

Ensino superior no Brasil e os limites para a consolidação de um sistema de massa

Helena Sampaio

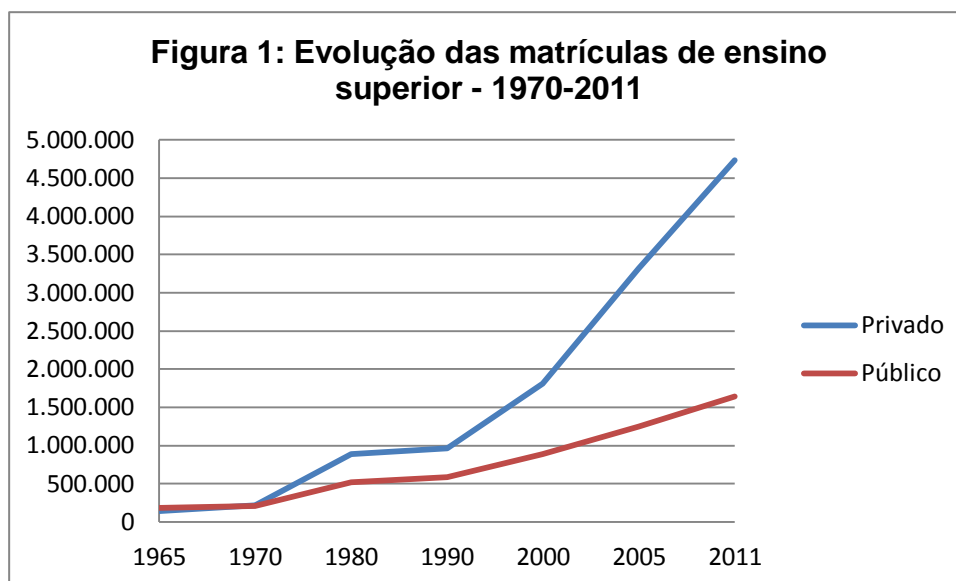
Na primeira década do século XXI, as matrículas de ensino superior no Brasil mais que duplicaram, atingindo quase 7 milhões de estudantes. Motivo para comemoração, especialmente em razão da celeridade e abrangência do crescimento, o fenômeno resulta da confluência de diversos fatores que têm propiciado o aumento da demanda de ensino superior no país: melhoria dos índices econômicos, como emprego e renda; melhoria relativa no fluxo educacional - universalização do ensino fundamental e consequente aumento do número de egressos do ensino médio -, maiores facilidades de acesso ao ensino superior com a expansão da oferta pública e privada, adoção de políticas de inclusão, como programas de cotas sociais e raciais nas instituições públicas e de bolsas e de financiamento estudantil nas instituições privadas (Sampaio, 2013). Todavia, não é objetivo deste artigo tratar dos fatores externos ou endógenos ao sistema educacional associados à ampliação das matrículas de ensino superior no país; buscase, outrossim, discutir aspectos que, de outra parte, insistem em obstaculizar a instalação de um sistema de ensino superior mais inclusivo, que opere com maior equidade no acesso e permanência da população estudantil.

O texto organiza-se em três partes. Na primeira parte, apresento a dinâmica de crescimento do ensino superior no país e suas transformações mais recentes no contexto global das mudanças que afetam os sistemas de ensino superior em toda parte. Na segunda parte, a partir do estudo de Andrade (2012), discuto a desigualdade de acesso dos jovens brasileiros ao ensino superior, mostrando como operam os marcadores de diferença, como renda familiar e cor¹ na trajetória educacional desses jovens. Por fim, a partir do modelo de Trow (1974; 2005) para a transição de sistema de elite para de massa, questiono a aplicação dessa classificação para o caso brasileiro. Embora a taxa líquida de ingresso ao ensino superior no Brasil (19%) autorizaria enquadrá-lo no parâmetro quantitativo definido por Trow para sistema de massa, o quadro de desigualdades da educação no país impõe limites à inclusão e à equidade supostos no modelo.

¹ No Brasil, os censos oficiais utilizam a categoria cor que é autodeclarada pelo informante de acordo com as seguintes variáveis: branco, negro, pardo, indígena e amarelo.

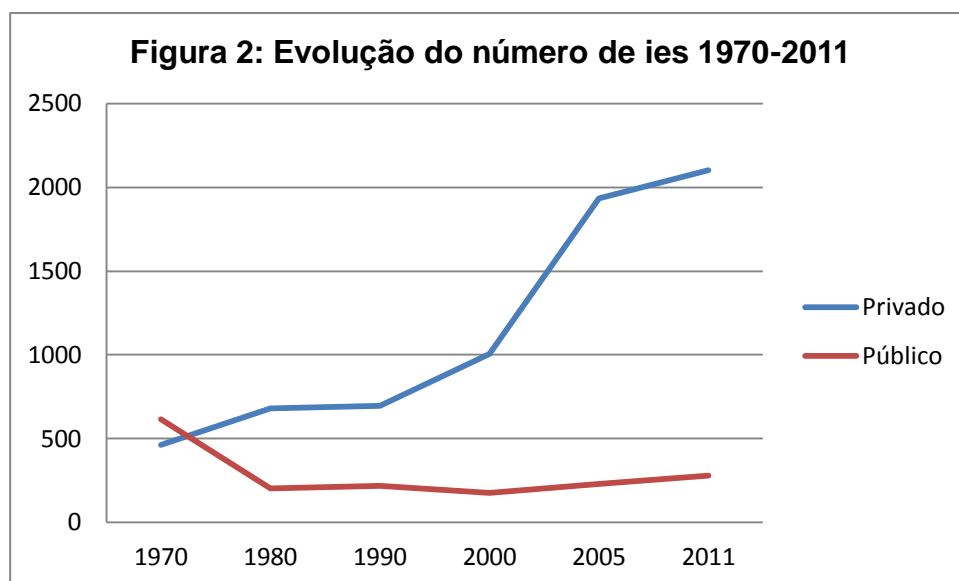
A dinâmica de crescimento do ensino superior no Brasil e sua atual configuração

A atual configuração do ensino superior no Brasil, com a forte predominância do setor privado em termos de instituições (85%) e de matrículas (74%), resulta de sua própria trajetória; ou seja, remete à relação que cada setor – o privado e o público – logrou a estabelecer com o Estado e com a demanda de ensino superior há, pelo menos, quatro décadas². Ocorrida na década de 1970, a primeira expansão do ensino superior no Brasil foi liderada pelo setor privado que respondeu à pressão de diversos segmentos da sociedade brasileira cada vez mais urbana e industrializada (Schwartzman, 1993). Entre 1960 e 1980, o número de matrículas no ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, rompendo o relativo equilíbrio que até então havia entre a oferta pública e a privada no ensino superior (Sampaio, 2000), conforme mostram as Figuras 1 e 2.



Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil – 1980-1984. Ministério da Educação e do Desporto (MEC), 1996; Sinopse estatística para o ensino superior, 1975. MEC, 1977. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)/MEC, 2011.

² A presença do ensino superior privado no país, não obstante seu crescimento recente, remonta ao final do século XIX, quando a primeira Constituição da República (1891) disciplinou o princípio segundo o qual “o ensino é livre à iniciativa privada”, o qual foi ratificado na Constituição Federal de 1988 (Sampaio, 2000)



Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil – 1980-1984. MEC, 1996; Sinopse estatística para o ensino superior, 1975. MEC, 1977. Inep/MEC, 2011.

Na moldura legal dessa primeira expansão do ensino superior estão a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, que reconhecia e legitimava a ainda equilibrada dualidade do sistema de ensino superior³, e a Reforma Universitária de 1968, cujas disposições contribuíram, ainda que de forma indireta, para instituir uma relação de complementaridade entre o setor público e o privado no sistema de ensino superior (Sampaio, 2000; Geiger, 1986). Tal complementaridade se manifesta em vários aspectos: organização acadêmica das instituições, políticas de acesso, perfil do alunado, existência de pesquisa e de pós-graduação *stricto sensu*, áreas de concentração dos cursos, titulação e regime de trabalho docente, qualidade do ensino oferecido, distribuição regional dos estabelecimentos, dentre outros.⁴

Nos anos 1980, o Brasil fez a sua lenta e gradual transição democrática, depois de quase 20 anos de regime autoritário. Na área da educação, persistiam uma alta taxa de analfabetismo e uma restrita cobertura do ensino fundamental, agravada por altos índices de repetência, de evasão e de defasagem série/idade do alunado. Esses

³A LDB de 1961, ao reconhecer a organização acadêmica em moldes não universitários e instituir mecanismos meramente burocráticos de controle, acabou por favorecer a proliferação de faculdades isoladas.

⁴Nos anos 1970, enquanto o setor privado crescia por meio da criação de instituições isoladas e do aumento do número de cursos e de vagas em capitais e no interior dos estados mais desenvolvidos, o setor público investia em pesquisa e criava uma estrutura de regulação e de apoio à pós-graduação nas capitais, além de consolidar sua rede de universidades federais na maioria dos estados brasileiros (Sampaio e Klein, 1994; Sampaio, 2000).

indicadores não só exibiam as renitentes distorções demográficas, sociais e econômicas nas diferentes regiões do país, como repercutiam de forma direta no estrangulamento do ensino médio. A demanda de ensino superior estava estagnada e não havia sinais, pelo menos em curto prazo, de reversão desse cenário (Figuras 1 e 2).

No contexto de baixa demanda de ensino superior e, em decorrência, de estagnação do crescimento de matrículas⁵, as normativas para esse nível de ensino foram abundantes: Constituição de 1988, LDB de 1996, e uma série de ordenamentos legais (leis ordinárias, decretos e portarias) emanadas do Ministério da Educação.

O setor privado, já predominante no sistema, reagiu à estagnação da demanda buscando nas brechas legais oportunidades para enfrentá-la. Reorganizou a oferta de ensino superior transformando faculdades isoladas em universidades⁶, promovendo a desconcentração regional e a interiorização de instituições e cursos, ampliando e diversificando a oferta de cursos mediante a “fragmentação de carreiras”, estratégia que consiste em transformar habilitações e/ou disciplinas em carreiras superiores independentes (Sampaio, 2000).

Na segunda metade da década de 1990, as matrículas de ensino superior voltaram a crescer no país devido, em parte, à significativa melhoria do fluxo educacional, cujos efeitos repercutiam no número de concluintes do ensino médio⁷. Entre 1990 e 2000, o número de matrículas privadas quase dobrou e mais de 300 novas IES privadas foram criadas (Figuras 1 e 2).

No final do século XX ganha destaque um decreto que permitiu que entidades mantedoras de IES particulares escolhessem ter, ou não, finalidade lucrativa⁸. Até então não se previa, no Brasil, o serviço educacional com finalidade lucrativa e, por conseguinte, aplicava-se a isenção fiscal a todas as instituições mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Embora o fenômeno da privatização não seja uma

⁵ Entre 1980 e 1985, a taxa de crescimento das matrículas nas instituições de ensino superior (IES) privadas não chegou a 1% (Sampaio, 2000).

⁶ Entre 1985 e 1996, o número de universidades privadas passou de 20 para 64. O objetivo era se liberar do controle burocrático do Estado, uma vez as universidades gozam, por princípio constitucional, de autonomia para criar e extinguir cursos e remanejar vagas, medidas fundamentais para responder à demanda de mercado (Sampaio, 2000).

⁷ Entre 1991 e 1999, o número de concluintes do ensino médio aumentou 133% (Guimarães, 2000).

⁸ O artigo 24 do Decreto nº 2.306/1997 dispõe que “as entidades mantenedoras podem assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo Código Civil Brasileiro”.

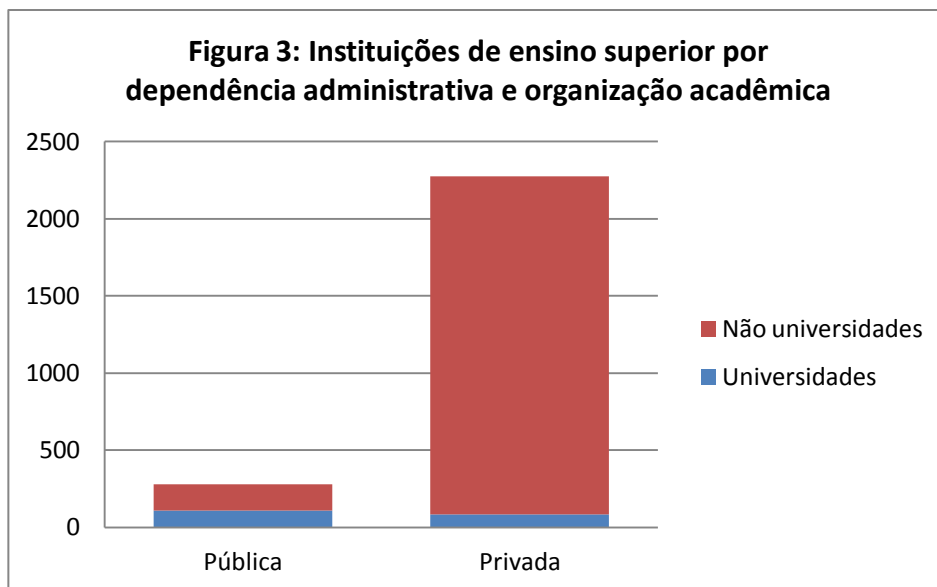
singularidade do Brasil⁹, esse dispositivo legal deflagrou uma nova dinâmica de expansão do ensino superior privado: por meio de aquisições e fusões, um número expressivo de IES privadas de pequeno porte passou a integrar grandes grupos educacionais que, por meio dessas transações, ganham capilaridade no país. Os resultados desse processo são curiosos: ao mesmo tempo que intensifica a desconcentração regional e a interiorização das matrículas de ensino superior, promove também a concentração de matrículas nos grandes grupos educacionais. Até o presente, 36 grupos educacionais no Brasil abriram capital na bolsa de valores - *Initial Public Offering* (IPO) -¹⁰ e/ou estabeleceram parcerias com redes internacionais de educação. Ainda que a cifra seja pouco significativa no universo das entidades mantenedoras, cada grupo controla centenas de estabelecimentos que se espalham por todo o território nacional. No conjunto, esses conglomerados detêm quase a metade do alunado de ensino superior no país¹¹.

