XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Acesso, equidade e as políticas de inclusão social.

Clarissa Eckert Baeta Neves, Bruno Morche. y Bruna Cruz de Anhaia.

Cita:

Clarissa Eckert Baeta Neves, Bruno Morche. y Bruna Cruz de Anhaia (2009). *Acesso, equidade e as políticas de inclusão social. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/2056

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Acesso, equidade e as políticas de inclusão social

Clarissa Eckert Baeta Neves[1]

Bruno Morche[2]

Bruna Cruz de Anhaia[3]

INTRODUÇÃO

O Brasil conseguiu transformar-se numa sociedade moderna com níveis de desenvolvimento que o apresentam como potência emergente mantendo, no entanto, um desempenho precário do seu sistema educacional. Persiste uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração pequena de estudantes tenha acesso à educação superior.

Na análise do ensino superior no Brasil, os dados da PNAD de 2007, revelam uma situação absolutamente desfavorável para o país. Dos jovens de 18 a 24 anos, 69% não estão estudando e a média de escolarização nesta faixa etária é 8,3 anos; dos que estão estudando, 4% ainda se encontram no nível fundamental; 13% se encontram no nível secundário; e 13% no nível superior. No Plano Nacional da Educação, em 2000, a projeção para 2010 era de incorporação de 30% dos jovens de 18 a 24 anos ao nível superior. No início desta década, o percentual desta população correspondia a 10%. Mesmo após um intenso crescimento da matrícula, chegou-se apenas a 13% de taxa líquida (que compara o número de estudantes de 18 a 24 anos com o total de jovens nesta

[1] Professora Associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU. Fulbright Scholar 2007/2008. E-mail: clarissa.neves@yahoo.com.br

[2] Graduando em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista de iniciação científica CNPq. Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU. E-mail: brmorche@gmail.com

[3] Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista de iniciação científica. Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU. E-mail: bruna.anhaia@ufrgs.br

coorte) e 23,8 % com relação à taxa bruta (que considera o total de estudantes independente da idade em relação a coorte), uma das mais baixas do continente latino americano em comparação com a Argentina (65%), Chile (47.8%) e com a média da América Latina (31,7%) (PNAD/IBGE, 2007; IESALC/UNESCO, 2006).

No Brasil, a expansão do ensino superior tem se dado pelo maior crescimento da oferta de vagas e de matrículas no segmento privado (74% do total das matrículas) mantido, basicamente, pela receita proveniente das mensalidades pagas pelos alunos e/ou suas famílias. Este segmento privado convive, no entanto, com um segmento público totalmente gratuito para os estudantes matriculados (26%), sem consideração de renda ou da capacidade econômica. Nos últimos anos, o discurso oficial reafirma esse princípio e propaga que a inclusão social dar-se-á com o aumento dos investimentos e subsídios públicos. A inclusão social supõe, pois políticas diferenciadas para os dois setores, que com frequência geram críticas de caráter político ideológico.

Qual a capacidade do sistema de se expandir sem que se universalize algum modelo de *cost-sharing* (compartilhamento de custos no setor público)? Qual a capacidade real do poder público de assegurar investimentos necessários para uma expansão capaz de atender a demanda crescente, que é na sua maioria oriunda das classes baixas, e promover a inclusão social? Essas questões orientam o presente texto[4].

A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os períodos de expansão, até meados dos anos 80, retomando o crescimento no final da década de 1990, foram marcados pela emergência do segmento privado de IES que vem concentrando a oferta de vagas e de matrícula, definindo o padrão geral dessa expansão (gráfico 1). Em 2007, do total de 4.880.381 matrículas no ensino de graduação, 74,5% concentravam-se no setor privado (tabela1).

O Brasil não possui um sistema pós-secundário diversificado. A matrícula no ensino superior concentra-se em cursos de graduação presenciais (87%) e em cursos tecnológicos e cursos vocacionais (13%). A educação à distancia em 2006, já contava com 4,4% da matrícula da

[4] Este estudo teve por base uma pesquisa de dados secundários produzidos pelas agências de coleta e armazenamento de dados: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC); Banco de dados e sites de IES; a base produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que elabora anualmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Utilizou-se, também, como fonte de dados, sites de instituições de ensino superior (IES) e documentos de vários tipos: leis, projetos de leis etc. Também foram realizadas entrevistas com bolsistas ProUni.

graduação. Na pós-graduação estão registrados 141.664 estudantes, dos quais 91.996 no mestrado e 49.638 no doutorado. A concentração dessas matrículas dá-se em IES públicas federais e estaduais. Outra questão a ser analisada refere-se ao movimento de ampliação real de oportunidades para estudantes oriundos de baixos extratos socioeconômicos. Pode-se constatar um percentual maior de estudantes de renda inferior (1°, 2° e 3° quintos) no ensino superior público, ainda que em termos absolutos esse número seja bem menor do que na rede privada (gráfico 2). A concentração de estudantes pertencentes à parcela mais rica da população é superior a 50% em ambos os setores (PNAD/IBGE, 2007).

