OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL:

Qual o futuro que estamos construindo?

Boletim Nº 12

Setembro de 2021

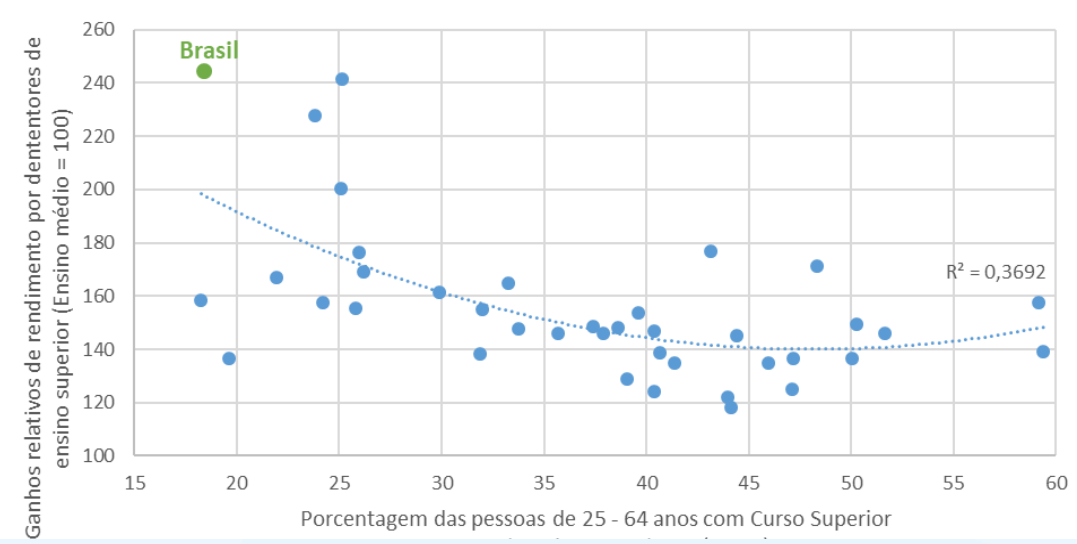
FJP FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

CORECON MG CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

Educação: Direito do povo e dever do Estado

A educação, em todos os níveis, é um direito consolidado pela Constituição Federal de 1988. Além de um direito de toda a população brasileira, de uma importante ferramenta de formação político-social e de emancipação cidadã, a educação - especialmente a superior- também é muito relevante para a mobilidade social. Tanto como ferramenta de mobilidade, quanto como sinal de status e mecanismo de estratificação social.

Gráfico 01 - Ganhos relativos de rendimento, por porcentagem de acesso ao Ensino Superior - Países Selecionados (circa 2018)



Nota: Países do gráfico-Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Israel, Italy, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States, OECD average, EU23 average, Brazil, China, India, Indonesia, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa.

Fonte: Education at a Glance (OCDE)

O gráfico 1 ilustra justamente este ponto. Entre todos os países analisados, o Brasil é aquele que oferece o

maior retorno, em termos de rendimento, à conclusão do ensino superior: aqueles que concluem este nível de ensino têm, em média, rendimentos 140% maiores do que aqueles que não têm acesso a este nível. Não por acaso, o Brasil figura também entre os países com menor proporção de adultos com ensino superior concluído. E, ainda mais importante do ponto de vista que interessa ao Observatório, o acesso ao ensino superior no Brasil não é apenas muito baixo, é muito desigual. Esta combinação deletéria de características do ensino superior no Brasil - baixo acesso, alta taxa de retorno salarial pela conclusão deste nível e muito alta desigualdade no acesso - historicamente fez com que o ensino superior se transformasse em um instrumento de perpetuação da desigualdade, um meio pelo qual os segmentos mais bem posicionados da sociedade (pessoas brancas e de maior renda) transmitiam de uma geração a outra suas vantagens e interditava aos mais pobres as mesmas oportunidades. Nesta situação, o processo recente de democratização do acesso a este nível, que será descrito aqui logo adiante, pode ter produzido, ao lado de suas evidentes vantagens e benefícios, o temor e a resistência de parte daqueles que vêm ameaçado o seu monopólio sobre os mecanismos de acesso às posições mais vantajosas da sociedade e de transmissão destas a seus descendentes.

Nesse sentido, cabe tratar da desigualdade e estratificação na educação superior, tanto do ponto de vista do acesso - quem frequenta as universidades? - quanto sob o aspecto da disparidade salarial entre quem concluiu a faculdade e o restante da população, ou seja, em média quanto recebe um graduado em comparação a uma pessoa que não concluiu o ensino superior?

É preciso pensar na educação superior, portanto, sob duas perspectivas: a primeira é enquanto uma ferramenta de mobilidade e de manutenção ou redução de desigualdades; a segunda, como um direito do povo e dever do Estado, operacionalizado através de políticas públicas. Sob a primeira perspectiva pergunta-se: o quão desigual é o acesso à educação superior no Brasil? Qual a trajetória da desigualdade de acesso a este nível de ensino no país? De que desigualdades (econômicas, raciais, de gênero etc.) estamos falando? Há disparidades entre acesso e conclusão dos cursos? Sob a perspectiva de políticas públicas é preciso discutir: o que o Estado fez/tem feito para reduzir desigualdades e ampliar acesso? Quais os avanços e limites dessas políticas? E mais, o que ainda é possível fazer para reduzir desigualdades e democratizar o acesso à Educação superior?

As dimensões do Ensino Superior: Quantos acessam a Universidade no Brasil?

Para compreendermos a dimensão da desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil, é preciso explicitar qual a cobertura do sistema de educação para essa faixa de ensino? Ou seja, quantas pessoas no total têm ou já tiveram acesso a uma faculdade no Brasil? De forma geral, quanto menor a cobertura de um nível de ensino, mais o acesso a ele tende a ser excludente e desigual em relação aos diversos segmentos da sociedade.

Para analisar a cobertura dos sistemas educacionais, geralmente utilizamos dois tipos de indicadores: estoque e fluxo. Por exemplo, no caso da educação básica, a proporção de pessoas alfabetizadas na população geral é um importante indicador de estoque e a proporção de pessoas de 6 a 16 anos

matriculadas ou que já concluíram o ensino fundamental é um indicador de fluxo.

O valor de um indicador de estoque acaba sendo consequência das políticas públicas atuais, mas também do passado e até mesmo da estrutura demográfica da região. No caso das taxas de analfabetismo/alfabetização, elas levam em consideração o acesso que crianças e adolescentes atualmente têm ao sistema educacional, mas incluem o acesso que adultos e idosos tinham há 20/30 anos atrás. Como a expansão educacional é recente no Brasil, leva um certo tempo até que a escolaridade total da população reflita esta expansão. Por isto, as variáveis de estoque são menos sensíveis às políticas atuais e se modificam mais lentamente. O indicador de fluxo leva esse nome porque os sistemas de ensino são dinâmicos, isso significa que todos os anos entram e saem alunos (há um fluxo de pessoas) e o indicador é um retrato do que está ocorrendo atualmente com as pessoas daquela faixa etária que estão ou deveriam estar matriculadas no sistema educacional. No Brasil, por exemplo, nossas taxas de fluxo no ensino básico são melhores que nosso estoque, justamente porque a expansão do sistema de educação fundamental no país é muito recente.