O sistema de ensino superior no Brasil organiza-se, assim, em torno de dois eixos: um setor público, onde predominam as universidades, e um setor privado, onde as instituições isoladas são predominantes, muitas delas hoje já parte de grandes grupos educacionais atuantes no país. Juntas, ambos os tipos de organização acadêmica correspondem a 93% das instituições e respondem por 85% das matrículas de ensino superior do país (Figuras 3 e 4).

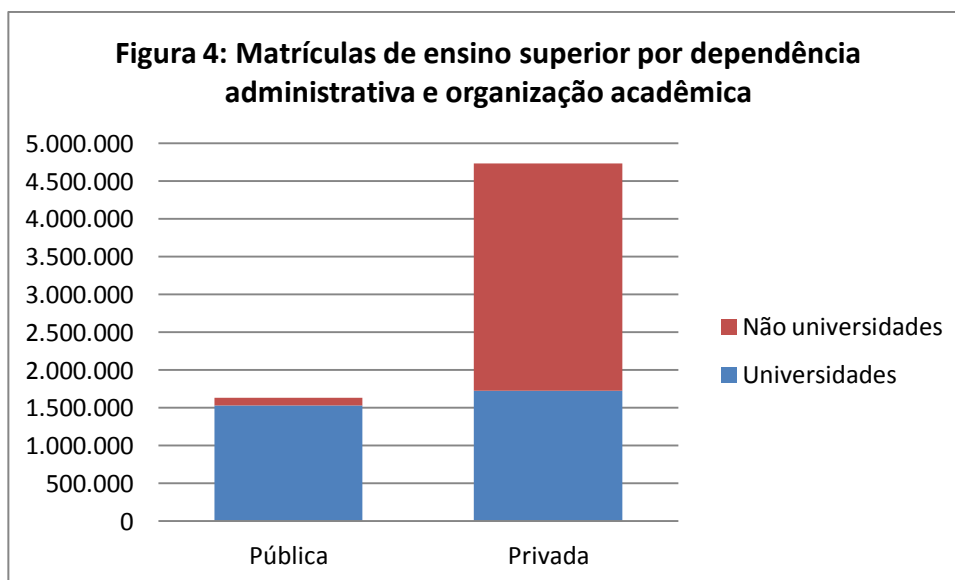
⁹ A privatização do ensino superior é um fenômeno global; nos anos mais recentes vem atingindo especialmente países onde esse nível de ensino se mantinha predominantemente público e gratuito (Kent, e Ramirez, 1999; Levy, 2007, Sunwoong et al, 2007; Kishore, 2012; Menon, 2012), o que não é, conforme visto, o caso brasileiro.

¹⁰ Exemplos de companhias abertas: Kroton Educacional S.A, Anhanguera Educacional Participações S.A, Estácio Participações S.A; SEB Sistema Educacional Brasileiro S.A (Sampaio, 2011 e 2013).

¹¹ Recentemente, os grupos Kroton e Anhanguera Educacional Participações fundiram-se, passando a responder por mais de um milhão de matrículas no país, tornando-se o maior grupo educacional do mundo.



Fonte: Elaborada pela autora a partir do Censo da Educação Superior 2010. Divulgação dos principais resultados do censo da educação superior 2010. Outubro 2011.



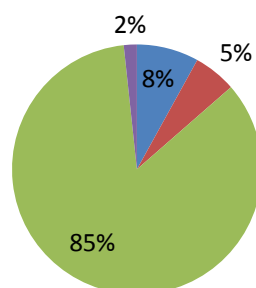
Fonte: Elaborada pela autora a partir do Censo da Educação Superior 2010. Divulgação dos principais resultados do censo da educação superior 2010. Outubro 2011.

Embora a legislação tenha aberto espaço para outras formas de organização acadêmica (como os centros universitários) e modalidades de ensino (cursos sequenciais, educação a distancia etc.)¹², o sistema de ensino superior no Brasil apresenta uma baixa diferenciação institucional, conforme mostram as Figuras 5 e 6.

¹² LDB (1996) e Decreto nº 2.207 (1997). Os centros universitários são “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmica” (Artigo 6º). Estendeu-se também aos centros universitários a autonomia conferida às universidades.

Figura 5: Instituições de ensino superior por organização acadêmica

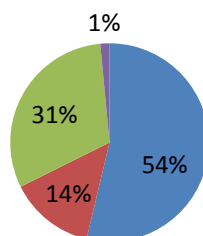
■ Universidades ■ Centros universitários
■ Faculdades ■ Institutos tecnológicos



Fonte: Inep/ MEC. Censo da Educação Superior, 2011.

Figura 6: Matrículas de ensino superior por organização acadêmica

■ Universidades ■ Centros universitários
■ Faculdades ■ Institutos tecnológicos



Fonte: Inep/MEC. Censo da Educação Superior, 2011.

Apesar da baixa diferenciação institucional, o sistema de ensino superior no Brasil é muito heterogêneo em termos de região geográfica, tamanho e antiguidade das IES e especialmente, qualidade do ensino oferecido.

Sistema de ensino superior de massa: notas para discussão

O crescimento do número de matrículas e o de instituições (Figuras 1 e 2), mais intenso na primeira metade da década, mostrou sinais de esgotamento; mas apesar dos percalços, o balanço da década foi positivo: o contingente de ingressantes no ensino superior aumentou 77% (Inep, 2010).

