

DESIGUALDADES NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: EXPANSÃO E POLÍTICAS DE INCLUSÃO

Damien Franca Huchet, Ciências Sociais (UFMG).

Resumo: Tendo em vista a importância da educação superior para o desenvolvimento da sociedade, e de seus preocupantes indicadores no Brasil, este trabalho tem como intuito sistematizar as informações acerca da realidade do ensino superior brasileiro em termos de sua recente expansão e de suas políticas de inclusão. Os resultados mostraram que as políticas de inclusão, tanto para o ensino superior público como para o privado, têm obtido certo êxito em incorporar alunos provenientes de classes socioeconômicas mais desfavorecidas. No entanto, a forma como esse nível de ensino se estruturou a partir da oferta do setor privado, impede um processo amplo de democratização do acesso à formação superior.

Palavras-Chave: desigualdades no ensino superior brasileiro, expansão do ensino superior, políticas afirmativas.

Introdução

O Brasil é um caso notório de desigualdades educacionais, principalmente quando o assunto é acesso e conclusão do ensino superior. Apesar da melhora nos indicadores educacionais das últimas décadas em todos os níveis educacionais, muito em função da transição democrática e da expansão de políticas sociais durante os anos 1990, as desigualdades educacionais são persistentes no país. O Plano Nacional de Educação (PNE) aponta que, em 2020, apenas 69% dos jovens de 19 anos concluíram o ensino médio. Se comparado aos 50% de 2010 (Censo demográfico), essa taxa significa um grande avanço, mas ainda está muito aquém dos padrões de países desenvolvidos. Quando o assunto é o ensino superior, o PNE mostra que apenas 18% da população de 25 anos ou mais possuía ensino superior em 2020. Já a taxa de escolarização líquida, obtida pela razão entre a população de 18 a 24 anos cursando o ensino superior e a população desta mesma faixa etária, era de apenas 25,5% em 2019 (Pnad-c), sendo de 35,7% para a população branca e 18,9% para a população preta ou parda. Esse cenário de desigualdades e carência de profissionais formados tanto no ensino médio, mas principalmente no superior representa desafios enormes para a educação e desenvolvimento do país.

A progressão dentro do sistema educacional é fortemente determinada pela origem socioeconômica dos indivíduos. Nesse sentido, o acesso ao ensino superior é historicamente restrito à parcela socioeconomicamente mais privilegiada. No Brasil, realidades distintas de ensino coexistem, principalmente a coexistência entre um setor público minoritário, e um setor privado amplamente majoritário em termos de matrícula e do número de instituições. Há, além disso, desigualdades flagrantes entre a qualidade das instituições e um regime de financiamento incapaz de sustentar um processo consistente de inclusão. Apesar da expansão recente do acesso, é preciso entender como ela se estruturou, quais são os êxitos e limites das estratégias adotadas para mitigar as desigualdades de acesso ao ensino superior.

Partindo do pressuposto que a origem socioeconômica influencia nas chances do indivíduo de progredir dentro do sistema educacional, e de que sua trajetória educacional irá impactar sua inserção no mercado de trabalho (Arretche, 2018), esta tríade de variáveis (origem socioeconômica-educação-mercado de trabalho) é aqui entendida como a base na qual as desigualdades se produzem e reproduzem, e o ponto de partida para a construção deste artigo. Dessa forma, a educação é a arena central onde se constroem tais desigualdades, e irá determinar diretamente o nível de renda da população.

Dentro desta discussão, o presente trabalho tem como objetivo dar início à organização e sistematização do que se sabe na literatura sobre a expansão do ensino superior brasileiro, e como ele se estruturou para suprir a grande demanda por matrículas nas últimas décadas. Após essa primeira parte, será feita também uma análise crítica sobre as políticas de inclusão adotadas, a saber a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) para as instituições de ensino superior (IES) públicas; e o Programa Universidade Para Todos (Prouni, Lei nº 11.096/2005) e o Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (Fies, Lei nº 10.260/2001) para o ensino superior privado.

Metodologia

Este artigo foi escrito para o evento do Programa de Educação Tutorial (PET) “Graduação em Foco” do curso de Ciências de Ciências Sociais da UFMG. O levantamento da informação referente à discussão foi feito a partir da bibliografia mais relevante sobre o tema na literatura, além das bases de dados do Censo da Educação Superior (Inep) e da Pnad/IBGE. Inicialmente, minha pretensão era de buscar compreender em que medida as políticas afirmativas adotadas nos últimos anos de fato reduziram as desigualdades, buscando traçar um panorama da situação dos alunos que entram pela Lei de Cotas em termos de

permanência e conclusão dos cursos. Tendo em vista o pouco tempo para a elaboração do artigo, considere mais apropriado buscar elaborar uma boa sistematização do que me debruçar na pretendida análise dos dados, visto que ela é escassa na literatura e estaria muito além das minhas capacidades como aluno de graduação. Neste sentido, a pesquisa teve como objetivo principal uma análise documental profunda da informação mais relevante sobre o tema, de modo a criar uma sistematização e um arcabouço teórico e conceitual para preparar um processo mais amplo de investigação.

Expansão do Ensino Superior no Brasil

O ensino superior no Brasil constitui um acontecimento tardio. As primeiras instituições foram criadas somente no início do século XIX, com a vinda da Família Real portuguesa em 1808, e tinham por função fornecer quadros profissionais para desempenhar diferentes funções ocupacionais na corte. Em 1889, final do Império, o país contava com somente seis escolas superiores voltadas para a formação de juristas, médicos e engenheiros. Até 1930, o sistema de ensino superior no Brasil era constituído por algumas escolas isoladas, de cunho profissionalizante sendo várias delas no setor privado. Nesse sentido, eram dissociadas da investigação científica, e absorviam apenas uma pequena elite de aproximadamente 30 mil estudantes. A atividade de pesquisa era realizada em institutos que, em geral, não possuíam laços acadêmicos com o sistema de ensino superior existente. O surgimento das primeiras universidades acontece justamente nesse período que se inicia nos anos de 1930, e entre 1940 e 1960 são criadas dezoito Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e dez privadas, atingindo, no final deste período um total de 93 mil matrículas, com mais da metade no setor público (Neves e Martins, 2016).

