

LIMA, Márcia. “Acesso à universidade e mercado de trabalho: o desafio das políticas de inclusão”. In Martins, Heloisa & Collado, Patricia. **Trabalho e sindicalismo no Brasil e Argentina**. São Paulo: Hucitec; Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, pp. 91-111, 2012.

*Acesso à universidade e mercado de trabalho: o desafio das políticas de inclusão*

Márcia Lima<sup>1</sup>

**Introdução**

O Brasil decola! Esta foi a frase utilizada na capa da edição da revista *The Economist*, em novembro de 2009. A imagem era a estátua do Cristo Redentor transformada num foguete e chamava atenção para o bom desempenho do país após a crise de 2008, afirmando ser a “maior história de sucesso da América Latina”. Essa imagem do Brasil no cenário internacional se repete em outros canais de imprensa e nos relatórios das agências internacionais. As transformações que têm contribuído para que o Brasil — tenha tamanho destaque são de naturezas distintas (demográficas, econômicas e sociais) que conjuntamente têm contribuído para uma reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro.

Dentre as mudanças de caráter demográfico, a queda contínua da fecundidade, iniciada nos anos oitenta, inclusive entre os mais pobres, propiciou um declínio da taxa de crescimento da População em Idade Ativa (PIA). Associa-se a isso o momento de bônus demográfico dado pela redução do peso relativo das crianças e aumentando o peso dos adultos. Com a queda da fecundidade a taxa de dependência foi se reduzindo e deve permanecer em seu valor mais baixo entre 2015 e 2025 (Alves, s.d.)

O crescimento econômico e as políticas de emprego também produziram efeitos significativos na qualidade do vínculo dos empregos tais como o aumento da formalização (crescimento de 43,% entre 2001 e 2009, segundo IPEA) e da contribuição previdenciária. Soma-se a isso, a valorização do salário mínimo que gera um efeito muito significativo do poder de compra e nas condições de vida do trabalhador.

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). O CEM é uma instituição financiada pela Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), pelo CNPq (Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia por meio de um novo modelo de organização da investigação científica implementado nos Cepids (Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão) e nos INCTs (Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia).

Há ainda as mudanças no perfil educacional da população brasileira e da população ocupada demonstrando uma melhoria de seus indicadores. Em 1999, a média de anos de estudos da população acima de 10 anos é de 5,8 anos e para a população ocupada era de 8,5 anos; em 2009 o número médio de anos de estudos era de 7,2 e 9,1, respectivamente. Esses dados, apesar de positivos, revelam um problema que é considerado como um dos maiores entraves para a consolidação dos avanços do país: o tardio investimento na educação gerou um grave problema da qualificação da força de trabalho brasileira.

A relação entre educação e trabalho pode ser compreendida sob diferentes aspectos. Em primeiro lugar, a aquisição de educação é um atributo que potencializa as vantagens dos indivíduos em termos de qualificação e produtividade propiciando maiores retornos desse investimento em termos inserção ocupacional, renda e status. Dado o baixo nível educacional de sua força de trabalho brasileira, cada ano adicional de escolaridade sempre apresentou um efeito expressivo na renda da ocupada, gerando uma enorme distância salarial entre os mais e menos escolarizados.

Em segundo lugar, o efeito da aquisição educacional não se relaciona apenas como ganhos individuais. No passado, o Brasil foi capaz crescer sem enfrentar o problema da escolaridade de sua população devido às características do modelo de desenvolvimento da época e o ritmo das mudanças (Tafner, 2006). As recentes transformações na sociedade produziram mudanças no sistema produtivo que passa a requerer trabalhadores com capacidades e habilidades consideradas distintas dos modelos anteriores de desenvolvimento. Nos moldes atuais, a natureza do conhecimento envolve habilidades como modos de comunicação, capacidade de tomar decisões, ritmo do aprendizado e autonomia para buscar informações no processo de trabalho. Não é a toa que o debate sobre o mercado de trabalho dos anos noventa se direciona para as mudanças ocorridas no processo produtivo e o problema da qualificação e requalificação do trabalhador. E é nesse mesmo período que inicia-se a expansão do ensino médio e do ensino superior (este último intensificado na década de 2000) gerando mudanças significativas no perfil educacional da força de trabalho.

De que maneira deve-se analisar os efeitos dos avanços educacionais no mercado de trabalho? Há pelo menos dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, é necessário especificar as características desse processo de aquisição educacional. Quando falamos de educação estamos falando de *quantidade*, ou seja, crescimento dos

níveis de escolaridade dos indivíduos, de *qualidade*, a natureza do que está sendo adquirido e, por último, das formas de *distribuição*, qual o perfil dos que tem se beneficiado pelos processos de expansão educacional. Em segundo lugar, as condições e as características dessa aquisição vão determinar a natureza da oferta de trabalho e sua compatibilidade com as características da demanda. Este tema é um dos grandes desafios para o entendimento da relação entre oferta e demanda no Brasil hoje. Não é possível entender esse fenômeno tomando como referência apenas as características individuais da força de trabalho. Torna-se necessário entender o sistema educacional brasileiro na medida em que os contextos institucionais condicionam os efeitos da educação no processo de realização ocupacional (Shavit, 1998).

Desse modo, embora o aumento paulatino da escolaridade da população brasileira seja um processo em curso, ainda estamos num contexto no qual a educação ainda é ativo muito mal distribuído. Para que haja uma alteração nos padrões que regem as desigualdades no mercado de trabalho será necessário um esforço em aliar esse crescimento da escolaridade à padrões de qualidade e, além disso, adequá-los às reais demandas do mercado em termos de qualificação. O que se quer apontar aqui é a necessidade de estar atento ao grau de adesão do mercado de trabalho (demanda) às mudanças que ocorrem na oferta. Podemos identificar, então, dois fenômenos distintos, mas relacionados entre si. O mercado de trabalho brasileiro enfrenta por um lado, em setores específicos, a carência de mão de obra especializada e por outro, o aumento da escolaridade média dos trabalhadores sem efeitos na sua mobilidade ocupacional.

