



# Democratização da Educação Superior no Brasil: avanços e desafios

**A**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO-Brasil – firmou parceria com a Fundação Ford para criar o Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior – GEA-ES, com o objetivo de acompanhar, avaliar e intervir nos debates sobre a expansão e democratização da educação superior no Brasil.

Atualmente, o país vive a expansão do setor público da educação superior com a ampliação das redes das universidades federais e dos Institutos de educação profissional e tecnológica. No setor privado, o governo federal criou o programa Prouni – que concede bolsas de 100% e 50% a estudantes de baixa renda para cursos em instituições privadas – e ampliou o alcance do FIES – Programa de financiamento estudantil. O setor privado da educação superior vive forte processo de concentração e de internacionalização das instituições que, ao longo deste início do século XXI, mantiveram a tendência de crescimento, especialmente nos primeiros anos da década.

O Brasil precisa ampliar a oferta de educação superior. Em 2010, havia no país 6,3 milhões de estudantes nesse nível de ensino, sendo que 74,8% das matrículas estão em instituições privadas e 25,2% em instituições públicas. Está em debate no Congresso Nacional, já tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados, o novo Plano Nacional de Educação, que propõe metas a serem alcançadas em todos os níveis da educação nos próximos dez anos. Para a educação superior, a meta 12 propõe elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, sendo 40% das matrículas em instituições públicas. Para a educação profissional de nível médio, a meta 11 determina triplicar a oferta, garantindo 50% das vagas em instituições públicas.

A expansão da educação superior pública no Brasil enfrenta o debate junto à sociedade quanto à sua pertinência e oportunidade. Frequentemente os custos da educação superior pública são confrontados com os gastos com a educação básica, e mesmo que a razão entre ambos esteja decrescendo, há fortes críticas ao financiamento público da educação superior. A visão liberal, expressa pelos grandes veículos de comunicação e por parte expressiva dos formadores de opinião, considera a educação superior uma atividade que deveria ficar a cargo do mercado, vistos os ganhos de rendimentos obtidos pelos que concluem esse nível de ensino. Observa-se que são poucos os argumentos apresentados no debate sobre o papel estratégico do investimento na educação superior num país que almeja o papel de liderança a que aspira o Brasil.

São menos usuais ainda os argumentos que expõem a relevância da diversidade na composição da elite intelectual brasileira, cuja formação é, em grande parte, devida às instituições federais de educação superior. A análise do perfil socioeconômico dos que frequentam esse nível de ensino revela predominância da popu-

lação branca, de elevado poder aquisitivo, residente nos grandes centros urbanos. O Supremo Tribunal Federal, em histórica decisão, reconheceu a constitucionalidade da adoção do critério de raça/cor para efeito das ações afirmativas adotadas pelas universidades federais, assim como a legitimidade das próprias ações afirmativas. Esse novo cenário abre importante espaço para a ampliação das ações afirmativas no país, especialmente quando se investe na expansão desse nível de ensino. As ações afirmativas são decisivas neste momento para que a expansão não se dê de forma a ampliar as desigualdades existentes.

## Conceitos

O GEA compartilha os seguintes conceitos:

- O direito à educação.
- Investimentos públicos na educação superior.
- Inclusão da diversidade – em especial as decorrentes de raça/cor e etnia – nas instituições de educação superior por meio de ações afirmativas.
- Distribuição regional das instituições de modo a enfrentar as desigualdades regionais persistentes.

## Composição

Para compor o Grupo Estratégico, foram convidados professores, dirigentes e representantes de movimentos sociais.

## Atividades

O GEA-ES pretende estimular a produção de estudos e documentos para subsidiar os debates e alimentar um portal de livre acesso na internet, que também vai contar com um banco de dados, reunindo documentos recentes, teses, estatísticas sobre educação superior.

Entre as atividades do GEA-ES está a produção de artigos de opinião que têm a intenção de promover o debate e a circulação de ideias sobre a democratização da educação superior no Brasil. Leia, a seguir, dois artigos elaborados por participantes do GEA-ES.

