

Democratização e desigualdades na educação superior: o caso do Brasil

Resumen

En los gobiernos de carácter neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y de centroizquierda de Luis Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff, el sector privado fue protagonista del gran aumento en el número de vacantes y matrículas en la educación superior. A esta característica se asoció la implementación de programas para ampliar la oferta de vacantes por el sector público y promover cambios en la composición social y étnico-racial de los estudiantes. De este modo, se incorporó a esa enseñanza un público social y económicamente diferenciado y estudiantes ya integrados en el mercado de trabajo, así como se amplió la interiorización y regionalización de la oferta de la educación superior pública. En este artículo se discuten los efectos de esas políticas para la reducción de las desigualdades sociales de la educación superior brasileña.

Después de una breve caracterización del sistema educativo y de su relación con la expansión de la educación superior en el período reciente, se presentarán las principales políticas públicas implementadas para promover la democratización y la inclusión social, analizando si y cómo ellas contribuyeron a la reducción de las desigualdades sociales.

Palabras clave: Democratización, Desigualdad, Inclusión social, Educación superior.

Abstract

In the neoliberal governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and center-left governments of Luis Ignacio Lula da Silva and Dilma Rousseff, the private sector was the protagonist of the great increase in the number of vacancies and enrollments in higher education. This feature has been associated with the implementation of programs to expand the supply of vacancies by the public sector and promote changes in the social and ethnic-racial composition of students. In this way, a socially and economically differentiated public and students already integrated into the labor market were incorporated into this education, as well as the internalization and regionalization of the public higher education offer. This article discusses the effects of these policies for the reduction of social inequalities in Brazilian higher education.

After a brief characterization of the educational system and its relationship with the expansion of higher education in the recent period, the main public policies implemented to promote democratization and social inclusion will be presented, analyzing if and how they contributed to the reduction of social inequalities.

Keywords: Democratization, Inequality, Social inclusion, Higher education

Resumo

Nos governos de caráter neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de centro-esquerda de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o setor privado foi protagonista do grande aumento verificado no número de vagas e matrículas na educação superior. A esta característica foi associada a implementação de programas visando ampliar a oferta de vagas pelo setor público e promover mudanças na composição social e étnico-racial dos estudantes. Desse modo, foi incorporado a esse ensino um público social e economicamente diferenciado e estudantes já integrados no mercado de trabalho, bem como foi ampliada a interiorização e regionalização da oferta da educação superior pública. Neste artigo são discutidos efeitos

dessas políticas para a redução das desigualdades sociais da educação superior brasileira.

Após breve caracterização do sistema educacional e da sua relação com a expansão da educação superior no período recente, serão apresentadas as principais políticas públicas implementadas para promover a democratização e a inclusão social, analisando se e como elas contribuíram para a redução das desigualdades sociais. As considerações finais sintetizam o que foi discutido.

Palavras chave: Democratização, Desigualdade, Inclusão social, Educação superior.

Desigualdades, democratização e inclusão social na educação superior

Para Rosanvallon (2015), apesar do muito que se fala sobre as desigualdades, pouco foi efetivamente feito para reduzi-las ou eliminá-las, indicando terem as sociedades se tornado tolerantes a elas. Segundo o autor, a compreensão sobre o fenômeno, antes restrito às categorias sociais, como ricos e pobres ou patrões e empregados, mudou de natureza no correr do tempo. Resulta agora tanto de situações individuais, como de condições sociais que se reproduzem.

Nessa direção, o autor percebe o movimento das sociedades contemporâneas como da passagem de um individualismo de universalidade, indissociável da ideia de igualdade e do reconhecimento de similaridade entre os homens, para um individualismo de singularidade, que consiste na generalização das distinções individuais. Esta singularidade só pode existir numa democracia de reconhecimento, sendo a discriminação uma das mais evidentes expressões do não reconhecimento, porque opera como “*una negación cruzada de similaridad (o de generalidad) y de singularidad*” (Rosanvallon, 2015:320)¹. Ao mesmo tempo em que nega ao indivíduo a qualidade de pessoa comum, a discriminação atribui a ele uma categoria

de singularidade que o deprecia, fazendo com que a pessoa discriminada se torne excluída tanto da sociedade dos semelhantes quanto da sociedade das singularidades.

Quando guiada pelo princípio do bem público, com base na equidade, solidariedade e inclusão e como direito social e dever do Estado, esse reconhecimento é efetivado na educação. Como afirma Dias Sobrinho (2010: 1225), é “a partir desse princípio [bem público] que faz sentido falar de democratização do acesso e garantia de permanência dos estudantes em cursos superiores com qualidade científica e social”, tendo o Estado o dever de assegurar sua oferta. A concretização deste princípio exige a realização da educação em condições de qualidade e de permanência para todos, sem o que ela se torna uma “democratização excludente” (Idem, 2013: 120).