O cenário recente de expansão do acesso ao ensino superior é fruto de um processo que envolve a demanda criada por esse nível educacional com o boom do ensino médio, as mudanças ocorridas os padrões produtivos que aumentaram a exigência por qualificação. Mas há um componente importante que é o crescimento das demandas sociais por justiça social cujo acesso a educação superior se tornou um dos itens prioritários dos movimentos sociais dando início a políticas de Ações Afirmativas.

Este texto apresenta uma breve análise das recentes mudanças no acesso ao ensino superior procurando articular as características educacionais da população, o perfil do sistema de ensino e as políticas afirmativas. Procura-se demonstrar o quadro de desigualdade educacional no Brasil em que se insere as políticas educacionais vigentes e seus principais desafios. Os dados aqui apresentados são de fontes diversas. Há informações sobre as características individuais oriundas da Pesquisa Nacional de

Amostra Domiciliar, informações sobre as características do sistema educacional oriundos do Censo de Ensino Superior<sup>2</sup>. Para análise das políticas sociais foi utilizado material documental, em particular, leis e documentos produzidos pelo governo brasileiro para a implantação dessas políticas. As principais fontes de informação foram o site do Ministério da Educação e da Secretaria Especial de Igualdade Racial.

### **I. Educação no Brasil: perfil da população e características da oferta**

O tema da educação no Brasil sempre recebeu destaque tanto nos debates políticos dos movimentos sociais quanto nos estudos acadêmicos da área dada a sua inquestionável importância na compreensão e no enfrentamento das desigualdades sociais e raciais do país. Em linhas gerais, para entender a questão educacional no Brasil é necessário observar: i) o histórico da estrutura de oportunidades em termos de acesso à educação e os efeitos do seu processo de expansão; ii) a sua distribuição entre os grupos sociais, ou seja, as desigualdades de acesso em termos de classe, sexo, raça, regiões do país e iii) a sua qualidade, marcada pela dicotomia entre sistema público e sistema privado, mas também por uma forte heterogeneidade dentro de ambos os sistemas, pelo baixo rendimento dos estudantes medidos por avaliações nacionais e internacionais, além de taxas de evasão e repetência em todos os níveis de ensino.

O acesso à educação fundamental é praticamente universal, mas seus avanços também foram lentos. Embora com projetos de expansão desde a década de cinquenta, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental só foram regulamentadas nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Entretanto, mesmo neste ciclo inicial, ainda há significativas desigualdades regionais e níveis de desempenho e conclusão insuficientes e desiguais.

Ainda existe um contingente significativo de analfabetos, apesar de apresentar uma tendência de declínio: 9,2% do total da população, acima de 10 anos de idade, é analfabeta. As desigualdades regionais são extremas. No Nordeste brasileiro, por exemplo, a taxa de analfabetismo chega a 17,7%.

A média de anos de estudo da população brasileira ainda é baixa: 7,2 anos de estudos, média esta que é inferior ao número de anos de estudos necessários para completar o ciclo fundamental de ensino. Esta média também é inferior a de outros

---

<sup>2</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD investiga anualmente as características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação dentre outras. O Censo do Ensino superior é realizado anualmente e reúne dados sobre as Instituições de educação superior em suas diferentes formas de organização acadêmica e categorias administrativas.

países da América Latina, como Chile (10,9 anos), Peru (10,6) e da Argentina (10,5 anos).

O acesso ao ensino médio manteve-se muito restrito até a década de noventa dadas às altas taxas de repetência e evasão no ensino fundamental. Os jovens oriundos de famílias mais pobres abandonavam a escola para ingressarem precocemente no mercado de trabalho ou tentavam conciliar estudo e trabalho apresentando um fraco desempenho escolar. Já o acesso ao sistema superior de ensino apesar de ainda ser muito restrito vem apresentando forte expansão desde a década de noventa e tendo se intensificado ainda mais na última década.

A tabela abaixo informa como a população brasileira se distribui, em cada grupo etário, em todos os níveis educacionais e inclui nesta distribuição, os que não frequentam à escola.

**Tabela 1: Distribuição da população brasileira que frequenta e não frequenta escola, por grupos de idade. 2008**

<b>Nível do curso que frequenta</b>	<b>7 a 14</b>	<b>15 a 17</b>	<b>18 a 24</b>	<b>25 a 30</b>	<b>Acima de 30</b>	<b>TOTAL</b>
Educação Infantil	1.8					3.3
Alfabetização de adultos		0.1	0.2	0.3	0.5	0.3
Ensino fundamental	94.8	33.2	4.4	1.8	0.9	17.7
Ensino Médio	1.1	48.9	13.3	2.9	0.8	5.2
Ensino superior (incluindo mestrado e doutorado)		0.6	13.2	7.1	1.7	3.2
<b>Taxa de frequência</b>	<b>97.7</b>	<b>82.8</b>	<b>31.0</b>	<b>12.1</b>	<b>4.0</b>	<b>29.7</b>
<b>Fora da escola</b>	<b>2.3</b>	<b>17.2</b>	<b>69.0</b>	<b>87.9</b>	<b>96.0</b>	<b>70.3</b>
Total	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: PNAD-2008

A única faixa etária cuja taxa de frequência é praticamente universal (97,7%) é a de 7 a 14 anos, considerada como ideal pelas políticas educacionais brasileiras para a matrícula no ensino fundamental e cuja obrigatoriedade e gratuidade estão previstas em lei. Conclui-se, portanto, que exceto na faixa educacional na qual há obrigatoriedade por lei, o acesso à educação no Brasil ainda apresenta limitações e o quadro se agrava no tocante à progressão no sistema escolar. Mesmo nesta faixa etária há problemas na progressão escolar. Andrade e Dachs (2007) em estudo sobre acesso à escola no Brasil segundo renda e raça/cor apontam que para as crianças de 7 a 10 anos o acesso às primeiras séries do ensino fundamental é praticamente universal, independente de classe

e raça. Entretanto já faixa de 11 a 14 anos a situação já se afasta da universalização e aumenta a desigualdade racial.

