

Educação Superior no Brasil: Da Exclusão à Inclusão – Uma Jornada Através da Expansão, das Políticas Públicas e dos Desafios Regionais¹

Marcela Nogueira Ferrario²

Maria Imaculada de Souza Saqueto³

Thales Ramos da Silva⁴

Resumo

O presente artigo analisa a evolução do ensino superior no Brasil entre os anos de 2004, 2015 e 2023, com ênfase nas mudanças estruturais e socioeconômicas provocadas pela expansão e interiorização da rede de ensino superior. Nesse sentido, este artigo compara os indicadores brasileiros com os de outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando as desigualdades persistentes e os desafios enfrentados. Além disso, são discutidos os impactos das políticas públicas implementadas no Brasil, como o ProUni e o FIES, na democratização do acesso ao ensino superior. Sendo assim, os dados analisados revelam que, apesar de avanços significativos, o Brasil ainda está distante de atingir os níveis de escolaridade de outros países da OCDE, sendo necessário maior investimento em políticas que promovam a inclusão e a permanência dos estudantes.

Palavras-chave: Expansão do ensino superior. Políticas públicas. Desigualdades educacionais. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Introdução

Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil, em 2022, foi o que apresentou a menor proporção de adultos entre 25 e 34 anos de idade com ensino superior, perdendo para Chile, México, Colômbia entre outros. Em termos comparativos, em 2022, a proporção desse indicador para os países da OCDE foi de 47,4% e a do Brasil foi de 23,2%, segundo dados da OCDE (2022).

A partir dos anos 2000, houve no Brasil uma expansão do número de matrículas no ensino superior em virtude da criação de novas Universidades e Institutos Federais. Sendo assim, o crescimento do número de matrículas em instituições públicas aumentou em 278,4%, entre 2000 e 2022, de acordo com os dados do Censo do Ensino Superior de 2022. Apesar disso, ainda há um grande contingente de jovens e adultos que não frequentam e não possuem ensino superior, e isso pode ser explicado por múltiplos fatores. Portanto, o objetivo deste artigo é apresentar a evolução do ensino superior no Brasil, considerando o hiato de 20 anos, a partir de análises dos anos das PNADs de 2004, 2015 e 2023. Além disso, pretende-se analisar as

¹ Esse artigo está em construção, não permitimos a sua reprodução.

² Doutora em Economia Aplicada pela ESALQ-USP, docente do PPGE na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: marcela.ferrario@unila.edu.br

³ Mestranda Economia – Universidade Federal da Integração Latino-Americana UNILA. E-mail: imaculadass@hotmail.com

⁴ Mestrando Economia – Universidade Federal da Integração Latino-Americana UNILA. E-mail: thaleamsilva@gmail.com

mudanças estruturais e socioeconômicas provocadas pela expansão e interiorização da rede de ensino superior no Brasil.

A evolução do Ensino Superior no Brasil: de 1920 ao século XXI

Em 1920 surgiu no Brasil a primeira universidade pública, localizada no Rio de Janeiro como a Universidade do Brasil (UB), que mais tarde, tornar-se-ia a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), até este momento, a Universidade refletia apenas a reunião formal das escolas tradicionais já existentes no país, não havia grandes mudanças em sua estrutura educacional. (Fávero, 2010; Sampaio, 1991).

A partir de 1930, o ensino superior no Brasil começou a se estruturar de maneira mais organizada e institucionalizada, até então, as atividades de pesquisas não eram vinculadas às instituições de ensino. Sendo assim, este período ficou marcado pela expansão das Universidades, ocorrendo um crescimento gradual tanto em números quanto em diversidade de instituições de ensino superior, como a Universidade de São Paulo (USP) em 1934 e a breve existência da Universidade do Distrito Federal (UDF) em 1935, fundada no Rio de Janeiro, como parte de um programa integrado de Instrução Pública para o Distrito Federal. Assumindo assim um papel central no fomento a estudos avançados e na formação de pesquisadores em diversas áreas do conhecimento. Em 1940 surgiu a primeira universidade católica, a PUC-RJ, e de 1946 a 1960 surgiram mais dezoito instituições públicas e dez privadas. A maior parte da mão de obra qualificada desse período era absorvida pelas instituições públicas e a crescente demanda por profissionais qualificados intensifica-se no país devido a necessidade de impulsionar o desenvolvimento industrial e econômico que ocorre no país pós-Segunda Guerra Mundial. (Fávero, 2010; Martins e Neves, 2014; Sampaio, 1991). A partir de então, o processo de criação de Universidades Federais e gratuitas expande-se por praticamente todo o território nacional, aumentando assim significativamente o número de estudantes, passando de 96 mil em 1960 para 352 mil estudantes em 1965, um crescimento de mais de 266% no período de 5 anos. (Durham, 2003; Martins e Neves, 2014).