Nesse sentido, a simples expansão de vagas e matrículas na educação superior resulta em sistemas massificados, nos quais persistem desigualdades de acesso e participação resultantes da oferta pública e privada, das diferenciações institucionais, e do prestígio desigual entre campos de estudos. De acordo com Dubet (2015), um sistema apenas massificado dá acesso a oportunidades ocupacionais diferenciadas, em razão da distinção entre os diplomas, que leva à dis-

tinção entre oportunidades de emprego e salários. Ao proporcionar oportunidades educacionais desiguais, a massificação aumenta e reproduz as desigualdades.

Ela amplia o ingresso de estudantes e reduz as desigualdades no acesso, mas é uma redução que se dá em níveis muito desiguais e que acentua as desigualdades internas ao sistema. Os estudantes se orientam para as graduações de maior ou menor prestígio e mais ou menos rentáveis de acordo com o nível de seus recursos financeiros, local de residência, competências acadêmicas, capital cultural e a estrutura do sistema educativo. A democratização na educação superior exige, assim, considerar as categorias sociais beneficiadas pela expansão e os efeitos produzidos sobre as desigualdades internas desse sistema.

A ênfase sobre as desigualdades apontada no discurso contemporâneo, fez da inclusão social tema presente tanto no campo das políticas quanto nos debates acadêmicos. No campo acadêmico, o foco tem sido posto sobre o conceito de exclusão social, em perspectiva mais de polêmica do que de consenso em relação às ações destinadas a eliminar as causas do fenômeno e promover a inclusão.

Característica central da polêmica se localiza na imprecisão com que o conceito tem sido utilizado. Ele pode se referir a processos de degradação das relações no mundo trabalho, à ausência dos direitos sociais ou políticos ou, ainda, resulta da incapacidade do Estado para oferecer serviços públicos de forma homogênea. O termo é usado também para se referir a condições decorrentes da redução de postos de trabalho, bem como tem sido sobreposto ao conceito de pobreza, caracterizando situações de privação e sinalizando para uma noção difusa de vulnerabilidade e carência, sendo ainda aplicado aos atores sociais, descritos como “excluídos”.

Autores como Castel (2004), Buchardt *et al.* (2002), e Martins (1997) consideram, por isso, que o conceito não aporta contribuição efetiva ao debate acadêmico. Para Martins, por exemplo, a exclusão resulta das contradições da sociedade capitalista, a mesma sociedade que exclui e que vai incluir e integrar, afirmando ser “próprio dessa lógica de exclusão, a inclusão. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica” (1997:32).

O debate evoluiu para a retomada da relação entre pobreza, exclusão social e seus limites, resultando essa nova exclusão da ampliação de parcelas da população em situação de vulnerabilidade social, abarcando também as esferas cultural, econômica e política. Segundo Peixoto, as fontes de geração da exclusão seriam “o desemprego e a precarização das formas de inserção do cidadão no mercado de trabalho, tendo como subprodutos o aumento da violência urbana e a vulnerabilidade juvenil, intensificadas pela maior flexibilidade ocupacional e dos níveis de renda” (2011:258-259). Desse ponto de vista, portanto, o debate em torno do tema persiste sendo objeto de questionamentos.

No campo das políticas, governantes têm sido estimulados a construir nações inclusivas que respeitem as diferenças. Em diversas conferências internacionais² tem sido ressaltado o respeito às identidades culturais, étnicas, religiosas e linguísticas e o combate a discriminação, tendo sido publicadas declarações de princípios subscritas por grande número de países. Nesses documentos foram formalizados planos para atender às necessidades de aprendizagem, por meio de estratégias de mobilização social, alianças e parcerias e para o combate à discriminação.

Nesse contexto destaca-se a Declaração Mundial Sobre Educação Superior no Século XXI (UNESCO, 1998) resultante da Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris em 1998. Seus signatários comprometeram-se, entre outros aspectos, a promover a justiça social na educação superior e a universalizar e democratizar seu acesso com políticas de inclusão social. Propósitos similares foram inscritos posteriormente, no Comunicado publicado ao final da Conferência Mundial sobre Educação Superior de 2009 (UNESCO, 2009), no qual foi acentuada a importância de concretizar as metas da igualdade, relevância e qualidade da educação superior, e ressaltado que a igualdade não pode se restringir ao acesso, devendo incluir a conclusão dos cursos assegurada por meio de concessão de auxílio financeiro e educacional ao estudante proveniente de regiões pobres e/ou marginalizadas.

Nessa perspectiva, diversos sistemas nacionais de educação vêm implementando medidas destinadas a promover a inclusão social na educação superior, introduzindo-se novos procedimentos de seleção e

permanência. Entre esses procedimentos destacam-se gratuidade ou financiamento dos estudos, alterações nas formas de seleção, sistemas de bolsas e auxílios, e implementação de políticas de ações afirmativas³. O caso brasileiro apresentado a seguir exemplifica essas iniciativas.

Expansão da educação superior brasileira

A partir da segunda metade da década de 1990, as políticas para a educação superior dos governos de FHC, Lula e Dilma se notabilizaram pela expansão de instituições, matrículas e cursos, incentivo à oferta pública de educação a distância, diversificação institucional, e extensão de instituições públicas para todas as regiões geográficas do país. Entre 1995 e 2015 o número de instituições aumentou 164%, totalizando 2,364 em 2015, enquanto as matrículas cresceram 356%, atingindo 8,027,297. As universidades, embora responsáveis por 53% das matrículas, representavam apenas 8% do total de instituições⁴.