Na faixa de 15 a 17 anos, a taxa de frequência é elevada, 82,8%. Porém se considerarmos, que esta faixa é considerada ideal para cursar o Ensino Médio, apenas 48,9% desses jovens está neste nível de ensino e 1/3 ainda está no ensino fundamental.

Na faixa considerada ideal para cursar o ensino superior (18 a 24 anos), apenas 1/3 está estudando e somente 13,2% das pessoas estão neste nível de ensino. Vale registrar que a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação de 2001, era que esse percentual alcançasse, até 2011, 30% da população de 18 a 24 anos<sup>3</sup>. O Brasil avançou muito em termos de acesso ao ensino superior. Segundo os dados do anuário estatístico da Comissão Econômica para América Latina e Caribe, essa taxa, é inferior às taxas de países como Chile (54,8%), Argentina (67,7% e Uruguai (64,8%), se aproxima de países como Colômbia (35,9%), mas está um pouco abaixo da taxa da América Latina e Caribe (37,9%).

Em geral, o debate sobre acesso à universidade chama pouca atenção para um aspecto crucial da desigualdade educacional que é estar apto a ele. Ou seja, o ingresso no ensino superior pressupõe a finalização de uma etapa anterior, o Ensino Médio, que, é uma barreira importante. O próximo passo deste capítulo é tentar delimitar as características desse grupo a partir de uma comparação do perfil socioeconômico daqueles que estudam (intitulado aqui de fluxo) daqueles que já completaram os ciclos educacionais mais elevados (estoque).

No primeiro caso, o interesse é captar quais são as características dos estudantes que estão: i) ingressando ensino fundamental (apenas com o intuito de apontar para as desigualdades nas etapas mais elevadas), ii) cursando o ensino médio e iii) cursando o ensino superior. Nas análises de estoque, o intuito é identificar as características daqueles que: i) terminaram o ensino médio e ii) terminaram o ensino superior. Eles serão avaliados segundo características demográficas, familiares e econômicas.

#### *Análise de fluxoe estoque*

Corroborando os dados da tabela anterior, observa-se, na tabela 2 a importância da idade para caracterizar o sistema educacional brasileiro e os efeitos desse investimento tardio em acesso à educação. Dentre os estudantes, a idade média para o 1º

---

<sup>3</sup> O PNE é um plano apresentado pelo Ministério da Educação no qual são traçadas as metas e diretrizes educacionais com prazo de dez anos para que todas elas sejam cumpridas. Fonte:

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

ano do ensino fundamental era de 7,8 anos; para o ensino médio, 19,4 anos e para o ensino superior, 26,3 anos. Tomando como referência o grupo de idade considerado ideal para realização de cada nível educacional e as médias aqui apresentadas, somente no ensino fundamental encontra-se uma média adequada. Isto demonstra que há um ingresso adequado no sistema, mas que com o tempo evade, dando contornos muito específicos à distribuição etária para cada nível educacional investigado. As diferenças de sexo, cor e raça surgem na medida em que analisados os níveis mais elevados. Não há distorções significativas nas proporções de sexo e cor entre os estudantes do nível fundamental e médio. Já no nível superior 57,5% dos estudantes são mulheres e 66,2% são brancos.

**Tabela 2: Análise de fluxo: características dos estudantes do 1º ano do ensino fundamental, cursando Ensino Médio e cursando o Ensino Superior.**

<b>Idade</b>	<b>FLUXO</b>		
	<b>1ª fundamental</b>	<b>Médio</b>	<b>Superior</b>
Média de idade	7,8	19,4	26,3
<b>Sexo</b>	<b>1ª fund.</b>	<b>Médio</b>	<b>Superior</b>
Masculino	52,9	45,8	42,5
Feminino	47,1	54,2	57,5
Total	100	100	100
<b>Raça/cor</b>	<b>1ª fund.</b>	<b>Médio</b>	<b>Superior</b>
Branca	41,4	48,2	66,2
Negra	58	51	32,6
Outros	0,6	0,8	1,2
Total	100	100	100
<b>Condição na família</b>	<b>1ª fund.</b>	<b>Médio</b>	<b>Superior</b>
Pessoa de referência	0,6	8,0	19,8
Cônjuge	0,4	2,3	14,7
Filho	88,8	86,8	58,8
Outro parente	10	8,3	5,5
Outros	0,3	0,8	1,2
Total	100	100	100
Renda média per capita (R\$ 08/2008)	<b>1ª fund.</b>	<b>Médio</b>	<b>Superior</b>
Média	295,00	487,00	1.143,00

No que diz respeito à condição na família, entre os estudantes a condição de filho prevalece e é a mais adequada para investimento escolar<sup>4</sup>. No ensino fundamental e médio, quase 90% dos estudantes estão nesta condição. Entre os estudantes do ensino superior, 19,8% é a pessoa de referência do domicílio, 14,7% é cônjuge e 58,8% é filho. Ou seja, os estudantes universitários conciliam diferentes papéis e não se constituem num grupo que tenha um investimento prioritário e exclusivo na educação. A renda familiar per capita dos estudantes aumenta segundo o nível de ensino: R\$295,00 do ensino fundamental, R\$487,00 do ensino médio e R\$1.143,00 do ensino superior<sup>5</sup>.

Em relação aos que já terminaram os ciclos do ensino médio e o ensino superior, as características socioeconômicas são bem distintas tanto em relação aos estudantes (fluxo) como entre si (ensino médio completo e ensino superior completo), demonstrando a importância que o término dessas etapas representam.

---

<sup>4</sup> As perguntas nas pesquisas do IBGE sobre posição na família são: pessoa de referência (antigamente chamado de chefe de domicílio), cônjuge, filho, outros parentes, outros. Em geral, o número de homens que se declaram cônjuge é pequeno e as mulheres costumam aparecer mais como pessoas de referência quando há ausência de cônjuge. Predomina uma cultura sexista do homem como referência independentemente de seus rendimentos.

