

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Programa de Pós-graduação em Sociologia  
Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU)  
[www.ufrgs.br/geu](http://www.ufrgs.br/geu)

## **Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão**

Clarissa Eckert Baeta Neves<sup>1</sup>

Preparado para apresentação no Congresso de 2012 da LASA (Associação de Estudos Latino Americanos), em São Francisco, Califórnia Maio 23 a 26, 2012

Thematic Area: Educação Pedagogia e Políticas Educativas.

Panel: Challenges of Contemporary Higher Education: inclusion and quality  
(Edu 7727)

Working paper. This paper is copyright 2012 by Clarissa Eckert Baeta Neves to protect my intellectual property.

---

<sup>1</sup> Professora Associada do Departamento e do PPG de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU. Fulbright Scholar 2007/2008. Email: [clarissa.neves@yahoo.com.br](mailto:clarissa.neves@yahoo.com.br)

## **Introdução**

Nos últimos vinte anos, o Brasil assistiu a um notável processo de crescimento de seu ensino superior. No começo dos anos noventa do século passado, somavam-se 1.540.080 estudantes matriculados no ensino superior no Brasil. Esse número saltou para 2.694.245 de estudantes em 2000 e para 6.379.299 em 2011.

Como se deu esse crescimento? Como se apresenta a oferta de vagas? Qual o nível de atendimento da demanda? Quem financia o ensino superior no Brasil? Qual a eficiência do sistema (relação entre formados e ingressantes)? Quais as perspectivas e os desafios presentes do ensino superior no Brasil? Essas são questões centrais na discussão sobre democratização do ensino superior no Brasil e serão tratadas neste trabalho<sup>2</sup>.

Desde logo, cabe apontar um paradoxo. O crescimento evidente e notável do ensino superior brasileiro, em termos absolutos revela-se insuficiente quando confrontado, em termos relativos, à dimensão e às expectativas da população brasileira. Em que pese o enorme aumento do investimento público e privado nesse nível de ensino, tem havido uma redução do ritmo de crescimento da matrícula e a permanência de desafios e problemas que deveriam estar superados.

A persistência de enormes desigualdades sociais no tocante ao acesso e à permanência no nível de ensino superior, segue um desafio a ser enfrentado. A taxa líquida de matrícula no ensino superior no Brasil de apenas 14,9 % da faixa etária de jovens entre 18 a 24 anos e a bruta de 28,12 % revelam uma situação crítica mesmo para os padrões da América Latina (IBGE/PNAD, 2009; IESALC/UNESCO, 2007). Essa é a realidade mesmo depois do intenso crescimento da matrícula ocorrido nos últimos quinze anos. Os grandes e recorrentes desafios são o da expansão da matrícula com democratização do acesso e da diferenciação da oferta de modo a garantir o atendimento das demandas da economia e da sociedade, a excelência da formação oferecida e uma equação adequada de financiamento da expansão.

### **1. As Características do Ensino Superior Brasileiro**

A estrutura atual da educação superior no Brasil foi formalizada e normatizada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases Nacional de 1996 e numa série de decretos oficiais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Ranieri (2000:24) mostra como de fato a Constituição Federal ao definir o dever do Estado com a educação (art. 205) e o seu comprometimento com o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade justa e solidária (art.3) individualiza a educação superior como um bem jurídico. A Constituição Federal garante a gratuidade do ensino nas Instituições de Ensino Superior/IES públicas (art.206). Permite a vinculação de receita tributária para manutenção e desenvolvimento do ensino público (70% dos 18% de receitas de impostos são empregados na educação

---

<sup>2</sup> A democratização do ensino superior e as políticas de inclusão social no Brasil, são objeto de pesquisas que realizo no Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU/UFRGS. As pesquisas contam com apoio do Observatório da Educação/CAPES/INEP e do CNPq (bolsa Produtividade e bolsa PIBIC). (NEVES, 2009; NEVES, et al, 2011).

superior) e franquia a atividade de educação superior à iniciativa privada dentro dos limites fixados na lei (RANIERI, 2000:71 e ss).

O princípio da gratuidade aparece como obrigação constitucional, pela primeira vez, na Constituição de 1988, fruto do trabalho do Fórum da Educação na Constituinte que apresentou emendas populares à Assembléia Constituinte em defesa do ensino público e gratuito em todos os níveis respaldadas por mais de 270 mil assinaturas (AMARAL, 2003).

O argumento em favor da gratuidade ressaltava como mostra Amaral (2003:108), que “o entendimento é de que a educação superior é um bem público e que, portanto os recursos públicos deveriam ser gastos até o limite da riqueza nacional, de modo a atender ao maior número possível de jovens”.

A Constituição de 1988 assegura, ainda, a participação da iniciativa privada no ensino superior, mas veda recursos públicos no financiamento das atividades desse setor. No entanto, no art. 213, está prevista a destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, em caráter de fomento, atendidas as condições fixadas nos seus incisos e, no parágrafo 2, é afirmado que as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Ranieri, 2000).

O Brasil consolidou, assim, seu sistema de educação superior com dois segmentos bem definidos e distintos: um público e um privado, abarcando hoje um sistema complexo e diversificado de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas). O acesso ao ensino superior é realizado através de processos seletivos, como o concurso vestibular que avalia conhecimentos comuns do ensino médio. Os cursos de graduação oferecem formação em nível de bacharelado, licenciatura e tecnológica. Também faz parte desse nível de ensino a pós-graduação, que compreende programas de mestrado, doutorado e cursos de especialização. Cabe ressaltar o crescimento intenso dos cursos de graduação à distância, nos últimos anos.

As IES são classificadas segundo dois critérios: o da organização acadêmica e de categoria administrativa. De acordo com o primeiro critério, distinguem-se em instituições universitárias, - as universidades: que tem como função o ensino, a pesquisa e a extensão; devem ter 1/3 dos professores com título de mestre ou doutor e 1/3 trabalhando em dedicação exclusiva; e – os centros universitários: que se caracterizam pela oferta qualificada do ensino, não precisam manter atividades de pesquisa e gozam de autonomia para criar cursos ou vagas. As IES não-universitárias compreendem as faculdades e centros tecnológicos, voltados basicamente para as atividades de ensino e não tem autonomia. Dependem do Conselho Nacional de Educação para aprovação de novos cursos e vagas.