Com o início do crescente processo de urbanização e industrialização que se iniciou no país a partir dos anos 1950 e 1960, consolidou-se a percepção de que o Brasil necessitava de quadros profissionais com formação acadêmica para dar sustentação a tal processo de desenvolvimento econômico. Por isso, o governo federal iniciou a construção de uma rede de universidades federais públicas e gratuitas, abarcando praticamente todos os estados da Federação. Em função desta iniciativa, o número de matrículas cresceu atingindo em 1965 cerca de 325 mil estudantes, com 56% no setor público (Durham, 2003 apud Neves e Martins, 2016).

Em 1964 veio o Golpe Militar, dando início a um regime de governo autoritário e centralizado, com um processo amplo de abertura da economia para o capital externo, e que

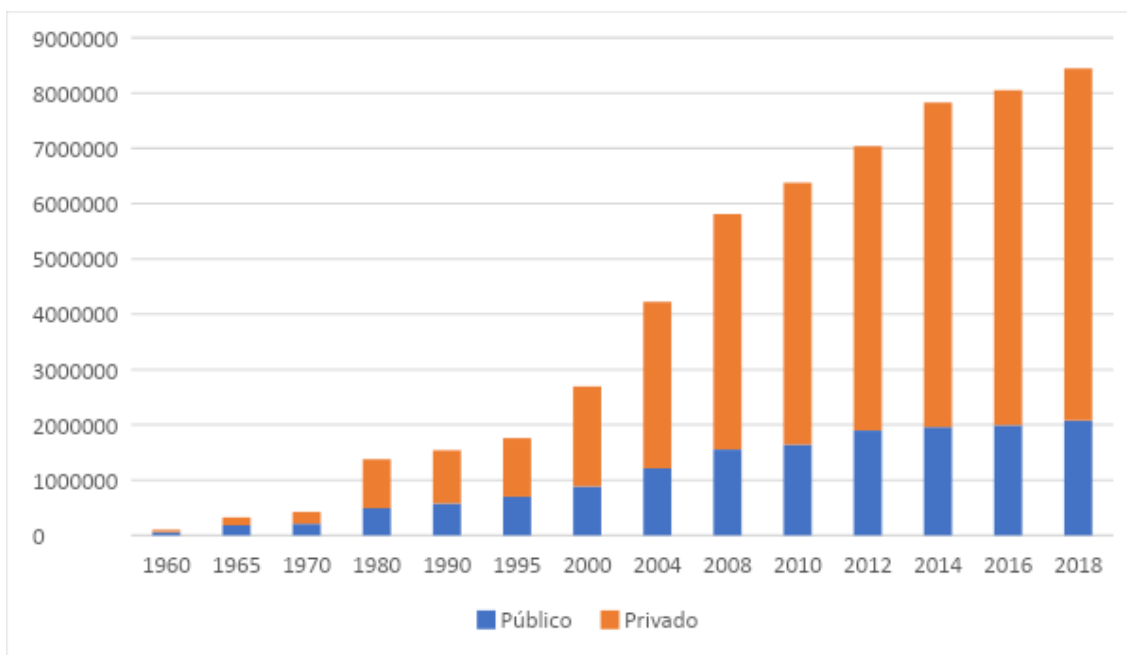
perdurou até 1985. Apesar do recente aumento no número de matrículas, a crescente demanda por educação superior provocada pelo crescimento da classe média urbana, bem como a falta de uma estrutura universitária baseada na formação acadêmica foram as bases para uma forte mobilização estudantil em prol de uma reforma. É então realizada neste contexto a Reforma Universitária de 1968 responsável por profissionalizar a academia. Decorre dela a preparação do campo para a construção de um *ethos* acadêmico moderno, produzido com base em algumas ações bem definidas: vinculação entre ensino e pesquisa; criação de política específica para a pós-graduação; concessão de financiamento público; e a construção de campus universitários e laboratórios de pesquisa. Seu principal alvo foi a alteração do padrão tradicional de ensino superior até então vigente, com base nas faculdades isoladas e profissionalizantes. Ao mesmo tempo, contrariando a orientação da própria Reforma Universitária, o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Federal de Educação (CFE) responderam à pressão por mais vagas com permissão para a multiplicação dos estabelecimentos de ensino superior isolados e integrados oferecidos pela iniciativa privada. Isso permitiu manter contidos os investimentos públicos na educação superior pública.

Nesse sentido, o Brasil consolidou seu sistema de ensino superior com dois segmentos bem definidos e distintos, um público e um privado. Tal estrutura foi posteriormente formalizada pela Constituição Federal de 1988 e normatizada pela Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). A gratuidade do ensino nas IES públicas foi garantida constitucionalmente, bem como a vinculação das receitas necessárias para sua manutenção; ao mesmo tempo, à iniciativa privada foi assegurada a participação na oferta de ensino superior dentro dos limites fixados na Lei. Nesse sentido, como princípio orientador das políticas de ensino superior nas décadas de 1979 e 1980, o poder público optou por manter na esfera federal e estadual universidades públicas e gratuitas, caracterizadas como instituições multifuncionais de pesquisa, ensino e extensão, com número limitado de vagas. No setor privado, por outro lado, predominavam as faculdades isoladas voltadas principalmente para o ensino profissionalizante.

Como resultado, o processo de expansão do ensino superior brasileiro, que teve seu primeiro momento nos anos 1960 e um segundo de maiores proporções a partir de meados dos anos de 1990, não foi resultado de um planejamento educacional por parte dos órgãos do Estado. A lógica que comandou esta expansão foi a da oferta e da demanda, em cuja dinâmica o setor privado ocupou papel principal, a partir de um *ethos* empresarial voltado para os lucros que a enorme demanda por ensino superior poderia acarretar.