Os dados da PNAD revelam uma acentuada diferença étnico-racial entre os estudantes que freqüentam o ensino superior. Mais da metade (57,9%) dos estudantes brancos de 18 a 24 anos estão no ensino superior, em contraponto apenas 25,4% dos estudantes negros e pardos, desta faixa etária, estão neste nível de ensino. Evidencia-se também um atraso série-idade da população não branca, onde metade ainda está no ensino médio e um percentual significativo (20,8%) ainda frequentando a educação básica (tabela 2).

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 e brancos, revelando o baixo significado da expansão como processo de democratização.

AS NOVAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

Considerando a necessidade de inclusão social de um grande contingente de jovens, o atual governo vem reafirmando que a educação é um bem público e não uma mercadoria e toma inúmeras iniciativas com impacto tanto sobre o segmento público gratuito como sobre o segmento privado. A motivação é a ampliação das oportunidades de acesso, especialmente, para os contingentes de estudantes provenientes das camadas de baixa renda e grupos social e racialmente discriminados.

Neste trabalho, a garantia de acesso à educação superior fundamenta-se a partir de uma eqüitativa igualdade de oportunidades a todos os membros da população que desejam e tenham condições de cursar este nível de ensino. O sistema educacional opera de forma eqüitativa quando garante que todos tenham oportunidades adequadas, sem quaisquer tipos de discriminação socioeconômica e racial (RAWLS, 1976; McCOWAN, 2007). Quando não há condições de oferecer essas oportunidades a todos os indivíduos que assim o desejam, é necessária a criação de políticas sociais para amenizar tais carências e que atendam aos menos privilegiados. Neste trabalho

analisam-se a politica de inclusão social para o setor privado, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e as políticas afirmativas, majoritariamente ocorrendo nas IES públicas.

O Programa Universidade para Todos

O ProUni é um projeto inovador do governo federal com o objetivo de concessão de vagas para estudantes de baixa renda em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Em contrapartida, as IES que receberem alunos beneficiados pelo Programa terão isenção de alguns tributos. O programa foi regulamentado pela Medida Provisória n° 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005.

O Programa prevê a concessão de bolsas integrais e parciais (de 50% e 25%), para cursos de graduação tradicionais (quatro anos) e seqüenciais de formação específica (dois anos). Desde 2007, possibilita, também, aos bolsistas parciais que recorram ao financiamento do valor restante das mensalidades através do Financiamento Estudantil (FIES) da Caixa Econômica Federal.

Para um candidato ser contemplado pela bolsa integral[5], a renda familiar (*per capita*) não pode ser superior a 1,5 salário mínimo (R$ 622,50); a bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda *per capita* familiar de até três salários mínimos (R$ 1.245,00). Também é necessário que o candidato tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas como bolsista integral. Ainda estão previstas cotas para auto-declarados afrodescendentes, indígenas, portadores de deficiência e professores da rede pública de ensino, destinados à formação do magistério da educação básica (esses são dispensados da comprovação de renda mínima e do exame do ensino médio público ao concorrer às bolsas para os cursos de licenciaturas, normal superior e pedagogia).

Outra inovação deste programa é que a seleção dar-se-á pela pontuação no Exame Nacional do ensino médio – ENEM e não pelo vestibular (MEC/ProUni, 2008). O cadastramento do candidato ocorre pela internet, podendo escolher até 7 cursos na ordem de sua preferência na mesma instituição ou em instituições diferentes credenciadas pelo MEC. A seleção dos bolsistas é realizada em duas etapas. A primeira baseia-se nos resultados do ENEM, o candidato deve ter obtido, no mínimo, 45 pontos na média; e no perfil socioeconômico declarado. A segunda etapa é realizada pelas próprias instituições que definem a lista final a partir dos nomes enviados pelo MEC.