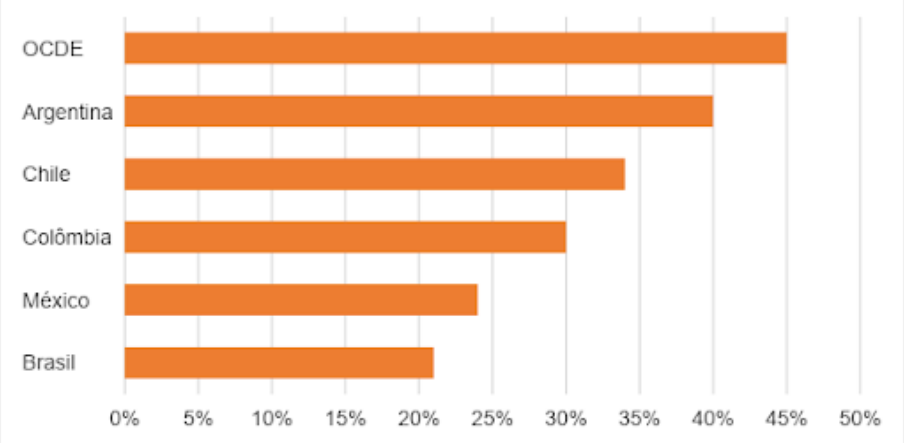
Tratar do sistema de ensino superior também requer que entendamos do que estamos falando ao nos referirmos a “sistema”. O sistema de ensino superior é composto pelas faculdades públicas, privadas e do terceiro setor, ou seja, sem fins lucrativos. Envolve, portanto, as universidades públicas, as instituições privadas, as religiosas, os cursos presenciais e a distância e os cursos de graduação e tecnólogo. Assim, há uma diversidade imensa dentro do ecossistema universitário, tanto em

qualidade quanto em valorização e prestígio dos cursos. Mais à frente trataremos das implicações das desigualdades presentes dentro do próprio sistema, mas, por enquanto, ao tratar do tamanho e da expansão do sistema vamos nos referir a todo o universo das graduações como um sistema único. Isso porque, mesmo sendo amplo, diverso e desigual, o acesso ao sistema ainda é bastante restrito.

Para analisar o sistema de educação superior utilizamos dois indicadores principais: o número total de matrículas e a proporção de pessoas de 18 a 24 anos que estão matriculadas no ensino superior ou já se graduaram (Senkevics, 2021). Em 2018, havia 8,5 milhões de matrículas no ensino superior no país, em contraposição às 1,8 milhão em 1995 (nos tópicos seguintes trataremos desse processo de expansão). No que diz respeito ao fluxo, a taxa de escolarização de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior era de 21,3% em 2018, em contraposição à 6,8% em 1995[1].

[1] SENKEVICS, 2021. **A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020** in: Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais, V.3, n.4, p. 204.

Gráfico 02 - Porcentagem de adultos entre 25 e 34 anos que concluiram o Ensino Superior em 2019 por países



Fonte: SENKEVICS, 2021

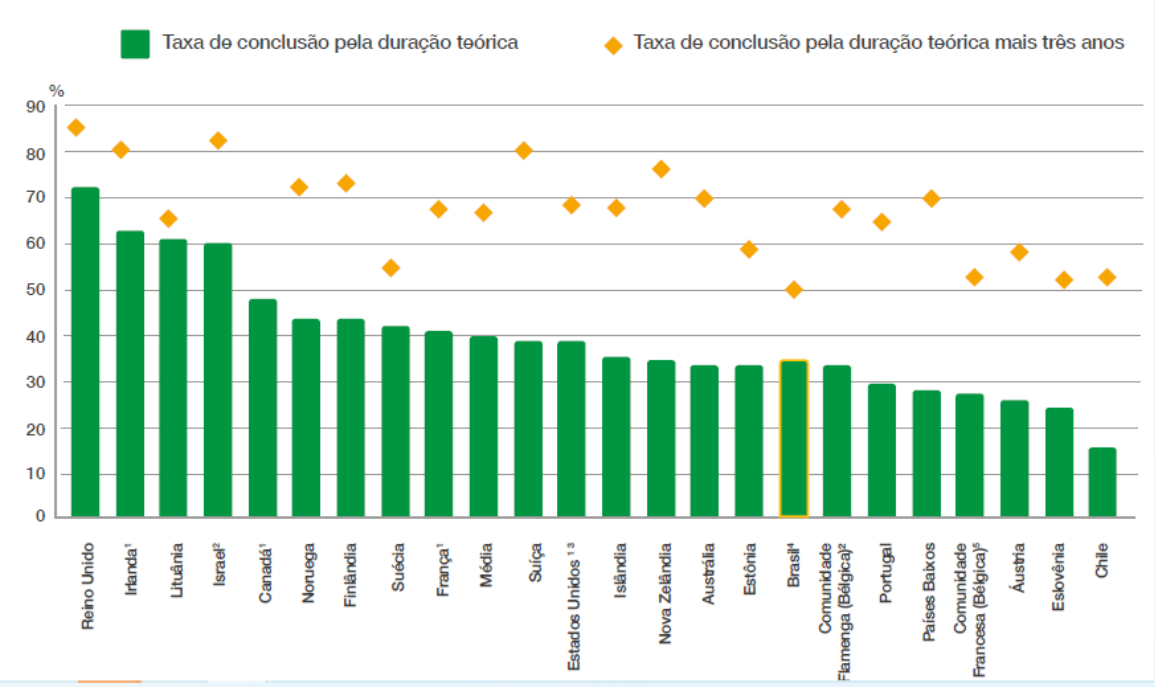
De forma muito similar ao que encontra Senkevics (2021), o relatório elaborado pela OCDE e traduzido pelo Todos Pela Educação[2] propõe observar a taxa de jovens de 25 a 34 anos que concluíram o ensino superior, mas também a proporção de pessoas de 25 até 64 anos que obtiveram o título de mestre. No primeiro caso, até 2018, havia 21% dos jovens com pelo menos uma graduação concluída. O Brasil fica bastante abaixo da média da OCDE, mas também abaixo dos seus vizinhos latino-americanos. O processo de expansão do ensino superior no Brasil é recente e é preciso expandir ainda mais: o acesso à graduação ainda é privilégio de poucos jovens. Já no caso da pós-graduação, apenas 1% dos adultos concluíram o mestrado, o que é uma taxa muito baixa em comparação com os 13% apresentados pela média dos países da OCDE.

Além de observarmos o acesso à universidade, ou seja, quem consegue entrar no ensino superior, também é importante verificar a proporção de pessoas que

[2] Relatório A Educação no Brasil: uma perspectiva internacional, 2021 p. 82

conseguem concluir a graduação no tempo correto. Isso porque manter-se em um curso também exige recursos, seja para alimentação, moradia e transporte, seja o custo de oportunidade de poder trabalhar, no caso de cursos integrais, ou trabalhar mais horas, no caso de cursos diurnos. Assim, o relatório da OCDE apresentou dados de alunos que concluíram os cursos integrais nos anos previstos no Brasil e em outros países.

Gráfico 03 - Taxa de conclusão de alunos que ingressaram em um curso de graduação ou equivalente, em tempo integral - 2017



Fonte: Todos pela Educação, 2021

O gráfico 03[3] nos apresenta duas informações centrais: a primeira é que há uma parcela considerável (aproximadamente 50%) de alunos que não concluem a faculdade ou que a conclusão demora mais que três anos após o período previsto. A outra informação é de que apenas 1/3 dos alunos dos cursos em tempo integral conseguem concluí-los no tempo previsto. Estes dois fenômenos são particularmente graves no Brasil, apesar de ocorrerem com diferentes intensidades em diversos países. Em geral, esses alunos ou são reprovados, ou precisam distribuir seus créditos por mais tempo, principalmente por se dividirem entre trabalho e estudo, ou no caso do ensino privado, por não terem como arcar com as mensalidades de muitas disciplinas. Em 2019, 48% dos alunos trabalhavam e, no caso das instituições privadas, o número era ainda maior, 58%, em contraposição aos 37% nas instituições públicas. Isso indica que é possível que muitos alunos trabalhem durante o curso, não pelos ganhos de experiência que um estágio ou trabalho oferece, mas principalmente, para conseguir se manter financeiramente, principalmente nas instituições privadas. Ainda que, em alguns casos, os alunos não paguem mensalidades, as instituições privadas, geralmente, não possuem programas de assistência à alimentação e moradia, como é o caso, mesmo que em quantidade insuficiente, de muitas universidades públicas.

Qual a cara da universidade pública? Quem entra e quem fica de fora do sistema de ensino superior?