Outrossim, outro fato marcante foi a reforma do ensino superior em 1968, ocorrendo nessa época diversas mudanças nas Universidades, reestruturando-as em sistemas de departamentos, o surgimento do regime semestral, a implementação de um vestibular unificado, a introdução do sistema de créditos e matrículas por disciplinas, além da criação de uma carreira de magistério aos docentes necessitando a obtenção de títulos de mestre e de doutor, também

foi neste período que surgiram os primeiros programas de pós-graduação.(Martins e Neves, 2014; Neves, 2002; Sampaio, 1991).

Durante a década de 1970, houve um importante avanço no ensino de pós-graduação (Martins e Neves, 2014). Já na década de 1980, marcada pela crise econômica e o caos administrativo, observou-se uma desvalorização do papel das instituições de ensino superior (Martins e Neves, 2014). No decorrer dos anos de 1990, novas mudanças ocorreram, como: o surgimento de normas de avaliação das instituições e a desregulamentação do setor privado de ensino superior. Ademais, foram publicados novos parâmetros curriculares e promovida a autonomia universitária, além da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Sendo assim, estas mudanças resultaram na criação de novas instituições de ensino superior, cursos, na racionalização dos recursos distribuídos entre as instituições públicas e no aumento significativo do número de vagas (Neves, 2002; Martins e Neves, 2014). Portanto, a partir da implantação da LDB ocorreu uma flexibilização nas exigências de currículos mínimos, substituiu o vestibular por processos seletivos, fato este que promoveu também a expansão de nossas instituições e centros universitários do setor privado (Bittar, Oliveira e Morosini, 2008).

No início dos anos 2000, houve um massivo investimento e expansão dos centros universitários, especialmente no interior do país, combinados com os programas de financiamento de vagas na rede privada, como o ProUni e o FIES, que ampliaram também o acesso às instituições privadas. Sendo assim, a ampliação de acesso a boa parte das Universidades públicas passou a ser feita via Enem, através do SISU, além da implementação de políticas de inclusão social mais abrangentes, como: ações afirmativas, programas de permanência estudantil e a introdução de novos modelos de arquitetura curricular (Sguissardi, 2009; Schwartzman, 2011). Entretanto, há Universidades públicas que mantêm o vestibular tradicional como forma de acesso à Universidade, tais como USP, UERJ, UNICAMP, entre outras.

A partir de 2014, houve uma forte crise econômica que resultou na redução dos investimentos e custeio das instituições de ensino superior públicas, afetando negativamente seu funcionamento e desenvolvimento. Além disso, houve impacto nos programas de financiamento estudantil, dificultando o acesso de muitos estudantes ao ensino superior (Carvalho e Oliveira, 2022). Logo depois, em 2017, ocorreu o corte de gastos das contas públicas, afetando ainda mais a qualidade e a infraestrutura das Universidades (Costa et al., 2021). Mais tarde, em 2020, com o advento da pandemia de COVID-19 e devido a necessidade

de isolamento social, as instituições de ensino superior enfrentaram novos desafios, incluindo a necessidade de rápida adaptação do ensino a distância, a fim de manter a continuidade das atividades acadêmicas (Schwartzman, 2021).

Logo, observa-se que desde a sua implementação no Brasil, as instituições de ensino superior são fortemente influenciadas por fatores econômicos, políticos e sociais. Além do mais, a evolução do ensino superior brasileiro reflete uma trajetória marcada por períodos de expansão e retração, em resposta às demandas e crises que o país enfrentou ao longo dos séculos. Portanto, a contínua busca por um sistema educacional mais inclusivo e eficiente permanece como um desafio central, exigindo políticas públicas robustas e investimentos sustentáveis para garantir a democratização do acesso à Universidade e a melhoria da qualidade do ensino oferecido.

