

Baeta Neves, Clarissa Eckert; Raizer, Leandro; Fellini Fachinetto, Rochele
Acesso, expansão e eqüidade na educação superior: novos desafios para a política educacional
brasileira

Sociologias, vol. 9, núm. 17, enero-junio, 2007, pp. 124-157
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819554005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Acesso, expansão e eqüidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira¹

CLARISSA ECKERT BAETA NEVES*, LEANDRO RAIZER**
ROCHELE FELLINI FACHINETTO***

Introdução

Como ampliar o acesso e alcançar uma maior eqüidade com uma formação de qualidade é uma questão central da política educacional. Na última década, foram propostas soluções referentes à ampliação do acesso e maior eqüidade através da diversificação do sistema, com a criação de novos tipos de IES, novos tipos e modalidades de cursos, bem como da proposta de políticas de inclusão social e de ações afirmativas (PROUNI e política de cotas). Diante deste cenário, o tema da democratização do acesso à educação superior de qualidade reveste-se de grande importância. A experiência que o Brasil vem vivendo com relação às transformações no âmbito

* Professora do PPG em Sociologia UFRGS, pesquisadora CNPq e Coordenadora do Grupo de Estudos sobre a Universidade/GEU/UFRGS (www.ufrgs.br/geu). E-mail: clanev@ufrgs.br. Brasil.

** Doutorando PPG Sociologia/UFRGS. Bolsista CAPES. Pesquisador GEU/UFRGS; colaborador CEDCIS/UFRGS. E-mail: lrrazier2003@yahoo.com.br. Brasil.

*** Mestranda PPG Sociologia/UFRGS. Pesquisadora GEU/UFRGS. E-mail: chelifellini@yahoo.com.br. Brasil.

¹Este trabalho apresenta resultados da pesquisa realizada, durante os anos de 2005 e 2006, sobre acesso e eqüidade na educação superior e diversificação, com apoio do Edital Ciências Humanas e Sociais/CNPq. Os autores agradecem à leitura atenta e as contribuições do prof. Dr. Alexandre Virgílio. Leonardo Renner Koppe e Alexandre B. Rodrigues, bolsistas IC/CNPq, também colaboraram com a produção do artigo.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

da educação superior é muito rica e serve como importante referência para análise dos desafios da educação superior na sociedade contemporânea e, em particular, nos países em desenvolvimento. A análise dos dados revela o cenário atual: a ampliação do acesso, bem como a implantação das políticas de inclusão resultaram numa expansão especialmente pelo sistema privado. Isto ensejou uma situação controversa, uma vez que além do ensino ser pago favorecendo uma inclusão instável, a formação oferecida pelo sistema privado é muito criticada pela sua baixa qualidade.

Nesse sentido, a questão do acesso e da eqüidade na educação será discutida e analisada neste artigo, tendo por referência três aspectos básicos: a) o processo de expansão do ensino superior tem assegurado verdadeira democratização do acesso à educação superior de qualidade? b) em que medida a diferenciação da oferta de oportunidades de educação pós-secundária e superior são instrumentos de democratização do acesso? c) como e em que extensão as políticas de inclusão social estimulam a democratização do acesso e a qualidade do ensino oferecido.

O contexto macrossocial

As transformações que vêm ocorrendo no contexto macrossocial e as possíveis consequências sobre o sistema educacional superior devem ser analisadas à luz de dois importantes processos, a saber, a globalização e a emergência da sociedade do conhecimento.

A globalização é um fenômeno complexo e multifacetado, sobretudo contraditório. Trata-se de um processo de integração das sociedades apresentando lados trágicos de desintegração dos Estados nacionais, desorientação social e cultural; e lados positivos de esperança e possibilidades de reorganização social e econômica da humanidade em um nível global (Fenzl, 2000:45).

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

A globalização é um dado real, irreversível, caracterizando-se pela internacionalização e interdependência das economias nacionais no âmbito planetário. A globalização não é um processo consensual entre os estudiosos, mas um intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, de um lado, e grupos sociais e Estados e interesses subalternos, por outro. Está relacionada à emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, baseada na globalização da produção levada a cabo pelas empresas multinacionais, que se projetam como atores centrais na nova economia mundial.

Este processo tem por consequência: a descapitalização das forças produtivas; a globalização das contradições sociais; a fragilização dos Estados Nacionais e, consequentemente, a desintegração do poder político dos protagonistas nacionais individuais. Em suma, trata-se da separação entre poder, econômico e transnacional, e política, pública e local (BAUMAN, 2000).

Giddens (1991:69), por sua vez, define a globalização como a “*intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa*”. Assim, por mais contraditório que o processo de globalização possa ser, ele abre espaço para possibilidades de reorganização das teias de relações sociais e econômicas em escala mundial e para o tratamento de novas questões. Estas dizem respeito à mundialização dos problemas ambientais, à instantaneidade da informação e da distribuição do conhecimento, à emergência das redes como plataforma de uma revolução sem precedentes em todas as esferas do trabalho humano, ao crescimento da importância de organizações de representação de interesses multilaterais e de organismos internacionais com funções crescentes de governo na nova ordem mundial, os quais estimulam o processo de conscientização e emergência da cidadania planetária (Greenpeace, World Wide Fund for Nature-WWFN-, etc.) (Giddens, 1991; Ianni, 1996).

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

O outro processo, a emergência da sociedade do conhecimento e da informação, tem como pano de fundo o progresso exponencial das novas tecnologias de informação e comunicação – TICs. Os avanços da informática revelam novas formas de organização social e que estão provocando uma verdadeira revolução social, econômica e na política. Segundo Castells (2000), a economia, a partir das duas últimas décadas do século XX, tem sua infraestrutura, de acordo com as novas tecnologias de informação e comunicação, baseada na microeletrônica, nas telecomunicações e nos programas de computador para funcionamento em rede. A flexibilidade do novo sistema tecnológico permite selecionar seus componentes, o que implica deixar de lado territórios e povos economicamente sem valor ou desvalorizados. Esse valor é indicado pelo conhecimento constante, renovado, reconfigurado pela dinâmica da sociedade de informação. Com isso, a busca constante de conhecimento tornou-se um elemento fundamental de inserção nesse mundo globalizado e condição para que se possa assumir um papel de protagonista ativo e não de mero espectador.

Neste contexto, ocorre, portanto, uma enorme revalorização do conhecimento como fonte de orientação do progresso da sociedade. É fundamental, por isso mesmo, a administração racional do conhecimento, sua geração, difusão e aplicação. A educação volta ao centro das preocupações das políticas públicas e dos projetos privados.

[...] el conocimiento es visto como el mecanismo fundamental por medio del cual la empresa, la nación o la región adquieren su capacidad de generar, procesar y aplicar eficientemente la información que se transforma en conocimiento (knowledge). Así, se desplaza la idea de que una economía sólo puede generar riqueza mediante el capital físico, ya que ahora la base de cualquier economía es el capital intangible y el capital humano en su versión contemporánea del término (GARCIA, 2003, p. 126).

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Para lidar com essas mudanças de modo a se posicionarem vantajosamente no atual contexto da globalização, os países em desenvolvimento precisam refletir sobre o projeto de desenvolvimento que querem, não apenas desenvolvimento econômico, mas especialmente o desenvolvimento humano e socialmente sustentável. É nesta orientação que a educação, de modo geral, tem um papel fundamental de fortalecimento das dimensões socioeconômicas e culturais. O conhecimento deve ser fonte de saber e não de exclusão. A distribuição do conhecimento entre os grupos sociais é um dos desafios para garantir a democracia e maior inclusão social e competitividade global.

Guadilla (2002) chama a atenção para possíveis cenários que se projetam na América Latina no novo contexto de relacionamento entre globalização, internacionalização do conhecimento e o sistema de educação superior:

- a) localismo com irrelevância, quando as IES estão excluídas da globalização, tanto por auto-exclusão como crítica à mundialização ou por inabilidade de conectar-se a redes de conhecimento mundial;
- b) globalização com subordinação, quando as IES estão conectadas à globalização pelo consumo de conhecimento produzido externamente (clientes de software);
- c) globalização com interação, quando as IES participam de maneira interativa na globalização do conhecimento, absorvendo conhecimento, de um lado, mas também produzindo conhecimentos relevantes para a sociedade. Neste cenário, é fundamental o papel comunicativo e reflexivo das instituições acadêmicas.