Os indicadores apresentados, principalmente de fluxo e estoque, são indícios do tamanho do sistema e de sua cobertura. É importante compreender a cobertura,

[3]Relatório A Educação no Brasil: uma perspectiva internacional, 2021 p. 82

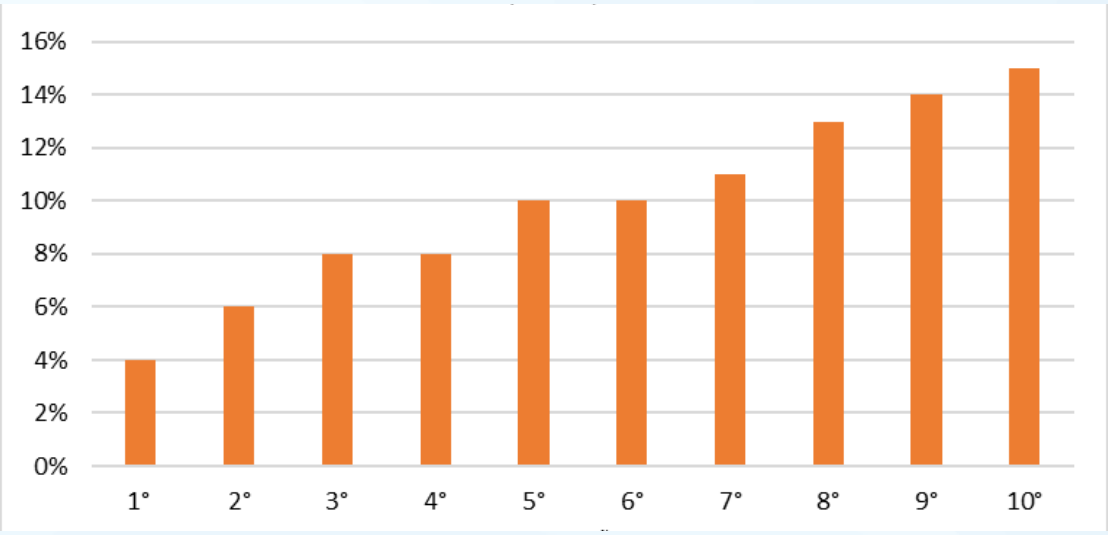
porque, em geral, quanto mais restrita é uma política pública, mais restrito é o grupo a que atende. Embora essa afirmação possa parecer óbvia - já que, quanto menos vagas disponíveis, menos pessoas terão acesso à universidade - é preciso ressaltar que essa restrição não é aleatória e muito menos equitativa em relação ao conjunto da população. Isso significa que quanto maior a restrição de acesso à educação, mais o sistema educacional tende a reproduzir as desigualdades sociais. No Brasil, o acesso ao ensino superior ainda é restrito e desigual.

Ao apresentarmos os dados de conclusão de curso, já foi possível perceber um primeiro aspecto da desigualdade no ensino superior: a de renda. A necessidade de trabalhar, seja para se manter, seja para auxiliar a família faz com que muitos alunos demorem mais tempo para concluir o curso, ou não o concluam. Essa informação apresenta, de um lado, uma situação negativa, no sentido de que ainda faltam mecanismos de garantia socioassistencial para que os alunos consigam se manter na universidade e concluir seus cursos de maneira mais adequada; por outro lado, indica que atualmente há uma variação maior de renda dentro das universidades. Ou seja, se existem pessoas que precisam trabalhar para auxiliar a família dentro da universidade, significa que uma parte da classe trabalhadora conseguiu acessar o ensino superior, ainda que esse número esteja longe do ideal.

No gráfico abaixo, a população brasileira foi dividida por decil de renda, sendo o primeiro decil os 10% mais pobres e o 10° decil os 10% mais ricos, e observou-se a proporção de alunos matriculados na educação superior por decil. Em uma sociedade em que a desigualdade de renda não impactasse em nada o acesso

ao ensino superior, cada decil representaria 10% da proporção total. Ou seja, se todas as pessoas de renda diversa tivessem igual acesso às universidades os 10% mais ricos representariam 10% dos matriculados e os 10% mais pobres também.

Gráfico 04 - Proporção de matriculados na Educação Superior Pública (graduação) por décimo de renda na sociedade brasileira (2019)



Fonte: Oliveira, Welle e Batista, 2021

No gráfico 4, há uma relação clara entre renda e acesso à educação superior, diferentemente do ideal. O que o gráfico mostra é que o grupo de renda mais alta, que representa 10% da população brasileira, representa 16% dos universitários, enquanto o grupo dos 10% mais pobres da população, representam apenas 4% dos universitários. Isso significa que há uma sub-representação dos mais pobres e uma sobrerrepresentação dos mais ricos. De cada 100 universitários, 36% estão entre a metade da população mais pobre e 64% são da metade mais rica. Essa

correlação entre renda e acesso é tão clara que o gráfico segue em uma crescente e não há nenhum decil de renda que tenha maior proporção de universitários que o decil seguinte.

Os dados sobre renda e acesso à educação superior são claros ao demonstrar a relação entre oportunidade e classe social. No entanto, no caso brasileiro é preciso ter cautela ao analisar os decis, isso porque a renda no país é extremamente concentrada no topo, ou seja, nos 10%. A título de exemplo, em 2015, estar entre os 40% mais "ricos" significava apenas receber mais que um salário mínimo per capita, o que está longe de ser considerado elite ou burguesia. A universidade e especialmente a universidade pública, ainda que seja desigual, é composta por 46% de pessoas que têm uma renda per capita menor que um salário mínimo. Essa realidade ainda é distante do ideal de igualdade e justiça social, mas a universidade pública continua sendo importante para a população trabalhadora, especialmente como ferramenta de mobilidade social. Para as classes médias, a universidade continua sendo um meio de manutenção da renda familiar, de acesso a melhores empregos, salários e moradia. É também um instrumento de manutenção de status e de inserção em redes de relações sociais importantes para o acesso a outros benefícios e espaços. Mas, para as classes mais pobres, é o principal, senão o único, meio legítimo e socialmente reconhecido de ascensão social.

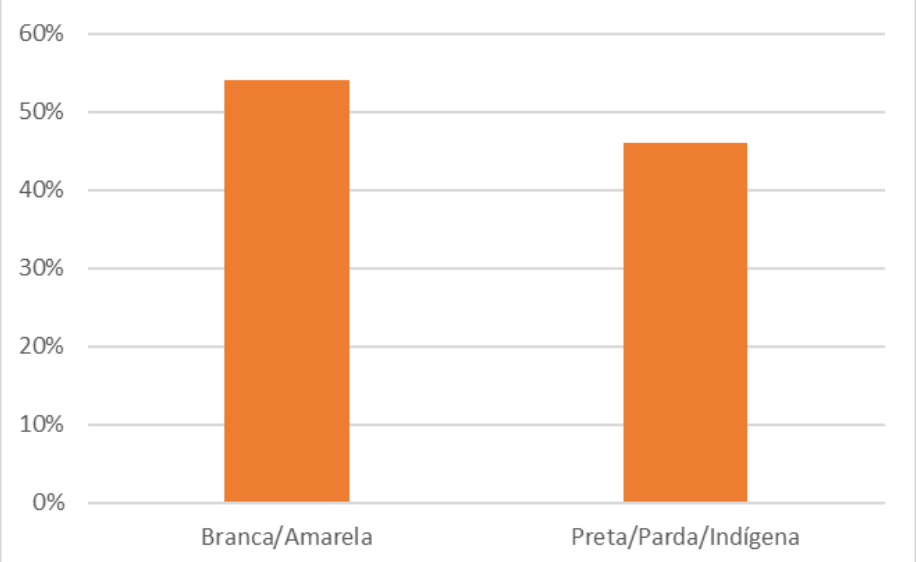
A respeito das desigualdades entre classes, cabe uma última observação, aqui estamos tratando classes sociais como estratos de renda apenas para compreender as relações entre desigualdade de renda e educação. No entanto, outros conceitos de classe são importantes ferramentas de

análise. A divisão marxista entre classe trabalhadora e burguesia, por exemplo, é importante no caso brasileiro para entender que a imensa maioria, mesmo nos decis mais altos de renda precisa trabalhar para se manter. Para essas pessoas, chamadas de classes médias, sem o acesso à universidade dificilmente haveria a possibilidade de manter o mesmo padrão de vida dos pais ou da família. A porcentagem da população que consegue se manter e manter um alto padrão de vida sem ensino superior é muito pequena. De outro lado, há também um componente de prestígio, estilos de vida e rede de relações, que se combinam com os aspectos materiais e monetários das classes e que condicionam as oportunidades de uma pessoa. Por isso, a expansão das universidades, combinada com investimentos que consigam absorver essa mão de obra, é extremamente relevante para aumentar a mobilidade social, diminuir desigualdades e aumentar a renda da população.