Ensino Superior no Brasil: Regressista ou Progressista?

Nos estudos de Góes e Duque (2016), a expansão do ensino superior no Brasil, especialmente nas Universidades públicas, contribuiu para a perpetuação da desigualdade de renda. Eles analisaram os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/ IBGE) de 2013 e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2011, entre outros dados. Sendo assim, constataram então que apesar das melhorias educacionais observadas até 2013, o Brasil ainda apresentava resultados baixos em comparação com outros países latino-americanos, principalmente devido à desproporcional alocação de recursos na educação superior. Ademais, observaram que os gastos públicos brasileiros com estudantes universitários são quatro vezes maiores do que os gastos com estudantes do ensino médio, e que essa priorização tem favorecido desproporcionalmente os estudantes de famílias de alta renda, uma vez que os estudantes de baixa renda muitas vezes não concluem o ensino médio. Além disso, identificaram que jovens de famílias mais pobres têm chances quase nulas de ingressar nas instituições de ensino superior público.

Entretanto, nas análises de Costa et al. (2021) a expansão dos gastos públicos com o ensino superior observada no período de 2005 a 2015 foram progressistas, principalmente no final deste período, contribuíram com a redução das desigualdades de renda permitindo que os estratos mais pobres da sociedade alcançassem o ensino superior. Além do mais, utilizaram

também os dados da PNAD, porém do período de 2005 a 2015 e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep/MEC).

Nesse sentido, Costa et al. (2021) demonstraram no estudo que essa democratização do acesso ao ensino superior concretizou-se após 2012 com a intensificação das políticas públicas inclusivas que resultaram em uma redistribuição mais equitativa dos recursos e oportunidades educacionais. Além disso, a expansão e a interiorização das Universidades federais que ocorrem, a partir de 2008, possibilitaram uma maior inclusão social e geográfica, beneficiando comunidades que antes não tinham acesso a essas instituições, promovendo o desenvolvimento local e reduzindo também as desigualdades regionais.

Segundo Heringer (2024), a expansão do ensino superior no Brasil entre 2013 e 2022 foi significativa, ao realizar uma análise abrangente com os dados secundários do Censo da Educação Superior (2010-2019), da PNAD e PNAD Contínua (2011-2019), INEP 2017 e com dados primários através de seis estudos de caso em Universidades federais selecionadas e entrevistas com integrantes das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), constataram que o resultado dos investimentos foi positivo e que ocorreu devido à implementação de várias medidas adotadas durante este período. Sendo assim, a primeira medida delas é a legislação de cotas nas Universidades federais que desempenharam um papel fundamental na inclusão de estudantes de baixa renda, pretos, pardos e indígenas. Já a segunda medida, refere-se à criação de novas Universidades, campi, e Institutos Federais, bem como a expansão de vagas e novos cursos. Adicionalmente, programas como: Universidade para Todos (Prouni), Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Sistema de Seleção Unificado (Sisu) e a adoção do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como principal forma de ingresso no ensino superior também contribuíram para que houvesse uma mudança significativa no perfil dos estudantes ingressantes nas instituições de ensino superior. Portanto, estas medidas resultaram em um aumento das matrículas no ensino superior, que atingiram 8,6 milhões em 2019, representando 21,4% da população brasileira de 18 a 24 anos, conforme dados do Inep de 2020.

No entanto, Heringer (2024) chama a atenção para a necessidade de melhorias no acompanhamento dos ingressantes por cotas, identificando que nas Universidades pesquisadas não há bons programas de acompanhamento do desempenho e do percurso desses estudantes. De forma geral, há pouco conhecimento por parte dos coordenadores de curso sobre as dificuldades enfrentadas pelos cotistas, inclusive as acadêmicas. Ademais, observou-se que as pró-reitorias de assuntos estudantis ou equivalentes tendem a concentrar-se na gestão dos

benefícios financeiros e terminam por dar pouca atenção à dimensão pedagógica e à vivência cotidiana dos estudantes. Entretanto, em algumas das Universidades pesquisadas existe uma instância institucional voltada para o acompanhamento dos estudantes pretos, pardos e indígenas. Entretanto, em muitos casos estes órgãos têm poucos recursos humanos e sofrem de frágeis condições institucionais.