Quanto à categoria administrativa, como já se mencionou, as IES podem ser públicas federais, estaduais ou municipais totalmente gratuitas e mantidas pelos respectivos poderes; ou privadas, com distintos tipos como comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares<sup>3</sup>. Os três primeiros tipos de IES privada referem-se a instituições sem fins lucrativos<sup>4</sup>. As IES particulares podem estar

---

<sup>3</sup> As IES comunitárias surgiram no final da década de 1980 como um modelo específico caracterizado como “públicas não estatais” vinculadas fortemente às comunidades locais e regionais. São IES sem fins lucrativos, filantrópicas. As IES confessionais caracterizam-se pela filiação religiosa da mantenedora. Também são filantrópicas. As mais importantes são as tradicionais IES católicas as PUC's presentes na maioria das capitais brasileiras.

<sup>4</sup> NUNES (2007: p.13) chama atenção para outro fator distintivo do caso brasileiro que é o estímulo recente à constituição de IES com fins lucrativos. É de 1997 a legislação que prevê que o setor privado

vinculadas as mantenedoras com fins lucrativos em sentido estrito, tanto quanto àquelas sem fins lucrativos, mas que não se enquadram no tipo filantrópico (LDB 9.394/96 e decretos 3.860/01 e 2.406/97) (NEVES, 2002).

Uma outra característica do sistema superior de educação dá-se pelo tipo de vinculação das IES ao sistema federal ou aos sistemas estaduais e municipais. O sistema federal (art.16 LDB 9.394/96) compreende as IES mantidas pelo poder público; as IES criadas e mantidas pelo setor privado; e os órgãos federais de educação. Ou seja, estão submetidas às leis e regulamentações do poder público com relação à criação, autorização e reconhecimento de cursos e o credenciamento e reconhecimento de IES.

As IES estaduais e municipais encontram-se fora da alçada do MEC e do CNE, pois estão vinculados aos respectivos sistemas estaduais e municipais. No entanto, sujeitam-se as leis e normas federais, pois disputam recursos públicos federais, de bolsas e pesquisas (NEVES, 2002).

Cabe trazer algumas informações sobre as características gerais de funcionamento desses segmentos, público e privado, no tocante ao financiamento.

As IES públicas federais são mantidas pelo governo federal. O ensino é totalmente gratuito e apenas 3,5% do orçamento global dessas instituições é constituído por recursos diretamente arrecadados (Schwartzmann, 2002:2). O financiamento provém do Fundo Público Federal que reúne os recursos financeiros arrecadados da população mediante tributos – impostos, taxas e contribuições (CPMF, por ex.) (Amaral, 2003:29).

As instituições estaduais são financiadas pelos governos estaduais e o ensino é igualmente gratuito.<sup>5</sup> Entre as IES estaduais, destacam-se as dos estados de São Paulo (3), Santa Catarina (3), Paraná (5), Rio de Janeiro (2), Ceará (3), Bahia (4).

O financiamento público para a educação em geral é estabelecido em lei para todas as esferas do governo e corresponde a um percentual de receita de impostos. Segundo a Constituição brasileira, artigo 212: “a União aplicará anualmente nunca menos de 18 % e os estados, o distrito federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos compreendida a proveniente de transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino” (RANIERI, 2000).

O financiamento das IFES mantidas pelo MEC envolve gastos com pessoal, ativo e inativo, e outros custeios e capital (OCC) (Schwartzmann, 2002). As universidades estaduais paulistas são financiadas com recursos de impostos de circulação de mercadorias/ICMS, nunca inferior a 9% do total arrecadado.

O financiamento no setor privado depende fortemente da cobrança de mensalidades, anuidades e taxas pelos cursos oferecidos (graduação, *latu sensu*, mestrado, doutorado, etc.). A legislação brasileira concedeu às IES privadas a oportunidade de fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações da área educacional e transferindo para os setores de relação com o consumidor e o

---

poderia se organizar com finalidade lucrativa. Para o autor este fenômeno recente no Brasil já desperta interessantes debates tanto do ponto de vista ideológico como das políticas públicas.

<sup>5</sup> Cabe registrar que a Constituição Federal, em caso inusitado, assegura, no artigo 242 das Disposições Constitucionais Gerais que as instituições oficiais estaduais ou municipais criadas por lei e existentes na data da promulgação da Constituição que não fossem totalmente mantidas por recursos públicos poderiam cobrar mensalidades. Isto de fato vem ocorrendo com IES municipais do Estado de Santa Catarina e vem sendo copiado em outros Estados por IES criadas na esfera dos poderes executivos municipais.

produto consumido (Amara, 2003:104). O custo do ensino privado varia de forma significativa em função do tipo de curso (medicina, odontologia, direito são cursos caros e administração, economia, pedagogia, ciências sociais, por ex. são cursos baratos) da região, e do tipo de instituição (universidade, centro universitário, faculdades).

A fonte de sustentação mais visível das IES privadas é, pois, a das mensalidades. Porém há inúmeras fontes indiretas (isenções fiscais e previdenciárias e renúncia fiscal/PROUNI) de recursos públicos para as IES privadas filantrópicas e fontes diretas como o crédito educativo/ FIES o que contribuiu significativamente para sua expansão e manutenção (Davies, 2002).

Diferentemente da experiência de alguns países que tem programas de apoio fortemente concentrados nos estudantes, através de empréstimos ou bolsas, no Brasil o apoio dá-se significativamente às instituições de ensino superior através da isenção tributária e previdenciária para as consideradas filantrópicas.

A imunidade tributária para as IES sem fins lucrativos está prevista na Constituição Federal de 1988, artigo 150. A principal isenção federal é a do imposto de renda e a estadual é a do ICMS. Para conseguir a imunidade, a instituição precisa aplicar seus eventuais lucros na própria atividade educacional. Consequentemente poder-se-ia esperar que a IES pudesse cobrar mensalidades menores e oferecer um ensino de melhor qualidade.

Segundo o MEC até 2004, as IES sem fins lucrativos gozavam de isenções fiscais, com baixo controle pelo poder público. As IES concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam quem seriam os beneficiários, em que cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Raramente era concedida uma bolsa integral. E quase nunca em curso de medicina. O que se observava é que, em muitos casos, os beneficiados eram filhos de professores e de funcionários e raramente na proporção do valor devido (Davies, 2002).