<sup>5</sup> Os dados sobre renda foram atualizados para mês 08/2008 e foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). *Este* índice é usado oficialmente pelo do Governo Federal para medição das metas inflacionárias e é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



**Tabela 3: Análise de estoque: características dos indivíduos que completaram o Ensino Médio e dos que completaram Ensino Superior.**

	<b>ESTOQUE</b>		
<b>Idade</b>	<b>Médio Completo</b>	<b>Superior Completo</b>	<b>Total (16 anos ou mais)</b>
Média de idade	34	41,5	39,8
<b>Sexo</b>	<b>Médio comp.</b>	<b>Superior comp.</b>	<b>Total (16 anos ou mais)</b>
Masculino	45,4	43,7	47,9
Feminino	54,6	56,3	52,1
Total	100	100	100
<b>Raça/cor</b>	<b>Médio comp.</b>	<b>Superior comp.</b>	<b>Total (16 anos ou mais)</b>
Branca	57,9	76,8	50,4
Negra	41,1	21,2	48,7
Outros	1	1,9	0,9
Total	100	100	100
<b>Condição na família</b>	<b>Médio comp.</b>	<b>Superior comp.</b>	<b>Total (16 anos ou mais)</b>
Pessoa de referência	37	46,9	43,6
Cônjuge	26,6	29,1	28,3
Filho	30,9	20,4	22
Outro parente	4,6	2,8	5,3
Outros	0,9	0,7	0,8
Total	100	100	100
<b>Renda média per capita (R\$ 08/2008)</b>	<b>Médio comp.</b>	<b>Superior comp.</b>	<b>Total (16 anos ou mais)</b>
Média	804,00	2.176,00	645,00

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Vale destacar que, nesses dados, nota-se o peso do diploma superior na vida dos indivíduos e envolve um público ainda mais velho, inserido no mercado de trabalho. A média de idade é elevada, (34 anos para médio completo e 41,5 anos para superior completo) e mais feminina (54,6% para quem tem ensino médio completo e 56,3% para quem tem ensino superior completo).

Quanto ao aspecto racial, há duas considerações importantes: no caso do ensino médio, comparando a proporção de negros (pretos e pardos) na condição de estudante (fluxo) e com ensino médio completo (estoque), percebe-se que entre os estudantes, esse

grupo corresponde a 51,0%, e com ensino médio completo essa proporção é de 41%, indicando, talvez, uma maior barreira de conclusão para a população negra. Entretanto, a mais significativa diferença racial está dentre os que têm ensino superior completo: 76,8% são brancos. Como esses dados não têm recorte etário, somente recorte educacional, os dados de estoque trazem um contingente populacional mais velho, onde o nível de desigualdade racial é mais alto.

#### *Oferta de educação: o sistema de ensino superior*

Nesta seção serão analisadas as características do sistema educacional superior procurando captar qual a dimensão da expansão do sistema, como se caracterizam as instituições de ensino superior e qual é o perfil daqueles que concluem o ensino superior<sup>6</sup>. Os dados aqui apresentados se referem às matrículas na graduação presencial.

Um primeiro aspecto importante diz respeito aos mecanismos de ingresso na graduação. Em geral, o candidato se submete aos processos seletivos das instituições que, em geral, são autônomas para estabelecer seus critérios. Segundo os dados do Censo de Educação Superior de 2008, 72,5% dos alunos no sistema de educação superior ingressam por processos seletivos das instituições, que consistem numa prova de aferição de conhecimentos adquiridos no ensino fundamental e médio. Atualmente há um esforço do Ministério da Educação para que a nota do aluno Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) sirva como um dos critérios para seu ingresso na graduação tanto nas instituições públicas quanto privadas. Isso tem aumentando o número de alunos que prestam o exame, cujo processo de implementação tem sido dificultado por uma série de erros administrativos na execução da prova.

O crescimento do número de matriculados na graduação do sistema de ensino superior tem sido muito expressivo, em especial nas duas últimas décadas. Até a década de oitenta, não havia tal tendência de expansão. Entre 1980 e 1990 o número de matriculados no sistema de ensino superior aumentou apenas 11,8%. Na década seguinte, dá-se início a um impressionante processo de expansão: em 1990 havia 1.565.056 de estudantes matriculados; em 2000 esse número chegou a 2.694.245, um crescimento da ordem de 72,1%. Entre 2000 e 2008 essa tendência se intensifica