O aumento do número de ingressantes e de matrículas e a desaceleração do ritmo de crescimento do ensino superior são fenômenos distintos.

O primeiro resulta de movimentos estruturais no país neste início de século: crescimento econômico, diminuição do desemprego, mobilidade social etc. No ensino superior, em especial, destaca-se o empreendedorismo de segmentos do setor privado que, apoiados numa gestão profissional, empenham-se em organizar a oferta de ensino superior para incorporar os novos contingentes populacionais que buscam formação superior. Desde 2006, cerca de 20 milhões de brasileiros foram incorporados à “classe C”, uma estratificação social oriunda de pesquisas mercado e prontamente disseminada pela mídia. O impacto foi imediato nas IES privadas, cujo alunado proveniente da “classe C” passou de 16% para 23%, o que corresponde a 2,1 milhões de novos/as alunos/as (Hopper, 2012)¹³. Cerca de 70% dos/as ingressantes no ensino superior nesse período o fizeram quatro anos após terem concluído o ensino médio (Braga, 2010).

Parte dessa ampliação do acesso ao ensino superior deve aos efeitos do Programa Universidade para Todos (ProUni) criado pelo governo federal em 2005¹⁴. O programa opera mediante a concessão de bolsas para estudantes de baixa renda em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica nas instituições de ensino superior privadas¹⁵. Em contrapartida, as IES privadas que participam do ProUni têm os impostos federais reduzidos, o que leva à diminuição de custos e ao aumento da rentabilidade (Hoper, 2012). De acordo com dados do MEC (2012), de 2005 a 2011,

¹³Os grandes grupos educacionais, por operarem em grande escala e de forma padronizada, conseguem reduzir custos, provocando a redução, pela concorrência, do valor médio das mensalidades. A mensalidade média de US\$ 250, em 2012, é US\$ 50 menor que a de 2000 (Hopper, 2012).

¹⁴ Programa Universidade Para Todos (ProUni) criado pela Lei federal nº 11.096 de 2005.

¹⁵Para ser beneficiado o estudante deve preencher os seguintes requisitos: a) não possuir diploma de ensino superior; b) ter obtido no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)¹⁵ nota mínima de 450 pontos; c) possuir renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio para obtenção de bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial, e d) ter estudado no ensino médio em escolas públicas ou em escolas privadas na condição de bolsista (Brasil, 2005). O ProUni reserva ainda parte das bolsas às pessoas com deficiência física, aos pretos, pardos e indígenas, desde que se enquadrem nos critérios de seleção acima citados.

foram utilizadas 912.204 bolsas do ProUni, sendo que 88% da população beneficiada estão matriculados em cursos presenciais e no período noturno, 67% recebem bolsas integrais e 48% se autodeclararam negros ou pardos¹⁶.

O segundo fenômeno, a desaceleração do ritmo de crescimento das matrículas de ensino superior, também verificado na primeira década deste século, remete a um outro fator: o fluxo educacional. Assim, embora as matrículas tenham triplicado no período, o ensino superior novamente enfrenta o efeito do estrangulamento no número de concluintes do ensino médio¹⁷.

Com uma taxa líquida de acesso da ordem de quase 20% (Pnad, 2009) e com 7 milhões de alunos/as, o sistema de ensino superior no Brasil já poderia ser classificado como um sistema de massa, segundo o modelo proposto por Trow (1974; 2005)?

Trow (1974; 2005) identifica na evolução dos sistemas de educação superior o seguinte padrão de desenvolvimento: passam de sistema de elite para sistema de massa e eventualmente chegam a ser um sistema de acesso universal. Para estabelecer cada uma dessas fases, o autor estipula uma ordem de grandeza (percentual) em relação à taxa líquida de matrícula para a faixa etária de 18 a 24 anos¹⁸. O critério quantitativo não deve ser tomado de forma isolada, mas como um recurso de Trow para definir fronteiras analíticas entre as etapas. O autor está interessado em discutir as mudanças que ocorrem na evolução dos sistemas e para isso define algumas dimensões a serem observadas no sistema de ensino superior em cada fase de seu desenvolvimento, pois cada uma apresenta características específicas (Trow, 2005; Brennan, 2004).

Interessa neste estudo discutir os traços distintivos do sistema de massa e a pertinência deles para se pensar a adequação do modelo para o sistema de ensino superior brasileiro. De acordo com Trow (2005), em um sistema de massa, o acesso ao ensino superior é um direito desde que as pessoas apresentem qualificações para cursá-lo. As funções da educação superior são a transmissão de habilidades e a preparação para o exercício de uma ampla gama de papéis de elite técnica e econômica. Os estudantes apresentam algum “atraso” na entrada e índices maiores de abandono do

¹⁶ Santos (2012) chama a atenção para a quase inexistência de dados sobre o ProUni e para a precariedade do seu acompanhamento e avaliação por parte do Ministério da Educação

¹⁷ Entre 1997 e 2004, a taxa de crescimento do ensino médio ficou em torno de 6%. Em 2005, o índice foi negativo, com uma queda de 1,5% no número de alunos matriculados. Desde então, o índice de crescimento no ensino médio tem sido zero ou negativo (Inep, 2010).

¹⁸ Para Trow (1973), os três sistemas apresentam as seguintes taxas de matrículas líquida: sistema de elites, de 0 a 15%; sistema de massa, de 16 a 50% e sistema universal (acima de 50%).

curso. Os currículos e as formas de instrução são modulares, mais flexíveis, semiestruturadas, com cursos sequenciais. Em termos de diversidade institucional, Trow observa que é inclusiva, apresentando padrões mais diversificados e com limites mais tênues entre dentro e fora do campus. A qualidade acadêmica do sistema de massa é muito variável; as instituições tornam-se empresas de *holding* para empreendimentos acadêmicos de tipos muito diferentes. Ainda que as políticas de acesso e seleção permaneçam meritocráticas, crescem a cada dia o número e as modalidades de programas compensatórios visando à equidade de oportunidades. No sistema de massa, enquanto a gestão acadêmica é mais profissionalizada, com pessoal em tempo integral e uma burocracia crescente, a governança interna se faz sob forte influência da população docente, de técnicos administrativos e estudantil (Trow, 2005).