Além da desigualdade de renda, raça e gênero são também importantes clivagens para a compreensão do perfil do ensino superior e das desigualdades no acesso e permanência neste nível de ensino. Como extensamente abordado em diversos textos desse mesmo observatório, o Brasil - último país da América do Sul a abolir a escravidão de pessoas negras e povos originários e que nunca ofereceu qualquer tipo de reparação a essas pessoas - segue inflingindo uma desigualdade racial brutal. E, apesar dos avanços, a educação superior não é exceção. Enquanto a população brasileira é composta por 54,9% de pretos e pardos, essa população representa 46% dos jovens que frequentam a universidade, como demonstra o gráfico abaixo. Em contraposição aos brancos que representam 44,2% da

população, mas 54% dos jovens nas universidades.

Gráfico 05 - Composição racial dos jovens de 18 a 24 anos que frequentam a universidade (2019)

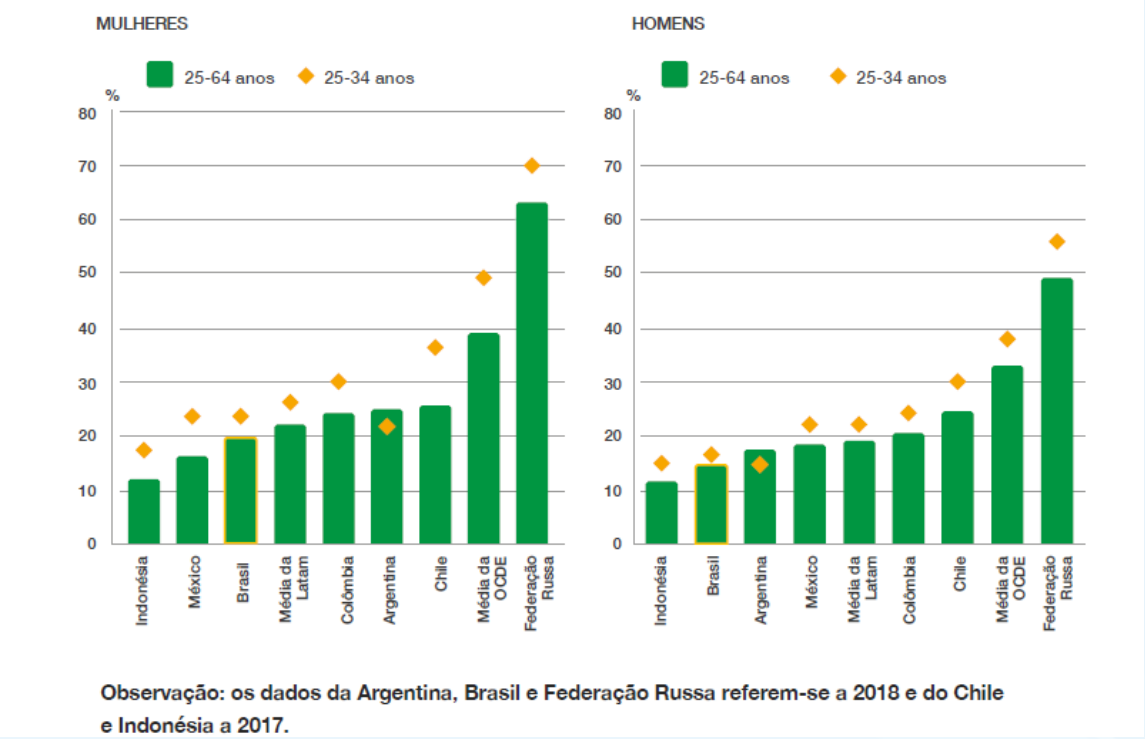


Fonte: SENKEVICS, 2021

É importante destacar que, embora haja de fato um componente de renda, visto que há uma sobrerrepresentação de pessoas negras entre os mais pobres, a raça, por si só, é um componente de exclusão. Isso porque, tanto as opressões se acumulam, quanto os privilégios de raça e classe. Enquanto os negros que fazem parte do decil mais alto de renda representam 9% do total de negros nas universidades, os brancos do decil mais alto representam 20% do total de brancos das universidades. É preciso destacar, portanto, que a renda continua tendo um peso relevante, porém negros ricos são menos privilegiados entre os próprios negros, do que brancos ricos entre os próprios brancos. Isso porque, a elite brasileira é historicamente

composta por brancos ricos, de forma que essa mesma elite continua concentrando privilégios de classe e de raça.

Gráfico 06 - Parcela de pessoas de 25 a 64 anos e de 25 a 34 anos que possuem Ensino Superior



Fonte: Todos pela Educação, 2021

A respeito das desigualdades de gênero na educação superior, cabem algumas colocações. Os gráficos demonstram que, no Brasil, há mais mulheres com ensino superior do que homens, tanto em número absoluto quanto proporcionalmente. Esse é um dado constante desde meados da década de 1990. A entrada precoce de homens no mercado de trabalho é um componente central para entender essa diferença. É importante

destacar que não são todas as mulheres que têm uma entrada mais tardia no mercado de trabalho, em geral, essa é uma realidade de mulheres brancas. As mulheres não-brancas também começam a trabalhar para sustentar suas casas bem jovens, de forma que a entrada massiva de mulheres negras e indígenas é bem mais recente.

Outro componente a ser analisado é em que curso essas mulheres ingressam. Ao desagregar os dados seria possível perceber que as mulheres permanecem em cursos relacionados aos papéis de gênero de "cuidar", tais como enfermagem ou a área da educação, notadamente mais desvalorizados em termos de remuneração média. Nas áreas de tecnologia, ciências exatas, engenharia etc. há uma predominância masculina. Por fim, cabe destacar que na docência do ensino superior as mulheres também seguem sendo minoritárias, ainda que haja mais mulheres graduadas (FONCATE, 2021).

De onde viemos e para onde estamos caminhando? Os impactos das políticas públicas na democratização das universidades

Até agora apresentamos uma fotografia do ensino superior no Brasil, mas precisamos olhar o vídeo. Afinal, temos que melhorar e melhorar MUITO, mas já estivemos bem pior.

Nesse sentido, cabe destacar quatro fatores que influenciam a expansão de um sistema de ensino: o primeiro é garantir a conclusão do período anterior, ou seja garantir que as pessoas tenham concluído os pré-requisitos de entrada, nesse caso o Ensino Médio; o segundo é o número de vagas, é evidente que expandir o ensino significativamente depende de ampliar o sistema, ainda que aumentar a eficiência no uso da capacidade já instalada possa

contribuir também; o terceiro é tornar as formas de entrada mais equânimes; por fim é preciso garantir que os alunos tenham condições materiais de permanecer estudando e concluir a etapa.

A democratização do sistema de ensino, que se diferencia da massificação, por pensar também na equidade e na qualidade do ensino, é quase um ideal de todos os sistemas educacionais. Ela é, ou deveria ser, um processo constante de aperfeiçoamento de sistemas já massificados. É importante entender essa diferenciação porque é possível que uma política se massifique, ou se amplie, mas permaneça extremamente desigual e excludente. Outra consideração importante é que tratar de massificação do ensino superior em países em desenvolvimento, significa nos compararmos com nossa própria história. O que isso significa? Que, em comparação com países desenvolvidos, a porcentagem de jovens brasileiros nas universidades ainda é baixa, mas em comparação com o nosso passado, estamos massificando a educação superior.