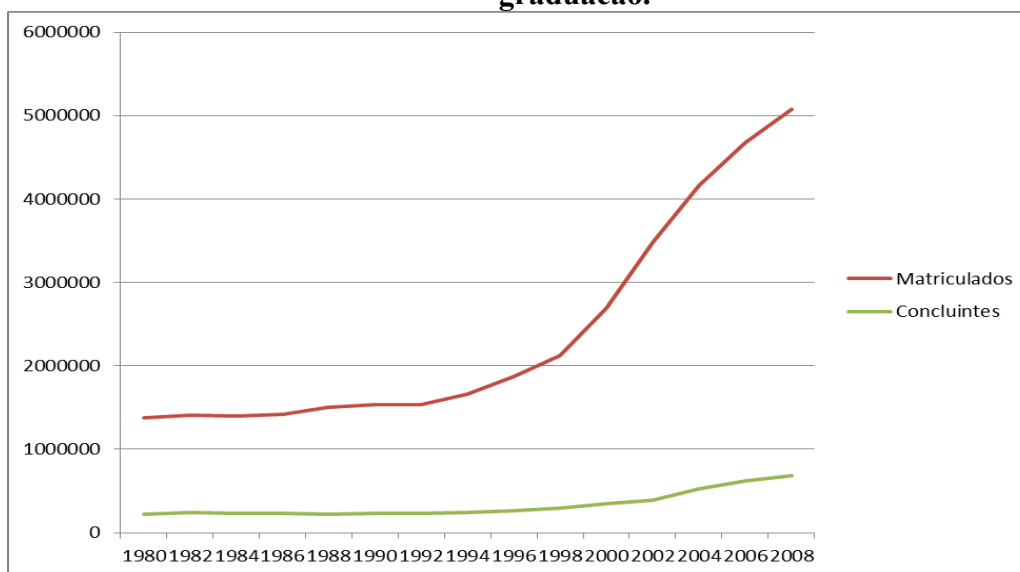
---

<sup>6</sup> Nesta seção serão apresentados os dados do Censo de Educação Superior. São informações de caráter administrativo, coletadas junto às instituições de ensino superior. Ao longo dos anos, algumas variáveis novas foram incluídas no questionário, o que impossibilita a análise de uma série histórica de todas as informações existentes. O último Censo disponível para consulta é de 2008. Foram selecionados os dados apenas para cursos presenciais.

apresentando um aumento de quase 90% elevando o número de matriculados a 5.080.056, em 2008.

Em relação ao número de concluintes da graduação, embora tenha crescido a um ritmo menos acelerado a partir da segunda metade da última década, seu crescimento também merece destaque. Entre 2002 e 2008, este número cresceu 74,7% formando um contingente de quase 4 milhões de egressos do sistema superior de ensino apenas neste período.

**Gráfico 1. Evolução do número de matriculados e de concluintes da graduação.**



Fonte: MEC/INEP/SEEC, elaboração própria

O número de Instituições de Ensino Superior (IES) também tenha se expandido bastante. No final dos anos noventa havia 973 instituições no país, em 2008 esse número chegou a 2252, um crescimento de 131%. Essa tendência, iniciada nos anos noventa, foi fortemente acelerada na década de 2000. Essa evolução do número de IES no país concentrou-se principalmente no setor privado. Embora o número de instituições públicas tenha volta a crescer na última década, seu crescimento é inferior ao do setor privado. No período entre 1998 e 2008, foram abertas 1252 instituições privadas de ensino superior no país. A proporção de instituições públicas que em 2000 atingia 14,9% do total de estabelecimentos, em 2008 não passou de 10,5%<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Um dado que esclarece a oscilação do número de instituições públicas é a unificação feita pelo governo federal de diversas faculdades e institutos tecnológicos transformando-os em universidades. Assim, o número de instituições ficou menor, porém mais qualificado, com mais cursos e alunos.

**Tabela 4: Evolução do número de IES, segundo categoria administrativa (pública/privada) – Brasil – 1998 a 2008**

Ano	Total	Público		Privado	
		N	%	N	%
1988	900	262	26.8	638	73.2
1992	893	227	25.5	666	74.5
1996	922	211	22.9	711	77.1
2000	1180	176	14.9	1004	85.1
2004	2013	224	11.1	1789	88.9
2008	2252	236	10.5	2016	89.5

Fonte: MEC/INEP/SEEC, elaboração própria.

Em relação às distinções ‘público-privado’, há também diferenças significativas na distribuição dessas instituições de ensino de acordo com sua natureza, aspecto fortemente relacionado à qualidade do ensino. Enquanto apenas 4,3% das instituições privadas têm o status de universidade, essa proporção chega a 41,1% entre instituições públicas. Por outro lado, a maciça maioria das faculdades do país são privadas. Essas faculdades são caracterizadas pelo fato de serem dedicadas apenas ao ensino e sem investir em pesquisa científica<sup>8</sup> e na qualidade do corpo docente.

Como o intuito deste texto é dialogar com o mercado de trabalho, é importante observar as características dos concluintes do ensino superior no Brasil, resumidas no quadro a seguir, comparando os dados de 2002 e 2008.

Em primeiro lugar, destaca-se o crescimento de 74% em apenas seis anos o que demonstra a velocidade da expansão, mas, por outro lado, os números absolutos não são animadores. Dadas as dimensões deste país, 650 mil concluintes, no ano de 2008, é um número modesto.

<sup>8</sup> De acordo com o Decreto 5.773/06, as instituições de educação superior (IES), podem ser credenciadas no Ministério da Educação (MEC) como “faculdades”, “centros universitários” ou “universidades”. Todas as instituições são registradas inicialmente como faculdades e podem ser transformadas em centros universitários ou universidades se cumprirem uma série de exigências do MEC. As universidades se caracterizam pela “indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão” e devem comprovar: a) produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; b) a existência de um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e c) a contratação de um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Já os centros universitários são “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento”, e que, após ter sua qualidade de ensino comprovada, recebem autonomia para “criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior” (Cf. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm)).

Em segundo lugar, a proporção de concluintes oriundos de cursos noturnos é 64,2%, 78,3% se formam em universidades privadas e apenas metade desses alunos são formados nas universidades (52,8%). Na comparação com 2002 percebe-se que aumentou a conclusão em cursos, diminuiu a participação das instituições públicas como também diminuiu a proporção de alunos que se formam em universidades. Ou seja, há um forte sinal de que a expansão tem comprometido fortemente a qualidade do ensino.