O sistema de ensino superior no Brasil, sob alguns aspectos, corresponde à essa caracterização, feita por Trow (2005), de sistema de massa. Em que pese a sua baixa diferenciação institucional, constatam-se, nos anos recentes, tímidos movimentos sinalizando para uma maior diversificação da oferta, com o surgimento de cursos sequenciais, educação a distância, currículos modulares; verifica-se também a adoção, por parte das instituições públicas, de políticas de acesso que tendem a combinar critérios meritocráticos com outros voltados para a promoção de maior equidade de oportunidades de acesso¹⁹, bem como a ampliação dos programas de bolsas, como o ProUni, e de financiamento público e privado voltados para garantir a permanência dos estudantes no ensino superior²⁰.

Por outro lado, os rumos das transformações no ensino superior no país nos últimos anos impõem limites para a instalação de um sistema de massa. Além da predominância do setor privado - fenômeno não previsto no modelo de Trow que tem em mente um sistema público ou pelo menos não mercantil²¹ -, o sistema de ensino superior no Brasil é precedido por um funil educacional que antecipa a exclusão já nos níveis anteriores, constituindo-se no maior obstáculo para a sua efetiva ampliação, conforme veremos na próxima seção.

¹⁹ Dentre os programas pioneiros de inclusão social, que combinam critérios socioeconômicos e de cor/étnicos, destacam-se os da Universidade Federal da Bahia (Santos, 2009), da Universidade Estadual da Bahia (Mattos, 2006), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Pinto, 2006; Santos, 2006), da Universidade Estadual de Campinas (Tessler e Pedrosa, 2008), dentre outros.

²⁰ Dentre os financiamentos estudantis, destacam-se o FIES (do Ministério da Educação), Banco do Brasil, IDEAL Invest/Itaú Unibanco, Fundaplub (Folhainvest. Folha de São Paulo, 24/09/2012).

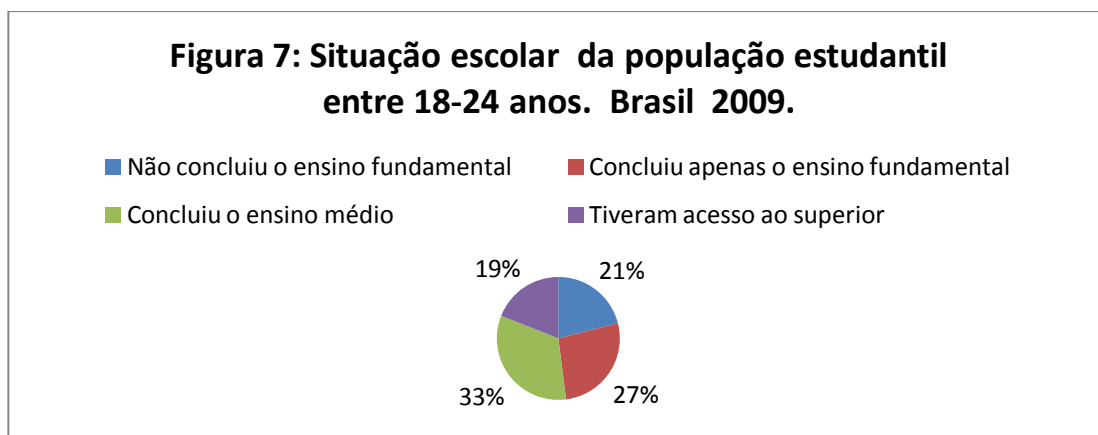
²¹ A governança das IES privadas, de longe majoritárias no sistema, prescinde da participação de docentes, funcionários ou estudantes como se prevê no sistema de massa de Trow (2005).

Acesso ao ensino superior e os marcadores de diferença

Quem é essa parcela de 19% da juventude brasileira, entre 18 e 24 anos, que tem acesso ao ensino superior? E, inversamente, quem são os/as 81% da população jovem que não estão conseguindo alcançar esse nível de ensino? Será que a desigualdade de acesso da população estudantil aos diferentes níveis educacionais está diminuindo no Brasil nos últimos anos?

Andrade (2012) busca responder essas perguntas analisando, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), para 2009, o peso dos marcadores de diferença renda familiar *per capita* e cor autodeclarada no acesso e permanência dos jovens no sistema educacional brasileiro. O estudo faz um balanço da evolução, nos últimos 15 anos, do acesso à educação e do lento processo de inclusão dos grupos menos favorecidos ou subrepresentados nos diferentes níveis de escolaridade²².

De acordo com Andrade (2012), quase metade da população jovem brasileira entre 18 e 24 anos não apresenta os requisitos formais para ingressar no ensino superior: ou porque não concluiu o ensino fundamental ou porque, se o fez, não chegou a ingressar no ensino médio.

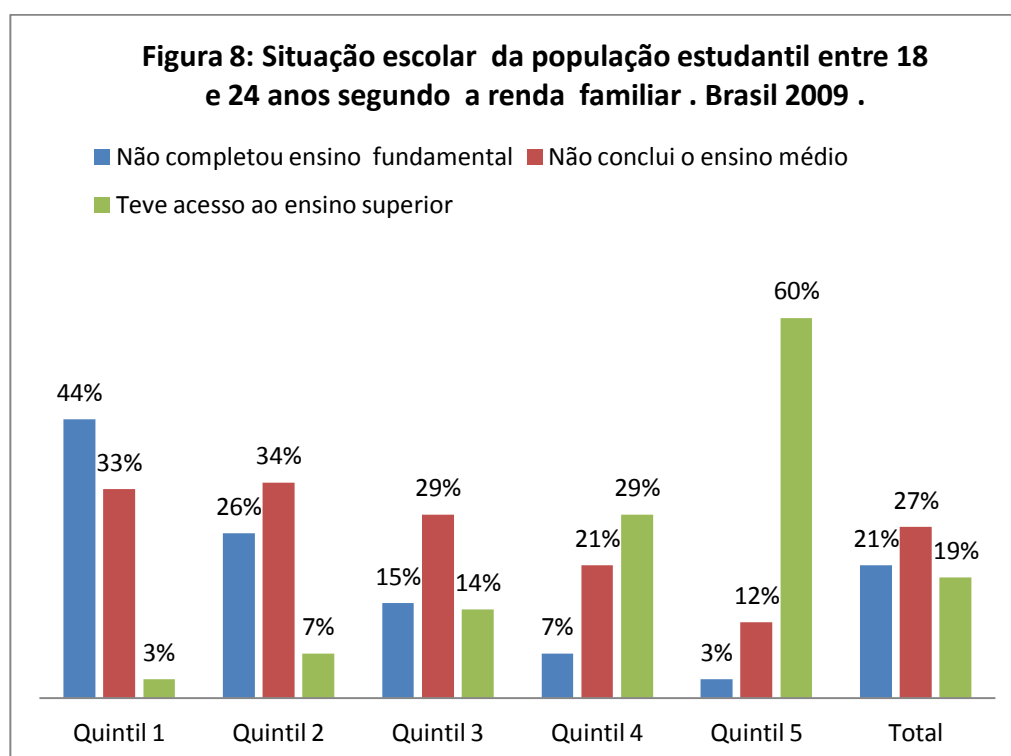


Fonte: Elaborada pela autora a partir de Yahn (2102) e dados das Pnads /Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