[5] O Ministério da Educação colocou bolsas de permanência de R$ 300 à disposição de 2,5 mil beneficiários do ProUni, aqueles que passam mais tempo em aula e por isso não podem trabalhar. "Essa bolsa é destinada ao estudante que estuda em regime integral, com dificuldade para conseguir emprego. É destinada ao custeio das despesas educacionais, como transporte, aquisição de livros, alimentação", diz a coordenadora de Projetos Especiais para Graduação do Ministério da Educação, Paula Mello (MEC, 2007).

As universidades particulares lucrativas que quiserem participar do programa devem oferecer 10% de sua receita em vagas, e as instituições sem fins lucrativos e/ou filantrópicas devem oferecer 20% de suas vagas para o Prouni, em troca da isenção de tributos. Desde sua criação até 2008, o Programa beneficiou 434.592 alunos, dos quais 69,81% são bolsistas integrais. 398.974 dos bolsistas estão matriculados em cursos presenciais e 35.618 na modalidade de educação à distância. Atualmente, 3.094 pessoas com deficiência e 5.713 professores da escola básica pública também são beneficiados pelo Programa.

O percentual de alunos do sexo masculino é um pouco mais alto do que os do sexo feminino e quase metade dos bolsistas são brancos, seguidos de alunos pardos e negros (gráfico 3). Até final de 2008, de 639.802 bolsas apenas 434.592 foram ocupadas. Entre as razões para este fenômeno, pode-se indicar a desistência ou perda de prazos de comprovação de informações para matrícula; a seleção a uma IES que não era da preferência do candidato; ou o fator econômico – ao receber uma bolsa parcial, o aluno precisa arcar com o valor restante da mensalidade, desestimulando muitos candidatos.

Este programa não está isento de críticas, especialmente por parte daqueles que defendem o ensino público e gratuito. Uma delas baseia-se no argumento de que os recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção fiscal poderiam estar sendo utilizados na ampliação da oferta de vagas no setor federal, ou seja, o governo estaria comprando vagas já existentes e ociosas e em IES muitas vezes de qualidade duvidosa. O MEC reage a esta crítica argumentando que o valor que se deixa de arrecadar é irrisório, se comparado ao benefício da ampliação do acesso a grupos antes excluídos. Segundo dados do MEC, a renúncia fiscal em 2005 atingiu R$ 107 milhões, beneficiando 112.275 alunos, a um custo aluno de apenas R$ 970,00, em contraste com o custo de US$ 9.000 do aluno no sistema público (OECD, 2007, p. 172). Em 2007, a renúncia fiscal chegou a R$ 126 milhoes, beneficiando 163.854 estudantes a um custo de R$ 769,00 por aluno. (CORBUCCI, 2007; ProUni/MEC,2007).

Ao analisar o impacto do ProUni destacam-se dois aspectos principais: a) o programa é bem avaliado pelos participantes, b) no entanto, também incita resistências e estigmas nas IES.

A falta de informação sobre o programa por parte dos demais alunos e, até mesmo, de professores, provoca uma série de constrangimentos ao aluno ProUni. Um deles dá-se pelo fato da sua seleção ocorrer pela nota do ENEM e não através do processo de vestibular. Aqui, a falta de informação acaba produzindo um grande equivoco, pois é alto o nível de concorrência pelas vagas disponibilizadas para os candidatos ao ProUni no ENEM.

> Mais de uma vez eu pensei em desistir. Não porque eu não tenha capacidade, sou muito esforçado e tenho bom desempenho, mas por conta de situações como essa [de discriminação] eu fico me perguntando se aqui é realmente o meu lugar (bolsista, curso de Direito).

A necessidade de provar a legitimidade do seu ingresso faz com que o desempenho acadêmico do aluno bolsista seja peça fundamental para a desconstrução de possíveis resistências. Pode-se dizer que a variável tempo incide de forma significativa na aceitação ou resistência a este novo quadro de estudantes – quanto mais recente for a adesão ao Programa, maior a resistência; quanto maior o tempo, maior a aceitação.

> Eu tenho muitos colegas que já têm emprego garantido com os pais, não tão nem aí pros estudos. Eles não dão valor, não sabem de onde o dinheiro vem. Eu sei que essa é a minha chance, não posso deixar passar. Dou muito valor pra oportunidade que tô tendo, dou mais valor pra faculdade que pra minha vida. Vivo em função da faculdade. Estudo muito e quero muito aprender (bolsista, curso de Medicina).