## Integrantes do GEA-ES

Aloísio Teixeira | André Lázaro | Antônio Carlos Caruso Ronca | Antônio Carlos de Souza Lima | Antônio Gomes Moreira Maués | Augusto Sampaio | Dalila Andrade Oliveira | Dilvo Ilvo Ristoff | Eliene Novaes Rocha | Emir Simão Sader | Helgio Henrique Casses Trindade | João Feres Júnior | Julio Jacobo Waiselfisz | Laura Tavares Ribeiro Soares | Luís Fernando Massonetto | Luiz Augusto Caldas Pereira | Luiz Dourado | Luiz Edmundo Vargas de Aguiar | Marcelo Jorge de Paula Paixão | Maria Paula Dallari Bucci | Marta Pavese Porto | Miriam Abramovay | Naomar Monteiro de Almeida Filho | Pablo Gentili | Renato Ferreira

# Instituições federais de educação em greve: o que está em disputa?

POR ANDRÉ LÁZARO<sup>1</sup>

**A** greve de professores das instituições federais de educação levanta o debate necessário sobre o que está em disputa neste momento na educação brasileira. Após seis anos sem qualquer paralisação por motivos salariais, a maioria das universidades e boa parte dos institutos federais, além do Colégio Pedro II, estão em greve. Trata-se do esgotamento de um modelo antigo ou da crise de um novo modelo que mal se iniciou?

A educação tem merecido atenção crescente no debate público. A crítica feroz aos resultados atuais dos estudantes da educação básica, no entanto, nem sempre se recorda dos baixíssimos investimentos e péssimo acompanhamento da qualidade que orientaram a política da educação superior nos anos de 1990. Hoje ainda colhemos frutos desses equívocos: baixa qualidade da formação de professores, disputas de mercado entre as instituições privadas, com redução de custos por meio da demissão de profissionais qualificados, instituições públicas que ignoram o compromisso com a educação básica.

Os investimentos públicos no ensino superior nos anos de 1990, sua expansão e interiorização foram frutos dos esforços das universidades estaduais. A política que vigorou até o início dos anos 2000 apostava no fortalecimento da iniciativa privada em educação, deixando as instituições federais à míngua. A partir do início da década passada, o governo federal passou a investir na visão sistêmica da educação e tomou diversas iniciativas para fortalecer a educação superior, inclusive em sua articulação com a educação básica. Em destaque, a reestruturação das universidades federais pelo Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que significou mais recursos de investimento e de custeio e contratação de professores e técnicos, tanto para suprir as deficiências herdadas da década an-

terior quanto para sustentar a expansão em curso. Do mesmo modo, a rede de educação profissional e tecnológica, negligenciada na década de 1990, recebeu novos recursos de investimento e de custeio e contratação de pessoal. Em parceria com diversas instituições de educação superior, a Universidade Aberta do Brasil foi ampliada e a educação a distância chega a municípios bastante afastados das cidades universitárias. São iniciativas de grande porte que demandam sustentação de longo prazo e políticas de Estado para lhes darem o tempo de maturação necessário. Construir é mais demorado do que desmontar...

Por outro lado, o Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) ganhou consistência e consequência: mesmo instituições federais foram advertidas quando seus resultados estavam aquém do necessário. E, pela primeira vez na história do país, foram fechadas vagas em cursos de baixo rendimento, tanto em Pedagogia quanto em Medicina e Direito.

Hoje os estudantes no nível superior, pouco mais de 6,3 milhões, estão distribuídos entre instituições privadas, com 74,2% das matrículas, e instituições públicas, com 25,8%. As instituições públicas, no entanto, têm papel a cumprir: foram as que iniciaram ações afirmativas para inclusão da diversidade, são elas que seguem abrindo *campi* no interior do país, são elas que oferecem a maioria dos cursos de pós-graduação, que desenvolvem pesquisas e extensão universitárias.

A atual expansão da educação superior recoloca questões que já estavam à mesa, mas agora se tornam urgentes visto o papel estratégico que as instituições passam a ter no modelo que se pretende fortalecer no país. A carreira que está em debate na greve precisa ser reformulada em valores e em estrutura. É preciso valorizar adequadamente a dedicação exclusiva, oferecer as adequadas condições para as pessoas que dedicam a vida a produzir conhecimento novo (pesquisa), formar as novas gerações (ensino) e a disseminar o conhecimento pela sociedade (extensão), além de levar esse conhecimento ao setor produtivo, numa via de mão dupla (inovação tecnológica). Isso não se faz sem professor ou sem os técnicos.

Portanto, a greve em curso deve ser lida no contexto do crescimento e da expansão, diferentemente de como se dava nos anos de 1990, quando havia um contexto de agonia e esfacelamento da rede federal frente ao fortalecimento do setor privado.

Após a década de 1990, repleta de greves e impasses, as negociações caminhavam para consolidar um rumo e etapas a serem cumpridas. No entanto, mudanças de governo e o trágico falecimento do secretário do Planejamento que conduzia as negociações, Duvanier Ferreira (cuja morte por negligência motivou a lei recente que criminaliza a exigência de cheque-caução nos hospitais), trouxeram consequências inesperadas. Parece que se perdeu o rumo da prosa e o horizonte da carreira.