Nesse período, enquanto o crescimento do número das instituições públicas foi de 40%, as particulares aumentaram 202%, sendo a diferença ainda mais significativa nas matrículas, cuja expansão foi de 151%, no setor público, e de 474% no privado. Assim, em 2015, eram privadas 88% das instituições e 76% das matrículas.

A despeito da expansão, as taxas de matrícula ainda são insuficientes em comparação com países em condições similares de desenvolvimento. A evolução dessas taxas entre 2002 e 2014 é mostrada na tabela 1.

Tabela 1 – Evolução das taxas de matrículas na educação superior; 2002 e 2014.

	2002	2012	2014
Taxa bruta	16.60	28.70	34.6
Taxa líquida	9.80	15.10	18.1

Fonte: IBGE e INEP

Considerando a classificação de Trow (2005), o percentual da população de 18 a 24 anos no ensino superior foi pouco superior aos 15% que definem o limite

entre ensino de elite e de massa. No Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010, foi estabelecida meta de elevação das taxas bruta e líquida para 50% e 33% respectivamente. Como não foi atingida nesse intervalo, a meta foi reafirmada no PNE 2014-2024, sendo definido ainda que 40% de matrículas devem ser oferecidas pelo setor público, setor este que, em 2013, era responsável por 26% do total. A concretização dessas metas representa, portanto, um desafio para a destinação de recursos financeiros e a definição de políticas para a educação superior.

O protagonismo do ensino superior privado frente ao seu correspondente público, demanda a consideração de duas características: mercantilização e trabalho docente. No decorrer do processo de expansão, o setor privado foi sendo progressivamente dominado pela oferta da educação como mercadoria, nos termos dos acordos da Organização Mundial do Comércio. A partir da primeira década do século XXI, o capitalismo acadêmico brasileiro se tornou mais complexo e explícito, com aquisição e fusão de instituições, instituições brasileiras associadas a outras do exterior para a oferta de ensino no país, instituições brasileiras atuando em outros países, e instituições abrindo capital nas bolsas de valores.

Nessas circunstâncias, o segmento privado mercantil que, em 2000, era responsável por 12% do total de matrículas e por 18.5% das matrículas privadas, atingiu 40.5% do total e 54% das matrículas privadas em 2014 (Nunes *et al.*, 2016). Essa oferta se concentra em quatro grupos educacionais, responsáveis, em 2016, por 34% das matrículas privadas. As instituições mercantis atuam em cursos de caráter predominantemente instrumental e de menor prestígio social, o que as distingue tanto do setor público quanto do restante do privado, em especial em relação às universidades católicas.

O trabalho docente é outro elemento a ser considerado, pois formação dos docentes e o regime de trabalho no setor privado se distingue bastante do público. Segundo o Censo da Educação Superior (INEP, 2015), enquanto quase 60% dos docentes do setor público tinham título de doutor e pouco mais de 30% título de mestre, no setor privado pouco mais de 20% eram doutores, 48% mestres e 31% especialistas. No regime de trabalho as características são seme-

lhantes: mais de 84% atuava em regime integral no setor público, enquanto no privado 75% era dividido proporcionalmente entre os regimes parcial e horista. Essas distinções repercutem na qualidade da formação oferecida, caracterizada pelo investimento em pesquisa como componente da formação na rede pública e a formação instrumental no setor privado.

Políticas de expansão e inclusão para a educação superior pública

Entre 2002 e 2014, período correspondente aos dois mandatos do Presidente Lula e ao primeiro de Dilma Rousseff, a educação superior pública foi objeto de um conjunto de medidas para a expansão de vagas e matrículas e a promoção da inclusão social. Essas medidas foram implementadas em etapas distintas, sendo a primeira voltada para a redução das desigualdades regionais e expansão da educação pública no interior do país. Foi também criado um sistema visando unificar o processo de seleção de estudantes para ingresso nas instituições públicas federais. Na segunda etapa foi implantado um programa de assistência estudantil para atender à ampliação de vagas nas instituições federais de ensino superior. Por último, foi aprovada lei estabelecendo sistema de cotas para ingresso nas instituições federais. Este conjunto de ações será abordado a seguir.

Expansão das instituições federais

A expansão do segmento público federal entre 2002 e 2014 foi de 40% nas universidades e 117% nos seus campi, de forma atingindo hoje 63 universidades e 321 campi. Esse movimento não foi homogêneo entre as cinco regiões geográficas, sendo mais intenso no Nordeste e no Sul para as universidades e no Norte, Nordeste e Sul, para os campi. Entre os critérios de definição das prioridades para instalação de novas instituições, se destacaram a vocação da região associada às políticas públicas em desenvolvimento, a redução de assimetrias regionais, e os indicadores de desenvolvimento econômico e social (SESU, 2014). Essa expansão teve efeito importante para a interiorização da educação superior pública, porque até então, as universidades federais se localizavam apenas nas capitais dos estados e/ou em regiões metropolitanas.