Por outro lado, observa-se um alto grau de satisfação dos bolsistas ProUni. Quando questionados sobre o Programa, relatam:

> É um programa excelente, mas como todo programa novo com algumas falhas, como por exemplo, como alguém que vem do interior vai conseguir se sustentar e cursar a faculdade com a renda baixa da família?
> A minha realidade, o programa foi uma forma de oportunidade de cursar o ensino superior que eu não teria, pois as universidades federais, as aulas são diurnas impossibilitando o trabalho (bolsista, curso de Engenharia Ambiental).

> *Como se sente sendo beneficiada pelo programa?*
> Uma privilegiada. Minha família acha o programa maravilhoso, pois eles não teriam condições de me ajudar a pagar e nem de me manter em um curso superior (bolsista, curso de Odontologia).

Estes depoimentos revelam a importancia deste programa que oportuniza a redistribuição das oportunidades de acesso ao ensino superior, assegurando a inclusão de grupos que antes não tinham perspectivas de estudo. Porém, além do suporte material através das bolsas que correspondem à isenção das mensalidades, é necessária a adoção de uma série de medidas complementares como a ampla divulgação do funcionamento do programa a fim de evitar a proliferação de discursos que reproduzam preconceitos, e, sobretudo, o fortalecimento da identidade do beneficiado pela política de redistribuição de oportunidades.

A política de cotas raciais e sociais

No Brasil, o mito brasileiro da democracia racial sempre negou a existência de diferenças, com base no argumento de que o Brasil é um país com longa tradição de miscigenação. Desde a Constituição de 1934 (1937/1946) afirmava-se que "todos são iguais perante a lei" ("Não haverá nenhum privilégio, ou distinções, para a razão do nascimento, o sexo, a raça, a ocupação pessoal ou da família, classe social, riqueza, opinião religiosa ou idéias políticas"). As Constituições de 1967 e de 1969 (regime militar) mantiveram o preceito da igualdade e acrescentaram que "o preconceito racial será punido pela lei". A Constituição de 1988, após a abertura democrática em 1985, define claramente o racismo como um crime; também afirmou o multiculturalismo e a proteção às práticas culturais Afro-Brasileiras.

Desde 2001 vem sendo discutida a implantação da política de cotas nas universidades públicas (BELLINTANI, 2006). A dificuldade inicial era identificar "quem é negro"? A resposta foi simples para a maioria das instituições: trata-se de auto-declaração, auto-identificação.

Hoje existem diferentes modelos de políticas afirmativas: cotas raciais, cotas sociais para alunos oriundos de escolas públicas e o modelo de acréscimo de bônus (quadro 1). Até 2008, 79 IES haviam implantado ações afirmativas em seus processos seletivos. Destas, 41 são estaduais, 34 federais e 4 são municipais.[6]

Na modalidade de cotas sociais e raciais, há reserva de 20 a 40% das vagas a todos que frequentaram o ensino médio em escola pública e destes percentuais uma parte é reservada aos que se auto-declararam pretos/pardos ou indígenas. O acréscimo de bônus no vestibular é adotado pelas IES estaduais paulistas[7] e por algumas universidades federais.

[6] Não há informações precisas sobre políticas afirmativas em IES privadas.
[7] Na Universidade de Campinas (Unicamp), todos os candidatos que estudaram em escola pública no ensino médio recebem 30 pontos de acréscimo na nota final do vestibular e mais 10 pontos se se auto-declararem pretos ou pardos (PEDROSA et alli, 2006). A Universidade de São Paulo utiliza o sistema de pontuação, na qual um fator de acréscimo de 3% é aplicado as notas da 1 e 2 fase do processo de seleção, apenas para alunos da rede pública (INCLUSP, 2006).

É importante registrar que em nenhum destes modelos há expansão de vagas. Ou seja, as políticas afirmativas são políticas que visam maior diversidade e inclusão social ocupando, no entanto, as vagas já existentes. Uma conseqüência da política de cotas é o redirecionamento dos candidatos que teriam direito às vagas por mérito, para outras IES, com grande probabilidade, destas serem privadas.

A implantação de políticas afirmativas gerou muitas controvérsias[8], como os manifestos que surgiram em 2006. O primeiro *"Manifesto contra as cotas"* argumenta que o princípio constitucional da igualdade política e jurídica dos cidadãos encontrava-se ameaçado. Já o *"Manifesto em favor da igualdade racial"* argumenta que a desigualdade racial no Brasil tem fortes raízes históricas e apenas com medidas drásticas poderá ser revertida. Ambos Manifestos foram encaminhados ao Supremo Tribunal Federal para julgamento.