No momento atual, percebem-se sinais de esgotamento desse modo estabelecido de custeio do ensino superior. O segmento privado apresenta ociosidade de vagas e altas taxas de evasão e inadimplência o que obriga à diminuição dos valores das mensalidades e põe em risco a capacidade de investimento do setor. O setor público apresenta, também, taxas de evasão o que revela a dificuldade de parte dos alunos de acompanharem os estudos, mesmo sendo gratuito.

Esta situação está clara para os órgãos oficiais quando afirmam que o Brasil não poderá depender unicamente da força inercial instalada no sistema. Considerando a necessidade de inclusão social de um grande contingente de jovens oriundos de classes baixas, o governo reafirma que a educação é um bem público e não uma mercadoria e toma inúmeras iniciativas (políticas de inclusão) com impacto tanto sobre o segmento público e gratuito como sobre o segmento privado. A motivação é a ampliação das oportunidades de acesso para os contingentes de estudantes provenientes das camadas de baixa renda e grupos social e racialmente discriminados.

## **2. A Expansão do ensino superior no Brasil**

Dois aspectos merecem ser mencionados nesse item: a expansão do sistema de ensino superior e o caráter ainda elitista dessa expansão.

Ao longo da década de 60, começa a ocorrer o crescimento quantitativo da matrícula produzindo a abertura do ensino superior à extratos ou camadas sociais médias. À pressão por mais vagas, o poder público (Ministério da Educação/ MEC e Conselho Federal de Educação/CFE) respondeu com a autorização para a

multiplicação dos estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada, sem qualquer pretensão ou mesmo qualificação para a pesquisa. A demanda, como mostram as análises da época, é satisfeita com a oferta do setor privado, até porque ela apresentava razoável poder aquisitivo.

Até início dos anos 80, o crescimento da matrícula no ensino superior deu-se de modo acelerado, podendo se identificar uma primeira onda de expansão. O crescimento foi retomado no final da década de 1990 quando ocorre uma segunda onda de expansão. Esses períodos de expansão foram marcados pelo crescimento do segmento privado de IES, definindo o padrão geral dessa expansão. É interessante observar que na expansão dos dois segmentos – o público e o privado – ambos cresciam sem qualquer envolvimento um com o outro. Conviviam, mas não interagiam. A atitude leniente dos governos militares (1964- 1985) que oportunizou a expansão do setor privado e pago, de fato permitia a defesa do caráter de elite do ensino público. No início da sua criação as instituições privadas de ensino não contavam com apoios ou subsídios governamentais. Sua sustentação dependia das mensalidades cobradas. Apenas mais tarde foi introduzida a figura social da instituição filantrópica no ensino superior que ganhava vantagens no tocante à isenção de encargos sociais e impostos em troca do oferecimento de bolsas para estudantes sem recursos.

A década de 1980 foi conhecida como a “década perdida” marcada pela instabilidade econômica e a inflação, impactando negativamente também na procura pelo ensino superior. O ano de 1985 foi marcado pela abertura democrática e o fim do regime militar. Com o objetivo de controlar a hiperinflação que assolava o país, neste período, foi elaborado um programa brasileiro de estabilização econômica: o Plano Real. Iniciado oficialmente em 1994, com a publicação da Medida Provisória nº 434, o Plano estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real.

Somente em 1994, com a criação do Plano Real, a economia tornou a se estabilizar e registrou o aumento do bem-estar geral da população acompanhado pela redução da desigualdade social. Assim, somados o aumento do nível de escolarização da população, o crescimento da matrícula no ensino médio e a estabilização da economia, obtém-se os elementos necessários para que tenha início a segunda onda de expansão do ensino superior no Brasil. Uma diferença fundamental, nesse momento, é a crescente demanda das classes de menor poder aquisitivo pelo acesso ao ensino superior.

O Brasil conta, atualmente, com 2.378 IES que apresentam grandes diferenças entre si. Apenas 278 destas são públicas, as demais (89%) são privadas. Essas IES estão divididas em 190 universidades, 52,4% públicas federais, estaduais e municipais; 126 centros universitários, 2.025 faculdades todas majoritariamente privados; e ainda 37 centros tecnológicos, todos públicos.

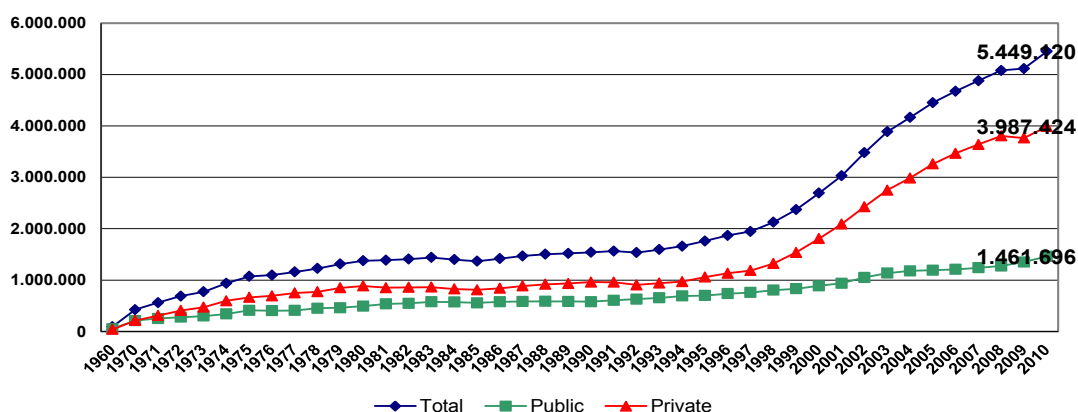
Tabela 1: Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa.

Administrative category	Institutions				
	General total	Universities	University Centers	Faculties	IF / CEFET
<b>Total</b>	2.378	190	126	2.025	37
<b>Public</b>	278	101	7	133	37
<b>Federal</b>	99	58	.	4	37
<b>State</b>	108	38	1	69	.
<b>Municipal</b>	71	5	6	60	.
<b>Private</b>	2.100	89	119	1.892	.

Fonte: INEP/MEC, 2010.

O crescimento da matrícula nos cursos de graduação presenciais por dependência administrativa, no período de 1960 a 2010, pode ser observado no gráfico abaixo. Na primeira fase da expansão observa-se que a matrícula, que em 1960 era de 93.000 estudantes, concentrava-se no setor público com 55,9% do total. Em 1970, a matrícula saltou para 425.478 estudantes. Desse total, 49% estavam no setor público. Já em 1975, a matrícula alcançou o número de 1.072.548 estudantes, com cerca de 62% das matrículas no setor privado.