A década de 1980 foi marcada por forte instabilidade econômica e alta inflação, o que impactou negativamente a procura por ensino superior. Após a estabilização do Plano Real e o gradativo aumento nos níveis gerais de escolarização da população no ensino médio, tem-se os elementos necessários para dar início a uma segunda onda de expansão do ensino superior. Na primeira fase de expansão, observa-se que em 1960 haviam 93 mil estudantes, com 55,9% deles no setor público. Em 1970, as matrículas saltaram para 425,5 mil estudantes, sendo 49% deles em IES públicas. Já em 1975, as matrículas saltaram para o número de 1,1 milhões, 62% estando no setor privado (Inep, Censo da Educação Superior)

Gráfico 1 – Evolução da matrícula na graduação total, por categoria administrativa (público e privado) – 1960/2018



Fonte: Inep, Censo da Educação Superior

Elaboração própria

Após um período de relativa estagnação, que vai de 1975 a 1995, há nova explosão das matrículas, sobretudo no setor privado. Entre 1995 e 2018, o número de matrículas no ensino superior cresceu aproximadamente 380%, indo de 1.759.703 espalhadas em 894 IES, para 8.450.755 espalhadas em 2.537 IES. Esta expansão se deu tanto por que o setor privado continuou ampliando seu mercado, tanto pelo investimento governamental em políticas voltadas para novas vagas em novas IES públicas, capitaneado pelo programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) no governo de Lula. No

entanto, o peso do setor privado continuou sendo muito maior. Como pode ser observado no gráfico 1, que traz a trajetória da evolução da matrícula na graduação de 1960 a 2018, o crescimento das matrículas no setor privado foi de 501% entre 1995 e 2018, indo de 1.059.163 matrículas em 1995 para 6.373.274. Já o crescimento do setor público foi de apenas 196%, indo de 700.540 matrículas em 1995 para 2.077.481 em 2018. No agregado, em 1995 60,2% das matrículas estavam no setor privado, percentual que cresceu para 75,4% em 2018 (Inep, Censo da Educação Superior).

Tabela 1 – Evolução das IES no Brasil, por organização acadêmica (universidade e outras IES) e por categoria administrativa (pública e privada) – 1995/2018

Ano	Universidades					Outras IES				
	Total	Público		Privado		Total	Público		Privado	
		Nº	%	Nº	%		Nº	%	Nº	%
1995	135	72	53,3	63	46,7	759	138	18,2	621	81,8
2018	199	107	53,7	92	46,3	2.338	192	8,2	2.146	91,8
%										
1995-2018	47,4		48,6		46	208		39,1		245,6

Fonte: Inep, Censo da Educação Superior 1995;2018

Elaboração própria

Ao mesmo tempo, uma análise na evolução da organização acadêmica no Brasil, no mesmo período de 1995 a 2018, revela um crescimento não apenas do setor privado, mas também das instituições não universitárias, as quais se encontram predominantemente no setor privado e ofertam ensino profissionalizante, com foco no mercado de trabalho. Como pode ser visto na Tabela 1, entre 1995 e 2018 no Brasil, o número de IES universitárias passou de um total de 135 para 199, crescimento de 47,4%, enquanto o número de IES não universitárias foi de 759 para 2.338, crescimento de 208%. Ao comparar esses dados na Tabela 1 em termos de IES públicas ou privadas, percebe-se que as poucas universidades no país se dividem entre o setor público e o privado, com leve maioria de 53,3% e 53,7% para o

setor público em 1995 e 2018 respectivamente. Por outro lado, a maioria esmagadora das IES não universitárias se concentram no setor privado, aumentando ainda mais essa porcentagem, que foi de 81,8% em 1995 para 91,8% em 2018 (Inep, Censo da Educação Superior).

Como pode ser observado, o governo brasileiro, desde a ditadura militar, adotou uma estratégia de expansão do ensino superior a partir da oferta privada, o que se encaixa também com o projeto de desenvolvimento do regime militar baseado no capital externo. Para dar sustentação a tal projeto, foi definida uma política educacional que pudesse garantir a formação de mão de obra para o setor produtivo com reduzido aporte de recursos públicos. Desde então, vivencia-se no país a adesão a uma política de expansão do ensino superior que utiliza mais a via da privatização que do investimento público, processo este que teve continuidade e foi reforçado no regime democrático.

Com a transição para o regime democrático, o Brasil entra definitivamente no circuito de abertura financeira e comercial da globalização. Desde o governo de Itamar Franco (1992 – 1994), ocorre a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e a abertura do fluxo de capitais (Paulani, 2008 apud Neves e Martins, 2016). É também neste contexto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se insere a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000), que impõe uma série de restrições à utilização do orçamento público para gastos sociais, visando preservar o superávit primário e garantir aos credores internacionais o pagamento dos serviços da dívida pública brasileira, que agora se negocia no mercado global. É também durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que foi promulgado o decreto nº 2.306/1997, que promoveu a distinção entre ensino superior público, e ensino superior privado com e sem fins lucrativos. Houve liberação para o desenvolvimento de cursos sequenciais, com perfil tecnológico e de curta duração, regulação para o ensino a distância (EaD), diversificação dos tipos de instituições que passaram a ser definidas como universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. Além disso, foi criado em 1999 o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), para incentivar o financiamento de estudantes do ensino superior privado.

Estratificação Horizontal da Educação Superior no Brasil

Nas sociedades modernas, a educação desempenha papel central no processo de estratificação e mobilidade social. Pessoas formadas no ensino superior têm maiores chances de conseguir os melhores empregos em termos de salário e condições de trabalho. No entanto, seu acesso não se dá de maneira uniforme, e por isso indivíduos privilegiados por sua origem

socioeconômica têm maiores chances de progredir dentro do sistema educacional e, em última instância, se formar em melhores instituições de ensino superior (IES) e conseguir os melhores empregos. No Brasil, em 2010, uma pessoa com diploma universitário ganhava em média 60% a mais do que pessoas com apenas o ensino médio (Carvalhes e Ribeiro, 2019). Tanto o acesso aos diferentes níveis de educação, quanto o tipo de educação recebida impactam nas chances de alcançar os melhores empregos e salários, visto que diferentes diplomas trazem diferentes vantagens aos diplomados.