Em uma perspectiva de análise diferente, Silveira et al. (2021) utilizaram os dados da POF 2017/2018 e do INEP 2017 e concluíram que “os gastos públicos com ensino superior podem ser considerados neutros ou timidamente progressivos em relação ao seu efeito sobre a desigualdade”. Em suma, identificou-se que um décimo dos gastos educacionais com ensino superior é destinado à camada mais rica da população, tendo o ensino superior o maior peso. Por outro lado, a camada mais pobre da população, recebe mais da metade dos gastos públicos com o ensino fundamental. Além disso, ao realizar comparações dos dados de investimento por aluno do INEP com as estimativas anteriores de Silveira et al. (2012), constatou-se que há uma redução do índice de Gini devido aos gastos educacionais de 6,30% em 2002-2003, de 8,26% em 2008-2009, e de 9,68% em 2017-2018. Por fim, na última POF identificaram que a participação da educação pública no Gini passou de 0,64% a -0,58%. Portanto, isso significa que a maior redução da desigualdade em 2017-2018 foi resultado, sobretudo, das políticas que garantiram vagas no ensino público para a população mais pobre, através de políticas de ações afirmativas no ensino superior.

Em conclusão, observa-se que o ensino superior no Brasil revela um panorama complexo e multifacetado. Estudos como os de Góes e Duque (2016) e Silveira et al. (2021) destacam a persistência das desigualdades, evidenciando como a alocação desproporcional de recursos e as barreiras estruturais historicamente existentes impactam negativamente o acesso e a conclusão dos cursos superiores. No entanto, pesquisas recentes, como as de Costa et al. (2021) e Heringer (2024), mostram que as políticas públicas implementadas desde 2005, como a criação de novas universidades e a legislação de cotas, têm promovido avanços significativos na democratização do acesso e na redução das desigualdades regionais.

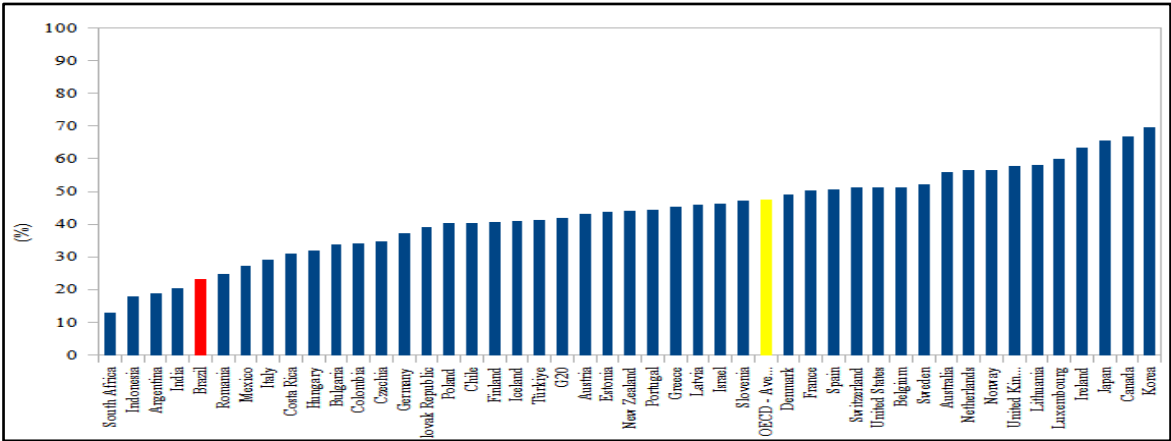
Análise dos dados

Neste ponto, começaremos a análise de dados sobre a expansão do ensino superior no Brasil, com ênfase na inclusão social e nos desafios enfrentados. Ademais, exploraremos a evolução do acesso à educação superior no país, comparando-o com resultados observados nos

países da OCDE. Além disso, examinaremos como o aumento das matrículas e a implementação de políticas públicas têm influenciado o acesso e a permanência no ensino superior, bem como as disparidades regionais e socioeconômicas que ainda persistem no Brasil. Portanto, este artigo permitirá uma compreensão mais profunda dos avanços realizados, bem como das áreas que ainda necessitam de atenção para promover um acesso mais equitativo à educação superior no Brasil.