Após um período de estagnação, que vai de 1975 a 1995, constata-se nova explosão da matrícula no setor privado que cresceu 70,6% contra 26,6% do setor público até o ano 2000. Entre os anos de 2000 e 2007, novamente o maior crescimento ocorreu no setor privado, que cresceu cerca de 100%. Em contraste, no mesmo período, o setor público cresceu apenas 40%.



Fonte: INEP/MEC

Gráfico 1: Evolução da matrícula por categoria administrativa

O Brasil não possui um sistema pós-secundário diversificado. A matrícula no ensino superior concentra-se na graduação em cursos presenciais (85%) de quatro

anos (ou mais) de duração. O restante da matrícula está dividida em cursos tecnológicos (de dois ou três anos) e cursos vocacionais de dois anos (sequenciais de formação específica). A educação à distancia em 2006, já contava com 4,4% da matrícula da graduação (207.206 estudantes) e em 2010, com 15% das matrículas (930.0179 estudantes).

Os últimos dados disponíveis revelam, em 2010, a existência de 5.449.120 matrículas no ensino de graduação, das quais 75% no setor privado. A distribuição da matrícula por tipo de instituição é a seguinte: em universidades: 2.809.974 matrículas (54,3%); em Centros Universitários: 741.631 e Institutos Tecnológicos 68.572 (14,5%); e em Faculdades 1.828.943 (31,2%) ( INEP/MEC 2011).

No ensino de pós-graduação estão registrados 173.408 estudantes, dos quais 108.820 no mestrado e 64.588 no doutorado. Formam-se por ano cerca de 40.000 mestres e 11.000 doutores (INEP/MEC, 2011). Ao contrário da graduação, a concentração das matrículas dá-se em IES públicas federais e estaduais.

Outra característica que distingue ambos os setores diz respeito ao turno das vagas oferecidas. As IES públicas concentram a oferta de vagas predominantemente no turno diurno, enquanto que nas IES privadas 70% das vagas são para os cursos noturnos.

Um aspecto relevante a ser considerado é o crescimento das vagas e a relação candidatos/vagas. No período 1998-2010 o número de vagas no setor público cresceu 116,4 % enquanto no setor privado o crescimento foi de 369,02%.

*Tabela 2: Número de vagas oferecidas, candidatos e ingressos em graduação presencial por categoria administrativa, 1998-2010.*

		1998	2000	2004	2008	2010
<b>Places</b>	Total	776.031	1.216.287	2.320.421	2.985.137	3.120.192
	Public	205.725	245.632	308.492	344.038	445.337
	Private	570.306	970.655	2.011.929	2.641.099	2.674.855
<b>Candidates</b>	Total	2.858.016	4.039.910	5.053.992	5.535.689	6.698.902
	Public	1.591.283	2.178.918	2.431.388	2.453.661	3.364.843
	Private	1.266.733	1.860.992	2.622.604	3.081.028	3.334.059
<b>Candidates/ Places</b>	Total	3,68	3,3	2,2	1,9	2,1
	Public	7,80	8,9	7,9	7,1	7,6
	Private	2,20	1,9	1,3	1,2	1,2
<b>Entrants</b>	Total	651.353	897.557	1.303.110	1.505.819	1.590.212
	Public	196.365	233.083	287.242	307.313	408.562
	Private	454.988	664.474	1.015.868	1.198.506	1.181.650
<b>Occupation Tax (Entrants/ places)</b>	Total	83,93%	73,79%	56,15%	50,44%	50,97%
	Public	95,45%	94,89%	93,11%	89,33%	91,74%
	Private	79,78%	68,45%	50,49%	45,38%	44,18%

Fonte: INEP/MEC

As razões para este crescimento da oferta são inúmeras, mas especialmente cabe destacar a estabilidade da economia, a partir de meados dos anos 90. O setor



publico federal retoma o crescimento das vagas a partir de 2007 com o programa Reuni, como veremos mais adiante.

Até o ano 2000, o crescimento das vagas no setor privado parecia consistente com o aumento da demanda. No entanto, em meio ao processo, começou a se dar um descolamento entre um e outro. No setor privado esta razão vem diminuindo sendo de apenas 1.2 candidatos por vaga em 2010. Também no setor público a razão candidato/vagas é decrescente desde 2000, mas alcançando em 2010, 7,6 candidatos por vaga. Aqui é preciso apontar para o crescimento constante da oferta de vagas, o que resulta num aumento crescente de vagas não preenchidas no setor privado, chegando em 2010 a 56% das vagas e 8, 26 % em IES públicas.

É bem verdade que o não preenchimento de vagas no setor privado, não indica imediatamente crise na instituição atingida, pois uma parte do número de vagas funciona, de um modo geral, como reserva estratégica para o caso de acirramento da concorrência. A sustentação financeira da IES pode estar assegurada com o preenchimento de número menor de vagas. De qualquer modo, os dados recentes são alarmantes até mesmo para os mais otimistas. A situação atual traz à tona o fato de que está havendo um descompasso entre as condições de realização do ensino superior, maior acesso e inclusão, e a capacidade socioeconômica dos candidatos.

Além do problema do acesso e do preenchimento das vagas, outro problema complexo é a oferta de cursos no ensino superior. É preciso ressaltar que no Brasil as profissões são regulamentadas pelos Conselhos Profissionais. No caso da medicina e do direito para exercer a profissão é preciso realizar o exame da ordem profissional. Porém o curso de direito, como os demais que se enquadram na categoria de Ciências Sociais Aplicadas, são de menor custo e podem ser classificados como “genéricos”. Com um diploma desta área é possível trabalhar em distintos empregos, como gerencias, recursos humanos, etc. A tabela abaixo mostra o crescimento e a concentração de cursos nesta área.

*Tabela 3: Total de matrículas na graduação presencial por grande área de curso e crescimento no período (2000-2010).*

	2000	2010	Crescimento (%)
Total	2.694.245	5.449.120	102,25%
Education	584.664	923.510	57,96%
Humanities and Arts	88.559	141.684	59,99%
Applied Social Sciences	1.122.142	2.292.437	104,29%
Ciências, Matemática e Computação	233.726	387.024	65,59%
Engenharia, Produção e Construção	234.497	619.946	164,37%
Agricultura e Veterinária	63.260	142.882	125,86%
Saúde e Bem-Estar Social	323.196	818.750	153,33%
Serviços	44.201	106.903	141,86%

Fonte: INEP/MEC.

