas já existentes são preenchidas. Ademais, em um cenário de contingenciamento de recursos para a educação, as vagas desocupadas representam desvirtuamento do dinheiro público. Logo, um grande esforço deve ser empreendido para que as instituições usem de toda sua capacidade física (salas de aula, laboratórios, bibliotecas) e humana (professores, técnico-administrativos, estudantes) para continuar formando pessoas que contribuam com o avanço da ciência, tecnologia e inovação, tão caros para o desenvolvimento do país. E isso começa pelo preenchimento de toda sua capacidade de oferta de vagas.

Referências

ALMEIDA, Custódio Luís Silva. Ocupação de vagas ociosas nas Universidades Federais: análises e estratégias. In: SEMINÁRIO ANDIFES, 2016, Brasília. **Anais** [...]. Brasília : ANDIFES, 17 de março de 2016. Tema: Eficiência e qualidade na ocupação das vagas discentes nas Universidades Federais. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/ocupacao-de-vagas-ociosas-nas-universidades-federais-analises-e-estrategias/>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ANDIFES. FONAPRACE. **V pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das IFES**. Uberlândia: ANDIFES, FONAPRACE, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação - 2000 a 2017**. Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.117, de 1 de novembro de 2018. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 212, seção 1, p. 26, 5 nov. 2018b. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48448738/do1-2018-11-05-portaria-n-1-117-de-1-de-novembro-de-2018-48448535. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 19, de 6 de novembro de 2014. Sistema de Seleção Unificada - SISU. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino, de que tratam a Lei no 12.711, de 2 de agosto de 2012, o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, que regulamenta o Sistema de Seleção Unificada. **Diário Oficial da União**, Brasília,

n. 216, seção 1, p. 12, 7 nov. 2014a. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0Bww1O6J1FqxTVZ1djBZMzdQMVk/view>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 541, de 7 de junho de 2018. Altera a Portaria Normativa MEC n 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 109, seção 1, p. 130, 8 jun. 2018c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21027487/do1-2018-06-08-portaria-n-541-de-7-de-junho-de-2018-21027438. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 18, seção 1, p. 1-8, 27 jan. 2010. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2704-sisupportarianormativa2&Itemid=30192. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 05 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – SisU. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 214, seção 1, p. 8-9, 6 nov. 2012. Disponível em: http://static03.mec.gov.br/sisu/portal/static/data/portaria_n21.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 6, de 26 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre a ocupação de bolsas remanescentes do Programa Universidade para Todos – ProUni. Brasília: MEC, 2014b. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1528>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 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 nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

FAGUNDES, Gustavo. Educação superior comentada: a figura das vagas remanescentes. **ABMES**, Brasília, Ano 2, n. 31, de 11 a 17 de novembro de 2014. Disponível em: <https://abmes.org.br/colunas/detalhe/1175/educacao-superior-comentada-a-figura-das-vagas-remanescentes>. Acesso em: 14 jun. 2019.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. Acesso à universidade: uma questão política e um problema metodológico. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 12, p. 09-26, jul./dez. 1985.

LIMA, Lucinete Marques; BIANCHINI, Angelo Rodrigo. Seletividade e/ou democratização da educação superior em tempos do SisU. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, v. 21, n. 1, p. 495-514, jan./jun. 2017.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins *et al.* Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal e Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 61-90, abr./jun. 2017.

OPNE - OBSERVATÓRIO DO PNE. **Indicadores PNE: meta 12 - educação superior.** Brasil: OPNE, 2019. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/12-ensino-superior/indicadores>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo. **Educação superior: democratizando o acesso.** Brasília: MEC/Inep, 2004.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Democratização e desigualdades na educação superior: o caso do Brasil. **UDUAL**, México, n. 74, p. 51-62, out./dez. 2017.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Políticas públicas para a educação superior no governo Lula. **Póiesis Pedagógica**, Catalão-GO, v. 11, n. 1, p. 168-188, jan./jun. 2013.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior**, Campinas, v. 2, p. 38-43, out. 2011.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTANHEIRA, Antonio Mauricio. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan./mar. 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Expansão do ensino superior: contextos, desafios e possibilidades. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SOUSA, José Vieira. Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003-2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado? *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 33., 2010, Caxambu. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPED, 2010. p. 1-15.

VARGAS, Hustana Maria. O Sisu na berlinda: presente e uma provocação para o futuro. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35, e215020, abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edur/v35/1982-6621-edur-35-e215020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar; MACIEL, Carina Elisabeth. Acesso e permanência na educação superior : análise da legislação e indicadores educacionais. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 224-250, jan./abr. 2015.