Apesar dos avanços em escolarização desde os anos de 1990 no Brasil, é importante lembrar que a literatura (Shavit & Blossfelds, 1993; Lucas, 2001) aponta para a existência de um padrão de desigualdades persistente (“desigualdade efetivamente mantida”), no qual as vantagens associadas à origem educacional permanecem inalteradas. Isso ocorre porque mudanças na associação entre origem social e destino educacional tendem a ocorrer apenas em contextos nos quais as taxas de transição para determinados níveis educacionais atinjam níveis de saturação, que impeçam, por um efeito de limite, seu aumento entre classes de origem socioeconômica mais elevada. Este processo diminui as desigualdades de classe entre os níveis educacionais, mas por outro lado desloca o acesso à qualificação para níveis educacionais mais altos.

Tradicionalmente, quando se analisa a desigualdade no sistema educacional, a observação recai sobre a estratificação vertical – aquela que se refere às chances desiguais de os indivíduos progredirem no sistema educacional. No entanto, os avanços nos níveis mais baixos de escolarização ocorridos desde os anos de 1990 no país, e a conseqüente expansão do ensino superior, tornaram imprescindível observar também a estratificação horizontal – hierarquização existente dentro de um mesmo nível educacional. A hipótese da “desigualdade efetivamente mantida” prevê que a desigualdade horizontal tende a aumentar quando diminui a vertical (Lucas, 2001). Isso acontece porque os grupos privilegiados conseguem mobilizar seus recursos para assegurar posições vantajosas para seus membros. Dessa forma, quando as vantagens quantitativas de acesso a certos níveis educacionais deixam de existir devido à universalização do acesso, os privilegiados do sistema passam a buscar vantagens qualitativas para assegurar sua posição no mercado de trabalho

Ribeiro e Schlegel (2015) trazem dados do Censo Demográfico da educação superior no Brasil de 1960 a 2010, e mostram que sua trajetória revela duas tendências claras, de sentidos opostos. Por um lado, o acesso a esse nível se democratizou, com o aumento da participação relativa de mulheres, negros e indígenas. No entanto, esse acesso não foi uniforme para todas as carreiras, e foi mais intenso em áreas menos valorizadas pelo mercado

de trabalho. Além disso, sua análise dos dados dos censos revela que as áreas de educação, humanidades e saúde atraem mais as mulheres, enquanto que carreiras relacionadas à negócios, engenharia e tecnologia, que têm maiores rendimentos, atraem mais os homens. Carreiras de humanidades, religião, educação e ciências sociais aplicadas atraem mais negros. Como resultado deste cenário, os retornos financeiros também são desiguais em termos de raça e gênero, em um cenário onde o prestígio de um curso é determinado por seu retorno financeiro no mercado de trabalho.

A literatura nacional é escassa no que diz respeito à estratificação horizontal no ensino superior após sua expansão nos anos de 1990 e 2000. A maioria dos trabalhos contém a limitação metodológica de estudar os concluintes do ensino superior, e não os ingressantes. Por esta razão, não há estudos no país que identifique o padrão de seletividade deste nível de ensino, nem mesmo se há uma diferença de perfil entre ingressantes e concluintes ou se há algum padrão sistemático de desistência e evasão que possa estar relacionado ao nível socioeconômico, raça ou gênero. Buscando suprir esta lacuna, Carvalhes e Ribeiro (2019) realizam o trabalho de traçar o perfil socioeconômico, racial e de gênero dos ingressantes dos diferentes cursos e instituições do ensino superior brasileiro em 2007, 2008 e 2009 a partir dos dados do Censo da Educação Superior, do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), e do Censo Demográfico de 2010.

Os resultados encontrados pelos autores corroboram com os achados gerais da literatura. De modo geral, percebe-se que o destino modal mais comum para estudantes de maior nível socioeconômico são os cursos de altos retornos financeiros. Em termos de gênero, os cursos mais claramente femininos são aqueles relacionados à docência e à saúde, enquanto homens se concentram principalmente nos cursos de engenharia, exatas e econômicas. Já em termos de raça, o padrão se repete, com alta representação de brancos em cursos com altos retornos financeiros e negros desproporcionalmente concentrados em cursos de baixo retorno.

Carvalhes e Ribeiro (2019) vão além, e fazem uma análise do ingresso dos estudantes entre IES públicas e privadas. Para tanto, estimam uma série de modelos para verificar em que medida há desigualdade de acesso a instituições públicas e privadas de ensino superior. Este é um teste particularmente relevante para a variável de posição socioeconômica, pois os efeitos identificados anteriormente podem ser vistos como um efeito de mera composição dos cursos dominados pela oferta privada. Uma vez que esses cursos cobram mensalidades, estudantes vindos de famílias com maiores níveis de renda estariam concentrados em cursos com grande oferta de ensino privado pelo simples fato de poderem pagar pelos estudos. No entanto, os resultados não apontam para esta direção, mas para seu contrário na maioria dos cursos.

Estudantes de nível socioeconômico mais alto estão sistematicamente menos presentes no ensino privado, o qual absorve a maioria dos estudantes de origem socioeconômica mais baixa.

Como se pode observar, a expansão do ensino superior brasileiro gerou uma grande diversificação do sistema com uma multiplicação de novos cursos e formatos institucionais, contexto este que pode ter sido fortemente acompanhado de estratificação entre cursos e tipos de instituições (públicas e privadas), principalmente em termos de classe de origem, de gênero e raça. Nesse sentido, percebe-se que não apenas o Brasil está longe de democratizar o acesso ao ensino superior, como também apresenta fortes desigualdades dentro deste mesmo sistema. Para buscar mitigar esses problemas, existem políticas educacionais de inclusão tanto para o setor público com a Lei de Cotas, como para o setor privado com o Fies e Prouni, as quais serão analisadas nas próximas seções.