Sistema de Seleção Unificada

O Sistema de Seleção Unificada – SISU, criado em 2009, visava tornar nacional o acesso à seleção para as vagas dos cursos de graduação das instituições federais. Por meio do sistema o estudante escolhe a instituição e o curso, sendo selecionado com base no seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM⁵. Na proposta original, o SISU foi apresentado como medida de estímulo à inclusão na educação superior, por facilitar o acesso dos estudantes às instituições públicas de todo o país, pagando só a taxa de inscrição do ENEM e dispensando os custos financeiros de viagem para realizar exames vestibulares em várias instituições.

A adesão total ou parcial de todas as universidades federais ao SISU intensificou a concorrência pelas vagas, porque elas são gratuitas e porque seus cursos têm qualidade reconhecida nas avaliações nacionais⁶. Desse modo, aumentou a seletividade social no acesso às instituições, reduzindo-se suas possibilidades como instrumento para a inclusão social, além de contribuir para a hierarquização das universidades participantes. Isto é, o total de pontos do ENEM necessário para garantir a ocupação da vaga é mais elevado conforme o prestígio social da instituição, fazendo com que estudantes de maior capital cultural ingressem em instituições e cursos de maior prestígio social. Ao mesmo tempo, para assegurar o sucesso na seleção, candidatos com resultados mais baixos no ENEM procuram se inscrever em cursos de menor prestígio, num procedimento de auto exclusão que intensifica prática existente de naturalização da exclusão nesse acesso.

Plano Nacional de Assistência Estudantil

Com vistas a dar suporte para expansão das instituições federais, foi criado em 2010 o Plano Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes, buscando democratizar as condições de permanência, reduzir as desigualdades sociais e regionais na evasão e conclusão, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social. Os recursos consideram o Índice de Desenvolvimento Humano do município da instituição, o número de alunos matriculados e o de vagas que oferece no SISU, priorizando estudantes provenientes da educação

básica pública e/ou com renda familiar *per cápita* de até um e meio salário mínimo⁷.

Com base no perfil socioeconômico dos estudantes, as instituições podem estabelecer outros critérios, bem como disponibilizar benefícios que considerarem mais adequados. Desse modo, é grande a heterogeneidade da assistência prestada aos estudantes pelas universidades federais. Quando o plano foi criado, algumas delas não desenvolviam ações de assistência social, tendo utilizado os recursos do plano para atender objetivos mais imediatos. Outras, no entanto, já ofereciam um conjunto mais diversificado de ações, aplicando os recursos na sua manutenção e/ou expansão⁸.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais – Andifes divulgou resultados de pesquisa sobre a situação socioeconômica dos estudantes das universidades federais, mostrando que, em 2014, 50% dessa população dependia da assistência. Observou, no entanto, que os recursos do Pnaes, “embora historicamente crescentes, ainda são insuficientes para o atendimento de toda a demanda, implicando em evasão” (Andifes, 2014:245), ressaltando ainda que, para assegurar equilíbrio nas ações institucionais, deveriam ser consideradas as desigualdades regionais na sua distribuição.

Por resultar de decreto presidencial, o programa precisa se tornar política de Estado, firmada em lei aprovada pelo Congresso Nacional. Como assinalaram Dutra e Santos (2017), nas disputas presentes no campo das concepções de assistência estudantil, há diferentes projetos políticos e ideológicos e diferentes interesses dos atores sociais envolvidos. Essas disputas determinam os rumos da construção, operacionalização, implementação e manutenção da política nessa área, razão pela qual não pode depender apenas do interesse circunstancial de governantes ou grupos que estão no poder.

Lei de Cotas

Desde o início do século XXI, 73% das universidades públicas implementavam ações afirmativas envolvendo cotas, bonificações, acréscimo de vagas destinadas a egressos de escolas públicas e para pretos, pardos e indígenas (Daflon *et al.*, 2013). A aprovação da Lei 12,711 de 2012, estabeleceu a obrigatoriedade de co-

tas para ocupação de vagas em cada curso e turno das instituições federais de ensino superior, com prazo de quatro anos para a aplicação. As cotas obedecem a três tipos de regras: mínimo 50% para estudantes que cursaram todo ensino médio em escola pública; 50% deste percentual para estudantes com renda familiar menor ou igual a 1.5 salário mínimo *per capita*; estudantes autodeclarados⁹ pretos, pardos e indígenas, estes em proporção igual à sua participação no estado onde se localiza a instituição. Em 29 de dezembro de 2016 foi sancionada ainda a lei 13,409, modificando alguns artigos da de 2012 para incluir pessoas com deficiência, conforme proporção na população do estado¹⁰.

A lei tem vigência de dez anos, devendo ser avaliada em 2022. O ritmo da implementação ficou a critério das instituições, sendo aplicados integralmente no primeiro ano, ou de forma progressiva até 2016. A tabela 2 apresenta a situação da aplicação da lei nas universidades federais até 2015.