No período 1995-2009, Andrade (2012) constata: diminuição do percentual de jovens que não concluíram o ensino fundamental, que se estabilizou em torno de 20%;

²²No Brasil, os níveis de escolaridade são: educação infantil; educação básica (9 anos de ensino fundamental e 3 anos de ensino médio) e educação superior.

aumento da proporção dos concluintes do ensino médio; e crescimento moderado do número de jovens que tiveram acesso ao ensino superior. A autora verifica, conforme esperado, forte associação entre renda familiar²³ e acesso aos diferentes níveis educacionais: entre os jovens situados nos quintis mais baixos de renda (1º e 2º quintis) encontramos os mais altos percentuais dos que não chegaram completar o ensino fundamental ou o ensino médio. Inversamente, 60% dos jovens que tiveram acesso ao ensino superior se encontram no quintil mais alto da renda (Andrade, 2012).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Yahn (2102) e dados das Pnads/IBGE, 2009.

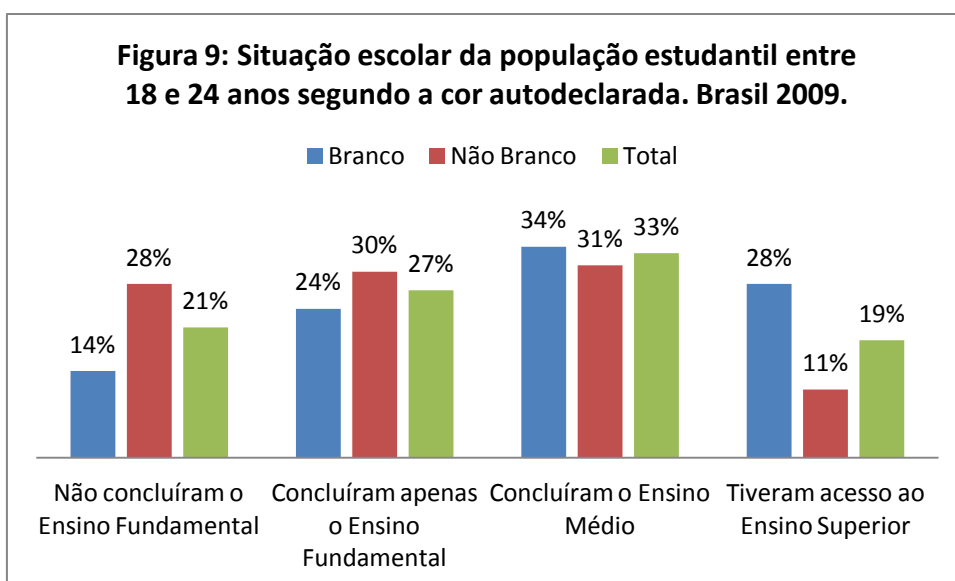
Embora no período analisado, Andrade (2012) constate avanço educacional importante na população estudantil de menor renda (1º quintil), verifica também que nesse quintil 77% dos jovens ainda não concluíram a educação básica (fundamental e médio) e que apenas 3% chegaram a ingressar no ensino superior²⁴.

²³ Para a classificação de rendimentos da população analisada, a autora utiliza a renda familiar segundo quintis da renda (Andrade, 2012).

²⁴ Andrade (2012) mostra que no mesmo período aumentou em 800 mil o número de jovens do 5º quintil (o mais alto) que ingressaram no ensino superior; para esse grupo o ingresso se dá imediatamente após a conclusão do ensino médio.

O primeiro obstáculo, portanto, para o acesso da população jovem ao ensino superior no Brasil é a falta de requisitos educacionais formais, o que está associado ao fato do/a jovem pertencer ao quintil mais baixo de renda ou à sua raça/cor²⁵.

Depois de separar analiticamente a população de 18 a 24 anos em dois grupos – “brancos” e “não brancos”²⁶-, Andrade (2012) constatou que as maiores diferenças entre ambos estão entre os que não concluíram o ensino fundamental (14% de brancos e 28% de não brancos) e os que ingressaram no ensino superior (28% de brancos e apenas 11% de não brancos)²⁷.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Yahn (2102) e dados das PNADs/IBGE, 2009.

No geral, a literatura sobre o acesso à educação no Brasil (Osório, 2009; Carvalho, 2011) reconhece o peso dos marcadores de diferença, especialmente de gênero, classe social e cor/raça, na trajetória da população estudantil nos diferentes níveis de ensino. Os dados analisados por Andrade (2012) apontam não só para a

²⁵ A informação sobre raça/cor nos dados das Pnads/IBGE é autodeclarada pelo informante, tendo como referência a cor da pele, de acordo com as seguintes alternativas: branco, preto, pardo e amarelo, além da categoria indígena (Andrade, 2012).

²⁶ O grupo dos “brancos” é composto por pessoas que se autodeclararam brancas (48% do total da população) somadas às que se autodeclararam amarelas (0,5%). Além de serem minoritárias, a população autodeclarada “amarela” apresenta condições de escolaridade superiores em todos os quesitos considerados. O grupo dos “não brancos” é formado pela população que se autodeclarou parda (44% do total da população) somada àquela que se autodeclarou preta (7%) e à indígena (0,2%). Em todos os quesitos levantados no estudo de Yhan, pretos e pardos apresentam condições de escolaridade muito semelhantes (Andrade, 2012).

²⁷ As menores diferenças foram encontradas entre a população jovem que concluiu o ensino fundamental (24% dos “brancos” e 30% dos “não brancos”) e entre aquela que concluiu o ensino médio (34% dos “brancos” e 31% dos “não brancos”).

existência de desigualdades decorrentes desses marcadores de diferença que incidem no percurso educacional, mas também mostram como os avanços ocorridos nos últimos quinze anos nos níveis de escolaridade da população jovem são percentualmente menores e partem de bases muito inferiores entre os/as jovens que se autodeclararam negros/as, pardos/as e indígenas.

Ensino superior de massa e seus limites no país

Neste estudo procuramos apresentar as principais características do ensino superior no Brasil historicamente constituídas na relação que este logrou a estabelecer, pelo menos nas últimas quatro décadas, com o Estado e com a demanda de mercado. De grande dimensão, o sistema de ensino superior no Brasil conta hoje com mais de duas mil IES e quase 7 milhões de matrículas; desses totais, o setor privado responde por respectivamente 90% e 75%.