O Brasil passou por dois momentos de expansão relevante do Ensino superior: o primeiro no início da década de 1960 e o segundo nos anos 2000. No ano de 1961 é aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases Curriculares: a LDB. A LDB estabeleceu que todas as modalidades de Ensino Médio estavam aptas para ingresso no ensino superior. Isso significa que não só o curso secundário (em geral, frequentado por uma pequena elite que poderia estudar sem trabalhar), mas também os cursos técnicos, agrícolas, magistério etc. poderiam ter acesso ao ensino superior. Dez anos depois, em 1971, saltamos de 93 mil matrículas para 425 mil matrículas no Ensino Superior. No que diz respeito aos 4 fatores que influenciam a

massificação, a LDB transformou o terceiro ponto, tornando a entrada mais acessível aos diferentes cursos de Ensino Médio. No entanto, não houve um aumento tão expressivo de vagas. Durante o período ditatorial, os militares optaram por investir nas faculdades privadas com fins lucrativos, seja via isenção ou incentivos fiscais, de forma que houve um aumento de vagas privadas, em detrimento da ampliação das universidades públicas.

Com a redemocratização o sistema volta a se expandir, novamente com predomínio do setor privado. Assim, em 1995, havia uma taxa de escolarização de 5,8% dos jovens e uma desigualdade muito alta. Enquanto, entre os 20% mais ricos, 20% dos jovens estavam matriculados em algum curso de graduação, entre os 40% mais pobres, menos de 1% dos jovens acessava a universidade. No que diz respeito à raça, enquanto 50% da população era composta por não brancos, dentro das universidades menos de 20% das pessoas eram negras ou indígenas. Ademais, 75% das vagas estavam localizadas na região sul ou sudeste.

Ainda que o sistema tenha se expandido de 93 mil matrículas em 1960 para aproximadamente 1,4milhão em 1990, ele permaneceu branco, sudestino e elitizado. Estamos falando de uma educação superior, portanto, que não atende à maior parte da população e estava muito distante de qualquer tipo de democratização do ensino.

O segundo ciclo de expansão surge em um contexto bastante distinto. Em primeiro lugar, é um processo que se desenvolve durante todo o tempo dentro de uma democracia e após uma série de pressões de movimentos sociais, entidades juvenis, movimento negro etc. Em segundo lugar, o período que se inicia nos anos 2000 e vai até

2015 é marcado pela democratização de políticas e expansão do investimento público. Em terceiro lugar, na perspectiva econômica e social da coalizão e da base social que sustentou os governos petistas, a inclusão das classes pobres e trabalhadoras no mercado de trabalho e de consumo é central para a expansão da economia e a educação superior é um dos mecanismos de inclusão dos trabalhadores.

Nesse sentido, trataremos das políticas desse período dividindo-as em dois grupos: as políticas de ingresso na universidade e as políticas de expansão das vagas. É evidente que essas políticas estão intimamente ligadas e são interdependentes, mas para fins didáticos trataremos delas de forma separada e em seguida do conjunto de seus impactos.

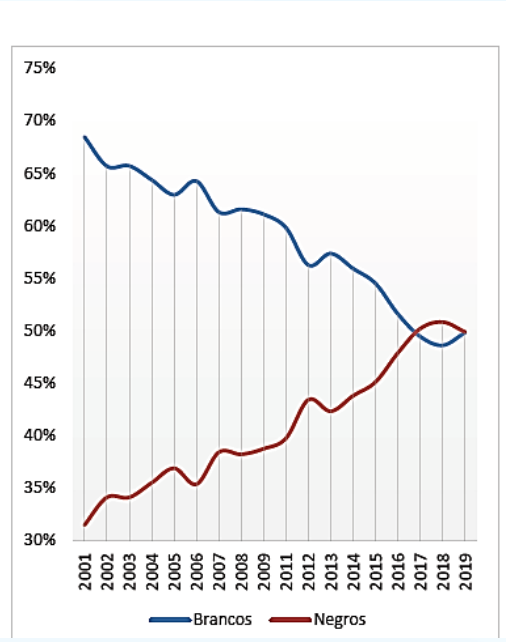
No que diz respeito à entrada no ensino universitário, buscou-se, de um lado tornar o processo mais equânime, de outro garantir que as pessoas conseguissem terminar o ensino médio. Em relação à equidade cabem três destaques: a criação do ENEM e do SISU, a isenção do pagamento da inscrição do ENEM e a instituição das cotas raciais e sociais. A criação de um exame e um sistema único permitiu a diminuição das desigualdades regionais, isso porque, como o ENEM passou a ser realizado na enorme maioria das cidades, candidatos do interior, de cidades menores etc. puderam se candidatar a vagas em qualquer local do país sem precisarem se deslocar. O ENEM também é uma prova pensada diante da diversidade do ensino no Brasil e, embora esteja longe de um exame “fácil”, possibilita que alunos de diferentes colégios e locais consigam realizar a prova que privilegia a interpretação de texto e a lógica. O exame foi crescendo em importância e relevância, saindo de 4,1 milhões de inscritos em 2007 para o

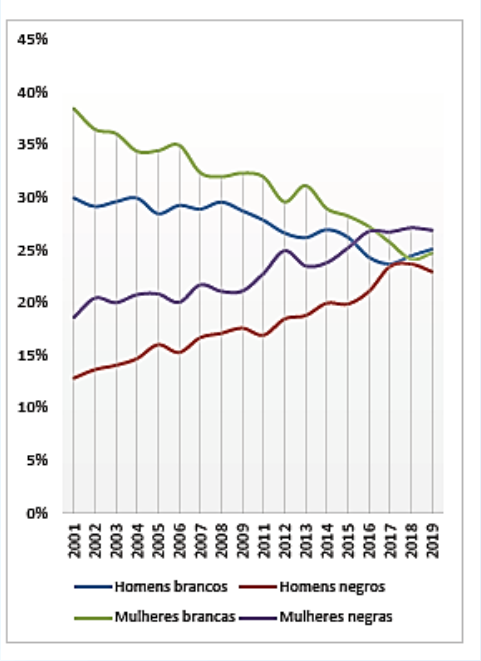
recorde de 8,6 milhões de inscritos em 2015.

Já as cotas sociais e raciais, instituídas em 2009, são ao mesmo tempo um mecanismo de correção de desigualdades de acesso e de promoção de igualdade de oportunidades futuras, quanto um primeiro passo, ainda que pequeno, de reparação histórica pelos quase 400 anos de escravidão de pessoas negras. Além do processo de genocídio e escravidão, a sociedade brasileira deixou as pessoas negras fora de qualquer sistema de ensino durante a maior parte do século 20.

Houve um grande debate sobre o tema, com muita resistência, especialmente às cotas raciais, que chegaram a ser contestadas no STF, em ação movida pelo então PFL (Partido da Frente Liberal), hoje DEM (Democratas). Vencidas estas resistências (que permanecem intensas em certos grupos), os resultados da vigência das cotas, tanto sociais quanto raciais, demonstram que elas foram importantes mecanismos de redução das desigualdades de raça e renda dentro das universidades.

Gráfico 07: Proporção de matriculados no Ensino Superior Público por cor/raça e por cor/raça e sexo (2001-2019)





Fonte: Todos pela Educação, 2021

Como se afirmou, o programa de ações afirmativas e, em especial, as cotas raciais foi extremamente criticado e muito atacado tanto durante sua aprovação como lei, quanto durante sua implementação. Com um discurso que pregava uma espécie de meritocracia, imbuído de preconceitos raciais e de classe, as ideias "anticota" afirmavam, entre outras coisas, que a entrada de alunos cotistas, por um lado diminuiria o "esforço" desses alunos para entrar na faculdade e, por outro, diminuiria a "qualidade" do ensino nas universidades.