Tabela 2 – Aplicação da lei 12,711 de 2012 nas universidades federais até 2015.

	2012	2013	2014	2015
Vagas reservadas	21.6	31.5	40.3	46.6
Escola pública e baixa renda	11.9	11.4	15.5	17.3
Pretos, pardos e indígenas	9.5	19.6	22.7	27.1

Fonte: Poema *et al.* (2016)

Como se observa, em 2015 o total de vagas reservadas estava próximo da meta, tendo aumentado em 5.4 pontos percentuais os que cursaram escola pública na educação básica e com renda familiar de 1.5 salário mínimo. A inclusão étnico-racial progrediu mais, aumentando em 17.6 pontos percentuais a presença de pretos, pardos e indígenas. Para Poema *et al.* (2016), o fato de as cotas para esses grupos étnicos considerarem a sua relação na população de cada estado, contribuiu para aumentar sua representatividade na educação superior e reduzir diferenças regionais nesse caso.

A aplicação da lei de cotas enfrenta resistências de setores sociais que se opõem às ações afirmativas, por pretender a manutenção do mérito como critério de ingresso, argumentando que as cotas resultariam em queda da qualidade das instituições federais. O estudo de Wainer e Melguizo (2017) contesta essa assertiva,

por meio da avaliação do desempenho dos concluintes que fizeram o Enade¹¹ nos anos de 2012, 2013 e 2014. Apesar de esses estudantes terem ingressado no ensino superior antes da aprovação da lei de cotas, os cursos foram feitos na vigência dos programas de ação afirmativa que a antecederam. Os resultados obtidos mostram não haver diferença de desempenho dos concluintes que ingressaram por cotas sociais e/ou raciais em comparação com os demais, o que se mostrou válido mesmo considerando cursos e instituições de maior prestígio social, onde as médias são maiores. Para os autores, os alunos que se beneficiaram das políticas de inclusão “não concluem o ensino superior como profissionais de menor qualidade” (2017:12).

Carvalhoes *et al.* (2013) analisaram os efeitos do corte de renda familiar em 1,5 salário mínimo. Os autores observaram que, nos diversos estados da federação, a aplicação desse critério não reduziu a competitividade nos setores mais desprivilegiados da sociedade, competição essa que até aumentou nas regiões mais desprivilegiadas do país. Concluem por isso, que a política não age para reverter o padrão de desigualdades regionais do país, sendo necessário que se introduzam critérios de corte de renda diferenciados por região e estado.

Outro fator a ser considerado na análise dos efeitos da lei reside na atuação das instituições na implementação de normas para reduzir internamente as desigualdades entre os estudantes, tanto as resultantes da lei quanto as resultantes do seu próprio funcionamento. Peixoto (2012) alerta, também, que o sucesso do aluno beneficiado pela lei depende da sua habilidade em aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas e da existência de empregos de alta produtividade no mercado de trabalho, com salários compensadores.

Política para a educação superior privada

O Programa Universidade para Todos – Prouni foi criado pela Lei 11,096 de 2004, para conceder bolsas a estudantes em instituições de ensino superior privadas. Isenta as instituições que derem adesão a ele do pagamento de alguns impostos.

O Prouni beneficia estudantes que concluíram o ensino médio em escolas da rede pública, ou oriundos

da rede particular e que fizeram o curso com bolsa integral paga pelo Estado ou outro organismo, sendo exigida de todos a comprovação de renda familiar mensal *per cápita* de até 1.5 salário mínimo. Estudantes com deficiência e professores da rede pública de ensino, estes desde que matriculados em cursos de licenciatura, também podem ser beneficiados. O ingresso dos estudantes deve ser feito pelo ENEM, exigido o cumprimento mínimo de 400 pontos.

Em 2016 foram distribuídas 329.180 bolsas, número superior à média anual desde o início do programa, tendo até esse ano sido distribuídas dois e meio milhões de bolsas. Em razão do mercantilismo predominante no setor privado, 57% dos estudantes beneficiados tem vínculo com instituições lucrativas e cerca de 50% das bolsas têm sido distribuídas na região Sudeste, onde está a maioria das instituições privadas (Prouni, 2015). Foi instituída bolsa permanência para alunos matriculados em cursos com carga horária média igual ou superior a seis horas diárias de aula, o que restringe o número de cursos atendidos.

Para participar do Prouni, na atribuição de bolsas as instituições devem considerar medidas visando priorizar o acesso a pessoas com deficiência, e auto-declarados indígenas, pretos e pardos. Desse modo, o programa tem contribuído de forma positiva para alterar a composição étnico/racial da educação superior pois, de acordo com estatísticas do programa, pretos e pardos que foram incorporados nessas instituições estão em proporção cuja soma é superior a de brancos, embora seja maior a diferença entre pretos e brancos do que entre estes e os pardos (Prouni, 2015).