A autora acrescenta que a realidade certamente se aproxima a diferentes combinações desses cenários. De qualquer modo, as instituições acadêmicas devem ter o compromisso com o conhecimento socialmente relevante e o fortalecimento da sociedade civil. É muito

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

importante, nesse contexto de alternativas, que os sistemas educacionais apresentem condições de sustentar um processo contínuo de incorporação de estudantes, de modo eficaz.

A Expansão da Educação Superior e a Democratização do Acesso: eqüidade, qualidade e relevância social

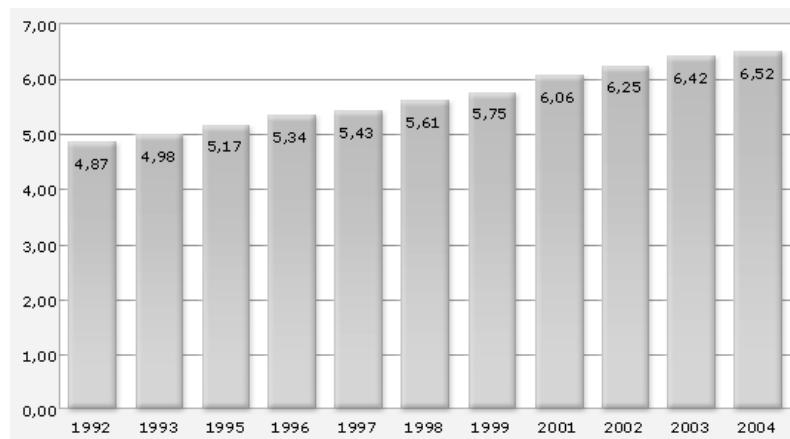
O desempenho do sistema educacional brasileiro: o ensino fundamental e médio

O entendimento das relações entre acesso e eqüidade na educação superior no Brasil não pode satisfazer-se com a interpretação dos números que caracterizam o processo recente de expansão desse nível de ensino entre nós. A expansão foi bastante expressiva, mas não suficiente para alterar o fato de que, na raiz do problema, persiste a realidade de uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração muito pequena de estudantes se aproxime efetivamente da educação superior. O Brasil conseguiu transformar-se numa sociedade moderna com níveis de desenvolvimento que o apresentam como potência emergente mantendo, no entanto, um desempenho extremamente precário do seu sistema educacional. Isto agora se mostra o maior empecilho a suas perspectivas futuras.

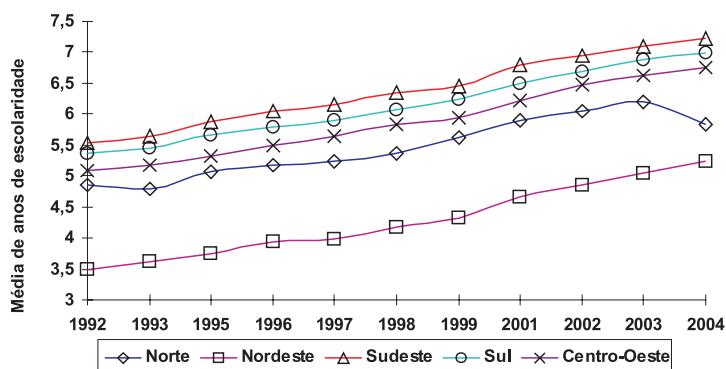
Apenas no final da década de noventa, pode-se registrar a universalização do acesso ao ensino fundamental (96,8%), mas a taxa de escolaridade média da população continua muito baixa – 5,75 anos entre a população branca e 4,04 anos entre a não branca -, em que pese disposição legal que torna obrigatório, pelo menos, 8 anos de escolaridade. A taxa média de anos de estudo da população em idade ativa (PIA) é mais alta, em torno de 6,52 anos de estudo (gráfico 1), mas, desdobrando-se os dados

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

por região, observa-se que a região norte e nordeste ainda estão aquém deste perfil (gráfico 2). Isto significa que há altas taxas de evasão e repetência no ensino fundamental, o que implica que a taxa de matrícula no ensino médio continue dramaticamente baixa.



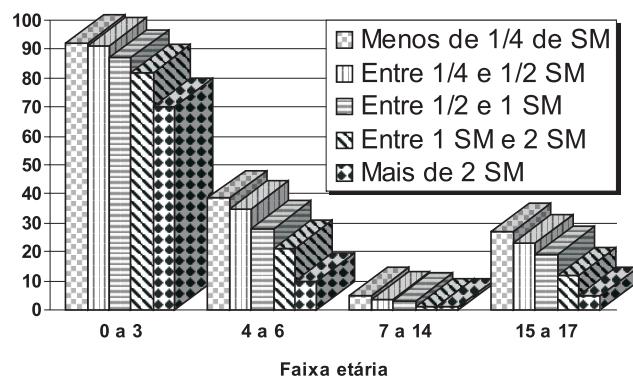
Fontes - Microdados – PNAD/IBGE. Indicadores - ASCAV/SEEXEC – MCT, 2004.



Fontes - Microdados – PNAD/IBGE. Indicadores - ASCAV/SEEXEC – MCT, 2004.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

O gráfico 3 ilustra a realidade das crianças que estão fora da escola, por faixas salariais. Percebe-se que, entre 7 e 14 anos, os dados confirmam a presença na escola, ao passo que, entre 15 e 17 anos, a situação se altera, com um contingente significativo ainda fora dela (PNAD/IBGE, 2004).



Fonte - PNAD/IBGE, 2004.

A análise dos dados sobre matrícula (tabelas 1 e 2) e conclusão (tabela 2), nos três níveis de ensino, revela que a pirâmide educacional no Brasil permanece perversa. Ou seja, há um grave problema na formação e manutenção dos alunos, já durante o ensino fundamental.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 1 - Freqüência na creche, escola e instituições de ensino superior segundo o nível e série de ensino, e a rede freqüentada, Brasil

Total (1)	Pessoas que freqüentavam creche ou escola												
	Educação Infantil		Grau que freqüentavam			Total (2)	Médio (4)	Superior (5)					
			Fundamental										
	Creche	Pré-escolar	Série que freqüentavam										
Total	57.592.749	1.546.897	6.824.501	34.277.849	17.851.021	15.237.228	403.072	10.130.940	4.812.562				
Rede de ensino													
Pública	45.909.238	882.891	4.946.291	30.569.469	15.835.012	13.583.199	380.989	8.255.270	1.255.317				
Particular	11.676.009	664.06	1.876.727	3.704.510	2.014.197	1.652.871	22.083	1.873.521	3.557.245				
(6)	7502		1.483	3.870	1.812	1.158		2.149					

Fonte - PNAD/IBGE, 2004. Nota: (1) Inclusive as pessoas que não declararam o curso freqüentado. (2) Inclusive os estudantes de curso de alfabetização de adultos. (3) Inclusive os estudantes que freqüentavam o supletivo não seriado. (4) Inclusive os estudantes de pré-vestibular. (5) Inclusive os estudantes de curso de mestrado e doutorado. (6) Sem declaração.

Tabela 2 - Número de matrículas e concluintes, segundo o nível de ensino, Brasil

	Matrículas			Concluintes		
	Nível de ensino			Fundamental	Médio	Superior
	Fundamental	Médio	Superior			
1999	36.059.742	7.769.199	2.369.945	2.484.972	1.786.827	324.734
2000	35.717.948	8.192.948	2.694.245	2.648.638	1.836.130	352.305
2001	35.298.089	8.398.008	3.030.754	2.707.683	1.855.419	395.988
2002	35.150.362	8.710.584	3.479.913	2.778.033	1.884.874	466.260
2003	34.438.749	9.072.942	3.887.022	2.668.605	1.854.834	528.223
2004	34.012.434	9.169.357	4.163.733	2.462.319	1.879.044	626.617
2005	33.534.561	9.031.302	4.453.156	717.858

Fonte - INEP/MEC, 1999-2006.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

O acesso está praticamente universalizado, mas ainda não se conseguiu que as crianças concluíssem os oito anos de escolaridade obrigatória. A taxa de conclusão no ensino fundamental é muito baixa, em torno de 2,4 milhões de alunos/ano. Aí está um dos maiores gargalos da educação brasileira. Outro dado relevante (tabela 1), aliás já conhecido, é a concentração da matrícula no ensino fundamental, de 88%, e no médio de 80%, na rede pública, enquanto no ensino superior a relação se inverte, com uma matrícula em torno de 70% na rede privada (PNAD/IBGE; MEC/INEP).