De acordo com o gráfico 1, observa-se que o Brasil possui uma taxa de conclusão dos cursos superiores no Brasil inferior ao dos países da OCDE. Inúmeros aspectos podem explicar essa diferença, como: insuficientes políticas de permanência, infraestrutura inadequada e preparo insuficiente no ensino básico e médio.

Gráfico 1 - Proporção de pessoas entre 25 e 34 anos com ensino superior, países da OCDE, 2023.

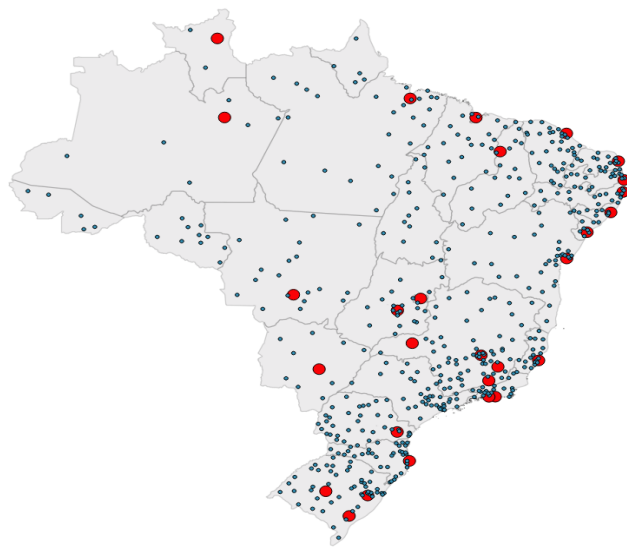


Fonte: OECD (2024), Population with tertiary education (indicator). doi: 10.1787/0b8f90e9-en (Accessed on 16 June 2024)

A partir de 2010 o governo federal iniciou a política de expansão do ensino superior, no mapa 1 é possível observar isso, as bolas em vermelho indicam municípios que possuem universidades ou campus com mais de 30 cursos de graduação, as bolas menores indicam municípios com universidades ou campus com menos de 30 cursos de graduação. Segundo dados do Censo do Ensino Superior - INEP, em 2004, haviam 46 universidades e 34 institutos, todos federais, já em 2022, o número de universidades foi para 69 e os institutos federais passaram para 41. O crescimento foi observado em diversos aspectos, como: ampliação do número de vagas, expansão dos campus de universidade já consolidadas e criação de novas universidades em regiões pobres e interiorizadas. Nenhuma das novas unidades possuem mais do que 30 cursos de graduação em um determinado município, portanto, todas bolas em vermelho representam as unidades antigas e já consolidadas no sistema de Instituições de

Ensino Superior (IE's), dessa forma, é possível observar que a maioria está localizada em capitais, municípios grandes, com algumas exceções em Minas Gerais. Dessa forma, a implementação das novas IE's priorizam municípios e Unidades da Federação (UF) com poucas instituições de ensino superior, por exemplo, houve implantação de universidades em regiões de fronteira, que antes de 2010, não contavam com nenhum equipamento público dessa natureza.

Mapa 1 - Distribuição Geográfica das Instituições de Ensino Superior



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Censo do Ensino Superior (2022)

Conforme tabela 1, observa-se que a distribuição dos cursos varia consideravelmente entre as regiões do país. Sendo assim, as regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul, apresentam uma maior proporção de cursos de graduação, enquanto regiões como o Norte e o Centro-Oeste têm uma menor oferta de cursos de nível superior, refletindo as disparidades regionais históricas do Brasil. Desse modo, a interiorização de universidades nas últimas décadas tenta mitigar essa desigualdade, mas os dados da tabela ainda revelam que há um longo caminho para equilibrar o acesso à Universidade entre as regiões.

Tabela 1 - Proporção de cursos por grau acadêmico e por Regiões, Brasil - 2022 (em %)

Região	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Total
Norte	11,03	16,99	11,98	12,9
Nordeste	26,83	30,49	26,51	27,88
Sudeste	31,68	23,97	20,86	28,17
Sul	18,49	16,07	29,48	19,01
Centro-Oeste	11,98	12,47	11,17	12,04
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Censo do Ensino Superior (2022)

Conforme tabela 2, observa-se que há um aumento significativo das matrículas no ensino superior brasileiro nas últimas duas décadas, tanto no setor público, quanto no privado, entre os 10% mais pobres, resultado direto de políticas públicas como o ProUni e o FIES. Dessa forma, as políticas de cotas e a criação de novas Universidades públicas também tiveram um papel de peso na democratização do acesso ao ensino superior. No entanto, enquanto o Brasil avança no acesso à Universidade, os países da OCDE já atingiram uma fase de massificação do ensino superior, com taxas de conclusão superiores. (OCDE, 2019).