O programa tem recebido críticas quanto a impropriedade da destinação de recursos públicos para a educação privada e a renúncia fiscal. Critica-se, também, o fato de que ao proporcionar a ocupação de vagas ociosas, o Prouni equaciona problema de gestão das instituições privadas e assegura regularidade no ingresso de recursos financeiros, evitando o déficit decorrente do não pagamento de mensalidades por alunos em dificuldades financeiras. Questiona-se, ainda, que a atuação de grande parte das instituições privadas é apenas no ensino, resultando na concessão de bolsas para cursos de pior qualidade em relação aos das instituições públicas.

A qualidade das instituições de educação superior é avaliada por meio do Índice Geral de Cursos – IGC¹². Uma comparação de resultados dessa avaliação externa de instituições públicas e privadas de 2015 é mostrada na tabela 3.

Tabela 3 – Percentuais do IGC de 2015 de instituições privadas e públicas.

Índices	Instituições privadas (%)	Instituições públicas (%)
5	0.6	4.9
4	15.0	28.0
3	68.9	53.7
2	14.7	12.3
1	0.4	0.6

Fonte: INEP/MEC/IGC 2015¹⁴.

Considerando os conceitos médio e mais elevados da escala (3, 4 e 5), a soma dos resultados das instituições resulta em percentuais similares, da ordem de 85% para as privadas e de 87% nas públicas. Excluindo-se o conceito médio 3, contudo, verifica-se que o setor privado detém apenas 15.6% dos conceitos 4 e 5, enquanto no setor público este percentual é de 32.9%. Considerando as universidades, onde está o maior número de matrículas, no setor privado nenhuma delas obteve o conceito 5, presente em 6% das públicas. A situação é similar no conceito 4, alcançado por 9% das universidades privadas, e por 26% das públicas. Desse modo, a qualidade dos cursos das instituições privadas que participam do Prouni estaria comprometida pela conjunção desses resultados com as características já descritas do seu corpo docente.

Em termos gerais, o Prouni tem sido um instrumento de política que proporciona o benefício simbólico do diploma para os que conseguem concluir os cursos, o que é ainda mais importante quando é a primeira geração da família a se graduar, o que pode ser aplicado também para a lei de cotas¹³. Carvalho (2006:996) observou que o Prouni pode representar chance real de ascensão social para os que tiveram oportunidade de estudar no pequeno grupo das instituições privadas de qualidade, mas para a maioria, “cuja porta de entrada encontra-se em estabelecimen-

tos lucrativos e com pouca tradição no setor educacional, o programa pode ser apenas uma ilusão e/ou uma promessa não cumprida”.

Como se observa, a crítica ao Prouni de as bolsas serem atribuídas para instituições de baixa qualidade não pode ser generalizada para todas. Além disso, a presença majoritária do setor privado na educação superior brasileira e o desequilíbrio dos seus resultados nas avaliações em relação ao setor público, são indicadores da complexidade da implementação de políticas de inclusão social para a redução das desigualdades sociais no país.

Considerações finais

Políticas para promover inclusão social com expansão de vagas e matrículas, visando a democratização e a superação das desigualdades na educação superior, devem ser consideradas na perspectiva da educação como bem público e dever do Estado. Para tanto, precisam estar associadas a uma regulação que privilegie o interesse público e não a competição, eficiência e eficácia, noções próprias do mercado. O predomínio do setor privado mercantil, tanto em instituições como em número de matrículas no sistema de educação superior brasileiro faz desta uma questão de grande complexidade.

A promoção da democratização e inclusão na educação superior demanda também considerar seu elo com os outros níveis do sistema educativo. Educação superior de qualidade depende da sua articulação com a educação básica e da elevação da quantidade e qualidade de concluintes no ensino médio, da ampliação e melhoria da infraestrutura das escolas e da melhoria da formação dos professores (Dias Sobrinho, 2011).

A implementação dos diversos programas visando promover a expansão, democratização e inclusão na educação superior brasileira reflete as condições acima mencionadas. O SISU ampliou o acesso dos estudantes aos processos seletivos de todas as instituições federais, utilizando o ENEM como critério único de seleção, mas acentuou a concorrência e a seletividade social no ingresso dos cursos, contribuiu para maior hierarquização das instituições públicas participantes e reforçou a distinção entre cursos de maior e menor prestígio social. Essa configuração pode ser traduzida

e reafirmada com a análise de Dubet sobre a democratização da educação superior.

A instituição do Pnaes representou o reconhecimento pelo governo da relevância das ações de assistência para a permanência dos estudantes nos cursos. Mas além de os recursos serem insuficientes para atender à demanda, o programa precisa se converter em política de Estado e não de governo, para assegurar sua continuidade.

As cotas sociais e étnico-raciais imprimiram mudanças na fotografia do ensino superior federal, acentuando, em especial, a inclusão étnico-racial. A aplicação do patamar de renda familiar em 1.5 salário mínimo como um dos critérios para as cotas, no entanto, intensificou a competição exatamente entre os estudantes mais desprivilegiados. Estudos comparativos sobre o desempenho de cotistas e não cotistas nas avaliações nacionais precisam ser aprofundados, de modo a ampliar o conhecimento e proporcionar alternativas bem-sucedidas para os jovens que vivem a inclusão nas instituições públicas federais em condições de desigualdade.