~

**Quadro: Perfil dos concluintes dos cursos de graduação presencial. Brasil, 2002-2008**

<i>Turno</i>	<i>2002</i>		<i>2008</i>	
	N	%	N	%
Diurno	169.242	43,2	245,088	35,8
Noturno	222.734	56,8	439,780	64,2
	391.976	100	684,868	100
<b><i>Categoria Administrativa</i></b>	<b><i>2002</i></b>		<b><i>2008</i></b>	
Pública	128.014	32,7	148.602	21,7
Privada	263.962	67,3	536.266	78,3
Total	391.976	100	684.868	100
<b><i>Organização acadêmica</i></b>	<b><i>2002</i></b>		<b><i>2008</i></b>	
Centro Universitário	41.70	10,6	107.403	15,7
Faculdade	53.43	13,6	212.014	31,0
Universidade	267.07	68,1	361.952	52,8
Outras denominações <sup>9</sup>	29.77	7,6	3.499	0,5
Total	391.98	100,0	684.868	100,0
<b><i>Áreas de Formação</i></b>	<b><i>2002</i></b>		<b><i>2008</i></b>	
Educação	109.108	27,8	131.58	19,2
Humanidades e Artes	13.68	3,5	25.75	3,8
Ciências Sociais, Negócios e Direito	146.545	37,4	287.311	42,0
Ciências, Matemática e Computação	30.382	7,8	54.43	7,9
Engenharia, Produção e Construção	25.137	6,4	41.515	6,1
Agricultura e Veterinária	7.397	1,9	14.048	2,1
Saúde e bem-estar social	52.211	13,3	112.476	16,4

<sup>9</sup> De 2002 a 2008, o INEP alterou várias vezes as nomenclaturas de organização acadêmica no Censo da Educação Superior, dificultando a correspondência entre elas. Dentre outras denominações utilizadas, estão: Centro Federal de Educação tecnológica, Centro Universitário Especializado, Faculdades Integradas, Faculdade de Tecnologia, Instituto Superior ou Escola Superior, Instituto Federal de Tecnologia e Universidade Especializada.

Serviços	7.516	1,9	17.758	2,6
Total	391.976	100,0	684.868	100,0

Em relação à área de formação, no Brasil, em 2008, 19,2% dos formandos eram da área de Educação, área que apresentou uma redução muito significativa em termos proporcionais, 40,2% da área de Ciências Sociais, Direito e Administração, mas com forte concentração nestas duas últimas. Observa-se a predominância de cursos em áreas cujo custo da formação é menor e cuja a qualidade de inserção no mercado de trabalho estará comprometida ou dependerá da inclusão de credenciais adicionais (idiomas, MBAs e pos-graduação etc).

É neste cenário de intensa expansão do ensino superior e com significativas distinções entre instituições públicas e privadas que são criadas as políticas de acesso ao ensino superior.

#### ***As políticas de acesso ao ensino superior***

O primeiro programa de Ação Afirmativa no Brasil teve início em 2001, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro. O modelo adotado foi o modelo de reservas de vagas (sistemas de cotas) para alunos oriundos de escolas públicas e que se declarassem pardos e pretos. Desde então, diversas universidades públicas brasileiras vêm adotando essa política com diferentes critérios. No ano de 2004 foi instituído o Programa Universidade para Todos, programa de Ação Afirmativa das universidades privadas, idealizado e implementado pelo governo federal.

O tema da implantação de políticas afirmativas no acesso à universidade, em especial à universidade pública, causou uma mobilização jamais vista no debate público nacional. A principal polêmica envolve o uso do racial para a seleção dos beneficiários. Entre seus defensores, o argumento principal é a incapacidade das políticas educacionais vigentes até o momento não foram capazes de incluir os mais pobres e os negros. O investimento tardio no acesso universal à educação construiu um cenário extremamente desigual impossível de ser enfrentado sem políticas de inclusão de grupos específicos. O estado brasileiro não estendeu à população negra e pobre o acesso ao ensino superior sendo que já tinha sido evidenciada por diversos estudos a relevância social das desigualdades sociais e raciais no acesso à educação (Guimarães, 2003). Entretanto, há uma questão política no debate do acesso ao ensino superior no qual a

proposta de uma política com recorte racial seja uma forma de reconhecimento das históricas desigualdades raciais do país (Lima, 2010).

A principal crítica a esse modelo é que uma política de estado não deve implementar políticas utilizando critério racial, pois sua implantação significa assumir a existência de “raças” distintas. A racialização não é a melhor saída para uma sociedade, pois a única maneira de enfrentar o racismo é enfrentar seus pressupostos (Fry, 2000; Fry & Maggie, 2001). Um segundo conjunto de críticas – muito presente nos artigos de jornais e na mídia em geral – é que a adoção dessas políticas prejudicariam a qualidade do ensino.

Mas os efeitos dessas políticas são notáveis. A tabela abaixo permite captar a transformação que tais políticas têm promovido nas desigualdades raciais. Ela traz informações sobre os estudantes de 18 a 24 anos que cursam o ensino superior em dois momentos: no final da década de noventa (1999) e no ano de 2008.

A presença de estudantes pretos e pardos cursando nível superior, nesta faixa etária, até o final dos anos noventa, era de fato, muito restrita. Em 1999, apenas 7% dos estudantes pretos e pardos nesta faixa etária estavam cursando nível superior, em 2008, esses percentuais eram 28,3% e 29,4%, respectivamente. Apesar de manter uma significativa desigualdade racial em termos de distribuição dos estudantes nos níveis de escolaridade, esta desigualdade de forma expressiva, principalmente se for considerado o curto período no tempo.

**Tabela 6: Distribuição dos estudantes de 18 a 24 anos em cada grupo de cor segundo os níveis de escolaridade, 1999-2008**

		Branco	Pretos	Pardos	Total
1999	Ensino Fundamental	17.7	42.8	41.3	28.3
	Ensino Médio	48.8	48.2	49.7	49.1
	Ensino Superior	33.1	7.5	7.9	21.8
	Alfabetização de adultos	0.4	1.5	1.1	0.7
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0
2008	Ensino Fundamental	6.3	18.1	18.2	11.8
	Ensino Médio	32.8	53.3	51.7	41.7
	Ensino Superior	60.5	28.3	29.4	45.9
	Alfabetização de adultos	0.4	0.3	0.8	0.5
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, 1999 e 2008.

Vale destacar que há efeitos de expansão geral do acesso ao ensino superior, mas há um efeito específico sobre as desigualdades raciais. Uma mudança desta magnitude não teria sido possível sem as políticas de Ações Afirmativas nas instituições públicas, mas também nas instituições privadas dado o seu peso na estrutura superior de ensino.