Segundo dados da PNAD/IBGE (2004) referentes à idade, 85% dos alunos da 1^a à 4^a série têm hoje entre 5 e 11 anos. O problema da permanência na escola começa na passagem da 4^a para a 5^a série e, da 8^a para o ensino médio. Os alunos deveriam concluir o ensino fundamental com 14 anos, porém, apenas 66% dos alunos entre a 5^a e 8^a série estão nessa faixa etária. Com 15 a 17 anos são 20%, e os demais contam mais de 18 anos.² De outra parte, atendendo a preocupação com a eqüidade de acesso e qualidade do e no sistema, identificam-se diferenças substantivas, senão desigualdades, entre os dados da realidade da escola pública com os indicadores da escola privada. Ou seja, as desigualdades sociais são reforçadas

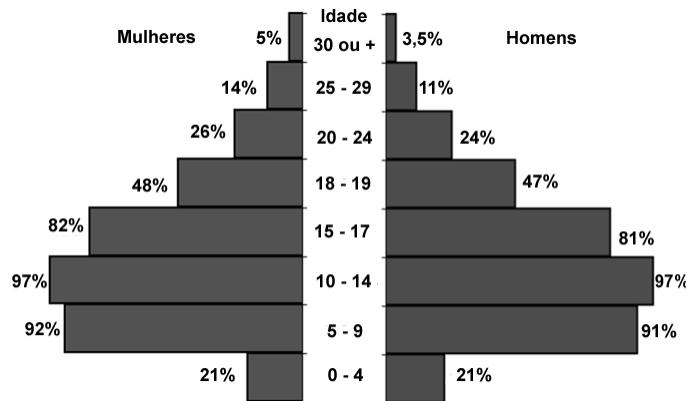
2 Dentre os resultados obtidos a partir do SAEB e da Prova Brasil, destaca-se como nosso maior desafio, além de garantir a elevação geral do nível de escolarização da população, a garantia da aprendizagem. Conforme essas avaliações institucionais revelaram, em 2001, 59% dos estudantes, que passaram no mínimo 4 anos no Ensino Fundamental, não sabiam ler. Este percentual, em 2003, caiu para 55%. Um índice ainda absurdamente elevado. Em 2001, 52,3% destes mesmos estudantes não resolviam operações matemáticas simples. Não houve mudança significativa em 2003, visto que este índice percentual ficou em 51,6%. Neste período não chega a 5% o percentual dos alunos que atingiram o nível adequado ou sabiam ler após este tempo percorrido no Ensino Fundamental, sendo que não chega a 7% os que dominam as operações matemáticas simples. De outra parte, estas avaliações revelaram que os que chegam ao último ano do Ensino Fundamental, ou seja, após ter freqüentado, no mínimo, 9 anos de escola, pouco menos de 10% lêem adequadamente, enquanto 3% apenas dominam as competências matemáticas consideradas adequadas ao final dessa etapa escolar. Recentemente, os primeiros dados do SAEB de 2005 revelaram o menor índice de desempenho em português e matemática dos alunos de nível fundamental (4^a e 8^a séries) e ensino médio (3^º ano), registrado nos últimos 10 anos.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

pelas desigualdades de desempenho escolar. Esta realidade vai desaguar no perfil do aluno de ensino superior, como se verá mais adiante, majoritariamente oriundo de famílias de condição socioeconômica mais elevada.

A questão crucial é entender o número ainda baixo de jovens que concluem o ensino fundamental a cada ano. Registra-se um leve acréscimo no número de concluintes nesse nível até 2002, quando ele volta a decrescer (tabela 2).

Também o nível médio, apesar do crescimento constante da matrícula nos últimos anos, apresenta uma taxa de matrícula muito baixa. Apenas 47% dos jovens entre 15 a 17 anos cursam esse nível, 35% dos matriculados têm 18 a 24 anos e os demais, 25 anos ou mais de idade (PNAD/IBGE, 2004). Tomando-se uma média da matrícula por anos do nível médio (três anos), a expectativa de concluintes não é alcançada, novamente é baixa, em torno de 1,8 milhões de alunos apenas, por ano. Esses dados são reveladores da pirâmide educacional brasileira (figura 1), que apresenta a porcentagem de pessoas estudando segundo a faixa etária e o sexo.



Fonte - PNAD/IBGE, 2005.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Essa situação necessitaria uma análise à parte, para compreender as razões deste atraso educacional. Poder-se-ia apontar a falta de políticas sociais e/ou de recursos? Cabe observar, no entanto, que dados de 2002 revelam que o gasto público em educação no Brasil não é baixo (4,1%), em comparação com o dos países europeus (Portugal, 5,9%; França, 5,6%; Espanha, 4,5%) e latino-americanos (México, 5,3%; Chile, 4,1%; Argentina, 4,0%, etc) (OECD, INEP/MEC, 2004). No entanto, tal comparação deve considerar o histórico de investimentos e qualidade educacional, senão de capital cultural, pertinente a cada formação social. Deste modo, considerando a dívida social e educacional para com o conjunto de nossa população, poder-se-á concluir que tais investimentos não passam de pífios. Do total investido, 19% dos recursos vão para o ensino superior, 49% para o ensino fundamental, 13% para o nível médio, 11% para o EJA e 8% para a educação infantil.

Nos últimos anos também já foram implementadas uma série de políticas sociais, com vistas a garantir a permanência das crianças na escola, como mostra o quadro.

Das políticas executadas cabe destacar, especialmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi instituído pela Emenda Constitucional nº14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, ocasião em que passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. Atualmente o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, com a inclusão do nível médio e educação infantil, já foi aprovado na Câmara e no Senado, aguardando sua promulgação e regulamentação por parte da Presidência da República.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Projeto	Objetivo	Quanto repassa
Merenda Escolar	Ajudar Estados e municípios a oferecer merenda escolar na educação infantil e no ensino fundamental	R\$ 0,18 por dia por aluno ¹
Educação de Jovens e Adultos(EJA)	Complementar recursos para a educação de jovens e adultos de primeira a oitava séries de ensino fundamental	R\$ 250,00 por aluno no ano de 2003
Biblioteca da escola	Estimular a leitura e dotar as escolas públicas de um acervo mínimo de livros	Receberam o acervo as escolas de 1 ^a a 4 ^a série do ensino fundamental (mais de 150 livros cada no censo de 1999)
Livro didático	Garantir que todos os alunos de escolas públicas de ensino fundamental tenham livro didático para estudar	Não há um valor fixo. O MEC centraliza a compra e repassa a escolas e secretarias conforme o número de alunos
Dinheiro direto na escola	Repassar diretamente recursos para a escola, aumentando sua autonomia e diminuindo burocracia	Dependendo do número de alunos na escola e da região, ela pode receber entre R\$ 600,00 e R\$ 19.000,00
Bolsa Escola (substituído por Bolsa Família/2003)	Repassa recursos para famílias, de jovens entre 6 e 15 anos que freqüentam escola, com renda per capita inferior a R\$ 90,00.	R\$ 15,00 mês por aluno
FUNDEF (1996-2006)	Redistribuir recursos entre Estados, União e municípios para garantir que seja realizado um gasto mínimo por aluno em todo o Brasil.	R\$ 537,71 por ano por aluno de 1 ^a a 4 ^a série e R\$ 564,60 por ano por aluno de 5 ^a a 8 ^a série*. A previsão para 2006 era de um investimento total de: R\$ 35,5 bilhões.
FUNDEB (2007 -)	Ampliação dos recursos do FUNDEF e extensão do atendimento à educação infantil e média, objetivando atender a faixa etária de 0-5, e 15-17 anos que, ao contrário do ensino fundamental, ainda apresenta baixas taxas de acesso e freqüência	A previsão para o primeiro ano de vigência é de: R\$ 43,1 bilhões, esperando-se alcançar, no terceiro ano, R\$ 55,2 bilhões

1 Em 2006, o valor per capita de uma parte dos alunos recebeu novo aumento, passando para R\$ 0,22 por dia para os alunos de creches públicas e filantrópicas, e para R\$ 0,42 para os alunos de escolas indígenas e remanescentes de quilombos. Para os alunos do ensino fundamental e da pré-escola, o valor permanece de R\$ 0,18 por aluno/dia. (MEC, 2006).

Fonte - INEP/MEC. Nota: *Quando os Estados e Municípios não conseguem atingir com arrecadação própria esse valor, a União transfere recursos para complementar. Fonte: www.mec.gov.br /2004.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no País (1^a a 8^a séries), ao subvincular-lhe uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e dos municípios à educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) passaram a ser reservados ao ensino fundamental.