A respeito dessas premissas, cabem algumas considerações. Primeiramente, o acesso ao ensino superior não é e nem deveria ser para poucos ou para "vencedores"; a educação, inclusive a superior, é um direito de todos e todas. Assim sendo, a ideia de mérito não pode ser utilizada como justificativa para exclusões sistemáticas. Em segundo

lugar, mesmo que do ponto de vista de uma concepção liberal de justiça, é não apenas aceitável, mas necessário que o Estado atue para garantir igualdade de oportunidades na competição pelas posições mais valorizadas do ponto de vista ocupacional, socioeconômico e de poder na sociedade. A educação é um mecanismo central de acesso a estas posições; portanto, se existem grupos em desvantagem sistemática a essas condições iniciais de competição (como o caso de pessoas pobres, negras e indígenas) por estas posições, é obrigação do poder público agir para corrigir estas distorções. Sem condições iniciais igualitárias (como o acesso a todos os níveis de educação), não faz sequer sentido a discussão sobre mérito e meritocracia. Em terceiro lugar, o Estado brasileiro tem uma dívida histórica com as pessoas negras desse país, as cotas raciais, portanto, independentemente de resultados possíveis são um dever do país com seus cidadãos negros e negras. Esses argumentos, por si só deveriam ser suficientes para consolidar a relevância das cotas.

Porém, já existem estudos demonstrando que o desempenho dos alunos cotistas, tanto na entrada quanto na conclusão do ensino superior não condiz com as suposições dos discursos anticota. Em primeiro lugar, a partir da implantação das ações afirmativas no ensino superior, o acesso a este nível passa a ser considerado como uma possibilidade real pelos grupos até então excluídos. Esta possibilidade parece funcionar como um incentivo para que os alunos que são público-alvo do programa se esforcem ainda mais para entrar na Universidade, uma vez que essa realidade se torna mais possível.

Nesse sentido, no caso dos resultados em matemática, por exemplo, houve um avanço muito significativo no desempenho de alunos no

SAEB, sendo observado aumento em todos os grupos de interesse (alunos de escolas públicas, negros e indígenas de escolas públicas, quando comparados à sua contraparte em escolas privadas). Embora, no caso do Português, esse avanço não tenha sido significativo, cabe ressaltar que a maior diferença no desempenho de alunos de escola pública e privada sempre foi na Matemática. Isso indica que a instituição das ações afirmativas colaborou inclusive para a diminuição dessa diferença. (GANDELMAN, 2017). Dessa forma, as cotas contribuem para o estreitamento do diferencial de desempenho acadêmico entre a população com baixo acesso à educação de qualidade e grupos mais privilegiados antes mesmo da entrada no Ensino Superior. Esta percepção é reforçada pelo fato de que o maior avanço é registrado entre os alunos com desempenho comparativamente mais baixo.

No que diz respeito ao desempenho dos alunos cotistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), segundo ARAÚJO *et al.* (2020), os resultados apontam que, nos anos analisados, de fato, o desempenho dos alunos cotistas esteve abaixo da média dos não cotistas (uma diferença de 1 a 2 pontos). No entanto, esses resultados são bastante heterogêneos a depender do tipo de cota, com uma variação de quase 9 pontos entre a média dos resultados de alunos com diferentes tipos de cota. Isso indica que, de um lado, houve grupos de cotistas com médias mais altas que de não cotistas e, de outro, que apenas as cotas não são suficientes para explicar essa diferença, dada a heterogeneidade dos alunos cotistas. Trabalho anterior, de Waltenberg e Carvalho (2012), chega a resultados semelhantes, indicando uma nota em média 10% mais baixa no ENADE 2008 de um aluno concluinte que

ingressou por algum tipo de ação afirmativa, comparado com estudantes com características similares, um custo social bastante modesto para o nível de democratização de oportunidades promovido. Ademais, ARAÚJO et al. (2020) constatam que houve uma diferença significativa entre os resultados daqueles alunos cujos pais já tinham ensino superior para aqueles que eram os primeiros a cursar uma graduação, indicando uma desigualdade inter-geracional. A continuidade das cotas e da democratização do ensino superior poderia ser, portanto, o próprio mecanismo para diminuir as desigualdades de desempenho no ensino superior. Finalmente, é preciso ter claro que a estratégia adotada – criação de mecanismos democratizantes de acesso COMBINADOS com a ampliação da oferta de vagas e matrículas – significa que, em termos objetivos e absolutos (e mesmo autointeressados), não houve nenhum segmento que tenha perdido ou visto dificultados o acesso: apenas grupos até então excluídos que começam a vislumbrar a oportunidade de ingressar no ensino superior. Ou seja, a situação de ninguém piorou e a de muitos melhorou; um resultado superior ao anterior sob praticamente qualquer critério de justiça e mesmo de eficiência.

Ainda que as cotas e outros programas sociais tenham colaborado para a redução das desigualdades na entrada dos alunos não brancos, esses alunos, assim como as mulheres, em geral, se concentram em cursos e universidades de menor prestígio. Até 2010, os negros não eram maioria entre os formados de nenhum dos 25 cursos analisados por Ribeiro e Schlegel (2015) *apud* Senkevics (2021). Nos gráficos abaixo observamos a dispersão da porcentagem de alunos não brancos (pretos, pardos e indígenas) e de baixa renda em

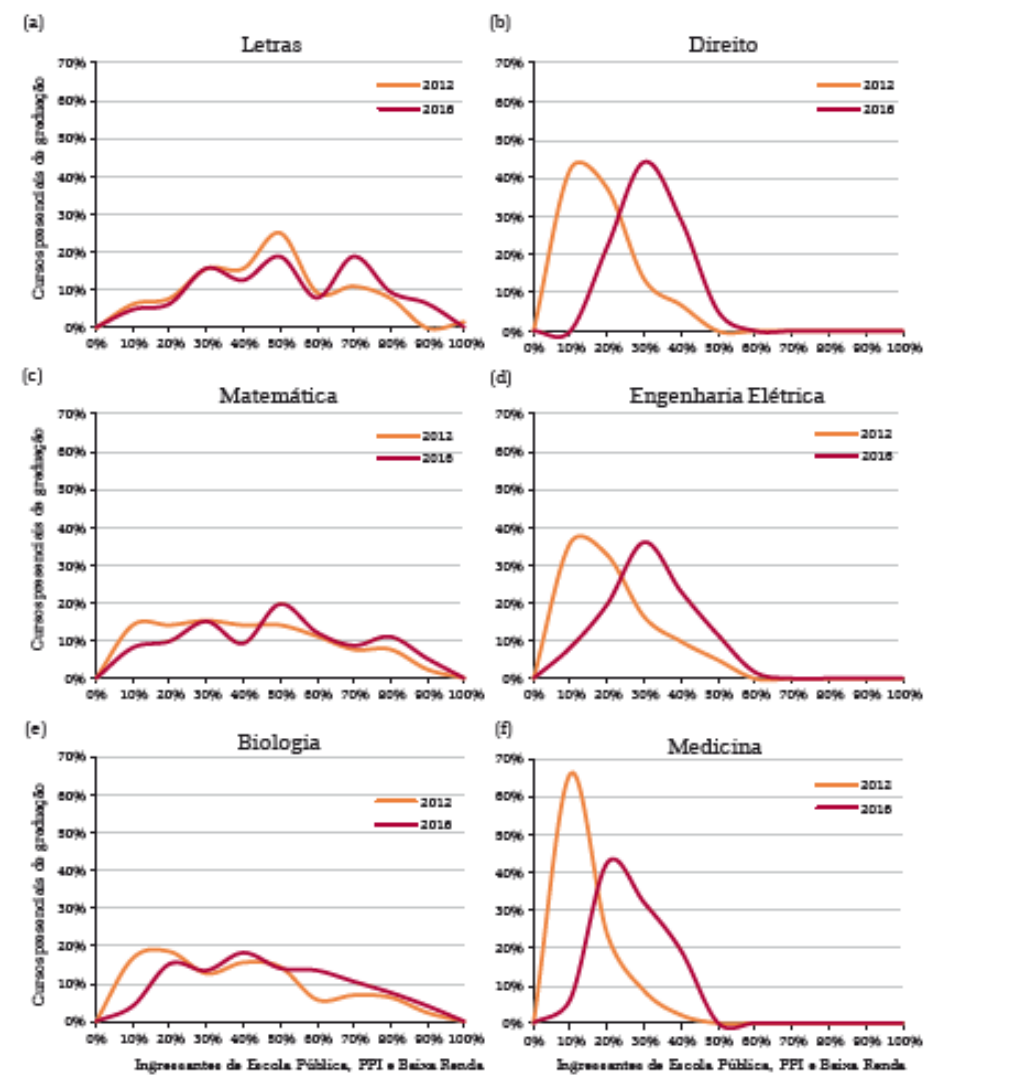
distintos cursos. Ao lado esquerdo, observamos carreiras tradicionalmente mais populares, menos concorridas e de menor remuneração e, ao lado direito, as chamadas "carreiras imperiais" tradicionalmente mais elitizadas e prestigiadas.