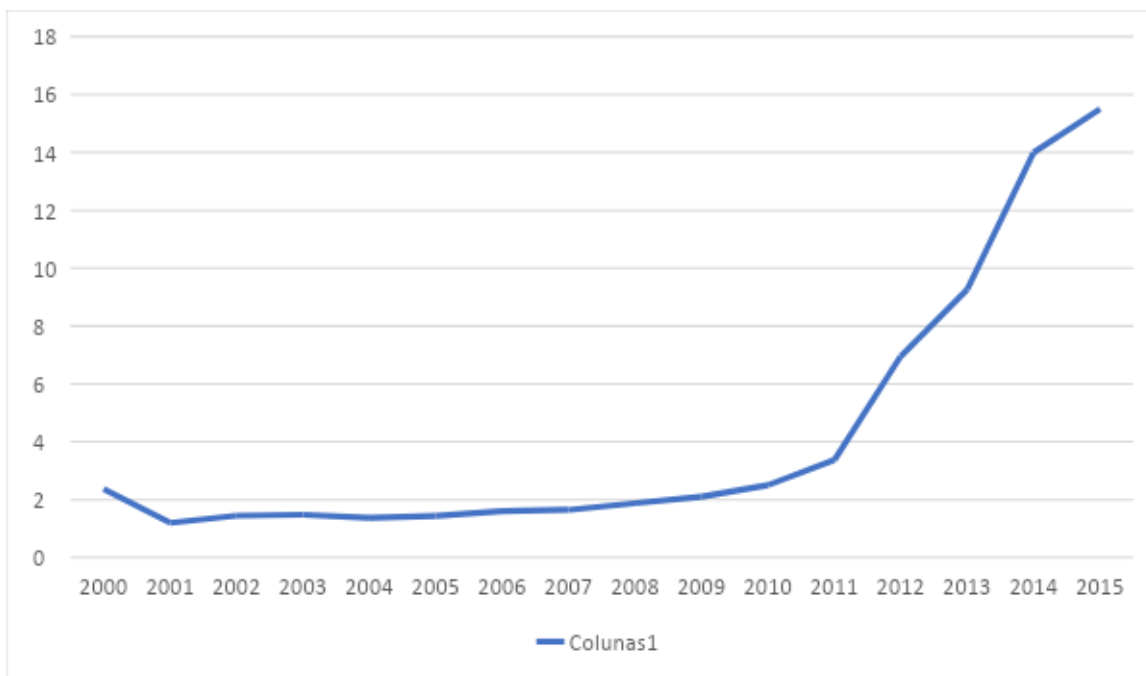
Prouni e Fies

A expansão do setor privado no Brasil é estimulada pelas políticas de inclusão implementadas pelos sucessivos governos ao promoverem uma estratégia de renúncia tributária e de financiamento direto aos estudantes, por meio do Prouni e do Fies, que subvencionam parcela significativa dos estudantes dessas instituições. Nesse sentido, estes dois programas são responsáveis por grandes montantes de recursos repassados do orçamento público da União para IES privadas.

De modo resumido, o Fies é um fundo criado em 1999 através de Medida Provisória no governo de Fernando Henrique Cardoso, para financiar estudantes regularmente matriculados em cursos superiores de graduação privados. Sua implementação substituiu o antigo programa Crédito Educativo. Seus recursos provêm de emissão de títulos públicos, da Caixa Econômica Federal e de outros encargos, e são emprestados aos estudantes aprovados para receber o financiamento. Já o Prouni é um programa criado no governo Lula em 2004, que tem por objetivo proporcionar ensino superior a estudantes de baixa renda através de isenções fiscais a IES privadas, sem nenhuma contrapartida dos estudantes beneficiados. Nesse sentido, para conseguir a bolsa, o estudante deve participar do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), obter a pontuação necessária, e se enquadrar nos requisitos socioeconômicos para aquisição de bolsa integral (renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo) ou parcial com 50% do valor (renda familiar mensal *per capita* de até 3

salário mínimo). Além disso, o estudante deve ter cursado ensino médio na rede pública ou ser egresso da rede privada na condição de bolsista.

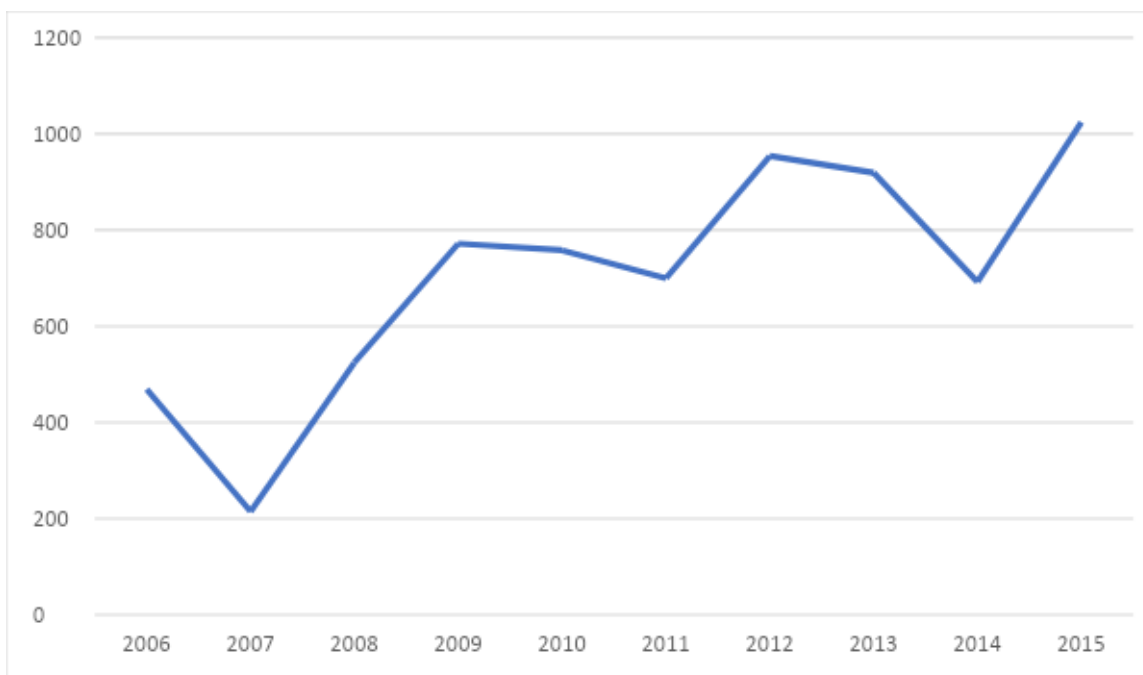
Gráfico 2 – Recursos Financeiros associados ao Fies em R\$ bilhões – administração e financiamento de estudantes.