Vivemos um novo momento e a greve expressa exatamente essa tensão entre o novo e o velho. A greve atual, por mais forte que seja e mais ampla que possa se tornar, representa a necessidade de superar definitivamente tanto um desenho de carreira inadequado quanto um padrão de negociação burocratizado. A dedicação que se espera das instituições federais de educação superior não pode estar sujeita a variações anuais. A educação é investimento de longo prazo, inclusivo – e talvez principalmente – para professores e pesquisadores que necessitam de tempo e condições para desenvolver o trabalho de ensino, pesquisa e extensão.

O país ainda está construindo as soluções que foram negadas na década de 1990. Como todo percurso histórico, o atual tem suas ten-

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Comunicação Social da UERJ e Coordenador Executivo do GEA-ES (Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil) da FLACSO-Brasil. Foi Diretor no MEC de 2004 a 2006 e Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC de 2006 a 2010.

**A greve em curso deve ser lida no contexto do crescimento e da expansão**



WILSON DIAS/ABR



sões e contradições, mas tem também uma direção: dotar o Brasil de um parque de instituições capaz de produzir inteligência e inovação, ser inclusivo em sua diversidade étnico-racial, social e cultural e se distribuir por todo o território, visando à superação das históricas desigualdades regionais.

## Inclusão no ensino superior: raça ou renda?

POR JOÃO FERES JÚNIOR<sup>2</sup>

**A** decisão por unanimidade do Supremo Tribunal Federal, no dia 26 de abril de 2012, que declarou a constitucionalidade do sistema de cotas étnico-raciais para admissão de alunos ao ensino superior, teve, entre várias consequências positivas, a virtude de abrir a possibilidade para que se aprofunde o debate acerca da inclusão por meio do acesso à educação superior. Mudamos, portanto, de um contexto no qual o debate era predominantemente normativo, preocupado principalmente com a questão da legalidade e constitucionalidade da ação afirmativa étnico-racial, para um novo contexto, no qual passa a importar a discussão concreta acerca dos mecanismos e critérios adotados pelas políticas de inclusão.

Além de sua pertinência moral, a decisão do Supremo é consonante com várias análises a partir de dados estatísticos sólidos, feitas a partir do final dos anos 1970 até o presente, que mostram a relevância da variável classe e da variável raça na reprodução da desigualdade no Brasil. Esse fato nos leva a intuir que é recomendável o uso de ambas as variáveis em políticas de inclusão. Tal intuição é em geral correta, mas não podemos nos esquecer da grande distância existente entre a análise sociológica de dados populacionais e o desenho de políticas públicas, e que tal distância não pode ser percorrida sem mediações: identificação de públicos, adoção de categorias, criação de regras, estabelecimento de objetivos, avaliação de resultados etc.

Ao abordar a questão dos critérios de seleção, primeiro cabe fazer uma ressalva de caráter histórico. O debate midiático sobre

<sup>2</sup> Professor do IESP (Instituto de Estudos Sociais e Políticos) da UERJ e Coordenador do GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa). Todos os dados deste texto podem ser acessados em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/>.

**Os Cadernos de Pensamento Crítico Latino-Americano** constituem uma iniciativa do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) para a divulgação de alguns dos principais autores do pensamento social crítico da América Latina e do Caribe. São publicados mensalmente nos jornais *La Jornada* do México e *Página 12* da Argentina e nos *Le Monde Diplomatique* da Bolívia, Chile, Colômbia, Espanha, Peru e Venezuela. No Brasil, os Cadernos do Pensamento Crítico são publicados em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) na Revista Fórum.

**CLACSO** é uma rede de 300 instituições, que realizam atividades de pesquisa, docência e formação no campo das ciências sociais em 28 países ([www.clacso.org](http://www.clacso.org)).

**FLACSO** é um organismo internacional, intergovernamental, autônomo, fundado em 1957, pela Unesco, que atua hoje 17 Estados Latino-Americanos ([www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)).

ação afirmativa tem seu foco centrado quase exclusivamente na ação afirmativa étnico-racial. Contudo, a modalidade mais frequente de ação afirmativa adotada pelas universidades públicas brasileiras hoje tem como beneficiários alunos oriundos da escola pública: 61 de um total de 98 instituições, enquanto que apenas 40 têm políticas para negros (ou pretos e pardos).