O Prouni é questionado quanto à destinação dos recursos públicos para instituições privadas e à baixa qualidade do ensino superior privado, em relação ao público. Seus efeitos são positivos ao promover maior integração étnico-racial e pelas oportunidades que proporciona aos estudantes da primeira geração a se graduar na família, mas não há avaliação dos ganhos reais produzidos por esses diplomas que considerem diferenças na qualidade e heterogeneidade das instituições, bem como quanto a defasagem de capital cultural entre bolsistas e não bolsistas. Isto se aplica também aos estudantes favorecidos pela lei de cotas, em razão dos efeitos produzidos pelo SISU e porque a expansão da educação superior federal é ainda recente, há desigualdades acentuadas entre as instituições federais.

A diversidade de políticas instituídas a partir do governo do Presidente Lula evidencia a importância da participação do Estado no provimento da educação superior de qualidade. Arretche (2015:7) observa que “a trajetória de longo prazo das desigualdades no Brasil revela que não há determinismo – econômico ou político – nesse processo. (...) deslocamentos nos padrões de desigualdade requerem políticas implementadas

por um longo período de tempo”. Como as políticas públicas brasileiras têm se caracterizado mais como conjunturais ou emergenciais e focalizadas, a redução de desigualdades se deu em consequência de políticas que, além de terem tido por objetivo produzir este resultado, tiveram grande centralidade na agenda do governo federal. “Em contrapartida, a redução nos patamares de desigualdade foi muito mais lenta naquelas áreas caracterizadas pela descontinuidade entre mandatos presidenciais, ou mesmo pela paralisia decisória” (Arretche, 2015:7).

As características que envolveram a deposição da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, geraram expectativa de descontinuidade nas prioridades para a educação superior, considerando-se os encaminhamentos políticos que vêm sendo dados pelo grupo ora no poder, atuando em direção oposta ao estabelecido no programa que a elegeu em 2014. Nesse sentido, a atual conjuntura econômica brasileira contém indicadores propícios à acentuação de desigualdades, o principal deles resultante da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal, a vigorar pelos próximos 20 anos, definindo limites rigorosos para os gastos públicos e extinguindo a vinculação da receita de impostos para a educação e a saúde a partir de 2018.

De acordo com Amaral (2016), a Emenda Constitucional 95 inviabilizou o cumprimento da meta 20 do PNE de aplicação do mínimo de 10% do PIB em educação em 2024, bem como a meta 12 de elevação das taxas bruta e líquida de matrículas e das matrículas públicas, para o que seria necessário duplicar os recursos vigentes em 2014. Referências a mudanças no Plano Nacional de Educação 2014-2024 já são encontradas, como a declaração feita em evento público pela secretária-executiva do Ministério da Educação, de que “O PNE foi aprovado em um momento em que a situação não parecia tão dramática, e agora se trata de termos a responsabilidade não só fiscal, mas social, de examinar as metas e tentar pensar quais são as prioridades” (SBPC, 2017). Nesses termos, o quadro político atual no Brasil reafirma a observação de Rosanvallon de que, apesar do muito que tem sido dito sobre as desigualdades sociais, a sociedade contemporânea é tolerante quanto à sua redução.

Notas

1. Tradução livre da autora: Esta singularidade só pode existir numa democracia de reconhecimento, sendo a discriminação uma das mais evidentes expressões do não reconhecimento, porque opera como uma negação cruzada de similaridade (ou de generalidade) e de singularidade (Rosanvallon, 2015:320).
2. Conferência Mundial de Educação para Todos, Tailândia, 1990, Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais de Jovens e Adultos, Espanha, 1994, e Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, África do Sul, 2001.
3. As ações afirmativas são medidas redistributivas que visam alocar bens para grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica e/ou cultural, muitas vezes atendendo a reivindicações coletivas, por meio de procedimentos como distribuição de terras e moradias, medidas de proteção a estilos de vida ameaçados e políticas de identidade.
4. Desse grupo, 195 são universidades públicas e 88 privadas, respondendo as primeiras por 47% do total das matrículas e as segundas por 53%.
5. O ENEM é exame nacional destinado a avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica.
6. Em 2017, 2.365.170 candidatos se inscreveram para disputar 238.397 vagas.
7. Cerca de US\$ 400.00 em 2017.
8. A Universidade Federal de Minas Gerais desenvolve ações de assistência estudantil desde a sua criação nas décadas iniciais do século XX. Os estudantes que demandam auxílios são classificados em três níveis com base na análise socioeconômica. São disponibilizados programas básicos envolvendo alimentação, moradia, assistência à saúde e auxílio financeiro, bem como complementares, para bolsas/estágios, acesso à informação digital, a material acadêmico e ao livro, bolsa permanência, etc.
9. A autodeclaração de raça/cor é colhida por ocasião da elaboração do Censo Demográfico e os estudantes assinalam novamente sua cor/raça quando se inscrevem para a seleção da instituição.
10. Na pós-graduação *strictu sensu*, portaria normativa de 2016 do Ministério da Educação estabeleceu prazo para que as instituições federais de ensino superior apresentem propostas de cotas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.
11. O Exame Nacional de Desempenho do Estudante – Enade avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos, habilidades e competências adquiridas na formação. Tem periodicidade trienal para cada área do conhecimento e a participação do estudante é obrigatória.
12. O IGC varia numa escala de 1 a 5, sendo 5 a melhor avaliação. O indicador é utilizado para avaliar a qualidade das instituições de educação superior a partir da média dos resultados do desempenho dos concluintes no Enade, acrescida de informações sobre o corpo docente e infraestrutura dos cursos, e da média dos conceitos da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.
13. Resultados apurados no questionário preenchido por 447.056 participantes do Enade, de 2015 informam serem quase 34% deles os primeiros das famílias a se graduar.
14. Acessível em http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4A-QV9zFY7Bv/content/id/666223