Embora a taxa líquida de acesso ao sistema de ensino superior no país tenha atingido 19% (Pnad, 2009), percentual que, de acordo com o critério quantitativo estipulado por Trow (1974), autorizaria a classificá-lo como um sistema de massa, questioneei a pertinência da aplicação desse padrão de desenvolvimento para o caso brasileiro.

O primeiro limite, como vimos, é de caráter estrutural. A cada etapa mais elevada de ensino, aumentam as parcelas de jovens, autodeclarados pretos e pardos e provenientes dos quintis mais baixos de renda, que deixam (e/ou são excluídos) do sistema educacional. Esse afunilamento não só restringe de forma estrutural o contingente de jovens portadores de requisitos formais mínimos para ingressar no ensino superior, como é um fator de ameaça para o crescimento sustentado do ensino superior em direção à um sistema de massa e, eventualmente, universal. Os dados analisados por Andrade (2012), aqui parcialmente apresentados, são fundamentais para compreender os sentidos das políticas de inclusão e equidade no ensino superior no Brasil, bem como os limites da instalação, no país de um sistema de massa, a despeito da ampliação do acesso ocorrida na última década.

O segundo limite que se impõe à consolidação de um sistema de massa no Brasil é de ordem institucional e normativa. Sistemas de massa, de acordo com o modelo de Trow, definem-se por também apresentarem maior diferenciação institucional e

flexibilidade nos currículos e formas de aprendizado. No Brasil, a despeito da presença majoritária do setor privado e sua imensa rede de suas faculdades isoladas e de universidades de ensino, persiste, pelo menos no plano ideológico, discursivo e normativo, um modelo único de ensino superior centrado na universidade pública de ensino e pesquisa. A insistência nesse modelo deve, em parte, ao não reconhecimento das mudanças ocorridas nas sociedades contemporâneas e, logo, nas funções da educação superior e, em parte, ao desconhecimento da própria dinâmica do mercado de ensino superior que se torna cada dia mais complexa com o aumento e diversificação do contingente populacional em termos geracionais, de classes sociais, identidades étnicas/raciais que passam a demandar esse nível de ensino. Não obstante, o que existe no Brasil é uma grande resistência à diversificação do sistema de ensino superior, cujo crescimento, tanto no setor público como no privado, tem se dado mediante a reprodução de organizações acadêmicas reconhecidas (e assimiladas) pelo modelo hegemônico de ensino superior. Simulacros de universidades de ensino e pesquisa são criados na tentativa de atender normativas e sistemas de controle e de avaliação por parte do Estado. As IES privadas isoladas, embora predominantes em termos absolutos, mantêm-se como desvios indesejáveis do sistema e à margem de políticas de avaliação e de ampliação do acesso. Os centros universitários frustam as expectativas de diferenciação institucional porque se tornaram apenas uma etapa rumo à transformação em universidade. Poucas inovações também se constata em termos de currículos e formas de aprendizado que conformam-se a normativas e a culturas acadêmicas e profissionais em geral bastante refratárias a mudanças.

A Lei das cotas, recentemente promulgada, abrange somente a rede de universidades federais, destinando 50% das vagas para estudantes provenientes de escolas públicas e, dentre essas vagas, uma parte deve atender jovens de baixa renda e outra, pretos, pardos e indígenas. A Lei está sendo implementada de forma gradual e as instituições federais podem utilizar para a seleção dos alunos ou a nota do Exame Nacional de Cursos (Enem) ou do seu processo seletivo tradicional²⁸.

Tanto o ProUni como a Lei de cotas inscrevem-se no debate maior que se intensificou na sociedade brasileira na última década em torno das distorções no sistema de ensino superior brasileiro. O ProUni, como vimos, procura ampliar as condições de

²⁸ Portaria Normativa nº18 de 11/10/2012 que dispõe sobre a implementação das reservas em vagas em ies federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711 e o Decreto nº 7.824.

acesso de jovens situados nos estratos de menor renda, concedendo-lhes uma bolsa para estudar em uma IES privada. A Lei de cotas, por sua vez, também visa aumentar as condições de acesso e o faz reservando a metade das vagas das universidades federais para jovens que cursaram escolas públicas, de famílias de baixa renda e, metade delas, para jovens negros e pardos.

Ambos os programas apresentam similaridades: operam mediante a ocupação e/ou reserva de vagas no sistema de ensino superior, buscam ampliar o contingente estudantil das IES públicas e privadas e provocam controvérsias. Boa parte das críticas ao ProUni provém de segmentos ligados ao ensino superior público e recaem na isenção tributária concedida às IES privadas que recebem alunos bolsistas do ProUni (Catani et al, 2006). Por sua vez, parte considerável da polêmica em torno da Lei de cotas tem origem na própria comunidade acadêmica e expressa diferenças de visão quanto à medida mais eficaz para promover a inclusão e a equidade social e racial nas universidades brasileiras (Kamel, 2006; Fry et al., 2007; Feres, 2006; Maggie e Fry, 2004). Outra parte das divergências tem origem nos próprios movimentos sociais, especialmente os de identidade étnica, que historicamente lideram a luta política por maior equidade no acesso à educação no país.

De fato, nos últimos anos, o sistema de ensino superior no Brasil cresceu e ampliou a participação de grupos sociais até então excluídos. Todavia, para se tornar mais inclusivo e operar com maior equidade urge considerar o fluxo de jovens no ensino médio, cuidar de sua entrada e permanência, tornando esse nível de ensino também mais atrativo em termos de conteúdos e formas de aprendizado. Só assim será possível ampliar massivamente a taxa líquida de matrículas no ensino superior como as oportunidades de acesso da juventude a uma educação superior de qualidade.

Referências bibliográficas

- Andrade, Cibele (2012): “Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. A evolução dos últimos 15 anos”, in: Ensino Superior Unicamp, 3, 6, 18 - 27.
- Braga, Ronald (2010): “As classes C e D chegam ao Ensino Superior. Recuperado de: <http://www.hoper.com.br/site2010/artigo-hoper.php?id=8>. Acesso em 22/06/2010
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988) .

Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)

Brasil. Decreto n. 2.306 (19/08/1997).

Brasil. INEP. Censo da Educação Superior 2010. Divulgação dos principais resultados do censo da educação superior 2010. Outubro 2011.

Brasil. Lei n.11.096 (2005). Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Brasil. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Institui a Lei de cotas nas universidades federais.

Brasil. Decreto nº 7.824 de 11/10/2012.