O FUNDEF representou uma autêntica revolução no atendimento ao ensino fundamental nas redes públicas do País, em especial em face do seu critério redistributivo de recursos. Esse seu modelo tornou possível direcionar os recursos reservados à Educação para onde estavam, de fato, os alunos. A partir da instituição desse Fundo, foram movimentados recursos dos governos com maior capacidade financeira e/ou com um baixo nível de participação no atendimento escolar, para os municípios em situação inversa. Já no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF (1998), 2.703 Municípios obtiveram ganhos financeiros, em um processo crescente de redistribuição. Em 2001, 3.404 Municípios foram beneficiados, por meio de obtenção de uma receita adicional de R\$ 2,9 bilhões.

A reserva de 60% dos recursos do Fundo para a remuneração do magistério representou aumentos importantes nos salários dos professores em efetivo exercício da docência no ensino fundamental. Entre dezembro de 1997 e junho de 2000, o aumento médio na remuneração dos professores foi de 29,6%, com destaque para algumas regiões, como o Nordeste, onde os docentes do Ensino Fundamental foram beneficiados com um aumento médio de 59,6%, aí incluídas as redes municipais e estaduais. Com o crescimento de suas receitas, os Municípios nordestinos destacaram-se no aumento concedido aos professores, o qual atingiu uma média de 70,2%, no mesmo período.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

No final de 2003, foi criado o programa Bolsa Família por decisão governamental, unificando diferentes programas federais de transferência de recursos, entre eles Bolsa Escola, em um programa diretamente vinculado à Presidência da República, sob a direção de um Conselho interministerial especial. O novo Programa deveria conceder uma renda mínima de R\$ 50,00 por mês para cada família com renda per capita mensal de R\$ 50,00 ou menos, com benefícios adicionais para mulheres grávidas, crianças pequenas, crianças na escola, subsídios para alimentação e gás, que antes faziam parte de programas separados (Brasil, Presidência da República, 2004).

Recentemente, a Emenda Constitucional Nº 53 (aprovada em 06 de dezembro de 2006) criou o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - que tem por objetivo proporcionar a elevação das taxas de atendimento, principalmente na educação média e infantil, e um considerável aumento e nova distribuição dos investimentos em educação.

Por que, mesmo com os recursos que o Brasil investe na educação e com as políticas sociais voltadas para a inclusão social, o desempenho educacional continua tão baixo? De um lado, poder-se-ia afirmar que o Brasil gasta mal e não há controle do gasto; por outro, talvez se faça necessário um maior incremento ainda de recursos para reverter a situação, especialmente no que se refere a salário e formação dos professores.

Compreendida esta realidade básica e tendo em vista que a razão principal da iniquidade do acesso ao ensino superior continua sendo o insucesso dos níveis anteriores de ensino com relação à inclusão social, é possível estabelecer condições melhores de abordagem e compreensão do que se tem passado com a educação superior no país.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Acesso e eqüidade na educação superior

A educação superior mostra uma evolução compatível com a realidade da educação básica, quando atende apenas 10,6% da população entre 18 e 24 anos. As tabelas abaixo revelam dois aspectos importantes do processo de exclusão, considerando o total de jovens da faixa etária: a saída precoce do sistema educacional, quando de fato, 68% dos jovens não estudam mais e o atraso escolar quando se relaciona série/idade, ou seja, 6,25% dos jovens da faixa etária, ainda cursam o fundamental e 15%, o nível médio (tabelas 3 e 4).

Tabela 3 - Jovens de 18 a 24 anos, não estudantes, estudantes, e estudantes distribuídos segundo nível de ensino freqüentado, Brasil

	Total (1)	Não estudantes	Estudantes (2)	Fundamental	Médio (3)	Superior (4)
Jovens de 18 a 24 anos	24.072.318	16.327.459	7.744.859	1.504.012	3.683.112	2.557.735
Porcentagem (%)	100	67,83	32,17	6,25	15,3	10,63

Fonte - PNAD/IBGE, 2004. Nota: (1) Inclusive as pessoas que não declararam o curso freqüentado. (2) Inclusive os estudantes de cursos de alfabetização de adultos. (3) Inclusive os estudantes de pré-vestibular. (4) Inclusive os estudantes de curso de mestrado e doutorado.

Tabela 4 - Estudantes de 18 a 24 anos segundo o nível de ensino que freqüentam, Brasil

	Total (1)	Fundamental (1)	Médio (3)	Superior (4)
Estudantes de 18 a 24 anos	7.744.859	1.504.012	3.683.112	2.557.735
Porcentagem (%)	100	19,42	47,56	33,02

Fonte - PNAD/IBGE, 2004. Nota: (1) Inclusive os estudantes de cursos de alfabetização de adultos. (2) Inclusive os estudantes de pré-vestibular. (3) Inclusive os estudantes de curso de mestrado e doutorado.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

A tabela 5 detalha os dados, ainda que de 2003, por região, confirmindo os índices mais positivos para as regiões sudeste e sul.

Tabela 5 - Estudantes de 18 a 24 anos de idade, total e sua respectiva distribuição segundo os níveis de ensino, Brasil e Grandes Regiões, 2003.

Grandes Regiões	Estudantes de 18 a 24 anos de idade				
	Total (1)	Nível de ensino freqüentado (%)			
		Fundamental ou 1º grau	Médio ou 2º grau	Pré-vestibular	Superior ou 3º grau (2)
Brasil (3)	7.945.747	20,4	41,8	5,3	31,7
Norte (4)	578.913	27,2	49,7	5,6	16,7
Nordeste	2.583.518	33,9	44,2	4,8	15,4
Sudeste (1)	3.148.700	12,5	40,5	5,7	41,0
Sul (1)	1.072.104	9,2	36,1	5,4	48,6
Centro-Oeste	552.379	16,1	41,3	3,9	38,1

Nota - (1) Inclusive a população que freqüentava cursos de alfabetização de adultos. (2) Inclui graduação, mestrado e doutorado. (3) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (4) Exclusive a população rural.

A questão básica a ser enfrentada é a seguinte: o que ajuda a explicar tal desempenho do sistema educacional brasileiro, em particular da educação superior, que ainda hoje mostra taxas líquidas de matrícula muito inferiores às de países com nível de desenvolvimento bem menor, como os seus vizinhos da América do Sul (ver tabela 6).

Tomada em conjunto, a expansão da educação superior no Brasil, em que pesem os números elevados, revela um quadro problemático, seja quando comparada à dimensão da população na faixa etária que, poderia esperar-se, pudesse estar a se dirigir para aquele nível de ensino, seja em termos comparativos com outros países em mesmo estágio de desenvolvimento ou menor. A taxa líquida de matrícula na educação superior mantém-se muito baixa no Brasil e uma das mais baixas em nível internacional. O mesmo acontece com a taxa bruta, como mostra a tabela 7.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 6 - Taxa bruta de acesso (%) ao ensino superior por países selecionados da América Latina, 1975-2003.

País	1975	1980	1985	1990	1995	2003
Argentina	26	22,2	36,4	38,8	37,3	59,8
Bolívia	12	12,8	18,7	19	23,2	39,4
Brasil	10,8	12	10	11	11,9	20
Chile	15,7	10,8	9,1	19,8	28,1	42,4
Colômbia	8,2	10,2	12,6	14	18,1	24,3
Guyana	3,8	2,6	2,1	6,1
Paraguai	6,9	8,8	8,5	7,6	8,1	27
Peru	14,6	19,8	24,4	26,6	29,6	31,9
Uruguai	16	16,4	33,8	30,1	31,4	37,4
Venezuela	18,7	21,4	25,7	29,6	36,4	40,2

Fonte - IESALC/UNESCO; BADEINSO/CEPAL.

Tabela 7 - Número bruto e taxa de acesso à educação superior da população entre 18 e 24 anos de idade, segundo países selecionados, 2004

País	População de 18 a 24 anos	Matrículas 18-24 anos	% Acesso 18-24 anos
Alemanha	3.408.515	1.111.394	32,6
Argentina	2.237.796	1.187.416	53,1
Austrália	978.402	547.194	55,9
Bélgica	449.567	293.995	65,4
Brasil*	24.072.318	2.557.735	10,6
Coréia do Sul	2.804.888	2.619.480	93,4
Estados Unidos	14.707.893	9.564.801	65,0
Itália	2.289.217	1.163.524	50,8
México	7.128.556	1.770.951	24,8
Reino Unido	2.575.352	1.185.345	46,0
Suíça	303.469	90.665	29,9

Fonte - OECDE. Nota: * dados da PNAD/IBGE/2004.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

A educação superior no Brasil apresentava-se, até muito recentemente, como um domínio reservado aos jovens provenientes das camadas mais ricas da população. Após uma onda de crescimento nos anos 1970, a matrícula manteve-se inalterada até meados dos anos noventa. Ao longo dos governos militares (1964-1985), as políticas oficiais contiveram a expansão do ensino de graduação público e gratuito e permitiram a multiplicação dos estabelecimentos privados onde o ensino era pago. Mesmo assim, havia um razoável equilíbrio na distribuição da matrícula entre as IES públicas e as privadas. A desigualdade mostrava-se na qualidade. Com exceção de umas poucas universidades católicas, em particular a PUC do Rio de Janeiro, as instituições privadas eram de baixa qualidade. As instituições públicas gratuitas paradoxalmente recebiam os jovens de famílias de classe mais elevada que haviam realizado seus estudos secundários em escolas privadas e pagas, de boa qualidade. Ou seja, as camadas de renda mais alta pagavam as melhores escolas de nível médio e asseguravam, assim, para seus filhos maiores chances de admissão nas universidades públicas e gratuitas.