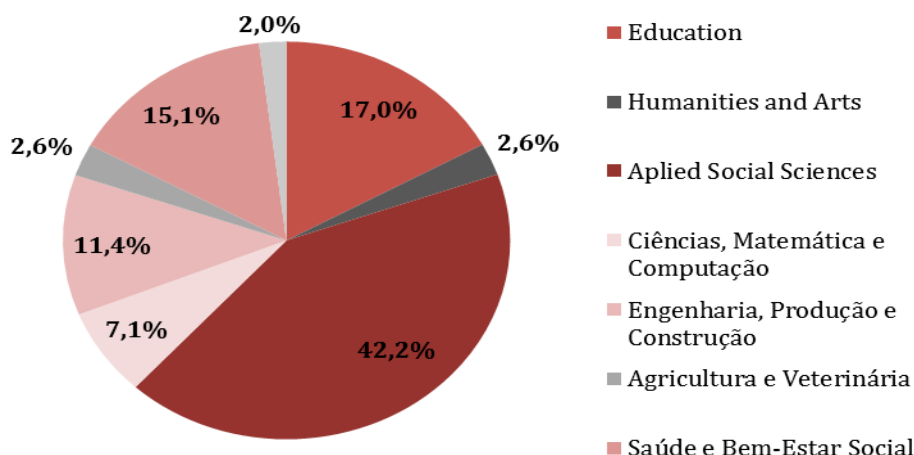
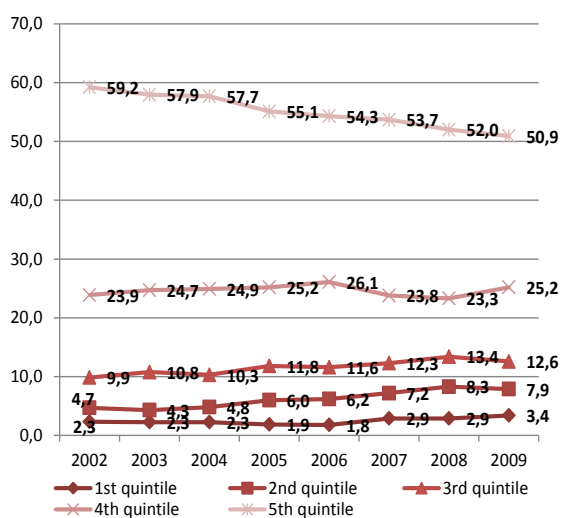


Gráfico 2: Participação de cada grande área no total de matrículas na graduação presencial (2010).

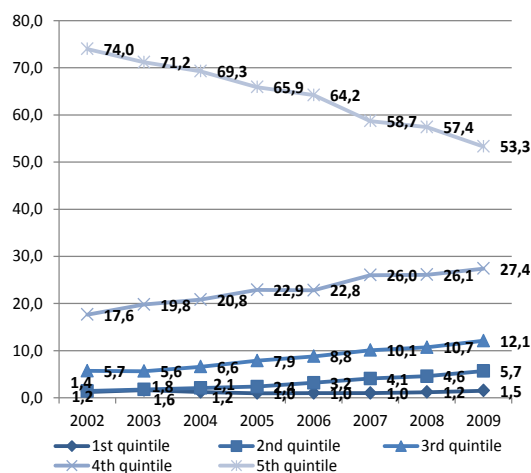
Esses dados revelam uma particularidade do Brasil quando comparado a outros países emergentes. É muito baixo o percentual da matrícula nas carreiras tecnológicas e de engenharias.

A expansão do sistema de ensino superior no Brasil no tocante à questão da democratização do acesso aponta para um outro problema. Os dados relativos à expansão da matrícula no nível superior revelam que essa expansão trouxe algumas mudanças na composição social dos estudantes. Tomando-se como indicador a renda familiar dos alunos, entre os matriculados no ensino superior público e privado, como indica o gráfico abaixo, os dados mostram que não há diferença significativa entre um setor e outro. Mais de 50 % dos estudantes são do ultimo quintil, ou seja, oriundos das classes abastadas.

### Público



### Privado



Fonte: PNAD/IBGE, 2009

*Gráfico 3: Estudantes que frequentam o Ensino Superior por categoria administrativa e quintos de renda familiar*

Os dados mostram que está havendo um crescimento, ainda que pequeno, da presença de alunos de baixa renda em ambos os setores de ensino, seja público como privado, especialmente a partir de 2005, quando começam a ser implantados programas de inclusão social nas IES. Comparando-se os dados entre 2002 e 2009, constata-se uma maior presença de alunos dos quintis mais baixos no setor público, mas especialmente no setor privado, resultado do Programa ProUni, apresentado mais adiante.

Os dados da tabela abaixo, apontam para a acentuada diferença étnico-racial entre os estudantes que frequentam o ensino superior. Mais da metade (62,6%) dos estudantes brancos de 18 a 24 anos estão no ensino superior, em contraponto apenas 28,2% dos estudantes negros, desta faixa etária, estão neste nível de ensino. Evidencia-se também um atraso série-idade da população não branca, onde metade ainda está no ensino médio e um percentual significativo (18,2%) ainda frequentando a educação básica.

*Tabela 4: Estudantes de 18 a 24 anos por de nível de ensino frequentado e por cor ou raça, 2009.*

Race	Students age 18-24				
	Total	Distribution by level of education (%)			
		Primary Education (7-14)	Secondary Education (15-17)	Preparatory Courses for Entrance Examination	Higher Education
White	3.696.385	6,4%	27,6%	2,8%	62,6%
Pardo	2.825.849	18,5%	46,9%	1,9%	31,8%
Black	416.773	18,2%	50,1%	2,5%	28,2%

Fonte: PNAD/IBGE, 2009.

Nesse sentido, a expansão recente revela que o acesso à educação superior ainda se mostra bastante concentrado nos jovens das camadas de faixas de renda alta e média e brancos, revelando o ainda o baixo significado da expansão como processo de democratização.

Conclui-se este item, chamando atenção para o fato de que o alto grau de exclusão escolar no ensino superior tem a ver com a própria estrutura e organização desse nível. As instituições públicas são gratuitas e disputadas por grandes quantidades de candidatos. A organização da oferta do ensino nas IES particulares, por sua vez, sempre levou em conta as necessidades de uma clientela que dependia do próprio sustento para se manter no ensino superior. Entretanto, o impedimento para um maior acesso dos estudantes de baixa renda era o valor das mensalidades cobradas. O estatuto da filantropia que propiciava bolsas e auxílios de várias ordens teve papel importante, porém limitado na democratização do acesso ao ensino superior.