CONCLUSÕES

No Brasil o sistema de ensino superior construiu-se, nos últimos 40 anos como público e privado. No público, o Estado garante o financiamento dos estudos e no privado, as famílias ou os próprios estudantes precisam arcar com o pagamento das mensalidades. O entrelaçamento entre poder público e o segmento privado dá-se pelo instituto da filantropia, por programas de crédito educativo e pelos subsídios diretos ou indiretos na forma de renúncia fiscal, negociação de dívidas, etc. Atualmente, observa-se a emergência do problema do custeio da nova demanda de baixa renda, tendo em vista as características predominantes da oferta de ensino superior no Brasil, pelo setor privado.

As iniciativas de expansão do acesso ao ensino superior, como se viu, ainda estão fortemente atreladas aos investimentos públicos. O Estado reafirma sua responsabilidade com a expansão do acesso ao ensino superior e a inclusão social, toma iniciativas concretas e se dispõe a ampliar os investimentos diretos e indiretos no setor.

É preciso, no entanto, apontar os perigos clássicos dessa estratégia – a capacidade limitada de atendimento do universo de candidatos de baixa renda e a incapacidade do Estado de manter esse tipo de investimento em níveis altos por muito tempo. Do mesmo modo, os programas de democratização do acesso no ensino público parecem repetir erros do passado ao evitar metas

[8] Dada a polêmica em torno do tema, muitos processos têm sido ajuizados na Justiça Federal por alunos prejudicados pelo sistema de cotas, mesmo tendo obtido a pontuação necessária para o ingresso na IES. Entre alguns argumentos favoráveis ao aluno utilizados por juízes para decidir a questão cabe destacar: o mérito do candidato, a inexistência de norma ou lei para o sistema de cotas, a subjetividade do critério distintivo e a discriminação "negativa" sofrida. Entre os argumentos a favor da instituição destaca-se: a supremacia do interesse público sobre o privado, a validação da autonomia universitária e a diferença racial ou socioeconômica no acesso.

ousadas de crescimento da matrícula que poderiam levar a massificação do ensino nos estabelecimentos públicos. Com uma taxa atual de 13% dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior, estamos longe dos 30% planejados no Plano de Desenvolvimento de Educação para 2011. A insistência em manter modelos indiferenciados de ensino de graduação e de organização institucional no segmento público, mantém altos os custos do ensino oferecido e comprometem os investimentos no médio e longo prazo.

Referências

- BELLINTANI, L. P. *Ação Afirmativa e o Princípios do Direito – A questão das cotas raciais para o ingresso no Ensino Superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. *Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Textos para Discussão n 1287. Brasília, IPEA, 2007.
- INCLUSP (2006). Programa de Inclusão Social da USP – aprovado pelo Conselho Universitário em 23 de maio de 2006. São Paulo: maio/2006. Disponível em: http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp_06-06.doc.
- IESALC-UNESCO. Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean/United Nation Educational, Scientific, and Cultural Organization. (2006). *Trends on Higher Education in Latin America*. Caracas, Venezuela: IESALC/UNESCO. Disponível em: http://www.iesalc.unesco.org.ve
- INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Ministério da Educação (2007). *Sinopse da Educação Superior.* Brasília: INEP/Ministério da Educação. Acessado em 10 de março de 2009, http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior.
- MCCOWAN, Tristan. Expansion Without equity an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. In: *Higher Education: An international journal of Higher Education and educational planning*; New York: Publish Springer, 53(5) p. 579-598, 2007.
- MEC. *Revista ProUni*. Brasília: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/prouni/
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2007). Pronunciamento sobre o Panorama da Economia Brasileira na Reunião Ministerial de 30/08/2007. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p300807.pdf
- OECD. Organization for Educational and Cooperative Development. (2007). *Education at a glance: OECD indicators 2004.* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- PEDROSA, R.; DACHS, J.N.; MAIA, R.; ANDRADE, C. Educational and socioeconomic background of undergraduates and academic performance: consequences for affirmative action programs at a Brazilian research university. Presented at IMHE/OECD General Conference, Paris, 2006.
- PNAD-IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 10 de março de 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br.

- PROUNI-MEC. Programa Universidade para Todos/Ministério da Educação. (2007 e 2008). *Programa Universidade para Todos*. Ministério da Educação. Acessado em 15 de março de 2009, http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1976.