Mas isso não é só: o processo de criação dessas políticas de inclusão no ensino superior brasileiro – hoje 72% das universidades públicas brasileira têm algum tipo de ação afirmativa – não pode ser narrado sem falarmos do protagonismo do Movimento Negro e de seus simpatizantes ao articular a demanda por inclusão frente às universidades por todo o Brasil. Ao serem pressionadas por esses setores da sociedade civil organizada, as universidades reagiram, cada uma a seu modo, pouquíssimas vezes criando cotas somente para negros (quatro casos), muitas vezes criando cotas para negros e alunos de escola pública (31), e majoritariamente criando cotas para alunos de escola pública. Não houve, por outro lado, nenhum movimento independente para a inclusão de alunos pobres no ensino superior. Em suma, se não fosse pela demanda por inclusão para negros, o debate sobre o papel da universidade no Brasil democrático certamente estaria bem mais atrasado.

O ponto mais importante, contudo, é entender que as mediações entre o conhecimento sociológico e a política pública têm de ser regidas por um espírito pragmatista que segue o seguinte método: a partir de uma concordância básica acerca da situação e dos objetivos, estabeleçemos ações mediadoras para a implantação de uma política e então passamos a observar seus resultados. A observação sistemática (e não impressionista) dos resultados é fundamental para que possamos regular as ações mediadoras a fim de atingir nossos objetivos, ou mesmo mudar os objetivos ou a leitura da situação. Sem esse espírito, é difícil proceder de maneira progressista na abordagem de qualquer assunto que diga respeito a uma intervenção concreta na realidade.

Assim, ainda que saibamos que ambas as variáveis, classe e raça, devam ser objeto de políticas de inclusão, não existe um plano ideal para aplicá-las. Será que deveriam ser separadas (cotas para negros e cotas para escola pública) ou combinadas (cotas que somente aceitem candidatos com as duas qualificações)? Fato é que pouquíssimas universidades adotam a primeira opção, enquanto 36 das 40 universidades públicas com ação afirmativa para negros têm algum critério de classe combinado, seja este escola pública ou renda.

Há também outra questão importante: a variável classe deve ser operacionalizada pelo critério de renda ou escola pública? No agregado, as universidades – 30 dentre as 40 – escolheram preferencialmente “escola pública”, pois ele é mais eficaz do que “declaração de renda” para se auferir a classe social do ingressante – pessoas com renda informal facilmente burlariam o procedimento. Contudo, seis universidades, entre elas as universidades estaduais do Rio de Janeiro, exemplos pioneiros de adoção de ação afirmativa no país, adotam o critério de renda. No caso das universidades fluminenses, os programas que começaram em 2003 tinham cotas para escola pública separadas de cotas para “negros e pardos” (sic), mas em 2005 a lei foi alterada passando a sobrepor um limite de renda à cota racial.

Informações advindas de pessoas que participaram do debate que levou a tal mudança apontam para o fato de que a exposição do assunto à mídia, fortemente enviesada contra tais políticas, fez

com que os tomadores de decisão tentassem se proteger do argumento de que a ação afirmativa beneficiaria somente a classe média negra. A despeito da causa que levou a tal mudança, o método sugerido acima nos leva a olhar para as consequências. Dados da UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro) mostram que nos anos em que vigorou o sistema antigo, 2003 e 2004, entraram respectivamente 40 e 60 alunos não-brancos – aproximadamente 11% do total de ingressantes. A sobreposição de critérios que passou a operar no ano seguinte derrubou esse número para 19. A média de alunos não-brancos que ingressaram sob o novo regime de 2005 a 2009 é ainda menor – 13 –, o que representa parcos 3% do total de ingressantes.

Conclusão: uma política que produzia resultados foi tornada

praticamente irrelevante devido à adoção de critérios que no papel parecem justos, ou adequados, ou politicamente estratégicos. Contudo, o resultado deveria ser a parte fundamental. O exemplo comprova nosso ponto de vista de que não há receitas mágicas. Se isso é verdade, então a experimentação faz-se necessária. Mas fica faltando ainda um elemento crucial nessa equação. Para avaliarmos os resultados da experimentação é preciso que as universidades com programas de inclusão tornem públicos seus dados, e isso não tem acontecido, com raríssimas exceções. Sem avaliações sólidas das políticas, corremos o risco de ficarmos eternamente no plano da conjectura e da anedota e, assim, de não conseguir atingir o objetivo maior dessas iniciativas, que é o de democratizar o acesso à educação superior no Brasil. **F**



## Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil

Uma iniciativa para contribuir com a expansão e a democratização do ensino superior no Brasil.



**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais**

Visite nosso portal [www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

Apoio: Fundação Ford



## MAPA DA VIOLENCIA 2012

CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO BRASIL



RELATÓRIOS E ARQUIVOS  
PARA DOWNLOAD  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)