Bibliografia

- Amaral, Nelson Cardoso (2016). “A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS”, in *Revista Brasileira de Educação*. 21 (66), 717-736.
- Andifes: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (2016). *IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras – 2014*. Uberlândia: Andifes; Fonaprace. <http://www.andifes.org.br/?s=IV+pesquisa+perfil> [12 de outubro de 2016].
- Arretche, Marta (2015). “Apresentação” in Arretche, Marta (ed.) *Trajatórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 1-20.
- Burchardt, Tania et al. (2002). “Introduction” in: Hills, John et al. (eds.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 1-12.
- Carvalho, Flávio et al. (2013). “O impacto da lei de cotas nos estados: um estudo preliminar”. *Textos para discussão Gemaa*, 1(22). <http://gema.iesp.uerj.br/textos-para-discussao/numero-1-o-impacto-da-lei-de-cotas-nos-estados-um-estudo-preliminar> [15 de fevereiro de 2017].
- Carvalho, Cristina Almeida (2006). “O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”, in *Educação & Sociedade*. 27 (96), 979-1000.
- Carvalho, Márcia M. (2016). “Educação superior no Brasil: evolução, cobertura demográfica e resultados das ações afirmativas” in Tafner, Paulo et al. (eds.) *Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 313-352.
- Castel, Robert – As armadilhas da exclusão (2008), in Lúcia Bógus et al. (eds.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 21-54.
- Daflon, Verônica T. et al. (2013). “Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico”, in *Cadernos de Pesquisa*. 43 (148), 302-327.
- Dias Sobrinho, José (2011). “Educação superior: democratização, acesso e permanência com qualidade” in Lamarra, Norberto Fernández; Paula, Maria de Fátima Costa de (eds.) *La democratización de la educación superior em América Latina, límites y posibilidades*. Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero, 73-90.
- _____ (2013). “Educação superior: bem público, equidade e democratização” in *Avaliação*. 18 (1), 107-128.
- Dubet, François (2015). “Qual democratização da educação superior?” *Caderno CrH*. 28 (74), 255-265.
- Dutra, Natália Gomes dos Reis; Santos, Maria de Fátima de Souza (2017). “Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções” in *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 25 (94), 148-181.
- INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (2015) *Censo do Ensino Superior*. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> [18 de fevereiro de 2017].

Martins, José de Souza (1997) *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus.

Nunes, Edson *et al.* (2016). Regulação e Ensino Superior no Brasil in: Tafner, Paulo *et al.* (eds.). *Caminhos Trilhados e Desafios da Educação Superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Eduerj, 59-121.

Peixoto, Maria do Carmo L. (2011). “Inclusão Social na Educação Superior” *Série-Estudos*. 30, 237 – 266.

_____ (2012) “Plano Nacional de Educação 2011-2020: desafios para a educação superior” in Cunha, Célio da *et al.* (eds.) *Universidade e Educação Básica: Políticas e Articulações Possíveis*. Brasília: Liber Livro, 67-92.

Poema, Eurístenes *et al.* (2016). *Evolução da Lei 12.711 nas universidades federais (2015)* Rio Janeiro: Gemaa: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, <http://gemaa.iesp.uerj.br/levantamentos/evolucao-da-lei-no-12-711-nas-universidades-federais-2015> [15 de fevereiro de 2017].

Prouni: Programa Universidade para Todos (2015). *Dados e estatísticas*. <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas> [15 de fevereiro de 2017].

Rosanvallon, Pierre (2015) *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.

SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (2017) *JC Notícias*. 5,598 (14 de fevereiro). <http://portal.sbpcnet.org.br/publicacoes/jornal-da-ciencia/> [20 de fevereiro de 2017].

SESU: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (2014) *Balanco Social SESU, A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192 [03 de fevereiro de 2017].

Trow, Martin (2005) *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. California: University of California. <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4> [10 de setembro de 2010].

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2009) “As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”. *Conferência Mundial sobre Educação Superior*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192 [15 de novembro de 2016].

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1998) “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI Visão e Ação”. *Conferência Mundial sobre Educação Superior*. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-a-educacao/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html> [15 de novembro de 2016].

Wainer, Jacques; Melguizo, Tatiana (2017) “Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014” *Educação e Pesquisa*. 43 (3), ahead of print 1-15.