Hoje, no entanto, cresce cada vez mais, a percepção de que a educação e, em particular a educação superior, começa a se constituir num ponto de estrangulamento das chances de um vigoroso processo de desenvolvimento nacional que poderia assegurar papel internacional de destaque ao País.

O tema da democratização do acesso à educação superior de qualidade reveste-se, assim, de grande importância. A experiência que o Brasil vem vivendo com relação às transformações no âmbito da educação superior é muito rica e serve como importante referência para análise dos desafios da educação superior na sociedade contemporânea e, em particular, nos países emergentes.

A questão do acesso e da eqüidade na educação superior deve ser, pois, discutida e analisada tendo por referência três aspectos básicos: a) o processo de expansão do ensino superior tem assegurado maior acesso à educação superior de qualidade? b) em que medida a diferenciação da oferta de oportunidades de educação pós-secundária e superior podem

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

facilitar a democratização do acesso? c) como e em que extensão as políticas afirmativas e de inclusão social estimulam a democratização do acesso.

Expansão

A ampliação da procura por educação superior é uma das tendências centrais na sociedade contemporânea. Entre os fatores que têm contribuído para este processo destacam-se a valorização do conhecimento científico, a defesa dos direitos sociais (mais educação), a aspiração das famílias por mobilidade social através da educação, a necessidade de aquisição de mais competências para enfrentar o mercado de trabalho, etc.

No Brasil, em 1995, a matrícula na educação superior alcançava pouco mais de 1,5 milhões de estudantes. Dez anos depois, ela ultrapassou a marca dos 3 milhões de matrículas conforme a tabela 8. Hoje contam-se mais de 4 milhões de estudantes. Esse crescimento, em parte, foi resultado da expansão do ensino médio, embora em 2002 apenas 40% dos jovens entre 15 e 17 anos estivessem cursando esse nível, aumentando, em 2004, para 47%. No entanto, em 2005 a expansão atingiu apenas cerca de 11,5% dos jovens entre 18 e 24 anos, uma das taxas mais baixas da América Latina.

Do total das matrículas, em 2002, 58% eram mulheres, 76% brancos, 41% correspondiam aos 10% do segmento mais rico, e 7,5% dos 50% dos mais pobres (PNAD/IBGE,2003). A expansão se processou pela rede privada, que detém mais de 70% das matrículas em cursos de graduação.

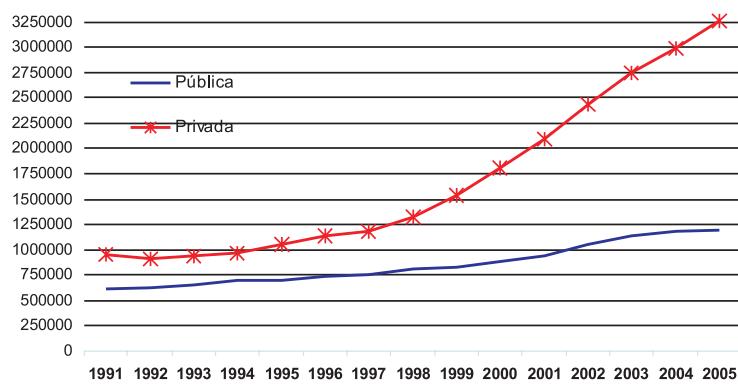
A tabela 8 e 9 mostram o crescimento da matrícula por instituição mantenedora, pública e privada (ver também o Gráfico 4). O que chama atenção é que, sem dúvida, registra-se uma expansão quantitativa significativa, quando a matrícula praticamente duplica em cinco anos. No entanto, ao detalhar o processo de expansão, observa-se que na rede pública houve um aumento de 217.000 mil vagas, ao passo que a rede privada ofereceu 1.7 milhões de vagas a mais, neste período.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 8 - Distribuição percentual e taxa de crescimento da matrícula em cursos de graduação presenciais, segundo a categoria administrativa.

Ano	Brasil	Número de matrículas em cursos de graduação													
		Pública						Privada							
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Total	%	Particular	%	Comunit/ Conf/Fila nt*	%
1991	1.565.056	605.736	38,7	320.135	52,9	202.315	33,4	83.286	13,7	959.320	61,3	959.320	100,0	0	0,0
1992	1.535.788	629.662	41,0	325.884	51,8	210.133	33,4	93.645	14,9	906.126	59,0	906.126	100,0	0	0,0
1993	1.594.668	653.516	41,0	344.387	52,7	216.535	33,1	92.594	14,2	941.152	59,0	941.152	100,0	0	0,0
1994	1.661.034	690.450	41,6	363.543	52,7	231.936	33,6	94.971	13,8	970.584	58,4	970.584	100,0	0	0,0
1995	1.759.703	700.540	39,8	367.531	52,5	239.215	34,1	93.794	13,4	1.059.163	60,2	1.059.163	100,0	0	0,0
1996	1.868.529	735.427	39,4	388.987	52,9	243.101	33,1	103.339	14,1	1.133.102	60,6	1.133.102	100,0	0	0,0
1997	1.945.615	759.182	39,0	395.833	52,1	253.678	33,4	109.671	14,4	1.186.433	61,0	1.186.433	100,0	0	0,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	408.640	50,8	274.934	34,2	121.155	15,1	1.321.229	62,1	1.321.229	100,0	0	0,0
1999	2.369.945	832.022	35,1	442.562	53,2	302.380	36,3	87.080	10,5	1.537.923	64,9	651.362	42,4	886.561	57,6
2000	2.694.245	887.026	32,9	482.750	54,4	332.104	37,4	72.172	8,1	1.807.219	67,1	880.555	48,7	926.664	51,3
2001	3.030.754	939.225	31,0	502.960	53,6	357.015	38,0	79.250	8,4	2.091.529	69,0	1.040.474	49,7	1.051.055	50,3
2002	3.479.913	1.051.655	30,2	531.634	50,6	415.569	39,5	104.452	9,9	2.428.258	69,8	1.261.901	52,0	1.166.357	48,0
2003	3.887.022	1.136.370	29,2	567.101	49,9	442.706	39,0	126.563	11,1	2.750.652	70,8	1.475.094	53,6	1.275.558	46,4
2004	4.163.733	1.178.328	28,3	574.584	48,8	471.661	40,0	132.083	11,2	2.985.405	71,7	1.596.894	53,5	1.388.511	46,5

Fonte - INEP/MEC.



Fontes - Inep /MEC; Indicadores - ASCAV/SEEXEC - MCT.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 9 - Vagas, inscrições, ingressantes pelo vestibular e matrículas e concluintes do ensino superior, segundo a dependência administrativa, 1980-2005.