A implantação das políticas de ações afirmativas nas universidades públicas suscitou um debate muito mais amplo nas instituições públicas. Em primeiro lugar porque as Ações Afirmativas foram implantadas primeiro nessas universidades. Em segundo lugar porque o debate acadêmico sobre educação superior sempre foi mais presente no ensino público, embora as matrículas nas graduações brasileiras estejam concentradas no ensino privado. É importante lembrar que não existe nenhuma lei federal ou estadual que obrigue suas universidades públicas a adotar essas medidas. A decisão da adoção de Ações Afirmativas é uma decisão institucional negociada internamente nas universidades.

Vale ressaltar que há outras políticas de acesso ao ensino superior público que não são políticas afirmativas. Em termos de ampliação de vagas, a principal iniciativa promovida pelo último governo foi a criação do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Todas as universidades federais que aderiram ao programa apresentaram ao MEC planos de reestruturação, que previam, além do aumento de vagas, algumas medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão, em troca de investimentos do governo em estrutura e reposição do quadro docente. Mais recentemente, em 2010, foi criado o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que buscou unificar o processo de acesso às vagas oferecidas nas instituições federais, a adesão de grande parte das instituições públicas e privadas ao ENEM, a criação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), completam o rol das mais importantes iniciativas do governo federal para o sistema de ensino superior.

As informações levantadas dizem respeito ao número de instituições públicas de ensino superior que possuem algum tipo de ação afirmativa cotejando com o número de universidades públicas existentes no Brasil. Não obstante a toda polêmica apontada acima, o último levantamento disponível aponta que muitas instituições públicas de ensino superior adotam alguma modalidade de políticas afirmativas para ingresso nos



cursos de graduação, tendo como beneficiários estudantes negros e/ou estudantes oriundos de escolas públicas. Considerando a inexistência de obrigatoriedade legal e o fato de que em 2001 foi a primeira vez que políticas deste tipo foram implantadas, esses programas de Ação Afirmativa têm crescido a despeito de suas polêmicas.

Dentre o total de instituições públicas de ensino superior (236), 35,2% adotam algum programa de Ação Afirmativa- Quanto distribuição regional, destaca-se o fato de que a região Sudeste que detem o maior número de IES públicas do país é a que apresenta uma menor proporção de instituições com ações afirmativas. Por outro lado, na região Sul, onde a população negra (pretos e pardos) é menos expressiva, 71,8% das IES públicas têm política afirmativa.

**Tabela 7: Instituições públicas de Ensino Superior com políticas de Ação Afirmativa. 2008**

	Instituições Públicas		
	Total	Com AA	
		N	%
Brasil	236	83	35.2
Norte	18	5	27.8
Nordeste	59	22	37.3
Sudeste	104	19	18.3
Sul	39	28	71.8
Centro-Oeste	16	9	56.3

Fonte: Censo de Educação Superior e [www.politicasdacor.net/](http://www.politicasdacor.net/). Dados computados pela autora.

Em geral, os critérios de ação afirmativa nas universidades públicas envolvem classificação racial (pretos e pardos), pertencimento a grupos indígenas e os remanescentes de quilombos. Essas características estão, na maioria dos casos, associadas à condição sócio-econômica através da comprovação da renda familiar, à realização do Ensino Médio em escolas públicas. Quanto aos modelos, 90% das universidades investigadas adotaram o sistema de cotas (reservas de vagas) e 10% adotaram o sistema de bônus (pontos adicionais ao resultado obtido pelo candidato apto a ser beneficiário do programa). Em ambos os casos – tanto no bônus quanto nas cotas – predomina a combinação de critérios raciais com critérios sociais.

#### ***Ações Afirmativas nas instituições privadas de ensino superior: o caso do PROUNI***

No período de 1995-2002, o modelo de expansão da educação superior adotado pelo governo federal incentivou a expansão do setor privado, favorecida por criar uma

maior flexibilidade dos requisitos para a criação de cursos e instituições. Foi neste momento que diversas faculdades e centros universitários tornaram-se universidades. Entretanto, os efeitos não foram os esperados, pois esse processo criou uma significativa ociosidade de vagas no sistema privado, cuja oferta cresceu além da demanda.

É neste cenário que surge o Programa Universidade Para Todos (PROUNI). O ProUni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e oficializado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, o programa oferece, em contrapartida, isenções de tributos às instituições de ensino que dele participam. É o único programa de acesso à universidade que é da competência do governo federal, pois as instituições públicas federais têm autonomia para decidir se adotam ou não um programa de Ação Afirmativa. É, sem dúvida, em termos numéricos a política de maior impacto. Desde o início do programa, em 2005, até 2010 foram concedidas mais de 1.000.000 de bolsas. O Ministério da Educação não disponibiliza informações mais detalhadas sobre esse programa. As informações disponíveis demonstram que metade das bolsas está concentrada na região SE, onde também se concentram as instituições de ensino superior, apresentando uma distribuição correspondente à da população em termos de sexo e raça.

O Programa tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50%) a estudantes de baixa renda em cursos de graduação de instituições privadas de educação superior. O PROUNI também reserva bolsas para os que se autodeclararam pretos, pardos ou índios no ato de inscrição. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é estabelecido com base no número de cidadãos pretos, pardos e indígenas, por Unidade da Federação, segundo o último censo do IBGE devendo se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa: renda familiar percapita de três salários mínimos, ter feito o ensino médio na escola pública e ter realizado a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Em relação às instituições de ensino superior participantes, a adesão é voluntária e tem como contrapartida a isenção de tributos e impostos. A instituição deve garantir vagas para os alunos do PROUNI em todos os cursos oferecidos pela instituição de maneira proporcional.

Esse programa enfrenta um conjunto de problemas. Em primeiro lugar, há problemas relativos à qualidade das instituições privadas. A segunda questão diz

respeito ao viés do sistema privado em relação às carreiras e cursos devido à sua baixa oferta de cursos de ponta e ao viés regional dado que a distribuição das instituições de ensino do sistema privado é bastante desigual. Infelizmente, o governo federal não disponibiliza muitas informações sobre esse programa.