A questão que vem sendo debatida, por pesquisadores e gestores de políticas públicas é como enfrentar o desafio da ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente para jovens excluídos do processo vigente. É importante ressaltar, como mencionado por Fernandes (1991, p. 49), que “as diferenças são compatíveis com as democracias, aparecendo mesmo como uma das suas condições de existência.

As desigualdades, ao contrário, são sinal de que a democracia formal não é acompanhada da democracia real”.

### **3. As Novas Políticas de Inclusão Social no Ensino Superior: desafios recorrentes**

Entre os estudiosos, há consenso em torno da afirmação de que a desigualdade só será reduzida através de políticas públicas efetivas no que diz respeito a serviços sociais fundamentais, como educação, saúde, saneamento, habitação etc. e de políticas compensatórias que distribuam renda (como o bolsa família) (LUNA e KLEIN, 2009). Também Schwartzman (2007, p.6) ressalta que “as profundas diferenças sociais que existem no Brasil justificam a adoção de políticas de inclusão social que estimulem o interesse e o acesso ao ensino superior de pessoas, grupos, setores sociais e habitantes de regiões aonde o ensino superior é menos acessível”.

A garantia de acesso à educação superior precisa se fundamentar, portanto, a partir de uma equitativa igualdade de oportunidades a todos os membros da população que desejam e tenham condições de cursar este nível de ensino. Cabe questionar se as políticas de inclusão social no ensino superior, no Brasil, podem ser consideradas políticas de redistribuição de oportunidades.

Segundo McCowan (2007), o sistema educacional opera de forma equitativa quando garante que todos tenham oportunidades adequadas, sem quaisquer tipos de discriminação socioeconômica e racial. A equidade, como uma justa igualdade de oportunidades, ocorre quando os cidadãos têm acesso equitativo aos bens escassos e limitados da vida. Quando não há condições de oferecer esses bens a todos os indivíduos que assim o desejam, é necessária a criação de políticas sociais para amenizar tais carências e que atendam aos menos privilegiados. Entende-se por políticas de inclusão social no ensino superior, políticas extraordinárias voltadas à ampliação das oportunidades de ingresso de candidatos discriminados por renda, raça ou sexo.

#### *- as políticas afirmativas*

Hoje existem diferentes modelos de políticas afirmativas (PA): cotas raciais, cotas sociais para alunos oriundos de escolas públicas e o modelo de acréscimo de bônus. Até 2010, 88 IES haviam implantado ações afirmativas em seus processos seletivos. Destas, 45 são estaduais, 33 federais e 5 são municipais<sup>6</sup>. Com relação às IES federais constata-se que 28 universidades já possuem PA em seus processos seletivos, das quais, 24 adotaram o sistema de cotas e 4 adotaram o sistema de acréscimo de bônus. No caso das cotas sociais e raciais, há reserva de 10 a 50% das vagas a todos que frequentaram o ensino médio em escola pública e que se autodeclararam pretos/pardos ou indígenas.

A modalidade de acréscimo de bônus no vestibular também é adotada pelas IES paulistas. Na Universidade de Campinas, todos os candidatos que estudaram em escola pública no ensino médio recebem 30 pontos de acréscimo na nota final do vestibular e mais 10 pontos se se autodeclararem pretos ou pardos (PEDROSA et al, 2006). A Universidade de São Paulo utiliza o sistema de pontuação, na qual um fator de acréscimo de 3% é aplicado às notas da fase 1 e 2 do processo de seleção, apenas para alunos da rede pública (INCLUSP, 2006).

---

<sup>6</sup> Não há informações precisas sobre a existência de políticas afirmativas, nos modelos acima apresentados, em IES privadas.

As políticas afirmativas são políticas que visam maior diversidade e inclusão social (PINEZI, 2011) ocupando, no entanto, as vagas já existentes. Uma consequência da política de cotas é o redirecionamento dos candidatos que disputariam as vagas por mérito, para outras IES, com grande probabilidade, destas serem privadas.

- o Programa Universidade para Todos/ProUni

O Programa Universidade para Todos/ProUni é um projeto do governo federal que tem como objetivo a concessão de vagas para estudantes de baixa renda em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Em contrapartida, as IES que receberem alunos beneficiados pelo Programa terão isenção de alguns tributos. O programa foi regulamentado por meio de Medida Provisória nº 213/2004 em 2004, e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

O Programa prevê a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (de 50% e 25%), para cursos de graduação tradicionais (duração de quatro anos) e sequenciais de formação específica (dois anos). Desde 2007, possibilita, também, aos bolsistas parciais que recorram ao financiamento do valor restante das mensalidades através do Financiamento Estudantil (FIES) da Caixa Econômica Federal.

Para um candidato ser contemplado pela bolsa integral<sup>7</sup>, a renda familiar (*per capita*) não pode ser superior a 1,5 salário mínimo (R\$ 622,50); quanto a bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda *per capita* familiar de até três salários mínimos (R\$ 1.245,00). Também é necessário que o candidato tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

Outra inovação deste programa é que o candidato é selecionado por sua pontuação no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. O cadastramento do candidato ocorre exclusivamente pela internet, podendo fazer a escolha de até 3 cursos na ordem de sua preferência na mesma instituição ou em instituições diferentes, credenciadas pelo MEC. A seleção dos bolsistas é realizada em duas etapas. Até 2008, exigia-se que o candidato tivesse obtido, no mínimo, 45 pontos na média entre as duas partes da prova (objetiva e redação) num total de 100 pontos cada. A partir de 2009, com as reformulações do Exame, passa a ser exigido o mínimo de 400 pontos (num total de 1.000) na média das 5 notas obtidas nas provas do ENEM<sup>8</sup> (ANHAIA, 2010). Cabe ressaltar que, quanto maior a nota obtida, maiores as chances de o candidato escolher o curso e a instituição em que irá estudar. A segunda etapa é realizada pelas próprias instituições que definem a lista final dos selecionados a partir dos nomes enviados pelo MEC (MEC, Revista do ProUni, 2008).