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil										
Vagas	404.814	430.482	502.784	610.355	1.216.287	1.408.492	1.773.087	2.002.683	2.320.421	2.429.737
Inscrições	1.803.567	1.514.341	1.905.498	2.653.853	4.039.910	4.260.261	4.984.409	4.899.556	5.053.992	5.038.220
Ingressantes	356.667	346.380	407.148	510.377	897.557	1.036.690	1.205.140	1.262.904	1.303.110	1.394.066
Matrículas	1.377.286	1.367.609	1.540.080	1.759.703	2.694.245	3.030.754	3.479.913	3.887.771	4.163.733	4.453.156
Concluintes	226.423	234.173	230.271	254.401	352.307	395.988	466.260	528.102	626.597	717.858
Público										
Vagas	126.940	141.274	155.009	178.145	245.632	256.498	295.354	281.163	308.492	312.288
Inscrições	851.714	779.887	881.561	1.399.092	2.178.918	2.224.125	2.627.200	2.366.980	2.431.388	2.289.609
Ingressantes	117.414	123.744	126.139	158.012	233.083	244.621	280.491	267.031	287.242	287.591
Matrículas	492.232	556.680	578.625	700.540	887.026	939.225	1.051.655	1.137.119	1.178.328	1.192.189
Concluintes	80.948	82.444	77.919	94.951	116.641	132.616	151.101	169.038	202.262	195.554
Privado										
Vagas	277.874	289.208	347.775	432.210	970.655	1.151.994	1.477.733	1.721.520	2.011.929	2.117.449
Inscrições	951.853	734.454	1.023.937	1.254.761	1.860.992	2.036.136	2.357.209	2.532.576	2.622.604	2.748.611
Ingressantes	239.253	222.636	281.009	352.365	664.474	792.069	924.649	995.873	1.015.868	1.106.475
Matrículas	885.054	810.929	961.455	1.059.163	1.807.219	2.091.529	2.428.258	2.750.652	2.985.405	3.260.967
Concluintes	145.475	151.729	152.352	159.450	235.664	263.372	315.159	359.064	424.335	522.304

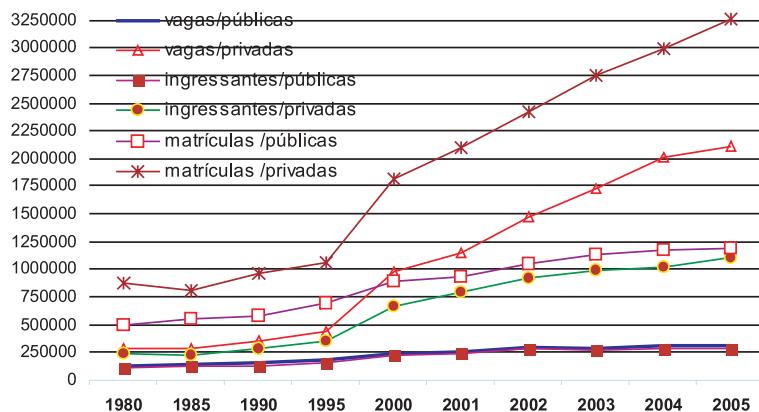
Fonte - INEP/MEC.

Analisando-se os dados da demanda por educação superior, pode-se deduzir que os inscritos para o vestibular representam um público muito diferenciado, chegando a 4,9 milhões de inscritos. O que chama atenção na tabela 9 é a diferença entre o número de ingressantes e o número de vagas oferecidas, praticamente em todos os anos. Apenas 63% das vagas oferecidas no Brasil são preenchidas. No setor público são 95%, enquanto no setor privado, o número de vagas preenchidas é de 57,8% (ver Gráfico 5).

Uma outra questão a ser analisada refere-se ao movimento de ampliação real de abertura de oportunidades para estudantes oriundos de segmentos socioeconômicos inferiores. Os dados relativos à expansão da matrícula no nível superior, ao contrário do que se poderia supor, revelam que essa expansão não trouxe mudanças significativas na composição social dos estudantes. Uma das razões, como já se mostrou, é a baixa taxa de estudantes vindos do ensino médio; a outra é o baixo crescimento de vagas nas

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

instituições públicas. Os dados mostram que não há diferença significativa tomando-se como indicador a renda familiar dos alunos, entre os matriculados no ensino superior público e privado, como indica a tabela 10.



Fonte - INEP/MEC.

Analisando-se os dados apresentados nessa tabela, tendo em conta os alunos que estão no sistema de educação superior, pode-se constatar uma presença de estudantes de renda inferior (1º quinto, 2º e 3º quintos) no ensino superior público, ainda que num percentual menor do que na rede privada. A concentração de estudantes pertencentes à parcela mais rica da população é superior a 50% em ambas as redes: 57% da matrícula na rede pública e 69,3% da matrícula na rede privada são ocupadas por alunos oriundos de famílias do quinto mais elevado, que representam apenas 9,6% das famílias brasileiras, enquanto, apenas 2,3% e 1,2% são ocupadas, no ensino público e privado respectivamente, por estudantes mais pobres, oriundos de famílias do 1º quinto, que correspondem a 30,2% das famílias do País (PNAD/IBGE, 2004).

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 10 - Distribuição dos estudantes do ensino médio e ensino superior, por tipo de rede freqüentada, e quintos de rendimento familiar percapta, segundo o Brasil e as Grandes Regiões, 2004.

Grandes Regiões	Estudantes da rede pública													
	Ensino médio							Ensino superior						
	Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Total (1)
		1 ^a quinto	2 ^a quinto	3 ^a quinto	4 ^a quinto	5 ^a quinto		1 ^a quinto	2 ^a quinto	3 ^a quinto	4 ^a quinto	5 ^a quinto		
Brasil	7.990.350	14,9	22,2	25,4	25,2	12,3	1.205.822	2,3	4,8	10,3	24,9	57,7		
Norte	658.947	11,6	18,3	26,4	26,2	17,5	115.483	3,9	3,9	9,0	15,3	67,9		
Nordeste	2.142.388	13,0	19,0	24,1	26,6	17,3	345.904	1,8	2,1	6,3	15,6	74,2		
Sudeste	3.450.825	18,1	25,0	26,1	21,3	9,4	411.545	1,2	6,7	11,5	22,3	58,3		
Sul	1.162.365	14,6	23,3	24,9	24,5	12,6	212.692	2,0	5,2	12,7	27,3	52,7		
Centro-Oeste	575.825	15,2	20,1	27,4	24,8	12,4	120.198	3,4	4,2	14,7	23,4	54,3		
Estudantes da rede privada														
Grandes Regiões	Ensino médio							Ensino superior						
	Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Total (1)
		1 ^a quinto	2 ^a quinto	3 ^a quinto	4 ^a quinto	5 ^a quinto		1 ^a quinto	2 ^a quinto	3 ^a quinto	4 ^a quinto	5 ^a quinto		
Brasil	1.381.091	2,5	5,0	10,7	24,4	57,4	3.375.882	1,2	2,1	6,6	20,8	69,3		
Norte	65.300	2,7	2,2	8,6	17,9	68,6	136.769	1,6	2,8	3,5	13,9	78,3		
Nordeste	332.133	2,3	2,7	8,9	19,7	66,4	479.888	1,6	1,2	3,9	11,0	82,2		
Sudeste	679.125	2,5	5,1	13,4	26,1	52,9	1.789.148	1,7	3,8	9,4	25,4	59,7		
Sul	197.724	3,2	7,3	9,4	27,6	52,5	672.440	0,8	4,2	8,5	25,7	60,8		
Centro-Oeste	106.809	1,8	5,8	10,4	20,4	61,6	297.637	2,5	3,6	6,9	17,7	69,3		

Fonte - PNAD/IBGE, 2004. Nota: Domicílios particulares. (1)Exclusive pensionistas, empregados domésticos, parentes de empregados domésticos, e pessoas em famílias sem declaração de rendimento.

Nesse sentido, a expansão recente revela que o acesso à educação superior ainda se mostra bastante concentrado nos jovens das camadas de faixas de renda alta e média. Dois aspectos chamam atenção neste processo, além do baixo significado como processo de democratização: a) há uma considerável taxa de evasão, pois, em média, pelo menos 1/3 dos ingressantes não se forma no tempo previsto; b) crescem as dificuldades de parcela significativa dos novos segmentos de alunos para arcarem com os

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

custos do ensino na rede privada, que abriga, como se viu, a maior parcela dos estudantes. Estas situações sugerem a necessidade de se rediscutirem os mecanismos de financiamento da educação superior, as políticas e instrumentos de modernização e qualificação do ensino e de diferenciação da oferta, de modo que haja maior aderência entre essa educação e as expectativas dos estudantes.

Diversificação

Desde a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, passou-se a dar maior importância e destaque para a necessidade de diversificação, tanto dos formatos organizacionais como das modalidades de educação superior a serem oferecidas.³ Em tese, a diversificação deveria assegurar condições mais favoráveis – menor custo e maior adaptabilidade à demanda – para uma incorporação massiva de novos estudantes. Diversificação deveria ser instrumento, portanto, de democratização do acesso e ampliação da eqüidade.

Com efeito, ao lado da tradicional instituição universitária, com todos os seus problemas, surgiram novos tipos de IES como os centros universitários e centros de formação e educação tecnológica. Diversificou-se, também, a oferta de cursos de duração distinta da tradicional graduação, com a implantação dos cursos seqüenciais de formação específica e cursos tecnológicos (cf. Neves, 2002:47).