Fonte: Elaboração dos autores (Chaves e Amaral, 2016, pg. 61) a partir da Execução Orçamentária da União

Chaves e Amaral (2016) trazem a evolução dos valores financeiros associados ao Fies e ao Prouni entre os anos de 2000 e 2015. Verifica-se que há grande montante de recursos financeiros vinculados ao Fies, que teve grande expansão a partir de 2012. Como se pode ver no Gráfico 2, os recursos associados ao Fies chegaram em 2015 ao valor aproximado de 15 bilhões de reais repassados à IES privadas. Apesar deste valor ser quitado pelo estudante, há fortes indicativos de que são altas as taxas de inadimplência. Já os valores do Prouni, obtidos pelas IES privadas através de isenções sobre tributos (IRPJ, CSLL, COFINS e PIS-PASEP) ultrapassaram em 2015 o marco de 1 bilhão de reais, como pode ser observado no Gráfico 3. O valor dos recursos associados ao Prouni e ao Fies somados atingiram em 2015 o valor de 16,5 bilhões de reais, o que equivale a aproximadamente 15% do orçamento geral do governo federal na Educação, valor significativo se comparado aos 12 bilhões de complementação ao Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb) a Estados e Municípios para garantir o investimento mínimo por aluno da educação básica.

Gráfico 3 – Renúncia Fiscal associada ao Prouni em R\$ milhões



Fonte: Elaboração dos autores (Chaves e Amaral, 2016 pg. 64) a partir dos Demonstrativos de Gastos Tributários – Receita Federal do Brasil

Pode-se dizer que o volume de recursos associados ao Prouni e ao Fies contribuem para que o setor privado continue a crescer em detrimento do setor público, e são um entrave à democratização de um ensino superior amplo e de qualidade, que promova a ligação entre ensino, pesquisa e extensão. Segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, em 2014, 81,2% dos alunos de pós-graduação *stricto sensu* estudavam em IES públicas. Esta estatística mostra os problemas de uma estratégia baseada no mercado de ensino superior privado e profissionalizante, e deixa o questionamento se não seria mais benéfico investir tamanho contingente de recursos diretamente na educação superior pública.

Tendo em vista que a expansão do ensino superior no Brasil foi majoritariamente conduzida pelo setor privado, o Prouni se apresenta como uma estratégia interessante para a inclusão de estudantes de baixa renda que não podem pagar pelas mensalidades. Desde sua implementação em 2005 até o ano de 2019, o programa foi responsável pelo atendimento de mais de 2 milhões de alunos, sendo cerca de 70% desse montante através do fornecimento de bolsas integrais (MEC). Para Costa e Ferreira (2017, apud Cerqueira, 2019), o Prouni gerou um aumento anual de matrículas no setor privado na ordem de 5%. O número de bolsas que foram efetivamente concedidas aos bolsistas no ano de 2005 foi de 95.629, e passou para 223.598 em 2014, um crescimento de 134% que se manteve nos anos subsequentes.

Um dos questionamentos feitos ao Prouni seria acerca de uma possível queda na qualidade do ensino, baseado no pressuposto de que alunos beneficiados seriam academicamente de menor qualidade. Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) avaliou as notas dos estudantes beneficiados pelo Prouni no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) entre 2015 e 2017, e concluiu que este pressuposto está equivocado. A análise indicou que o impacto do programa foi positivo ao longo de toda a distribuição das notas, principalmente para os estudantes que receberam bolsa integral e que têm renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Estes resultados reforçam o argumento de que é necessário focalizar os recursos da política nos alunos de baixa renda. Além disso, confirmam que o Prouni não compromete a qualidade do ensino, sendo uma estratégia interessante para promover o acesso ao ensino superior da população de baixa renda.

Lei de Cotas

Em 2012 foi instituída a Lei nº 12.711/2012, chamada de Lei de Cotas, que normatizou parâmetros inclusivos, por meio de reserva de vagas, para acesso às instituições federais de educação superior (Ifes), bem como a institutos técnicos de nível médio vinculados ao MEC. Na prática, a Lei prevê, primeiramente, que 50% das vagas por instituição, curso e turno devam se destinar a alunos que estudaram na rede pública durante toda a sua escolarização de nível médio. Em seguida, estabelece uma segunda reserva de vagas, dentro do primeiro contingente, voltada em 50% para estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1,5 salário mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI), no mínimo igual a soma desses grupos na Unidade da Federação onde se encontra o Ifes.

A Lei de Cotas é uma política que visa incluir camadas da população historicamente excluídas do acesso à educação superior. Em razão da expansão bastante tardia do setor público, o ensino superior brasileiro é palco de persistentes desigualdades de acesso e conclusão observáveis por uma gama de indicadores. Com uma taxa de escolarização líquida (razão entre a população de 18 a 24 anos cursando ensino superior e a população total da mesma faixa etária) de apenas 21,2% em 2014, sendo de 30,6 para a população branca, e de apenas 14% para a população negra, a disparidade é gritante (Pnad, 2014). Além disso, essa mesma taxa é de 53,6% para o quintil mais elevado de renda e somente 4,9% para o menor quintil de renda (Senkevics e Mello, 2019) o que mostra como são visíveis as dificuldades de

acesso e permanência para negros e oriundos de famílias de baixa renda. É este cenário desigual no acesso à educação superior público que a Lei de Cotas busca mitigar. No entanto, é importante ressaltar que, devido ao processo de expansão do ensino superior baseado no setor privado, é pequeno o alcance da Lei de Cotas dentro do universo de estudantes do ensino superior. Em 2018, 157.137 ingressantes tiveram acesso à educação superior por meio do programa de reserva de vagas da Lei de Cotas, o que equivale a 4,6% do total de ingressantes (Inep, Censo da Educação Superior, 2018)