Mas pelo desenho do sistema privado de ensino, é possível indicar que os tipos de inclusão promovidos pelo sistema privado e pelo sistema público são bastante distintos. Enquanto o programa de Ação Afirmativa nas instituições privadas beneficia um número muito maior de pessoas do que nas instituições privadas, a qualidade do ensino oferecida nessas instituições é muito inferior a qualidade de ensino das instituições públicas.

### **Considerações finais**

Este capítulo procurou descrever um quadro geral da situação educacional sob três perspectivas distintas. Em primeiro lugar, foram descritas as características educacionais dos indivíduos, que em geral constituem abordagem principal das análises sobre desigualdades educacionais. Duas questões se destacam neste aspecto: i) o problema do acesso à educação ainda persiste, exceto para o ensino fundamental e ii) a trajetória dos indivíduos é marcada por fortes barreiras de progressão no sistema escolar e os atributos de sexo e cor/raça são variáveis explicativas importantes na compreensão deste fenômeno.

O segundo aspecto abordado diz respeito à estrutura do sistema de ensino superior e seu crescimento recente. O ponto principal é que o ensino superior no Brasil é predominantemente privado e essa característica gera consequências para a qualidade do ensino ofertado, para o perfil dos egressos do sistema no que diz respeito aos cursos e áreas de formação como também para as políticas educacionais, que não podem prescindir de pensar um modelo de inclusão que envolva tanto o acesso às instituições públicas quanto às instituições privadas.

Tratando especificamente das políticas, observou-se que, embora tenha ocorrido um forte debate sobre as ações afirmativas nas universidades públicas, elas avançaram a despeito da existência de uma lei federal ou estadual que impusesse sua adoção demonstrando a força política deste debate. Mas dado o menor peso das instituições públicas no sistema de ensino superior, foi necessário desenvolver uma política de inclusão que abrangesse o setor privado. Neste contexto, criou-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Embora tenham existido críticas ao programa,

elas não se concentraram na existência de critérios raciais, e sim por ser uma política que investe no sistema privado, cuja qualidade de ensino, em geral, é baixa e transfere recursos (via isenção de impostos) ao setor privado da educação (Cattani et al, 2006) . Nota-se claramente que o que está em jogo não é apenas o uso do critério racial, mas sim que tipo de recurso é mobilizado e que público é afetado por essas políticas. Neste caso, as políticas de acesso à universidade pública - que atende a um público menor e corresponde a uma proporção minoritária do sistema de ensino superior - provocaram um debate muito mais amplo e polêmico do que as 900 mil bolsas ofertadas pelo PROUNI.

O Brasil tem avançado de forma efetiva no combate às desigualdades sociais. Entretanto, tais iniciativas tiveram início num contexto histórico específico caracterizado por um elevado nível de desigualdade social. Ao analisar esse cenário de mudanças, é necessário considerar em que condições tais mudanças estão acontecendo para assim poder entender suas características e desafios.

No que diz respeito à expansão do ensino superior, há um crescimento considerável no número e na proporção de estudantes neste nível de ensino. Mas a característica fundamental e que afeta este momento de expansão é que o nível educacional da população brasileira ainda é baixo e há uma parcela significativa de adolescentes e jovens fora do sistema de ensino. Apesar de ocorrer uma melhora na permanência dos estudantes no sistema de ensino (demanda criada pela ampliação do acesso ao ensino médio), ainda há o desafio de aumentar a proporção da população jovem no sistema de ensino superior e diminuir as desigualdades sociais e raciais existentes tanto no acesso e distribuição (desigualdades entre grupos) quanto na qualidade.

## Bibliografia

- Alves, José Eustáquio Diniz. “O bônus demográfico e o crescimento econômico no Brasil”. In <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/bonusdemografico.pdf>. Acessado em 08-11-2011
- Andrade e Dachs (2007). “Acesso à educação por faixas etárias segundo a renda e a cor”. *Cadernos de Pesquisa*, v.37,n.131, maio/agosto.
- Barros, R.P. e Mendonça, R. 1995. Os determinantes da desigualdade no Brasil. IPEA, *Texto para Discussão*, 377.
- Bourdieu, Pierre. “Reprodução Cultural e Reprodução Social”. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- Catani, Afrânio & Oliveira, João. “As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001”. *Pro-Prosições*, Campinas, vol.14, n.1 (40), 143-148, jan-abr/2003.
- Fry, Peter. Política, nacionalidade e o significado de “raça” no Brasil. In *A persistência da raça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- Fry, Peter; Maggie, Yvonne. “Cotas raciais - construindo um país dividido?” *Econômica*, Rio de Janeiro, vol 6, n1, 153-161, junho de 2004.
- Guimarães, Antônio. “Acesso de negros às universidades públicas”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº118, p.247-268, março de 2005.
- OECD. *Education at Glance*. 2011. Available on: <http://bit.ly/nxtmQk>. Acessado em 28/04/2011.
- Moehlecke, Sabrina. “Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial”. *Educação & Sociedade*, Out 2004, vol.25, no.88, p.757-776.
- Olive, Arabela Campos. “Histórico do Ensino Superior no Brasil”. Soares, Maria Susana Arroza (Org.). *A Educação Superior no Brasil*. Brasília: Capes, 2002, 1-42.
- Ribeiro, Carlos. “Desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil: raça, classe e gênero”. *Desigualdades de Oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009, 21-74.
- Shavit, Yossi & Muller, Walter (editors). *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Stallivieri, Luciane *O Sistema de Ensino Superior do Brasil: características, tendências e perspectivas*. Acessoria de Relações Interinstitucionais e Internacionais, UCS, 2006. Available on: <http://bit.ly/oVfGas> Last visit on April 28, 2011.
- Tafner, Paulo (2006). “Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios”. *Brasil: Estado de uma nação*. pp.121-228. IPEA: Brasília.