Dez anos após o início dessa experiência de diversificação é possível questionar o alcance real das mudanças ocorridas e seu significado como instrumento de democratização. Mesmo assim, tal questionamento não implica negar que estratégias de diversificação dos sistemas de educação superior possam, de fato, ter impacto positivo no processo de ampliação do

3 Cabe destacar três organismos internacionais que vêm desenvolvendo forte reflexão sistemática sobre os sistemas de educação superior: a Unesco, o Banco Mundial e a OECD, propondo a diversificação do sistema como estratégia para a ampliação do acesso.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

acesso. A experiência internacional parece corroborar esta afirmação com o exemplo de vários países. O Brasil é um caso interessante de estudo, precisamente porque, em boa medida, a diferenciação que ocorreu foi mais na nomenclatura do que na prática.

A diferenciação como campo multifacetado integrado por um conjunto complexo de IES com vocações acadêmicas e perfis organizacionais distintos é uma solução para atender não apenas a demanda, mas também expectativas sociais, acadêmicas e profissionais específicas?

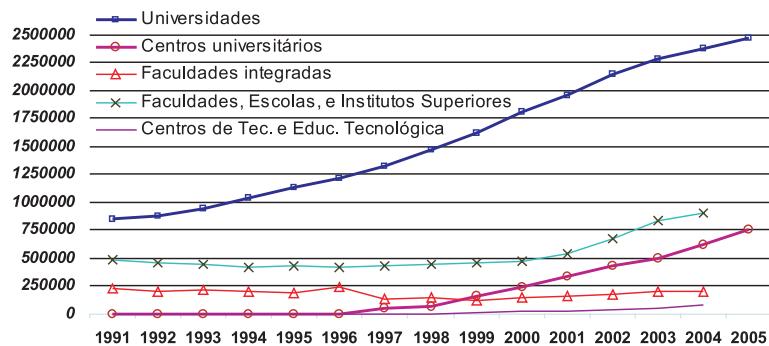
Do total de IES, apenas 11% (207) são públicas, as demais (1652) são privadas. O Brasil tem um sistema diferenciado de instituições, num total de 1859, sendo 8,8% universidades, 4,4% centros universitários, 6,4% faculdades integradas, 75,5% faculdades, escolas ou institutos isolados e 5% centros tecnológicos.

Em relação ao número de matrículas na educação superior por organização acadêmica (ver gráfico 6) e turno, de um total de 4.163.733 milhões, as universidades, ainda que em menor número, são responsáveis por 57% das matrículas (sendo que destas, 48% estão no noturno), ao passo que as faculdades respondem por 22% do total de matrículas (77% no noturno), seguidas pelos centros universitários com 15% (com 67% no noturno), faculdades integradas com 5% (76,3% no noturno) e, por fim, os centros de educação tecnológica com 2% do total de matrículas (63,6% no noturno).

Aos cursos e programas tradicionais abrangidos pela legislação anterior, graduação, pós-graduação e extensão, a nova LDBN acrescentou a figura dos cursos seqüenciais por campos do saber e os cursos a distância. A modalidade de cursos superiores denominados seqüências são propostos para atender a necessidade de maior inclusão na formação de nível superior com duração mais curta. Segundo Gesteira, buscava-se com essa alternativa:

Ampliar a oferta de vaga dos cursos superiores; flexibilizar o processo de formação de nível superior no país; criar mecanismos para suprir demandas

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157



Fonte - INEP/MEC.

emergentes em nichos de mercado não cobertos pelos processos de formação tradicionais; aproveitar vagas remanescentes em disciplinas em cursos de graduação, para introduzir oportunidades de formação pluridisciplinar; introduzir modalidades de formação superior que permitam ampliar as opções atualmente existentes (2001, p. 98).

Em 2001, havia um total de 328 cursos seqüenciais, oferecidos predominantemente por universidades e, na sua grande maioria, privadas. Em 2005 pode-se ver que o número de cursos seqüenciais cresceu consideravelmente. Atualmente são oferecidos, em todo o País, 984 cursos seqüenciais e, embora ainda oferecidos predominantemente por universidades, cresce o número de outras instituições que também passaram a oferecê-los, como os centros universitários e as faculdades integradas.

Por fim, quanto à diversificação, cabe destacar que o sistema oferece relativamente o mesmo tipo de oferta: embora tenham ocorrido mudanças quantitativas, elas não foram qualitativas. Trata-se, apenas de mudanças de nomenclatura e não de mudanças importantes no tipo de oferta de educação superior que poderiam colaborar significativamente para a elevação do

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

acesso e da interação com a sociedade (NEVES, RAIZER, FACHINETTO, 2005).

Políticas afirmativas e de inclusão social

O atual Governo Federal deu prioridade à reforma do sistema da educação superior e buscou enfrentar os estrangulamentos e gargalos do processo de democratização com inúmeras medidas:

- a) retomada do crescimento do numero de IES públicas, de modo a aumentar a oferta de vagas públicas através da criação de novas universidades (duas), da consolidação daquela que estava em processo de instalação (uma) e das criadas por transformação (seis) ou desdobramento (duas) e, ainda, ampliação dos campi já existentes. Dentre as criadas, cita-se a Universidade Federal do ABC Paulista, em Santo André, oferecendo 20 mil vagas na graduação e a Universidade Federal do Pampa, na cidade de Bagé, que surge como IES multicampi, oferecendo mais de mil vagas;
- b) ampliação do programa de crédito educativo (Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior/FIES);
- c) destaca-se especialmente, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. No seu primeiro processo seletivo o ProUni ofereceu 112 mil bolsas em 1.142 instituições de ensino superior de todo o país. Nos próximos quatro anos, o programa deverá oferecer 400 mil novas bolsas de estudos;

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

d) implantação de políticas afirmativas, com a reserva de cotas para estudantes negros e um sistema especial de reserva de vagas para alunos egressos de escolas públicas. Essas, no entanto, são medidas polêmicas que têm provocado reações em diversos segmentos do próprio nível superior e na opinião pública (Maggie; Fry, 2004).

Nesse sentido, em relação à política de cotas, a tabela 11 mostra que, em 2003, do total de estudantes brancos de 18 a 24 anos de idade, 46,4% estavam no ensino superior contra apenas 14,1% do total dos estudantes negros e pardos. Os dados ainda revelam que, o maior percentual dos estudantes negros e pardos entre 18 e 24 anos, freqüentavam o nível fundamental (30,9%) ou o médio (49,8%), o que significa um considerável atraso na escolarização em relação a população branca e ao tempo esperado para conclusão desses níveis de ensino.

Todas essas ações vão ao encontro das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a presença, até 2010, de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior, hoje restrita a 11,5%.

Ainda é cedo para se avaliar o impacto dessas medidas sobre o processo de democratização do acesso, mesmo porque muitas delas não são de aplicação imediata. Dependem de adesão das instituições e, às vezes, de aprovação pelo Congresso Nacional. O acompanhamento de sua implementação – através dos processos de votação, dos arranjos que as instituições precisam fazer para atender as exigências, da equação de financiamento que precisa ser resolvida para assegurar não apenas o acesso, mas também da permanência no ensino superior dos jovens oriundos das camadas sociais de baixa renda, é um componente importante que deve ser objeto de análises e estudos futuros.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Tabela 11 - Estudantes de 18 a 24 anos de idade, segundo a cor, total e sua respectiva distribuição percentual em relação ao nível de ensino freqüentado, segundo as Grandes Regiões e o país, 2003.

Grandes Regiões	Total (1)	Estudantes de 18 a 24 anos de idade, cor branca			
		Fundamental ou 1 ^a grau	Médio ou 2 ^a grau	Pré-vestibular	Superior ou 3 ^a grau (2)
Branca/Brasil	4.258.209	11,6	35,3	6,3	46,4
Negra, Parda/Brasil	3.626.733	30,9	49,8	3,9	14,1
Norte (4) (branca)	155.746	17,2	46,6	7,0	29,1
Norte (4) (negra/parda)	419.888	30,9	50,9	5,2	12,0
Nordeste (branca)	780.343	23,5	40,8	6,8	27,8
Nordeste (negra/parda)	1.792.587	38,6	45,7	3,9	9,9
Sudeste (branca)	2.117.679	8,9	33,2	6,6	51,2
Sudeste (negra/parda)	996.939	20,6	56,7	3,5	18,8
Sul (branca)	939.576	7,7	33,9	5,6	52,2
Sul (negra/parda)	125.483	20,2	52,7	4,4	20,4
Centro-Oeste (branca)	263.643	9,2	34,0	4,5	51,8
Centro-Oeste (negra/parda)	282.905	22,3	48,5	3,4	25,2

Fonte - PNAD/IBGE, 2003. Nota: inclusive as pessoas sem declaração de anos de estudo.