Senkevics e Mello (2019) avaliam a alteração no perfil socioeconômico e racial do corpo discente das Ifes de 2012 a 2016, anos que sucederam a implementação da Lei de Cotas. Para realizar esta avaliação, desenvolvem uma análise exploratória do perfil dos ingressantes dos cursos presenciais de graduação das Ifes com base no cruzamento de dados do Censo da Educação Superior (2012-2016) e dos inscritos no Enem (2011-2015). O estudo traz a inovação na literatura sobre estratificação horizontal de avaliar o perfil dos ingressantes, e não dos concluintes. Além disso, tem como finalidade contribuir com a geração de subsídios para a revisão crítica da Lei prevista para 2022, 10 anos após sua implementação. O resultado encontrado pelos autores pode ser observado nas Tabelas 2 e 3.

Os dados da Tabela 2 mostram a composição demográfica dos jovens de 18 a 24 anos ingressantes das Ifes e sua proporção no Brasil e grandes regiões por cor/raça e renda. Em 2012, a população brasileira dessa faixa etária era composta de 32,1% de jovens brancos de baixa renda, 50,2% de pretos, pardos e indígenas de baixa renda (PPI), e 17,7% de jovens, independente da cor/raça, com renda familiar superior a 1,5 salário mínimo *per capita*. No entanto, entre os ingressantes das Ifes, esse percentual era de 37%, 34% e 29% respectivamente. Isso mostra como o grupo de PPI de baixa renda era sub-representado em 2012, ano anterior à implementação da Lei de Cotas. Em 2016, após a implementação integral da Lei, a participação do grupo de PPI cresceu 8,8 pontos percentuais, o que significa um crescimento na população de integrantes das Ifes de 26%, enquanto na população geral o crescimento foi de 8%.

Tabela 2 – Participação (%) dos jovens de 18 a 24 anos, por cor/raça e renda familiar na população e nas Ifes – Brasil e grandes regiões – 2012/2016

	Brancos e Amarelos com renda \leq 1,5 SM				Pretos, Pardos e Indígenas com renda \leq 1,5 SM				Independente de cor/raça com renda $>$ 1,5 SM			
	2012		2016		2012		2016		2012		2016	
	Tota l	IFE S	Tota l	IFE S	Tota l	IFE S	Tota l	IFE S	Tota l	IFE S	Tota l	IFE S
Brasil	32,1	37,0	31,7	30,9	50,2	33,9	54,3	42,7	17,7	29,1	14,0	26,4
Norte	16,6	22,3	16,7	15,9	72,8	61,5	75,3	70,4	10,6	16,2	8,0	13,7
Nordeste	20,8	30,2	22,1	23,4	72,1	48,9	72,8	60,2	7,1	20,9	5,1	16,4
Sudeste	37,4	38,7	35,4	33,0	40,5	25,8	46,3	34,7	22,1	35,5	18,3	32,5
Sul	54,4	56,2	55,5	50,7	17,8	10,0	21,5	16,8	27,8	33,8	23,0	32,5
Centro-Oeste	24,2	32,8	26,2	26,6	51,6	34,6	56,0	41,1	24,2	32,6	17,8	32,0

Fonte: Elaboração dos autores (Senkevics e Mello, 2019) com base em dados da Pnad-c 2012/2016 (IBGE), Censo da Educação Superior 2012/2016 e Enem 2011/2015 (Inep).

Tabela 3 – Participação (%) dos grupos beneficiários da Lei de Cotas entre os ingressantes das Ifes – Brasil – 2012/2016

Ano	EP	EP e PPI	EP e RENDA $1,5 \leq$ SM	EP, PPI e RENDA $1,5 \leq$ SM
2012	55,4	27,7	48,2	24,9

2013	56,7	29,9	48,6	26,8
2014	58,5	33,2	50,4	29,4
2015	62,2	34,4	52,0	29,9
2016	63,6	38,4	54,8	34,0

Legenda: EP = escola pública; PPI = pretos, pardos e indígenas; SM = salário mínimo *per capita*

Fonte: Elaboração dos autores (Senkevic e Mello, 2019) com base em dados do Censo da Educação Superior 2012/2016 e Enem 2011/2015 (Inep).

Os dados da Tabela 3 trazem a evolução da composição dos ingressantes nas Ifes por categoria contemplada na Lei de Cotas para todo o Brasil entre 2012 e 2016, e mostram aumento progressivo da participação de todos os potenciais beneficiários da ação afirmativa. A participação dos estudantes provenientes de escola pública foi de 55,4 para 63,6%, enquanto a participação de estudantes PPI de escolas públicas teve grande crescimento, indo de 27,7% para 38,4%. Apesar disso, observa-se que 86,5% dos jovens brasileiros que frequentavam ensino médio no ano de 2016 o faziam em escolas públicas, enquanto esse percentual nas Ifes ainda era de 63,6%. Ao mesmo tempo, 54,1% dos jovens brasileiros que frequentavam ensino médio faziam parte do grupo de PPI de escolas públicas, enquanto que nas Ifes esse percentual ainda era de 38,4%. Isso mostra que, apesar dos avanços, esses grupos ainda são sub-representados nas Ifes se comparados à sua participação na população brasileira.