Os gráficos devem ser interpretados da seguinte maneira: um gráfico mais achatado, como os do lado esquerdo, indica que em diferentes universidades existem proporções variadas de pessoas não brancas, ou seja, há instituições com 30%, 40% ou 70% de pessoas não brancas cursando essa faculdade. Provavelmente essa dispersão indica a variação da composição socioeconômica e étnica de cada lugar. Um gráfico mais estreito, como é o caso dos gráficos do lado direito, indica que, na maioria das universidades, há um perfil muito similar. Por exemplo, se a curva fosse estreita e mais alta próximo à marca de 50%, indicaria que na maior parte das universidades, há uma divisão paritária entre brancos e não brancos, pobres e não pobres. Se a curva fosse mais alta próximo à extremidade da direita, isto indicaria que, na maioria dos cursos, existiriam mais não-brancos e com baixa renda do que brancos e estudantes de renda mais elevada.

No entanto, o que observamos é que o ponto mais alto das curvas dos gráficos de cursos elitizados se concentram do lado esquerdo, o que indica que, na maior parte dos cursos de direito, medicina e engenharia elétrica, os não-brancos e mais pobres são minoria. Uma segunda constatação é que, embora, as pessoas não-brancas e de renda mais baixa sejam minoria nesses cursos, também foi neles que o topo da curva mais se deslocou da esquerda para a direita, entre 2012 e 2016. Isso quer dizer que a proporção de não-brancos e pobres nas

universidades aumentou em todos os cursos analisados, mas ainda mais nos cursos elitizados, apontando para o início de um processo de democratização do acesso a estes cursos e, no futuro, da diversificação do perfil das elites ocupacionais e profissionais do país.

Gráfico 08 - Distribuição percentual de beneficiários da Lei de Cotas em cursos de graduação presenciais selecionados (2012 e 2016)

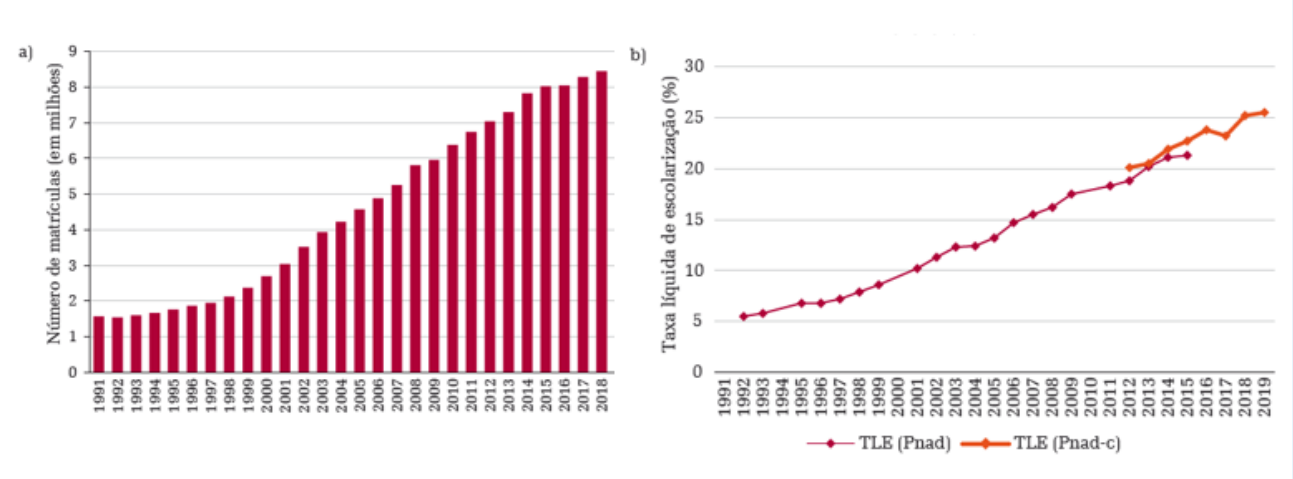


Fonte: MELLO e SENKEVICS, 2020

As razões para o aumento de pessoas não brancas nas universidades são inúmeras. As cotas raciais, de fato, aceleraram esse processo a partir de 2009, especialmente nos cursos mais elitizados, como é possível observar no gráfico à direita. No entanto, esse processo já vinha ocorrendo. Artes e Ricoldi *apud* Senkevics (2021), apontam que, entre 2000 e 2010, a maior parte do crescimento das matrículas foi impulsionado pela entrada de pessoas negras. Se o crescimento das matrículas, em geral, foi de 116%, no mesmo período, o crescimento na entrada de pessoas negras foi de 291%.

Podemos citar pelo menos dois outros motivos que impulsionaram a diminuição da desigualdade racial nos anos 2000. O primeiro é o aumento dos jovens que concluíram o ensino médio: o aumento do número médio de anos de escolaridade e a tentativa de universalização de todo o ciclo básico (infantil, fundamental e médio) foi extremamente relevante para a democratização do ensino superior, tendo impactos na redução da desigualdade racial, mas também da disparidade de gênero. Por fim, cabe destacar que essa democratização do acesso só foi possível com a expansão do número de vagas nas universidades.

Gráfico 09 - Evolução do número de matrículas em cursos de graduação e da taxa líquida de escolarização (TLE) para a população de 18 a 24 anos no Brasil (1991-2019)



Fonte: MELLO e SENKEVICS, 2020

No subtópico anterior mencionamos que o Brasil continuava sendo um país com baixa taxa de escolarização superior, mesmo comparado a outros países latino americanos. Embora esse seja um dado verídico, também é verídico dizer que foi um país que expandiu muito seu sistema, que deixou de ser exclusivo de uma elite branca e rica para ser um sistema de massas. Entre 2003 e 2018, praticamente triplicamos o número de matrículas e saímos de uma taxa líquida de escolarização de 10% para 21% em 2015 e 25% em 2019.

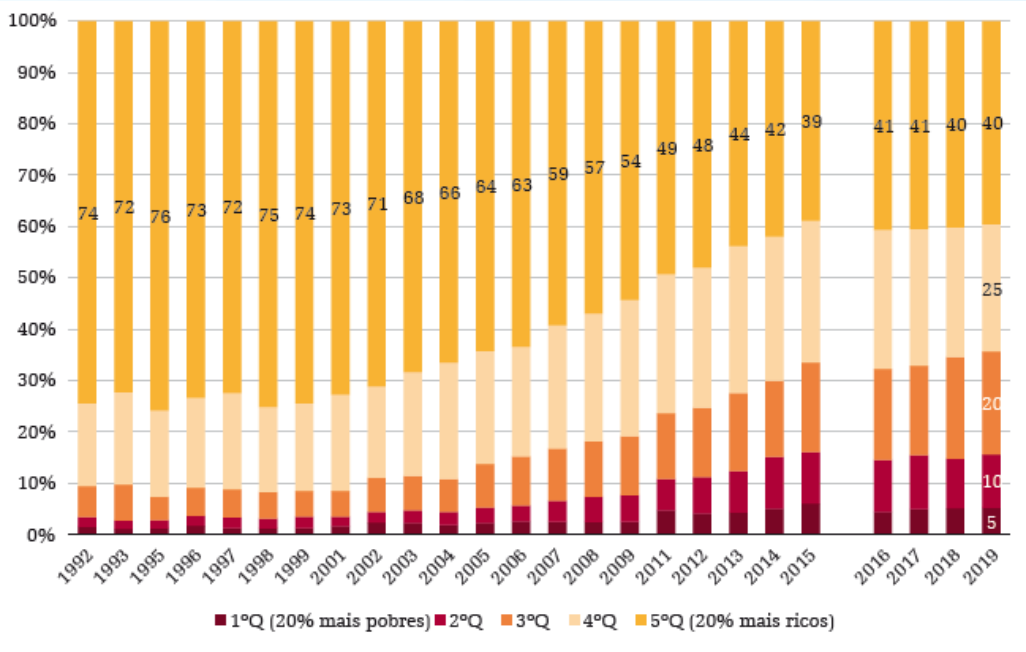
Nesse sentido, cabem citar algumas políticas públicas importantes para esse processo. A primeira foi a expansão do número de universidades e de campi públicos no período, com ênfase para as universidades fora do eixo sul-sudeste e dos maiores centros urbanos. O REUNI, projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais foi responsável por abrir 14 novas Universidades e 100 novos campi; em 10 anos duplicamos o número de vagas em