(1) Inclusive a população que freqüentava cursos de alfabetização de adultos. (2) Inclui graduação, mestrado e doutorado. (3) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (4) Exclusive a população rural.

Considerações finais

É inegável que o sistema de ensino no Brasil mostrou uma expressiva expansão da matrícula em todos os níveis, na última década. É inegável também, que houve uma expansão do acesso ao ensino fundamental, que levou praticamente à universalização da matrícula inicial.

Uma análise mais detalhada dos dados, no entanto, mostra que a pirâmide educacional continua muito aguda. Isto quer dizer que ainda são muito poucos os que concluem o ensino fundamental, menor, ainda, o número dos que concluem o ensino médio e dos que ingressam na educação superior.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

No caso do ensino básico, todos entram na escola, mas como foi visto, 84% concluem a 4^a série e apenas 57% o ensino fundamental. Nesse processo de afunilamento seletivo, no nível médio, o índice de conclusão é de apenas 37%. Cabe ainda acrescentar que os resultados apresentados pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) indicam que a metade dos alunos da 4^a série são incapazes de ler um texto simples. Numa comparação internacional, foi constatado que a capacidade de compreensão de leitura dos alunos da elite brasileira é inferior ao nível obtido pelos alunos de classes mais baixas da Europa (SAEB/INEP/MEC, 2005).

Até meados dos anos 90, o crescimento do ensino superior estava praticamente estagnado como mostraram os dados. A partir de 1995, ocorreu um período de forte crescimento nesse nível, sem ocorrer, no entanto, mudanças significativas nos indicadores do nível médio.

A oferta de vagas cresceu, sobretudo no ensino privado, e um contingente de potenciais candidatos, composto de indivíduos que se encontravam fora do sistema de ensino, voltaram a pleitear a oportunidade de realizar um curso superior. Nesse processo, também não se pode menosprezar o impacto do Plano Real e dos ganhos do combate à inflação que abriram novas perspectivas para uma parcela importante da população de classe média baixa. Apesar disso, um aspecto significativo a destacar é que o aumento da demanda por mais ensino superior não significou alteração da estrutura da pirâmide educacional brasileira.

O segundo aspecto é que a lógica do aumento de vagas oferecidas pelo setor privado só aparentemente acompanha a do crescimento da demanda. O verdadeiro crescimento das vagas oferecidas atende a uma lógica própria de gestão das IES privadas: a oferta de vagas é uma espécie de reserva de mercado preventiva em meio a uma disputa que se foi tornando cada vez mais acirrada, especialmente na região Sudeste. A rentabilidade do empreendimento não depende do pleno preenchimento dessas vagas.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

A ociosidade é relativa. Ela não reflete necessariamente uma crise do setor. É bem verdade que, de uma perspectiva micro, ou seja, tomando-se instituições isoladamente, é possível que o não preenchimento de vagas desencadeie crise irreversível. Aqui, no entanto, é preciso ter presente que a crise irreversível não se deve ao não preenchimento das vagas a mais, mas sim ao não preenchimento do número mínimo responsável pela rentabilidade básica da IES. Os verdadeiros problemas do setor privado são a concorrência e a dificuldade de se manterem investimentos com vistas à qualificação (que produziria o diferencial, ou vantagem relativa) e a inadimplência. Desta forma, a diferença entre o número de inscritos e o de vagas não parece central para a análise acesso-eqüidade.

A demanda, como se viu, cresce pouco considerando-se o aumento do número de egressos do ensino médio, e mesmo levando-se em conta concluintes fora da faixa etária esperada. Há uma importante contribuição de candidatos oriundos do EJA e de candidatos que estão procurando retornar ao sistema de ensino. Esses são candidatos que já estão no mercado de trabalho.

Considerando-se como meta pertinente à elevação da escolaridade, sobretudo a superior, como um desafio afiançado a idéia de potencialização de um desenvolvimento justo e sustentável, não se pode deixar de considerar que as políticas públicas para o setor devem ter um caráter sistêmico. O processo de democratização do acesso à educação superior, bem como da distribuição mais eqüitativa em termos de gênero, classe e etnia, não pode ignorar que a população brasileira fica, em média, 6 anos na escola e que quase 70% de seus jovens de 18 a 24 anos não se encontram em nenhum espaço de educação formal.

Com efeito, democratizar o acesso e alcançar uma maior eqüidade na oferta educacional passa pela elevação, não só do tempo de escolarização da população mas, sobretudo, da urgente necessidade de melhorar a qualidade da educação básica que é oferecida.

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

Referências

- BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar. 2000.
- BRUNNER, J. Educación y Globalización. In: **Educação Brasileira**. Brasília, DF, 1997.
- CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAPES. www.capes.gov.br
- DURHAM, E. e SAMPAIO, H. O. **O ensino superior em transformação**. São Paulo: NUPES, 2001.
- GARCIA, G. V. **La función social de la educación superior em Méjico**. México. UAM, UNAM, Universidad Veracruzana, 2003.
- GESTEIRA, C. S. Cursos seqüenciais. In.: DURHAM, Eunice Ribeiro e SAMPAIO, Helena (org.). **O ensino superior em transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior: NUPES, p.97 – 103, 2001.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- _____. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.
- GUADILLA, C. G. **Tensiones y Transiciones**. Venezuela: CENDES, Nueva Sociedad, 2002
- IANNI, O. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IBGE. www.ibge.gov.br .
- INEP. www.inep.gov.br . www.edudatabrasil.inep.gov.br . www.inep.gov.br/saeb .
- MAGGIE, Y.; FRY, P. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. In: **Estudos Avançados**, N.º 50: São Paulo, 2004.
- MARTINS, R. O. **Cursos Seqüenciais: entendendo a formação de curta duração**. Bauru, São Paulo: EDUSC, 2004.
- MEC. www.mec.gov.br.
- _____. SeSu. www.educacaosuperior.inep.gov.br .

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 124-157

NEVES, C. E. B. A estrutura e o Funcionamento do ensino superior no Brasil. In: Soares, M. S. A. (Org.) **A educação superior no Brasil**, Brasília: UNESCO/CAPES/GEU, p. 43 – 69, 2002.

_____. Diversificação do Sistema de Educação terciária: um desafio para o Brasil. In: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. V. 15, n.º 1, maio 2003.

_____. RAIZER, L; FACHINETTO, R. F. **Diversificação do sistema de ensino superior: um novo cenário?** Relatório de pesquisa/CNPq, 2005.

SANTOS, B. S. (Org). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

UFRGS . **Documento sobre os cursos seqüenciais. CEPE** (Câmara de Ensino e Pesquisa) UFRGS,1999.

SCHWARTZMAN, S. Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. In: **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, 2004.

Resumo

No Brasil apenas 11,5% dos jovens entre 17 e 24 anos conseguem chegar ao ensino superior. Como ampliar o acesso e alcançar uma maior eqüidade, com uma formação de qualidade, é uma questão central da política educacional. Na última década, foram propostas soluções referentes à ampliação do acesso e maior eqüidade através da diversificação do sistema com a criação de novos tipos de IES, novos tipos e modalidades de cursos, bem como da proposta de políticas inclusivas e de ações afirmativas (PROUNI e política de cotas). A análise de dados estatísticos, entrevistas, documentos, legislação revelam o cenário atual: a ampliação do acesso, bem como a implantação de políticas de inclusão deram-se, especialmente, pelo sistema privado de educação superior, produzindo um efeito socialmente perverso de democratização.

Palavras-chave: Educação superior, diversificação, eqüidade, política educacional.

Recebido: 10/10/06

Aceite final: 20/12/06

Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 17, jan./jun. 2007, p. 346-352

Access, expansion and equity in Higher Education: new challenges for educational policy

**Clarissa Eckert Baeta Neves, Leandro Raizer,
Rochele Fellini Fachinetto**

Higher education has entered the list of priorities and strategic topics for the future of nations: there is widespread belief that development requires an increase in the population's educational levels. In Brazil, however, only 11.5% of 17-24-year-olds reach higher education. How to increase access and achieve more equity with quality education is a core issue for educational policy. In the last decade, solutions were proposed for more access and equity by diversifying the system through the creation of new kinds of Higher Education Institutions, new kinds and modalities of courses, as well as affirmative action policies (PROUNI e quota policies). The analysis of statistical data, interviews, documents, and legislation reveals the current scenario: broader access as well as the establishment of inclusion policies took place mainly through the private educational system, thus generating a socially unjust effect on democratization.

Key words: higher education, diversification, equity, educational policy.