Outra limitação importante na Lei de Cotas encontrada pelos dados de Senkevic e Mello (2019), foi o fato de que o aumento da participação de estudantes de baixa renda provenientes de escolas públicas segundo o critério adotado pela Lei de Cotas ocorreu de forma análoga ao aumento da participação de estudantes de faixas superiores de renda familiar *per capita*. Isso se deve provavelmente à utilização de um critério excessivamente abrangente de renda. De acordo com os dados dos Censos da Educação Superior cruzados com os do Enem no período analisado, 77% dos ingressantes das Ifes eram oriundos de famílias com rendimento domiciliar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo. Além disso, a distribuição percentual de ingressantes deste grupo específico entre as Ifes demonstra que há maior sobreposição entre as distribuições de 2012 e 2016 (Senkevic e Mello, 2019,

pg. 20). Esta constatação sugere que o critério de renda familiar tem sido pouco efetivo para a inclusão de estudantes de baixa renda.

Para futuras pesquisas no assunto, ainda resta saber como os diferentes cursos de graduação, marcados por forte estratificação horizontal devido à seletividade do ingresso e ao alto retorno econômico posterior, têm respondido à reserva de vagas. Além disso, ainda resta saber como um conjunto de critérios homogêneos pode ter efeitos diferentes a depender da área de conhecimento, concorrência, prestígio social etc.

Por último, é preciso também esforços para compreender o impacto da Lei de Cotas sobre o desempenho acadêmico dos estudantes. A literatura aponta para o fato de que a adição da reserva de vagas não teria impacto significativo sobre a nota média dos aprovados. Isso se explicaria pelo fato de que a maior parte da demanda efetiva por ensino superior, em particular aquela de menor qualificação acadêmica, é “retida” ao longo do ensino médio e da participação do Enem (Vilela *et al.* 2017 apud Senkevics e Mello, 2019). Isso mostra que, por mais que a Lei de Cotas tenha diversificado o perfil dos ingressantes das Ifes, o corpo discente em nível superior ainda tem sido intensamente selecionado, e mostra como o sistema de educação superior no Brasil precisa avançar para tornar-se realmente inclusivo, o que envolve uma maior qualificação dos egressos da educação básica.

Conclusão

A partir de uma análise bibliográfica, juntamente com a exploração de alguns simples dados do Censo da Educação Superior (Inep), e da Pnad-c/IBGE, foi possível construir uma sistematização inicial sobre a realidade do ensino superior no Brasil. As políticas públicas de inclusão adotadas, tanto a Lei de Cotas, quanto o Prouni e o Fies, se mostraram acertadas para aquilo que se propõem, e obtiveram êxito em incluir alunos de baixa renda no ensino superior desde sua implementação. Apesar disso, a estruturação da expansão do ensino superior a partir do setor privado no Brasil, desde as políticas adotadas no regime militar até sua continuação no regime democrático, foram e ainda são um entrave à democratização do acesso ao ensino de qualidade. Nesse sentido, é preciso questionar a grande quantidade de recursos repassados ao setor privado via Fies e Prouni, que, por mais que tenham sucesso em incluir alunos de baixa renda, ainda assim reforçam um modelo que leva à retenção dos gastos públicos e ao aumento de gastos no ensino superior profissionalizante e voltado para o mercado de trabalho, característico do setor privado.

A Lei de Cotas obteve êxito em aumentar a proporção de estudantes provenientes de escolas públicas e de pretos, pardos e indígenas nas Ifes. No entanto, ainda deixa a desejar quando o assunto é inclusão de estudantes de baixa renda, critério que poderia ser melhorado futuramente, além de ter alcance limitado devido ao domínio do ensino superior privado sobre o total de instituições e matrículas de ensino superior. Já o Prouni mostrou que tem grande potencial em incluir alunos de baixa renda, e que estes têm melhor desempenho acadêmico que os demais, principalmente quando têm bolsa integral, o que reforça o argumento de que é necessário focalizar a política neste grupo específico.

Para pesquisas futuras, ainda é necessário compreender dimensões da estratificação horizontal que dizem respeito não apenas ao acesso, mas à permanência e conclusão dos cursos dos alunos ingressantes, o que se aplica particularmente aos alunos que entram no ensino superior público federal via reserva de vagas. Mais importante ainda é compreender como as diferentes categorias de reserva de vagas impactam na trajetória acadêmica dos estudantes, e como os diferentes cursos com diferentes níveis de prestígio social têm respondido a cada uma dessas categorias.

Bibliografia

ARRETCHE, Marta. DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS OUTSIDERS. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 33, n. 96, e339613, 2018 .

CARVALHAES, Flavio; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. “Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional”. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 195-233, abr. 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702019000100195&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 28 jan. 2021. Epub 25-Abr-2019. <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.135035>.

CERQUEIRA, Henrique Coutinho. “Uma Análise acerca dos Impactos do Prouni sobre a Desigualdade de Renda e o Crescimento Econômico” / Henrique Coutinho Cerqueira – Brasília: IPEA, 2019.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL - O PROUNI E O FIES COMO FINANCIADORES DO SETOR PRIVADO. *Educ. rev.*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, Dec. 2016. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Jan. 2021.

Gary Becker (1983). “Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior”. *Journal of Political Economy*. V.101, n. 3.

COSTA, ANDRÉA LOPES DA; PICANCO, FELÍCIA. PARA ALÉM DO ACESSO E DA INCLUSÃO Impactos da raça sobre a evasão e a conclusão no Ensino Superior. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 281-306, Aug. 2020.

MENEZES, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. “Educação e desigualdade no Brasil”. Coletânea: “Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos / organização Marta Arretche. – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

RIBEIRO, Carlos; CENEVIVA, Ricardo; MARSCHNER, Murilo. “Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010”. Coletânea: “Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos / organização Marta Arretche. – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

NEVES, Clarissa; MARTINS, Carlos. “Ensino Superior no Brasil: uma visão abrangente”. Capítulo publicado em: “Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira” / organizadores: Tom Dwyer ... [et al.]. – Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016.

RIBEIRO, Carlos; SCHLEGEL Rogerio. “Estratificação da educação superior no Brasil (1960 a 2010). Coletânea: “Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos / organização Marta Arretche. – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. “O PERFIL DISCENTE DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS MUDOU PÓS LEI DE COTAS?”. *Cad. Pesqui.* [online]. 2019, vol.49, n.172, pp.184-208. Epub July 10, 2019. ISSN 1980-5314.