Desde sua criação até 2011, o ProUni ofertou 1.128.718 bolsas, das quais 748.788 foram ocupadas. Cerca de 70% são bolsistas integrais. Atualmente, 3.664 pessoas com deficiência e 6.587 professores da escola básica pública vem sendo também beneficiados pelo Programa. Quanto à modalidade de ensino, a maioria encontra-se matriculada em cursos presenciais (MEC/ProUni, 2011).

---

<sup>7</sup> O Ministério da Educação colocou bolsas de permanência de R\$ 300,00 à disposição de 2,5 mil beneficiários do ProUni, aqueles que passam mais tempo em aula e por isso não podem trabalhar. O objetivo é ajudar a pagar despesas educacionais e incentivá-los a se dedicar e concluir o curso (MEC, 2008).

<sup>8</sup> As provas são: (a) linguagens, códigos e suas tecnologias; (b) ciências humanas e suas tecnologias; (c) ciências da natureza e suas tecnologias; (d) matemática e suas tecnologias; e (e) redação.

*- O programa REUNI*

A principal política governamental para o ensino superior, instituída em 2007, foi o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão para as Universidades Federais (Reuni). Seu objetivo era a expansão do acesso e a ampliação das matrículas nas instituições públicas, a partir de um melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. O Programa também tem como meta a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de 18 alunos de graduação em cursos presenciais por professor ao final de cinco anos. As despesas são financiadas com as dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação. Até 2012 está previsto um investimento de R\$ 2,4 bilhões de reais (ANDIFES, 2010).

A expansão recente das universidades federais brasileiras e de reestruturação da infraestrutura contou com a adesão da totalidade das 54 instituições federais de ensino superior. Implicou na criação de dez novas universidades federais em todas as regiões e na criação e consolidação de 49 campi universitários. Com relação à oferta de vagas, entre o ano de 2006 e 2010, foram criadas 77.279 novas vagas e 1.035 novos cursos de graduação presencial (ANDIFES, 2010). Outros aspectos a destacar são a preocupação com a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e a reestruturação acadêmico-curricular, empreendidas por 85% das IES que aderiram ao REUNI. Como se pode observar, esse é um Programa que atinge apenas as universidades federais e trata prioritariamente de expansão da matrícula e criação de novos cursos de graduação.

No tocante ao tema da inovação, o REUNI deixa a cada universidade estipular medidas concretas nesse campo ou não. Seu impacto é, portanto, difuso e aleatório.

Além disso, os resultados gerais do programa em termos de expansão de matrículas e ganhos de eficiência têm sido criticados.

Os investimentos públicos nas IFES cresceram de 9,6 bilhões de reais em 2003 para 23,6 bilhões em 2011. Esse investimento serviu para um aumento expressivo do número de IES públicas, sobretudo universitárias e para um crescimento do número de vagas e matrículas iniciais nessas instituições. Não garantiu, até agora, no entanto, uma redução expressiva da evasão e um aumento de eficiência geral do segmento.

Assim, não se pode desconhecer que essa forte onda de expansão no setor público e no segmento privado não mudou de modo categórico a taxa líquida de matrícula no ensino superior brasileiro para jovens com idade entre 18 e 24 anos. Ela continua em torno de 14%, bem abaixo da taxa de países da região com níveis de desenvolvimento inferiores ao do Brasil. Mais ainda, nota-se uma redução na taxa de crescimento geral da matrícula em instituições universitárias onde a dominância é de instituições públicas. De 1995 a 2005, a taxa média de crescimento da matrícula foi de 11% ao ano. A partir de 2005, o crescimento tem sido de somente 0,2% ao ano. Esse novo cenário ameaça os esforços correntes com vistas à expansão e compromete as políticas de inclusão social.

#### 4. Considerações finais: desafios a serem enfrentados

Dois aspectos parecem fundamentais na discussão sobre como encaminhar a superação dos gargalos estruturais à expansão do ensino superior com efetiva inclusão social.

Em primeiro lugar, é preciso atacar os problemas do ensino médio no Brasil. A queda do ritmo de crescimento no ensino superior apontada acima mostra que há uma redução potencial da demanda e isto está claramente vinculado aos constrangimentos impostos pelo mau desempenho do ensino médio. O acesso ao ensino fundamental está praticamente universalizado (98%), mas ainda não se conseguiu que todas as crianças concluíssem os oito anos de escolaridade obrigatória. A taxa de conclusão no ensino fundamental é muito baixa. Em 2009, para a 4ª série, a taxa de conclusão era de 87,6% e reduzia-se para 63,4% na 8ª série com jovens até 16 anos. No ensino médio, a taxa de conclusão era de 66,6% para jovens até 19 anos (MEC/INEP, 2010). Essa realidade é um dos maiores gargalos da educação brasileira. Outro dado relevante é a concentração da matrícula no ensino fundamental, de 87,2%, e no médio de 88,1%, na rede pública, enquanto no ensino superior a relação se inverte, com uma matrícula em torno de 75% na rede privada (PNAD/IBGE, 2010; MEC/INEP 2010).

Essa realidade tem consequências nefastas para a maioria dos jovens, pois implica em dupla discriminação no acesso ao nível superior de ensino: estudantes provenientes das escolas públicas, em função da baixa qualidade de ensino recebido, não conseguem ingresso nas universidades públicas via vestibular, devido a alta competição, e o acesso em universidades privadas é inviável devido à impossibilidade de pagarem as mensalidades. A pressão por vagas no nível superior proveniente das camadas de renda inferiores, não tem sido atendida. Sem uma educação de nível médio adequada para competir com sucesso por uma vaga no setor público e sem meios para pagar as mensalidades exigidas no setor privado, esses grupos tem grande probabilidade de permanecerem excluídos do acesso.

Em segundo lugar, é fundamental rever a equação geral de financiamento do ensino superior de modo a assegurar condições amplas e sustentáveis de estudos para contingentes sempre maiores de populações de baixa renda.

A expansão do ensino superior nas décadas 1960 e 1970 deu-se pela opção política de expansão pela via privada, considerada como ótima solução. O acesso ao ensino superior pressionado pela demanda da época deu-se por uma oferta rápida de vagas no setor privado; a demanda aceitou essa opção pois tinha poder de compra (classes médias em ascensão). O setor público manteve as IES públicas gratuitas com a finalidade de formar elites profissionais (médicos, advogados, engenheiros) e investiu na Pós Graduação e pesquisa. Assim, o resultado dessa política de investimento é que o Estado preservou a lógica do financiamento à instituição – ensino público gratuito e de qualidade. Mas para quem e para quantos?

O que mudou das décadas de 1960/1970 para cá, década de 2000? Sobretudo o surgimento de uma “nova demanda” oriunda das classes baixas, sem poder de compra e duplamente penalizada. O ensino superior público continua financiando as instituições (prioritariamente) e a expansão na graduação segue contida; concentra a maior parte dos programas de pós graduação e a pesquisa de qualidade; o custo do aluno público é altíssimo, em torno de 10 mil dólares (OCDE (2007).

A “nova demanda” oriunda das classes baixas, que frequentou escolas públicas no nível básico (fundamental e médio) de baixa qualidade (como amplamente difundido), tem enormes dificuldades em ultrapassar as difíceis barreiras

competitivas no setor público – o vestibular. Por outro, em função de suas condições econômicas não tem condições de arcar com os custos de inscrição de vestibular e/ou matrícula e mensalidade(s) no setor privado .

Isso remete a tese da exclusividade quando se analisa a questão do financiamento da perspectiva do aluno, e não da instituição: porque cerca de um milhão de estudantes tem o privilégio de estudar em IES públicas, gratuitas e de qualidade e cerca de 4 milhões de estudantes precisam pagar pelo seu estudo? E na maioria das vezes em IES privadas de baixa qualidade?

Uma alternativa que deve ser debatida é o investimento no aluno, através de bolsas ou outras formas viáveis de financiamento ao aluno. Outro aspecto importante para atender a nova demanda é intensificar a diversificação da oferta do ensino superior, não apenas a tradicional oferta de bacharelado e licenciatura, mas também investir em cursos tecnológicos, vocacionais, de curta duração, atendendo demandas imediatas e necessárias do mercado de trabalho. Sem dúvida, as políticas de inclusão social atuais: Afirmativas( cotas, bonus), ProUni, e Reuni, tem o seu valor e cumprem uma função importante; mas não são suficientes para a virada da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil.

#### Referências

Amaral, N. C. (2003). **Financiamento da educação superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez Editora; Piracicaba: Editora UNIMEP.

ANDIFES/Associação Nacional dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior. **Relatório de Acompanhamento do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais ( REUNI)**. Brasília, 2010.

FERNANDES, A.T. **Formas e mecanismos de exclusão social**. 1991. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3031.pdf> (acessado em 12/02/2012)

FIES-MEC. Financiamento Estudantil/ Ministério da Educação (2009). **Financiamento Estudantil**. Ministério da Educação. Disponível em <http://www3.caixa.gov.br/fies/default.asp>; <http://portal.mec.gov.br/sesu>

INCLUSP (2006). Programa de Inclusão Social da USP – aprovado pelo Conselho Universitário em 23 de maio de 2006. São Paulo: maio/2006. Disponível em: [http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp\\_06-06.doc](http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp_06-06.doc).

IESALC-UNESCO. Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean/United Nation Educational, Scientific, and Cultural Organization. (2008). *Trends on Higher Education in Latin America*. Caracas, Venezuela: IESALC/UNESCO. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

IBGE-PNAD- Síntese dos Indicadores 2009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/> (acessado em 09/04/2012)

INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Ministério da Educação. *Censo da Educação Superior (2010)*. Brasília: INEP/Ministério da Educação. outubro de 2011. Acessado em 10 de março de 2012, <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior>.



LUNA, F.V; KLEIN, H.S. Desigualdade e indicadores sociais no Brasil. in: SCHWARTZMAN, Felipe F. *et al* (Org.). **O Sociólogo e as Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 97-115.

MCCOWAN, Tristan. Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. In: **Higher Education: An international journal of Higher Education and educational planning**. New York: Publish Springer, 53(5) p. 579-598, 2007.

MEC. **Revista ProUni**. Brasília: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: [HTTP://portal.mec.gov.br/prouni/](http://portal.mec.gov.br/prouni/).

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior** – Divulgação dos Principais Resultados do Censo da Educação Superior 2010. Disponível em [http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset\\_publisher/6AhJ/content/sinopse-estatistica-e-microdados-do-censo-da-educacao-superior-2010](http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/sinopse-estatistica-e-microdados-do-censo-da-educacao-superior-2010) (acessado em 09/04/2012)

NEVES, C.E.B. A estrutura do Ensino Superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Org.) **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

NEVES, C. E. B; Using Social Inclusion Policies to Enhance Access and Equity in Brazil's Higher Education. In: KNIGHT, J. (Ed.); *Financing Access and Equity in Higher Education*. Rotterdam/Taipei: Sense Publishers, 2009., p. 169-188.

NEVES, C. E. B. ; MORCHE, B. ; ANHAIA, B. C. **Educação Superior no Brasil: acesso, equidade e políticas de inclusão social**. Asociación Latino Americana de Sociología/ALAS, *Controversias y Concurrencias Latino-americanas*, v. 4, p. 123-140, 2011.

NUNES, E. **Desafio estratégico da política pública: O ensino superior brasileiro**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, Universidade Cândido Mendes, 2007. Acessado em 15 de junho de 2008 em <http://www.observatoriouniversitario.org.br/principal.htm>.

OECD. Organization for Educational and Cooperative Development. **Education at a glance: OECD indicators 2004**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2007.

PEDROSA, R.; DACHS, J.N.; MAIA, R.; ANDRADE, C. **Educational and socioeconomic background of undergraduates and academic performance: consequences for affirmative action programs at a Brazilian research university**. Presented at IMHE/OECD General Conference, Paris, 2006.

PINEZI, A.K., ZIMMERMAN, A., SILVA, J. **Políticas de Inclusão na UFABC: Expectativas e Resultados**. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, UFBA, 2011.

PROUNI-MEC. Programa Universidade para Todos/Ministério da Educação. **Programa Universidade para Todos**. Ministério da Educação, 2007, 2008 e 2009. Acessado em: <http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/>.

RANIERI, N.B.S. (2000). **Educação superior, direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases** (*Lei n. 9.394/96*). São Paulo: EDUSP /Editora da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN J. (2002). O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil. In M. S. A. Soares (Ed.) **A educação superior no Brasil**. Brasília: Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Acessado em 15.03.2012  
[www.iea.usp.br/observatorios/educacao](http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao).

SCHWARTZMAN, S. **Por uma nova política de educação superior para o Brasil**. 2007.  
Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page\\_id=595&lang=pt-br](http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=595&lang=pt-br) (acessado em 15/03/2012)