Tabela 2 - Evolução das Matrículas no Ensino Superior no Brasil

Décimos	2004 (%)		2015 (%)		2023 (%)	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
10	0,676	0,325	3,009	2,168	5,381	2,859
20	0,759	0,361	5,734	2,663	7,304	3,765
30	1,678	0,291	7,529	4,139	7,713	4,378
40	3,118	1,050	6,717	6,467	9,555	5,550
50	4,074	2,183	8,059	8,602	12,628	9,372
60	6,384	3,182	9,171	8,739	7,593	8,917
70	10,895	7,512	10,839	12,719	10,717	14,824
80	16,450	14,087	13,220	17,461	11,903	16,890
90	23,153	25,960	16,070	18,012	12,891	16,827
100	32,812	45,047	19,651	19,029	14,315	16,617

Fonte: Elaborado pelos autores com dados das PNADs de 2004, 2025 e 2023

Considerações Finais

A análise da expansão do ensino superior no Brasil revela um cenário complexo, com avanços significativos e desafios persistentes. Desde suas origens, o ensino superior no Brasil passou por um desenvolvimento gradual e muitas vezes desigual. Nas últimas duas décadas, políticas públicas como o ProUni, FIES e ações afirmativas impulsionaram um aumento expressivo no número de matrículas e na diversidade dos estudantes.

No entanto, o país ainda enfrenta grandes desafios em termos de equidade e qualidade no ensino superior. A distribuição desigual de instituições e cursos entre as regiões do Brasil reflete desigualdades socioeconômicas históricas, demandando uma alocação mais equilibrada de recursos. Além disso, comparações com países da OCDE mostram a necessidade de investimentos contínuos na infraestrutura educacional e no apoio a estudantes, especialmente aqueles de contextos socioeconômicos mais vulneráveis.

Referências bibliográficas

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Claret Geraes Dambros. **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. São Paulo: Loyola, 2008.

CARVALHO, Pedro dos Santos; OLIVEIRA, Daniela Gomes de. Impactos da crise econômica no ensino superior brasileiro. **Revista de Educação**, v. 38, n. 2, p. 121-135, 2022.

COSTA, Pedro Henrique; OLIVEIRA, Maria Lúcia. Expansão e democratização do ensino superior no Brasil: uma análise dos impactos de políticas públicas. **Estudos Econômicos**, v. 51, n. 3, p. 89-115, 2021.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Universidade, universidade brasileira: utopia e crise**. São Paulo: Autores Associados, 2003.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **História da Universidade Brasileira: evolução e desenvolvimentos**. Campinas: Papirus, 2010.

GÓES, Marcus Vinicius; DUQUE, Daniel. **Educação superior e desigualdade no Brasil: uma análise comparativa com países da OCDE**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

HERINGER, Marlene. Políticas públicas e a inclusão no ensino superior: análise da expansão entre 2013 e 2022. **Revista Brasileira de Educação Superior**, v. 25, n. 3, p. 231-248, 2024.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos; NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **A universidade em ruínas: na trilha dos césores**. Campinas: Autores Associados, 2014.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Reestruturação do ensino superior brasileiro: da reforma de 1968 aos dias atuais**. Florianópolis: EdUFSC, 2002.

OECD. Population with tertiary education (indicator). 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0b8f90e9-en>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SAMPAIO, Helio de Oliveira. **História do ensino superior no Brasil: os desafios da modernidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon. **Educação superior na América Latina: reformas e realidades**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. Impactos da pandemia de COVID-19 no ensino superior brasileiro. **Educação e Sociedade**, v. 42, n. 153, p. 1121-1145, 2021.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reformas educacionais e crise na educação superior pública no Brasil: o caso das universidades federais**. Campinas: Papirus, 2009.

SILVEIRA, Paulo Rogério; et al. Gastos públicos e desigualdade na educação superior brasileira: uma análise da POF 2017/2018. Brasília: **IPEA**, 2021.