Brasil. Portaria Normativa nº18 de 11/10/2012 que dispõe a implementação das reservas em vagas em ies federais de ensino.

Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Superior. Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil – 1980-1994. Brasília, 1996.

Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Sinopse Estatística para o Ensino Superior – 1975. Brasília, 1977.

Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Censo da Educação Superior - 2010. Divulgação dos principais resultados. Brasília, 2011 (outubro).

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad). Rio de Janeiro, 2009.

Brasil. Ministério da Educação e do Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Censo da Educação Superior – 2011. Brasília, 2012.

Brennan, John (2004): “The Social Role of the Contemporary University: Contradictions, Boudanries and Change”. Then years on: Changing Education in a Changing World, Center of Education, Research and Information (CHERI). Buckingham. The Open University Press.

Catani, Afrânio et al (2006): “ProUni: democratização do acesso às instituições de ensino superior ?”, in: Educar em Revista. Curitiba, n. 28, dez.

Carvalho, José Jorge dos (2005): Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar.

Clancy, Patrick et al. (2007): “Comparative Perspectives on Acess and Equity”, in: Philip G. and Peterson, Patti M (eds) Higher Education in the New Century. Global Challenges an Innovatice Ideas. Sense Publishers. Global Perspectives on Higher

Education. Vol. 10. Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, 35-54.

Clark, Burton (1983): Higher Education System. Academic Organization in Cross Perspective. University of California Press.

Feres, João Jr.(2006). Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. *In* Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. Brasília: João Feres Jr. e Jonas Zoninsein, Eds. Editora da Universidade de Brasília.

Fry, Peter; Maggie, Yvonne et al. (Org). (2007). Divisões Perigosas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Geiger, Roger (1986): Private Sectors in Higher Education. Structure, Function and Change in Eight Countries. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Guimarães, Maria Helena (2000): “Tendências na educação superior do Brasil”. Brasil: Inep/MEC, Outubro.

Hoper (2012): Análise setorial do ensino superior privado. Brasil.

Kamel, Ali. (2006). Não somos racistas: Uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Kent, Rolin and Ramirez, R. (1999): “Private Higher Education in Mexico in the 1990s: Grow and Differentiation, in Altbach, Philip (ed.) Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century. Chestnut Hill, Massachusetts Center for International Higher Education School of Education, Boston College.

Kihshoe, Joshi (2012): “The Social demand for higher education, and the public and private response to it (India)”. Seminário Internacional Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade”, Unicamp, Campinas, 7 e 8 de novembro de 2012. Ms.

Lévy, Daniel (1986) “Alternative Private-Public Blendy in Higher Education Finance: International Patterns”, in Lévy, Daniel. (ed.) Private Organizations Studies in Choice Public and Public Policy. Nova York-Oxford: Oxford University Press, 195-213.

Maggie, Yvonne e Fry, Peter (2004): A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras, in Estudos Avançados, 18, 50, 67-80.

Mattos, Wilson R. de (2006): Cotas para afro-descendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada, in: Feres Jr., João e Zoninsein, Jonas (eds). Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 167-182.

Menon, Kirti (2012): “The social demand for higher education and the public and private responses to it” (Africa). Seminário Internacional Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade”, Unicamp, Campinas, 7 e 8 de novembro de 2012. Ms.

Osório, Rafael G.(2009): “Classe, Raça e Acesso ao Ensino Superior no Brasil”, in Cadernos de Pesquisa, 39, 138, 867-880.

Pinto, Hilu da Rocha P.G.(2006): “Ação afirmativa, fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ”, in: Feres Jr., João e Zoninsein, Jonas (eds). Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 136-166.

Sampaio, Helena e Klein, Lucia (1994): “Políticas de ensino superior na América Latina – uma análise comparada”, in: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 25, 85-109.

Sampaio, Helena (2000): Ensino superior no Brasil - o setor privado. São Paulo: Fapesp/Hucitec.

Sampaio, Helena (2011): “O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações”, in: Ensino Superior Unicamp, Campinas, 4, 5, 28-43.

Sampaio, Helena (2013): “Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos”, in: Barbosa, Maria Ligia (Ed.) Ensino Superior: expansão, diversificação, democratização. Rio de Janeiro: no prelo.

Santos, Clarissa, T. (2012). “A chegada ao ensino superior: o ProUni na PUC-Rio”. Seminário Ensino superior: expansão, diversificação e democratização, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte. Ms.

Santos, Jocélio Teles dos (2009): A experiência de ações afirmativas na UFBA. In: Silvério, V.R. e Moehlecke, S. (eds) Ações afirmativas nas políticas educacionais - o contexto pós Durban. São Carlos: Editora da Universidade de São Carlos.

Santos, Renato E. dos (2006): Políticas de cotas raciais nas universidades brasileiras - o caso da UERJ, in Feres Jr., João e Zoninsein, Jonas (eds). Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 110-135.

Schwartzman, Simon (1993): “Policies for Higher Education in Latin America: the Context”. Higher Education, 25, 9-20.

Sunwoong, Kin. et al (2007): “Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges, in: Altbach Philip and McGill, M. (eds), Higher Education in the New Century. Global Challenges and Innovative Ideas. Sense Publishers. Global Perspectives on Higher Education. Vol. 10. Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, 79 -108.

Tessler, Leandro e Pedrosa, Renato (2008): “PAAIS: a experiência de um programa de ação afirmativa na Unicamp”, in Movimento em Debate, 1,2.

Trow, Martin (1973): Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education, in Policies for Higher Education, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post Secondary Education., 55-101. Paris: OECD.

Trow, Martin (2005) Trow, Martin (2005). “Reflexion on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Society Since WWII”. In Philip Altbach (ed). International Handbook of Higher Education. Kluwer.

Universidade Federal da Bahia. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução nº 03/2008. Regulamenta a organização e funcionamento dos Bacharelados Interdisciplinares da UFBA. Recuperado em www.ufba.br/legislação. (27/08/2013).

Universidade Federal do ABC. Projeto Pedagógico da UFABC (2006). Recuperado em http://www.ufabc.edu.br/index.php?option=com_content@view=article&id=627 (27/08/2013).

Yuzhuo, Cai e Fengqiao, Yan (2012): “The Social demand for higher education, and the public and private response to it (China)”. Seminário Internacional. Tendências recentes do ensino superior nos BRICs: análises em torno do pacto entre ensino superior e sociedade”. Unicamp, Campinas, 8 e 9 de novembro.

- Helena Sampaio, antropóloga, é professora doutora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisadora associada do Núcleo de Pesquisas de Políticas públicas da Universidade de São Paulo (USP).