universidades públicas, ultrapassando as 1 milhão de vagas, com ênfase na ampliação de cursos noturnos. O programa também foi responsável pela reforma e criação de vários Institutos Federais.

No âmbito do ensino privado, é necessário citar dois programas. O primeiro é o ProUni, programa em que o Governo Federal paga 50% ou 100% das mensalidades de estudantes negros, indígenas e de baixa renda nas faculdades privadas. O programa, embora tenha sido criticado por privilegiar o investimento no setor privado em detrimento do público, foi responsável por incentivar a expansão significativa das faculdades privadas que também cresceram em número de vagas no período, mas de forma mais inclusiva, já que as vagas decorrentes do programa passaram a ser crescentemente ocupadas por segmentos até então excluídos do ensino superior. O segundo foi a reestruturação do FIES, programa de financiamento estudantil a juro zero, em que o Governo Federal bancava a universidade de alunos das classes médias, via empréstimo subsidiado e era o fiador desses estudantes. Ambos os programas apresentam problemas e são alvo de críticas e propostas de reformulação; sua contribuição, porém, para a ampliação e democratização do acesso ao ensino superior são inegáveis.

A combinação do programa de cotas nas universidades públicas, com o fortalecimento do financiamento de bolsas estudantis e ampliação do crédito nas universidades privadas também possibilitou que no período se reduzissem as desigualdades de classe no Ensino Superior. Embora as matrículas tenham crescido em todos os quintis de renda, entre os mais pobres elas cresceram ainda mais.

Gráfico 10 - Composição socioeconômica, por quintil de renda domiciliar per capita, dos jovens de 18 a 24 anos que acessam o ensino superior no Brasil (1992-2019)



Fonte: MELLO e SENKEVICS, 2020

Mesmo que a desigualdade continue alta dentro do ensino superior e ainda precisemos caminhar muito, a análise do Gráfico 10 deixa bastante claro que houve uma melhora significativa de todos os indicadores nos últimos anos, principalmente até 2015. O que se percebe, na maior parte dos gráficos que ilustram a trajetória das desigualdades no ensino superior é que o ritmo de queda dessas desigualdades e de democratização do ensino torna-se muito mais lento a partir de 2016.

Acerca dessa desaceleração na expansão e democratização do ensino superior, é necessário fazer algumas considerações sobre o cenário atual. Primeiramente, os anos de 2015-2017 são marcados por uma profunda crise econômica e recessão no Brasil,

o que acarreta, por um lado um aumento no custo de oportunidade de ingressar e se manter na faculdade e, por outro, uma diminuição na percepção da importância do curso superior, principalmente devido ao aumento do desemprego entre os jovens. Em segundo lugar, a instabilidade política a partir de 2015, que culmina no golpe de 2016, inicia um processo de desinvestimento na educação pública: seja com o fim do Reuni, com os cortes nas universidades, ou o desmonte do FIES, fato é que desaceleramos, para não dizer que paramos de expandir o ensino superior e democratizá-lo. Componente central da regressão social que acomete o Brasil desde então, o anti-intelectualismo também tem alimentado este processo, por meio da demonização das universidades, dos professores e da própria ciência.

Todo esse processo traz consequências visíveis. A primeira é a diminuição de inscritos no ENEM, que havia atingido 8,6 milhões de alunos em 2015 e caiu para 5,8 milhões em 2020. Pior, não apenas o número de candidatos caiu muito, mas este ano teremos, como mostra o gráfico 11 adiante, elaborado pelo portal G1, o ENEM mais branco e elitista da última década.

Gráfico 11 - Queda de inscritos, por raça, no Enem 2021

Etnia	Queda total	Queda em %
Indígenas	−20 752	−54,80%
Amarelos	−66 094	−51,40%
Pretos	−409 471	−53,10%
Brancos	−718 172	−35,80%
Pardos	−1 407 425	−51,70%

Fonte: G1

A segunda consequência é a reversão da tendência de ampliação da proporção de negros na universidade. Em 2017 tínhamos, pela primeira vez na história, mais negros do que brancos nas universidades, algo mais próximo da composição da população brasileira; no entanto, em 2020 esse número volta a se inverter, e há mais pessoas brancas do que negras no ensino superior brasileiro. Por fim, estabiliza-se em 40% a proporção de pessoas do quintil mais alto de renda nas universidades, ou seja, os privilégios de renda param de diminuir.

O desmonte das universidades públicas é um projeto: desigual e elitista. É preciso ter em conta que as mudanças sociais são fruto de luta político-ideológica, movimentação popular, mas também de políticas públicas. Não é possível democratizar o ensino superior sem investimento público e não é possível falar em democracia sem equidade no acesso à educação.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, A**. Diferencial de desempenho dos estudantes cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: evidências sobre as instituições de ensino superior federais.** Revista Brasileira de Educação v. 25. Fortaleza, 2020

BATISTA, I., OLIVEIRA, A., WELLE, A. **Educação Superior Pública sob Ameaça** in: Cadernos da Reforma Administrativa. FONCATE, Brasília, 2021.

CRUZ, P. *et al.* **A educação no brasil: uma perspectiva internacional**. OCDE, São Paulo, 2021.

GANDELMAN, D. **Ações Afirmativas Influenciam o Desempenho dos Alunos de Ensino Médio? Uma Análise dos Incentivos da Política de Cotas e Bolsas no Brasil.** Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

SENKEVICS, A. **A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020.** Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais, v. 3, n. 4, São Paulo, 2021.

SOUZA, V. **Enem 2021: número de pretos, pardos e indígenas inscritos cai mais de 50%**. G1, São Paulo, 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/enem/2021/noticia/2021/08/27/enem-2021-cai-negros-pardos-indigenas-inscritos.ghtml. Acesso em: 09 set. 2021.

WALTENBERG, Fábio; CARVALHO, Marcia. **Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho?** Sinais Sociais, Rio de Janeiro. v. 7, n. 20, p 36-77. 2012

EXPEDIENTE

O Observatório das Desigualdades, parceria entre a Fundação João Pinheiro e o Conselho Regional de Economia – MG, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública, que busca contribuir com o debate sobre as diferentes faces da desigualdade social, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema. As opiniões expressas neste boletim não representam necessariamente o posicionamento das instituições.

Fundação João Pinheiro

Presidente: Helger Marra Lopes

Vice-Presidente: Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretora da Escola de Governo: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Corecon–MG

Presidente: Tania Cristina Teixeira

Vice-Presidente: Gustavo Aguiar Pinto

Gerente Executivo: Marco Aurélio Loureiro

Observatório das Desigualdades

Coordenação: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Matheus Arcelo Fernandes Silva

Estagiários: Alexandre Henrique Martins da Fonseca

Augusta Cora Lamas Lopes

Extensionistas: Anna Clara Ferreira Mattos

Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz

Julia Carolina Soares

Elaboração desta edição: Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz