

# EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO- DEMOCRATIZAÇÃO: O DESAFIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2015)

Alexandre Ramos de Azevedo<sup>I</sup>

Hustana Maria Vargas<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v9.5969>

---

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar estratégias ou ações que possam contribuir para a redução das desigualdades de acesso à educação superior, partindo da hipótese de que, no período entre 2003 e 2015, teriam sido implementadas ou desenvolvidas iniciativas importantes neste sentido, as quais produziram um ciclo de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior que não foi a simples continuidade do ciclo de expansão iniciado nos anos de 1990 (Senkevics, 2021). A pesquisa foi desenvolvida sob abordagem, ao mesmo tempo, qualitativa e quantitativa, tendo em vista a associação de pesquisa documental e bibliográfica com análise dos

---

<sup>I</sup> Pesquisador-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); pedagogo e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); especialista em Análise de Dados em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap); doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>II</sup> Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF); mestre e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

dados produzidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O referencial teórico adotado baseou-se no conceito de “efeitos de lugar” (Bourdieu, 2012; 2013; Azevedo; Vargas, 2023), que inclui os conceitos correlatos de “espaço social reificado” e “espaço físico apropriado”, considerando a indissociabilidade entre o espaço físico e espaço social, e que a desenvoltura dos agentes diante dos desafios territoriais irá depender da posse de diferentes capitais – econômico, cultural, social e simbólico. Apesar de considerar as múltiplas dimensões da desigualdade de acesso à educação superior, as análises quantitativas priorizaram as desigualdades territoriais e socioeconômicas, fazendo uso de duas variáveis: localização geográfica e renda domiciliar *per capita*. Como resultado da investigação, consideramos ter comprovado a hipótese de novo ciclo de expansão-interiorização-democratização, fruto de ação intencional operada dentro dos governos Lula e Dilma (Haddad, 2005; 2008). Contudo, as análises de dados revelaram que a redução das desigualdades de acesso à educação superior não foi homogênea para todas as localizações geográficas, principalmente quando acrescentamos a variável renda domiciliar *per capita*, fato que deve ser levado em consideração no planejamento e implementação do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2024-2034).

Palavras-chave: educação superior; desigualdades de acesso; expansão; interiorização; democratização.

## INTRODUÇÃO

---

Este trabalho volta-se sobre um passado recente, buscando contribuir para o enfrentamento da redução das desigualdades educacionais na educação superior, desafio ainda gigante e urgente. Sua produção transcorreu em momento quando se intensificam as discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>1</sup> e consideramos que a experiência de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior do período focalizado – apesar de passível de críticas em muitos aspectos – pode servir como referência positiva para o planejamento educacional do próximo decênio.

<sup>1</sup> Através da Portaria nº 1.112, de 13 de junho de 2023, o Ministro de Educação instituiu um Grupo de Trabalho “com a finalidade de realizar a análise dos problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o Plano Nacional de Educação - PNE, decênio 2024-2034” (Brasil. MEC, 2023b). Além disso, o Presidente da República convocou uma Conferência Nacional de Educação – Conae (edição 2024) – com os seguintes objetivos: “I - avaliar a execução do PNE vigente; II - subsidiar a elaboração do PNE, decênio 2024-2034; III - contribuir com a identificação dos problemas e das necessidades educacionais; e IV - produzir referências para orientar a formulação e a implementação dos planos de educação estaduais, distrital e municipais, articulados ao PNE, decênio 2024-2034, com vistas ao fortalecimento da cooperação federativa em educação e do regime de colaboração entre os sistemas” (Brasil, 2023).

Importante frisar, ainda, que os anos subsequentes ao período destacado marcaram um retrocesso brutal tanto nas políticas educacionais quanto nos valores e práticas de governança democrática dessas políticas. Não à toa, o novo governo, iniciado em janeiro de 2023, procura afirmar-se através de uma nova marca, cujo lema passa a ser “Brasil União e Reconstrução”. Por esse motivo, também, as análises descritivas do processo que estamos denominando de expansão-interiorização-democratização serão realizadas, quando se mostrar necessário, em uma série temporal mais ampla – até 2022 – a fim de evidenciar o padrão de evolução ocorrido entre 2003-2015 e anos seguintes.

O Documento de Referência da Conae 2024 reforça a atualidade e complexidade do desafio que temos em nosso horizonte:

No acesso à educação superior, as desigualdades são gritantes, sob diversos indicadores, requerendo efetivas políticas de Estado e ações afirmativas. Identifica-se uma profunda desigualdade sobre os diferentes subgrupos de renda domiciliar per capita, por exemplo. [...] Também é crescente a desigualdade entre as zonas urbana e rural [...]. Outras grandes desigualdades também se manifestam, como no caso da Região Nordeste que possui taxa bruta quase 20 pontos percentuais abaixo da observada no Sudeste [...]. Na visão por unidades federativas, é detectada uma queda na taxa bruta de matrícula em alguns estados, especialmente em Roraima (Brasil. MEC, 2023a, p. 66).

Um dos pontos estruturais para o direito à educação ser cumprido nesta etapa é a democratização do acesso ao ensino superior, garantindo que um maior número de estudantes tenha a oportunidade de ingressar em instituições de ensino superior. Isso inclui a implementação de ações afirmativas para promover a inclusão de grupos historicamente sub-representados, notadamente a população negra, indígena, quilombola e da população com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação. Portanto, não se pode descuidar da necessidade de democratizar o acesso dos segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno, diurno e de tempo integral [...], o que implica, também, na interiorização das universidades estaduais e federais e construção de novos campi e ampliação da oferta de cursos nos polos existentes, garantindo também que jovens que residem no interior dos estados tenham acesso ao ensino superior, considerando as peculiaridades socioeconômicas da região (Brasil. MEC, 2023a, p. 68).

Dissemos que o desafio é complexo porque, conforme verificamos, através dos trechos do documento mencionado, as dimensões da desigualdade de acesso à educação superior são múltiplas, abarcando desigualdades socioeconômicas, territoriais, étnico-raciais, de gênero, assim como das relativas aos povos tradicionais, à população com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação etc.

É necessário anteciparmos que não daremos conta de todas essas dimensões – com a profundidade que cada uma delas exige –, em parte pela dificuldade de

contemplar todas em um único texto; pelas lacunas e/ou pouca ênfase sobre algumas delas nos planos educacionais e documentos governamentais do período; mas, principalmente, pelas limitações das bases de dados e do tempo para a realização de análises quantitativas meticulosas sobre todas elas. Apesar disso, na medida do possível, tais dimensões de desigualdade serão abordadas, principalmente na seção 2, espaço dedicado à análise dos planos educacionais e das políticas e programas que derivam deles.

Por outro lado, o próprio título do artigo desfaz qualquer expectativa de maior abrangência e aprofundamento em relação às diferentes dimensões da desigualdade de acesso à educação superior, fazendo menção, em primeiro lugar, às diferenças de caráter territorial, objeto de outra pesquisa de nossa autoria recentemente publicada (Azevedo; Vargas, 2023), da qual esta é continuidade. Assim, ao voltar nosso olhar para os “efeitos de lugar”, sob a referência teórica de Bourdieu (2012, 2013), não poderíamos esquecer que:

O espaço social fisicamente realizado (ou objetivado) se apresenta como distribuição, no espaço físico, de diferentes espécies de bens e serviços e também de agentes individuais e grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente: domicílio fixo ou residência principal) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital, e também da distância física em relação a esses bens, a qual também depende de seu capital). É essa dupla distribuição no espaço dos agentes enquanto indivíduos biológicos, e dos bens, que define o valor diferencial das diversas regiões do espaço social realizado (Bourdieu, 2013, p. 136).

Assim, diante da impossibilidade de dissociar espaço geográfico e espaço social e, conseqüentemente, todo capital movimentado pelos agentes que se localizam nesse espaço, faz-se necessário articular nas análises, pelo menos, as duas dimensões de desigualdades que o título deste trabalho explicita – territorial e socioeconômica – fazendo uso, para isso, de dois descritores ou variáveis: localização geográfica e renda familiar *per capita*. É o que será feito neste artigo, fazendo uso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2003 a 2015<sup>2</sup> e adotando outros recortes geográficos: Brasil, Grandes Regiões, unidades da Federação (UF) e, novamente, trabalhando a oposição entre *capitais* e *interiores*.

Nosso objetivo geral será verificar se a democratização do acesso à educação superior – ou, em outras palavras, a redução das desigualdades de acesso em suas múltiplas dimensões – que esteve na agenda pública educacional, norteadas as políticas do governo federal voltadas para a educação superior, no período de 2003

<sup>2</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) é uma pesquisa anual, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 1967 e que teve sua última edição no ano de 2015. Atualmente, a pesquisa amostral e domiciliar que o IBGE realiza é chamada de Pnad Contínua. Sua primeira edição é do ano de 2012 e sua periodicidade é trimestral. Por ser similar à antiga Pnad, apesar de algumas diferenças metodológicas, acabou se transformando em substituta daquela.

até 2015, produziu não somente desejos ou discursos sobre democratização, como também ações e resultados.

A hipótese que procuramos testar – e acreditamos ter comprovado – foi de que o país atravessou, no período entre 2003 e 2015, um ciclo de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior que não foi simplesmente uma mera continuidade do ciclo de expansão iniciado nos anos de 1990. Essa hipótese será apresentada e defendida inicialmente na seção 1 deste trabalho, produzida em diálogo com textos de outros autores e com um texto institucional do Ministério da Educação (MEC), o qual realiza o balanço ou prestação de contas sobre o período (Brasil. MEC, 2014).

Em ambos os segmentos se constata um crescimento na capacidade do governo federal de promover mudanças no perfil dos estudantes que acessaram a educação superior, especialmente por meio do Programa Expansão e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), destinado às IES federais; do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), voltados para as IES privadas e que também tiveram por foco a democratização do acesso à educação superior, como veremos na seção seguinte.

Na seção 2, procuramos associar essas mudanças estruturais a uma ação intencional do governo federal, que pode ser encarada tanto como uma resposta aos planos educacionais vigentes na primeira década do século – PNE 2001-2011 e Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010 – quanto como a realização de um plano executivo ou de governo com identidade ou nexos próprios ao grupo político que ascendeu ao governo em 2003<sup>3</sup>. Entre as diferentes fontes documentais utilizadas, destacamos como documento privilegiado para a realização deste inventário das intenções e ações do Ministro da Educação o texto produzido pelo MEC em 2007, utilizando para apresentar à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Haddad, 2008), e sobre o qual nos deteremos com mais cuidado, pelas características articuladoras do projeto político-educacional que aqui vislumbramos.

Nessa segunda seção, o diálogo com a produção acadêmica do campo educacional também será um recurso importante e não poderá ser desconsiderado. Esse diálogo nos ajudará a compreender, por exemplo, o quanto a visão sistêmica em educação esteve presente na gestão de Fernando Haddad enquanto Ministro da Educação de 2005 e 2012 (Haddad, 2005, 2008). Conforme veremos, o PDE foi, durante esse período, o próprio laboratório da aplicação dessa perspectiva de gestão ao planejamento e execução das políticas, programas e ações governamentais daquele período, além de ter influenciado o planejamento que culminou com a aprovação do PNE 2014-2024.

<sup>3</sup> O fim desse ciclo político – na prática em 2015, mas formal e oficialmente em 2016 – coincidirá também com o fim do ciclo de expansão-interiorização-democratização objeto deste texto.

A seção 3 será destinada à análise dos dados da Pnad e visa testar a hipótese formulada de que houve redução das desigualdades de acesso à educação superior, pelo menos considerando duas dimensões: a territorial e a socioeconômica. Serão adotados dois critérios de desigualdade: as chances<sup>4</sup> a mais em número de vezes (tipo 1); e as chances a mais em 100, medidas em pontos percentuais (p.p.). As análises confirmarão em grande medida a hipótese da redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas, segundo os dois critérios acima especificados.

Entretanto, ao introduzir o fator renda domiciliar *per capita* das populações de 18 a 24 anos, bem como a distinção entre capital e interior, os resultados apontam para a redução incontestável apenas das desigualdades de tipo 1, com o aumento maior das chances dos jovens de menor renda e redução das vantagens – medidas em chances ou vezes a mais – entre os de maior e menor renda. Porém, como veremos, a redução das desigualdades de tipo 2 – chances em 100 calculadas em pontos percentuais (p.p.) – constataremos que houve redução das desigualdades em parte das localizações geográficas e aumento em outras, demonstrando o quanto precisamos avançar mais no enfrentamento das desigualdades de acesso à educação superior.

## 1 UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO QUALITATIVAMENTE DISTINTO

Nesta seção, o artigo examina as principais iniciativas do governo federal no âmbito da expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior no Brasil para o período e discute a evolução de matrículas distribuídas territorialmente e por turnos, em instituições públicas federais, estaduais e municipais e instituições privadas.

A educação superior no Brasil tem o ano de 2003 como marco inicial de um novo ciclo de expansão que durou pelo menos até 2014 ou 2015<sup>5</sup>, qualitativamente distinto daquele iniciado na década de 1990 (Senkevics, 2021). Diferentes políticas, planos e programas educacionais do governo federal passaram a visar não apenas a expansão, mas também – de forma mais explícita – a democratização e/ou a redução

<sup>4</sup> No âmbito deste artigo, utilizaremos o conceito de “chance” ou “chances escolares” – e os conceitos correlatos de “chances a mais” e “chances em 100 (cem)” – em conformidade com a definição e uso feito por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron nas obras “Os herdeiros” (1964) e “A reprodução” (1970). A palavra “chance” é usada por estes autores como sinônima de “probabilidade” (Bourdieu; Passeron, 2018) e difere do uso que é feito deste conceito no âmbito dos estudos sobre “razão de chances” ou, em inglês, “*odds ratio*” (Pontes, 2018).

<sup>5</sup> As análises quantitativas – mais adiante – indicarão que os resultados desta mudança qualitativa, em geral, só se manifestaram mais claramente a partir de 2006 e, em alguns indicadores, perduraram com evolução positiva até 2018, mesmo que de forma mais lenta após 2014. Após 2018, contudo, os indicadores ou se estabilizam ou regredem, em alguns casos aos patamares observados até 2006.

das desigualdades de acesso<sup>6</sup>. Além disso, a crença quase que absoluta no princípio do mérito para o acesso à educação superior começa a perder sua força, abrindo espaço político e jurídico para os avanços das políticas de cotas e/ou de ações afirmativas que se consolidarão principalmente a partir de 2012<sup>7</sup>. Cresce, em contrapartida, a compreensão de que diferentes fatores socioeconômicos e culturais colocavam os estudantes em vantagem e/ou desvantagem uns em relação a outros.

Expansão e interiorização são palavras-chaves importantes, mas são meios e não fins em si mesmas, devendo contribuir para o alcance do objetivo maior de democratizar verdadeiramente o acesso à educação superior. Para isso, no entanto, precisamos definir bem o sentido de “democratização”:

É necessário esclarecer desde logo que a “democratização” da educação superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, em razão de suas condições econômicas, preconceitos e outros fatores, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos (Dias Sobrinho, 2010, p. 1226).

A partir dessa definição, apresentamos a seguir algumas das principais iniciativas do governo federal que consideramos voltarem-se para a democratização do acesso à educação superior, no sentido acima apresentado:

<sup>6</sup> Compreendemos como acesso à educação superior não apenas o ingresso em cursos de graduação, mas também a permanência pelo tempo necessário à conclusão destes e obtenção do respectivo diploma. A obtenção do título de bacharel, licenciado ou tecnólogo deve ser o objetivo das políticas de democratização da educação superior. Por isso, consideramos oportuna a proposta, para o novo PNE, de uma meta relacionada à elevação do percentual da população de 25 a 34 anos com diploma de curso superior (Ma; Caseiro; Mundim, 2023). Entretanto, consideramos ser ainda necessário pensarmos sobre o número e o perfil dos que ingressam, dos matriculados e dos que concluem seus cursos de graduação ano a ano. Propomos, por isso, a continuidade de metas relativas à elevação das taxas brutas e líquidas de matrícula na educação superior – referenciadas na faixa etária de 18 a 24 anos –, tendo em vista que as políticas de expansão, democratização e/ou redução das desigualdades de acesso podem ser mais bem monitoradas ou têm efeitos mais imediatos sobre estes indicadores; além disso a elevação destas taxas é fundamental para, a médio prazo, resultar na elevação dos percentuais da população de 25 a 34 anos com educação superior concluída. Inclusive, o presente artigo fará uso da taxa líquida de frequência (TLF) nos cursos de graduação, tendo como referência a população de 18 a 24 anos, um indicador que não dá conta do acesso ampliado, que defendemos, mas que consideramos muito adequado para os fins deste artigo.

<sup>7</sup> Como a Lei de Cotas somente foi promulgada em 2012, os resultados mais expressivos desta política pública não serão captados neste estudo. É provável que seus efeitos tenham se prolongado para além de 2015, após, portanto, o fim do ciclo de maior expansão e interiorização das instituições públicas federais. Segundo outra pesquisa realizada por nós, “o Enem – em conjunto com a Lei de Cotas e o Sisu – parece ter contribuído tanto para amortecer os efeitos das crises [política, econômica e de saúde ocorridas no Brasil após 2015/2016 e até 2022] quanto para reduzir a desigualdade de acesso às vagas públicas presenciais, para as quais funciona como principal porta de acesso” (Azevedo, 2022).

**QUADRO 1**

**PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)**

(continua)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2003-2007	Expansão: Programa de Expansão das Universidades Federais	Leis de criação de 10 universidades: UNIFAL, UFVJM, UFTM, UFERSA, UTFPR, UFABC, UFGD, UFRB, UFCSPA e UNIPAMPA.
2004	ProUni: Programa Universidade Para Todos	Medida Provisória nº 213/2004 e Lei nº 11.096/2005.
2005	ProInd: Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas	Edital de Convocação MEC/SESU-SECAD nº 5/2005, desenvolvido com base no trabalho desenvolvido pela Comissão Especial para elaborar políticas de educação superior indígena, instituída pela Portaria MEC/SESU nº 52/2004.
2005	Incluir: Programa Acessibilidade na Educação Superior	Edital MEC/SESU nº 2/2005 e outros editais nos anos seguintes (2006 a 2010), que visaram atender principalmente ao Decreto nº 5.296/2004, que dá prioridade de atendimento e estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida; e ao Decreto nº 5.626/2005, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras.
2006	UAB: Sistema Universidade Aberta do Brasil	Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.
2007	PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação	Lançado em 24 de abril de 2007, junto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007). Está descrito em publicação autoral do Ministro Fernando Haddad (2008).
2007-2012	Reuni: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	Decreto nº 6.096/2007.
2007	Pnaes: Plano e, depois, Programa Nacional de Assistência Estudantil	Portaria Normativa MEC nº 39/2007; e Decreto nº 7.234/2010.
2007	Fies* (modificação): Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	Lei nº 11.552/2007.

**QUADRO 1**

**PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)**

(continuação)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2007	Procampo (implementação): Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo	Iniciado através de projeto-piloto nas seguintes universidades federais: UnB, UFMG, UFBA e UFSE. Primeiro edital: Edital MEC/SECAD nº 2/2008.
2008	Uniafro: Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior	Resolução CD/FNDE nº 14/2008, que estabelece critérios para a assistência financeira com o objetivo de fomentar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores de educação básica e a elaboração de material didático específico no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior.
2009	ENEM (reformulação): Exame Nacional do Ensino Médio	Portaria MEC nº 462/2009, pela qual o ENEM incorpora novas finalidades, tais como a certificação no nível de conclusão do ensino médio e a avaliação do desempenho acadêmico dos ingressantes nos cursos de graduação.
2010	Sisu: Sistema de Seleção Unificada	Portaria Normativa MEC nº 2/2010, que institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes.
2010	Pnaest: Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Ensino Superior Públicas Estaduais	Portaria Normativa MEC nº 25/2010.
2010	Fies (ampliação)	Lei nº 12.202/2010.
2012	Lei de Cotas	Lei nº 12.711/2012.
2012	Programa de Expansão do Ensino Médico	Portaria MEC/SESU nº 109/2012.

QUADRO 1

PRINCIPAIS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO-INTERIORIZAÇÃO-DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (2003-2014)

(conclusão)

Ano	Nome da ação, plano, programa ou política	Institucionalização
2012	Procampo (ampliação)	Edital de Seleção nº 2/2012, pelo qual foram selecionadas 42 instituições de ensino superior para implementação de cursos permanentes de Licenciatura em Educação do Campo, considerando também o Decreto nº 7.352/2010, que institui o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).
2012	Programa Educação Bilíngue (para formação de professores e tradutores/intérpretes da Língua Brasileira de Sinais)	Nota Técnica MEC/SECADI/DPEE nº 51/2012, motivada pelo Decreto nº 7.612/2011, que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite.
2013	PBP: Programa de Bolsa Permanência	Portaria MEC nº 389/2013, direcionada a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil. MEC, (2005, 2006, 2012, 2014; Haddad, 2008).

\* O Fies tem uma longa história antes de 2007. Pode-se dizer que sua origem remonta à criação, em 1975, durante a ditadura militar, governo Ernesto Geisel, do Programa de Crédito Educativo (Creduc). Posteriormente, em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi reformulado e ganhou o nome pelo qual o conhecemos hoje (Medida Provisória nº 1.827/1999 e Lei nº 10.260/2001). Porém, segundo Dilvo Ristoff: “o FIES tornou-se a partir do 2010 um agressivo programa de financiamento estudantil, com juros altamente subsidiados e com gratuidade para estudantes das carreiras de professor e de médico que, depois de formados, vierem a atuar nas redes públicas de educação ou saúde. De 2010 a 2015, mais de 2,1 milhões de contratos foram assinados” (Ristoff, 2020, p. 70).

Esse conjunto de ações do governo federal visou, além da expansão de matrículas públicas e privadas<sup>8</sup>, garantir maior equidade no acesso, permanência e sucesso na educação superior através da melhoria dos indicadores de atendimento aos seguintes grupos de estudantes: a) vulneráveis do ponto de vista socioeconômico; b) que concluíram o ensino médio em escolas públicas; c) pretos, pardos e indígenas; d) pessoas com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e superdotação/altas habilidades; e) pertencentes a povos ou comunidades tradicionais, tais como indígenas e quilombolas; f) por último, mas não menos importantes, residentes fora dos grandes centros urbanos, capitais ou regiões metropolitanas dos estados.

<sup>8</sup> A maior parte das iniciativas elencadas no Quadro 1 foram voltadas para as instituições de educação superior públicas federais (Expansão, Reuni, Incluir, Pnaes, Lei de Cotas e PBP); mas algumas incluíram instituições públicas estaduais (Prolind, Procampo, Uniafro e Educação Bilíngue) ou instituições públicas estaduais e municipais (UAB). O Pnaest foi exclusivamente voltado para as instituições estaduais. Entretanto, duas das maiores ações deste período foram voltadas para instituições de educação superior privadas: o Prouni e o Fies. Já o Programa de Expansão do Ensino Médico permitiu a participação tanto de instituições públicas quanto privadas.

Segundo Adriano Senkevics, o Brasil foi palco, a partir dos anos de 1960, de dois ciclos de expansão da educação superior: “o primeiro ciclo perdurou entre 1960-1980 e o segundo [...] tem seu início na década de 1990 e seu fim ainda a ser descrito” (Senkevics, 2021, p. 200). No entanto, mesmo que os ritmos de crescimento tanto do total de matrículas públicas e privadas quanto da Taxa Líquida de Escolarização (TLE)<sup>9</sup> nos levem a concluir que não houve solução de continuidade na transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os governos Lula-Dilma, estamos propondo que, na verdade, a expansão observada durante os “20 anos que separam 1995 e 2015” (Senkevics, 2021, p. 200) poderia ser subdividida em dois ciclos distintos de expansão: i) governos FHC (1995-2002), em que houve crescimento das matrículas sem redução nas desigualdades; e ii) governos Lula-Dilma (2003-2015), quando a expansão visou promover maior equidade no acesso, em termos territoriais, socioeconômicos, étnico-raciais e de inclusão-acessibilidade das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades.

A favor dessa proposição, podemos tomar como ponto de partida uma análise que consta do próprio texto citado, com base na qual Senkevics demonstra que o perfil de renda domiciliar *per capita* dos que frequentam a educação superior pública ou privada começou a mudar sensivelmente, elevando-se a participação dos quintos da população de 18 a 24 anos de renda mais baixa<sup>10</sup>, justamente a partir de 2004. Segundo Senkevics, o “que se observa ao longo da expansão do ensino superior são pelo menos três fases distintas no tocante à inclusão de estudantes de baixa renda” (Senkevics, 2021, p. 208).

Na primeira fase caracterizada por esse autor, cujo término identificamos no ano de 2004, as participações dos quintos da população divididos por critérios de renda se mantêm mais ou menos constantes, apenas oscilando; na segunda fase, contudo, a partir de 2004 – e que se conclui em 2015 – há uma inflexão nos resultados apresentados, em favor do aumento principalmente da participação dos grupos de renda mais baixos (1º a 3º quinto) e diminuição da participação do quinto da população de 18 a 24 anos de renda domiciliar *per capita* mais alto; a terceira fase, quando os resultados se estabilizam novamente, tem início em 2015. Há, portanto, em nosso entendimento, uma mudança qualitativa do perfil dos estudantes da educação superior – do ponto de vista socioeconômico – no interior do que Senkevics chama de segundo ciclo de expansão. Essa mudança ocorreu justamente no período dos governos petistas (2003 a 2015), sobre o qual nos deteremos agora.

Uma análise retrospectiva produzida pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação subdivide a expansão ocorrida entre 2003 e 2014 em três fases. A fase I, de 2003 a 2007, foi marcada por uma expansão com foco na interiorização das universidades federais, através da criação de novas universidades

<sup>9</sup> Cf. Gráfico 1 de Senkevics (2021, p. 205).

<sup>10</sup> Cf. Gráfico 2 de Senkevics (2021, p. 208).

e implantação de novos *campi* universitários, prioritariamente fora das regiões metropolitanas. De 2008 até 2012 transcorreu a fase II, em que o processo de interiorização teve continuidade, mas a expansão passou a ser orientada pelo Reuni, que previa a reestruturação das universidades como condição para uma expansão mais eficiente. Por último, a fase III é interpretada como a de uma expansão da educação superior caracterizada “pela continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional” (Brasil. MEC, 2014, p. 35).

O Gráfico 1 mostra-nos, contudo, que a expansão das matrículas de estudantes em instituições públicas federais só ganhou um ritmo mais acelerado na fase II (2008-2012), após a implantação do Reuni. Luiz Caseiro, sobre este programa, fez a seguinte análise:

Embora falte uma avaliação abrangente do programa, o fato é que durante a sua vigência a rede federal de educação superior foi aquela que obteve o maior crescimento relativo (Tabela 1<sup>11</sup>). Entre 2007 e 2012, as matrículas em cursos de graduação nas IES federais cresceram 69,6%, em ritmo mais de duas vezes superior ao da expansão das demais redes<sup>12</sup> (Caseiro, 2016, p. 12).

Considerando apenas as matrículas nos segmentos públicos, observa-se – ainda através do Gráfico 1 – que, enquanto em 2006 as IES públicas estaduais e municipais tinham um mais alunos que as federais, em 2018 estas últimas passam a ter cerca de 76% de alunos a mais que as primeiras<sup>13</sup>. Dessa forma, a expansão pública federal dá um salto após 2006, transformando o perfil da oferta pública de educação superior, cada vez mais federalizada. Pode ser dito, também, que as matrículas federais praticamente estabilizaram após 2018, ocasionando o fim do ciclo de expansão pública, que teve início na década de 1990 mas se acelerou a partir de 2006.

<sup>11</sup> Cf. Tabela 1 de Caseiro (2016, p. 12).

<sup>12</sup> Entre 2007 e 2012, as matrículas em instituições públicas de educação superior estaduais e municipais cresceram 26,5%; nas instituições privadas cresceram 29,5% (Caseiro, 2016, p. 12).

<sup>13</sup> Em 2022 as matrículas federais superaram as estaduais e municipais em quase 84%, ampliando o grau de federalização da educação superior pública.

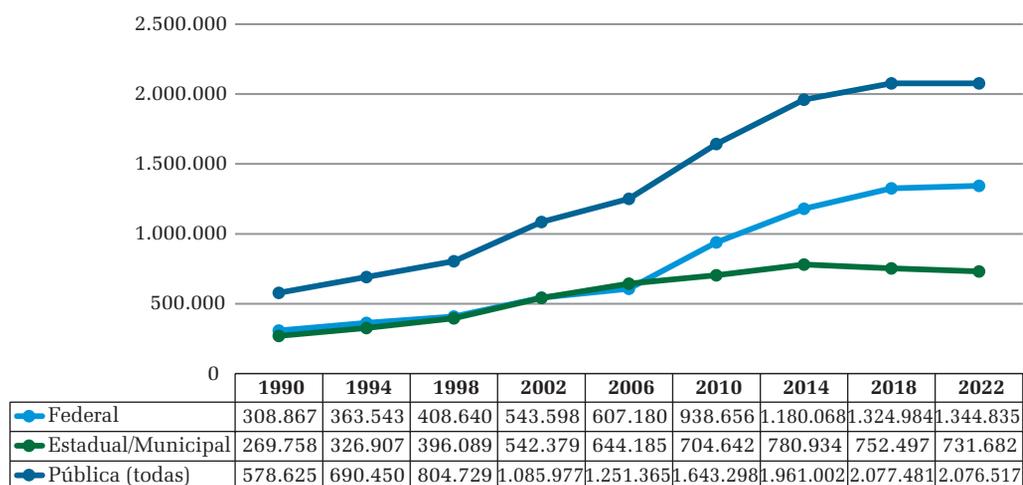


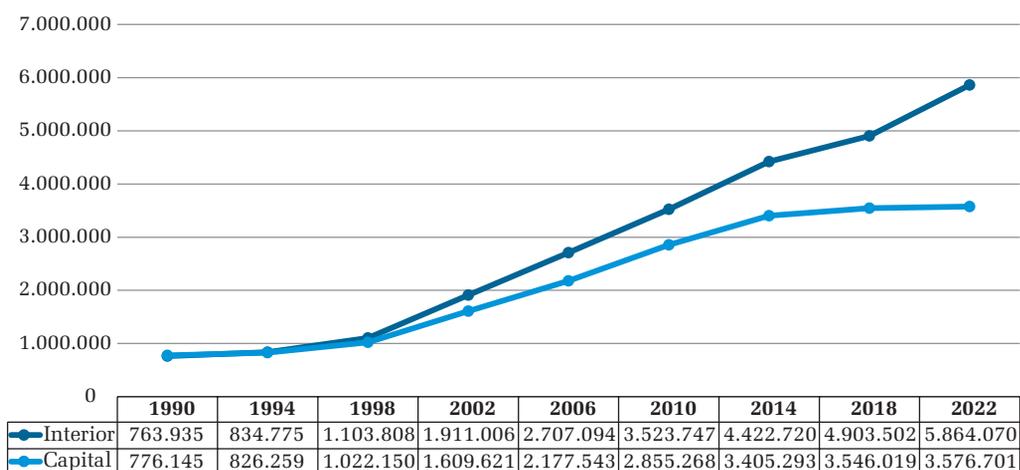
GRÁFICO 1

**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS, ESTADUAIS/MUNICIPAIS E NO CONJUNTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL - 1990/1994/1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000) e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Na primeira fase, de 2003 a 2007, a expansão federal se deu sob a égide do Programa de Expansão das Universidades Federais ou, simplesmente, Programa Expansão, cuja principal contribuição teria se dado no campo da interiorização da infraestrutura das universidades federais. Como vimos acima, nessa primeira fase não foi observada uma aceleração do crescimento das matrículas nas instituições federais. No entanto, até mesmo a interiorização ocorrida no âmbito do Programa Expansão não apresentou efeitos imediatos em termos de maior interiorização das matrículas federais. Além disso, não se pode dizer que o processo de interiorização da educação superior seria um fato novo, pois era um processo em curso desde pelo menos a década anterior.

O Gráfico 2 nos mostra que, numericamente, as matrículas de educação superior nas cidades do interior passaram a superar as matrículas nas capitais por volta do ano de 1994. Há crescimento em ambas as categorias de localização, mas o crescimento transcorreu em ritmo mais acentuado sempre fora das capitais. Entre 1998 e 2014, o crescimento foi rápido em ambas as localidades. De 2014 a 2018, o ritmo de crescimento das matrículas arrefeceu em ambas as modalidades, mas em maior magnitude nas capitais. Como consequência, a vantagem numérica da primeira localização em relação à segunda se ampliou ainda mais: cerca de 1,4 milhões de estudantes ou 38% a mais no interior que nas capitais. Entre 2018 e 2022, as matrículas nas capitais estabilizaram-se e as no interior dos estados voltaram a crescer em ritmo acelerado, de modo que a distância numérica sobe para quase 2,3 milhões – ou cerca de 64% de vantagem para os municípios do interior em relação às capitais.

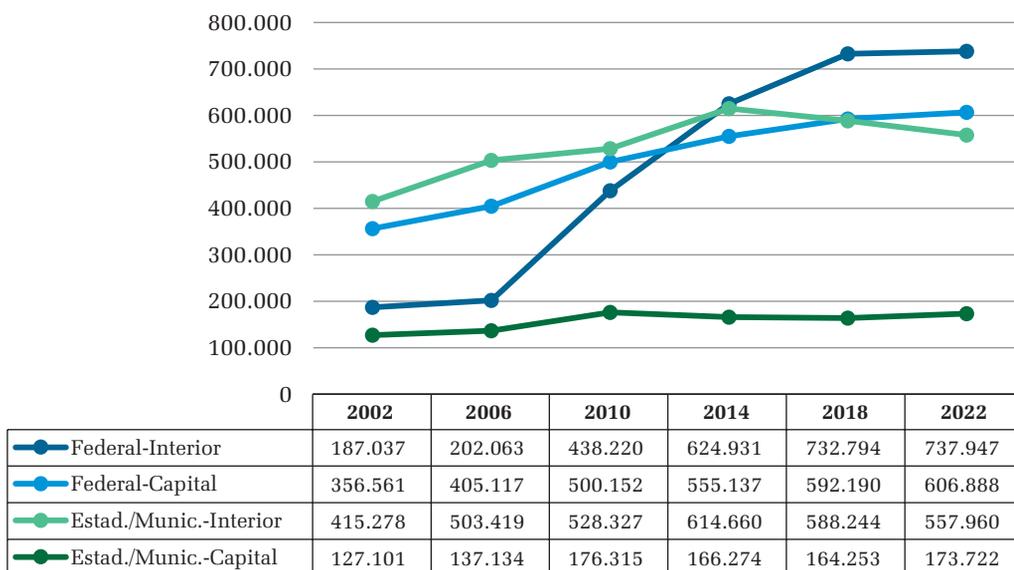


**GRÁFICO 2**

**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR LOCALIZAÇÃO NO INTERIOR OU NAS CAPITAIS DOS ESTADOS - BRASIL - 1990/1994/1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Entretanto, apesar da interiorização ser um fenômeno da década anterior, o Gráfico 3 nos revela que o segmento da educação superior pública federal alterou drasticamente sua presença no território brasileiro ao longo do período que estamos analisando. Até 2006 pode-se dizer que as IES federais eram predominantemente concentradas nas capitais, enquanto as IES estaduais e municipais, com perfil oposto, estavam mais presentes nas cidades do interior. A partir de 2006, nota-se que a expansão pública federal, apesar de ter ocorrido também nas capitais, foi muito maior no interior. Em 2014, a oferta interiorizada do segmento público federal passou a ser superior não só à oferta deste segmento nas capitais, mas ultrapassando também a oferta pública estadual e municipal interiorizada. Além disso, o crescimento da oferta federal nas capitais não foi desprezível e as matrículas nessa localização superaram – em 2018 – as matrículas públicas estaduais e municipais em cidades do interior.



**GRÁFICO 3**

**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA, POR SEGMENTO PÚBLICO E POR LOCALIZAÇÃO NO INTERIOR OU NAS CAPITAIS DOS ESTADOS – BRASIL – 2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Entre 2018 e 2022, a rede federal volta a se expandir mais nas capitais, mas devido à queda das matrículas estaduais e municipais em cidades do interior, eleva-se ainda mais o grau de federalização da oferta pública de educação superior nos municípios do interior: de 55% do total de matrículas públicas em 2018, as IES federais passam a responder por 57% desse total em 2022.

Outro aspecto que podemos acrescentar nas transformações que a rede federal de educação superior atravessou neste período é o de ampliação da oferta no turno noturno, que foi uma estratégia adotada com o objetivo de realizar expansão com democratização do acesso, aproveitando ao máximo a infraestrutura que as IES federais já possuíam, mas que estavam majoritariamente voltadas a oferecer cursos diurnos. Analisaremos melhor esta estratégia na próxima seção deste artigo, na qual abordaremos a diretriz do Reuni que propunha a “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (Brasil, 2007, p. 7). Adiantamos, porém, que a oferta de cursos noturnos de qualidade tem sido defendida como uma das estratégias possíveis ou necessárias para a promoção da “inclusão de grupos sociais historicamente excluídos ou secundarizados na atual dinâmica das IES” (Dourado, 2005, p. 113). Oliveira *et al.* (2008, p. 77) defendem, nesta mesma linha argumentava, que:

[...] pode-se inferir que políticas públicas dirigidas a um melhor aproveitamento da infraestrutura já instalada podem ser vistas como uma forma pouco custosa de democratizar o acesso. Isto é, ocupar a infraestrutura ociosa no período noturno nos campi públicos (federais e estaduais) com cursos de graduação seria uma oportunidade de se oferecer educação superior gratuita para alunos que estão impossibilitados de frequentar cursos diurnos ou integrais.

Quanto aos resultados das iniciativas do governo federal nesse campo, verificamos que o percentual de matrículas no turno noturno já vinha em crescimento nas IES federais pelo menos desde 1998 (Gráfico 4)<sup>14</sup>. Entre 1998 e 2002, o crescimento foi bastante significativo – 4,6 pontos percentuais (p.p.) – e o percentual de matrículas localizadas no turno noturno nessas instituições se elevou de 20,1% para 24,7%. No período entre 2002 e 2006 não foi observado um crescimento substantivo deste percentual (apenas 0,6 p.p.). De 2006 até 2014, período em que o Reuni produziu seus efeitos de maior expansão e interiorização das IES federais, as matrículas dessa rede no turno noturno voltaram a crescer com mais vigor, elevando-se de 25,3% para 30,5% (5,2 p.p.).

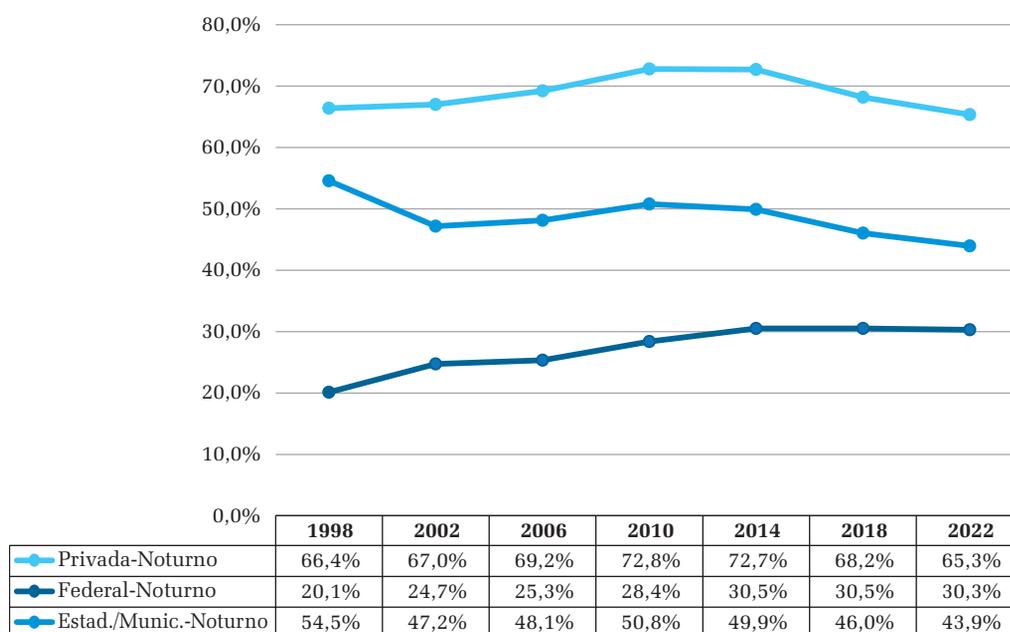


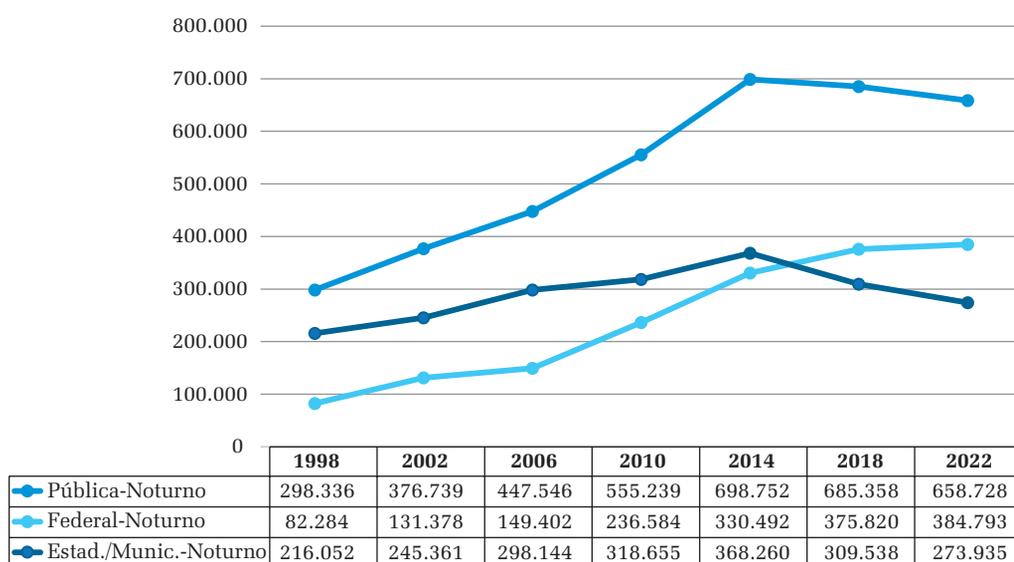
GRÁFICO 4

**EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR OFERTADAS NO TURNO NOTURNO, POR SEGMENTO PÚBLICO E PRIVADO - BRASIL -1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Elaboração própria com base na publicação Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998 (Brasil. Inep, 2000); e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

<sup>14</sup> As análises sobre a distribuição das matrículas por turnos não incluem matrículas em cursos de modalidade a distância (EaD), pois estes, por suas especificidades, não têm indicação de turno.

O Gráfico 4 também nos mostra que os percentuais de matrículas no turno noturno são bem mais elevados tanto nas IES privadas quanto nas públicas estaduais e municipais. Entretanto, considerando comparativamente a evolução desse indicador nas IES federais e nas estaduais e municipais, a vantagem dessas últimas se reduziu de 34,4 p.p. em 1998 para 13,6 p.p. em 2022. Essa aproximação dos resultados entre as categorias administrativas públicas se deve tanto ao crescimento da proporção de matrículas ofertadas no turno noturno por parte das IES federais (+10,2 p.p.) quanto ao decréscimo deste indicador nas IES estaduais e municipais (-10,6 p.p.).



**GRÁFICO 5**

**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA OFERTADAS NO TURNO NOTURNO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA PÚBLICA - BRASIL - 1998/2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte:Elaboração própria com base na publicação *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998* (Brasil. Inep, 2000) e nas sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023a).

Por outro lado, o Gráfico 5 nos mostra que, mesmo ofertando um percentual menor de matrículas no turno noturno, o número de matrículas federais localizadas no turno noturno superou as matrículas estaduais e municipais noturnas entre 2014 e 2018. Isso significa que as IES federais passaram a possuir mais estudantes no turno noturno que todas as IES estaduais e municipais somadas.

Neste ponto, podemos acionar novamente o olhar retrospectivo do MEC sobre as políticas de expansão-interiorização-democratização do período 2003-2014, cobrindo, portanto, as ações dos dois mandatos de Lula e do primeiro de Dilma:

A expansão na oferta de vagas focou também nos cursos noturnos. O Plano Nacional de Educação vigente entre 2001 e 2010, instituído pela Lei nº 10.172/2001, ressaltava a importância da expansão de vagas no período,

considerando que as universidades, sobretudo as federais, possuem espaço para este fim. Esse movimento assegurou ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que tem direito, nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. Assim, em consonância com o documento, as diretrizes preconizadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais enfatizaram a ampliação da oferta de vagas no período noturno como mecanismo de inclusão e de melhor aproveitamento das estruturas físicas e do corpo docente das Ifes.

As iniciativas do Governo Federal para atender ao disposto no PNE e inserir os jovens trabalhadores no quadro discente das Universidades Federais, fortaleceu os cursos noturnos, dessa forma, no período de implementação do Programa Reuni, registra-se um crescimento de 189,59% na oferta das vagas noturnas em todo o sistema (Brasil. MEC, 2014, p. 35).

Em síntese, o segmento público passou por transformações importantes, que não se restringiram ao aumento quantitativo de vagas e matrículas. As IES federais se expandiram mais que as outras categorias administrativas públicas em conjunto; da mesma forma também se interiorizaram mais que estas, além de crescerem tanto em proporção quanto em número de matrículas localizadas no turno da noite, abrindo suas portas para os estudantes trabalhadores, tanto nas capitais quanto nas cidades do interior.

Mas podemos acrescentar também, às transformações ocorridas no segmento público, um protagonismo federal maior em relação à oferta privada, através da criação do Prouni em 2004 e das mudanças e ampliação do Fies realizadas, respectivamente, em 2007 e 2010. Esses programas, como veremos na próxima seção, fizeram parte da estratégia do governo federal de democratização, procurando incluir nas IES privadas estudantes que, sem as bolsas do Prouni – integrais ou parciais – ou sem o financiamento público do Fies, não teriam condições de acessar a educação superior.

O Gráfico 6 mostra um crescimento do percentual de estudantes da educação superior privada que foram beneficiados pelos dois programas federais em tela, ao longo dos governos petistas, mas de forma mais acelerada entre 2010 e 2014, sendo que a participação do governo federal na oferta privada através do Prouni e do Fies alcançou 30% do total das matrículas neste segmento no ano de 2014.

Comparando o número de beneficiados pelo Prouni e pelo Fies com a oferta federal de educação superior (Gráfico 7), observa-se que em 2002 esse número era o equivalente a 30,9% das matrículas nas IES federais. Esse percentual subiu em 2006 para acima de 50% (53,4%), patamar em que permaneceu em 2010 (52%). Contudo, em 2014 o número de estudantes custeados ou financiados pelo governo federal em IES privadas foi bem superior (149,4%) ao número de estudantes da rede federal de educação superior – percentual que se manteve acima de 100% em 2018 (105,8%), apesar de sua redução. Em 2022, contudo, a soma dos bolsistas do Prouni com os estudantes financiados pelo Fies foi o equivalente a 46,2% dos estudantes de educação superior mantidos pelo governo federal em sua própria rede de instituições de ensino.

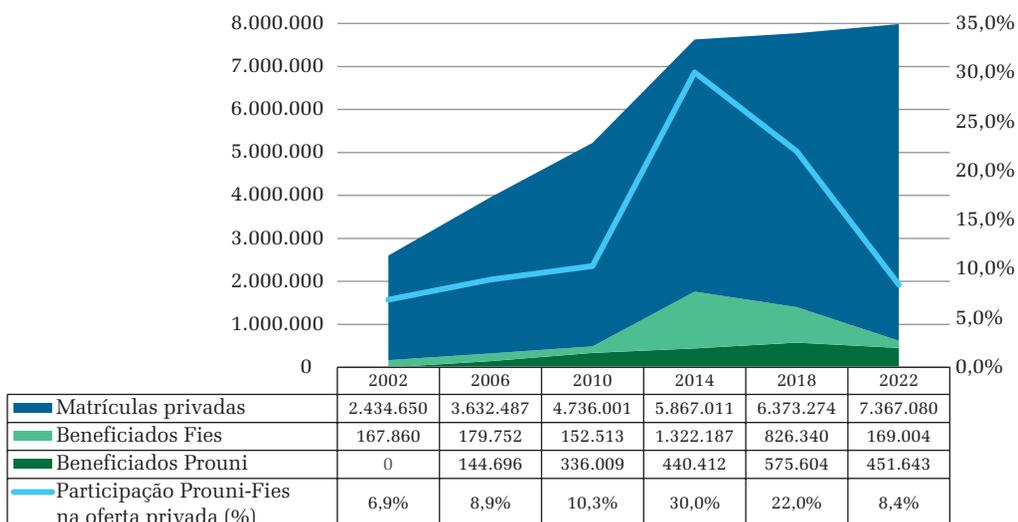


GRÁFICO 6

**PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROUNI E PELO FIES NO TOTAL DAS MATRÍCULAS PRIVADAS DE ESTUDANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL -2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023b).

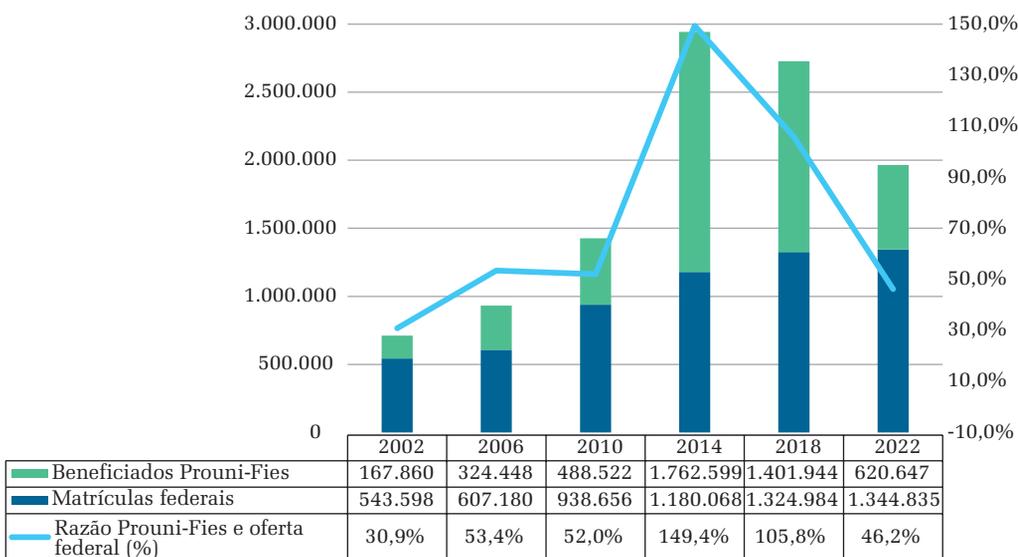


GRÁFICO 7

**COMPARAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE ESTUDANTES BENEFICIADOS PELO PROUNI E PELO FIES E O TOTAL DAS MATRÍCULAS DE ESTUDANTES EM IES FEDERAIS - BRASIL -2002/2006/2010/2014/2018/2022**

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2023b).

Em resumo, a análise dos Gráficos 6 e 7 permite compreender como o governo federal aumentou, durante o período – 2003 a 2015 – sua capacidade de interferir no perfil do estudante que passou a acessar a educação superior, contando para isso com os critérios socioeconômicos, étnico-raciais e de trajetória pregressa dos estudantes, estabelecidos nos editais para preenchimento das vagas de programas federais. Por outro lado, há indícios também de que – independentemente de tais programas – a expansão privada passa a incorporar um público de menor condição socioeconômica e de perfil étnico-racial mais representativo, principalmente por meio da expansão dos cursos de modalidade EaD, menos valorizados e oferecidos com um custo bem menor que os seus equivalentes de modalidade presencial (Azevedo; Caseiro, 2021).

Além disso, o segmento privado passou a fazer uso – cada vez mais – de mecanismos próprios de financiamento estudantil, independentes do financiamento público. Inclusive, realizando análises comparativas entre os anos de 2014 e 2019, Leite (2022) conclui que “a maior parte dos estudantes do ensino superior privado está acessando a educação superior através de financiamentos privados” (Leite, 2022, p. 139). A autora acrescenta, ainda, que “o acesso ao ensino superior privado, seja pelo financiamento público seja pelo privado, não demonstrou tanta diferença nos perfis socioeconômicos”; ou, em outras palavras, “não é possível afirmar pelos dados observados que o financiamento público vem sendo mais democratizante que o financiamento privado” (Leite, 2022, p. 141-142).

Cabe ressaltar que o legado do Prouni e do Fies é controverso. Para o MEC, os resultados confirmam “a relevância do Prouni na inclusão de uma parcela de estudantes que, historicamente, não tinham acesso ao ensino superior” (Brasil. MEC, 2014, p. 55) e que “o Fies é um dos mais importantes instrumentos de fomento à democratização da educação superior do país, em conjunto com o Prouni” (Brasil. MEC, 2014, p. 59). Entretanto, os pesquisadores Paula Miranda e Mário Azevedo lançam uma dúvida sobre estes programas – eles seriam políticas de democratização do acesso ou de promoção do setor privado-mercantil? – e concluem:

Os programas analisados apontam que a expansão ocorrida no período estudado concorreu para o processo de democratização da educação superior, todavia não se pode deixar de fazer a crítica ao modo como essa expansão ocorreu, ou seja, às custas do fundo público e em favor da expansão do setor privado-mercantil e da transnacionalização da educação superior (Miranda; Azevedo, 2020, p. 15).

## 2 ENTRE PLANOS EDUCACIONAIS, INTENÇÕES E AÇÕES GOVERNAMENTAIS

---

A principal referência em termos de planejamento para as políticas de educação deste período foi o PNE 2001-2011. Considerando, contudo, que a educação superior não se restringe ao ensino de graduação e inclui outras modalidades de cursos – sequenciais, de pós-graduação e de extensão – não há como desconsiderar,

por exemplo, os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), bem como o Plano e a Política Nacional de Extensão Universitária, como documentos que orientaram as políticas de expansão da educação superior, incluindo também preocupações com as desigualdades de acesso.

Outro documento importante para entender as políticas educacionais deste período, para todos os seus níveis e modalidades, será o PDE, lançado pelo Ministério da Educação em 2007, seja como plano de governo para a educação ou como plano executivo que, pelo menos em parte, se alinhou ao diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas do PNE vigente.

O PNE 2001-2011, desde o início da década, já havia assumido como prioritária a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública. Em seu diagnóstico para a educação superior, afirmara que cumpria ao setor público uma função importante de diminuição das desigualdades regionais e, entre as diretrizes para esse nível de ensino, que havia a necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes. Por isso, mas também visando o desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e das pós-graduações nacionais, deveria ser assegurado que o setor público alcançasse uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantivesse uma proporção nunca inferior a 40% do total (Brasil, 2001).

Por fim, entre os objetivos e metas para a educação superior relacionadas à expansão e redução das desigualdades sociais e regionais de acesso, o PNE 2001-2011 propôs (Brasil, 2001): 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; 2. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País; 3. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras; 4. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%<sup>15</sup>; 5. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior; e 6. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.

<sup>15</sup> Incluímos nesta análise a meta de expansão da pós-graduação não apenas porque se trata de uma das etapas da educação superior, conforme consta do artigo 44 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). O desenvolvimento da pós-graduação nas instituições universitárias está associado ao fortalecimento das atividades de pesquisa e formação de pesquisadores; ou seja, contribui para a qualidade da educação que é oferecida em tais instituições, garantindo o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, presente no artigo 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Desse modo, pode-se dizer que a expansão, interiorização e democratização do acesso à educação superior não pode prescindir da qualidade que só se efetiva quando as instituições de caráter universitário oferecem tanto cursos de graduação quanto de pós-graduação.

Pode-se dizer que, de algum modo, as políticas de educação superior implementadas pelos governos petistas entre 2003 e 2015 estiveram pautadas basicamente pelas prioridades, diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas do PNE em vigor para aquele período<sup>16</sup>, em que pese a importância que se pode atribuir ao PDE a partir de 2007.

Para Dilvo Ristoff:

Se a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta década precisa ser democratizar. E isso significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado – as vagas continuarão ociosas; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. A democratização, para acontecer de fato, precisa de ações mais radicais – ações que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, que assegurem o acesso e a permanência a todos os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o campus público. [...] (Ristoff, 2008, p. 44).

Fazia-se necessário, portanto, enfrentar o desafio de redução das desigualdades históricas de acesso existente entre as classes sociais e/ou classes de renda. Em outras palavras, visou-se garantir que os jovens provenientes de famílias mais pobres deixassem de ser exceção e pudessem, em proporção mais igualitária, ingressar e permanecer na educação superior pelo tempo que fosse necessário e suficiente à conclusão de seus cursos.

É importante ressaltar, contudo, que ainda não havia surgido expressamente, nem nos planos nem nos programas educacionais do período, a problematização e o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais, de gênero e relativas às pessoas com deficiência. Como veremos mais adiante, o PDE avançará um pouco nesta problematização, vinculando-lhe alguns programas educacionais criados para atender diferentes grupos sociais que historicamente vinham sendo excluídos, mas que começavam a acessar a educação superior. Esses perfis da população precisariam de algum tipo de apoio para enfrentar os desafios da permanência e do sucesso. Entretanto, somente em 2012 será promulgada a Lei de Cotas, com reserva de vagas para estudantes: a) “que tinham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”; b) “oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo [...] per capita”; c) “autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação” (Brasil. MEC, 2012).

Ainda nos primeiros governos petistas, contudo, ao lado do aspecto socioeconômico, que sobressai na citação de Dilvo Ristoff, a dimensão territorial das

<sup>16</sup> Apesar do PNE 2001-2011 ter sido aprovado e sancionado para vigorar por um decênio, um novo PNE só foi aprovado em 2014. Logo, consideramos que o fim de seus efeitos práticos enquanto plano de Estado para a educação nacional deve ser considerado o ano de 2013.

desigualdades vai sendo assumida em termos de maior complexidade, ultrapassando a preocupação apenas com os contrastes observados entre as grandes regiões do país, expressamente manifestada no PNE 2001-2010. Neste sentido, o Programa Expansão, iniciado em 2003, terá como objetivo “expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais” (Brasil. MEC, 2006, p. 6). Contudo, no bojo deste Programa de Expansão passa a haver uma preocupação explícita com a interiorização das oportunidades:

A interiorização tem sido uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, ao lado das necessidades e vocações econômicas da região. Novas universidades e novos campi estão sendo criados para alavancar a produção do conhecimento e a qualidade de vida nas diversas regiões (Brasil. MEC, 2005, p. 3).

Outra linha de atuação no projeto de expansão da educação superior pública e de qualidade tem sido a criação e a consolidação de campi universitários no interior do País, ampliando o acesso à educação superior para imensa parcela de estudantes (Brasil. MEC, 2005, p. 21).

Além de aumentar o número de alunos matriculados, com o processo de interiorização das unidades universitárias, o programa tem por finalidade garantir a permanência dos jovens em suas cidades de origem, garantindo assim que esses futuros profissionais não abandonem suas regiões e possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento local (Brasil. MEC, 2006, p. 5).

Chamando as IFES a interagir com as vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade, no Programa de Expansão, iniciado em 2003, a interiorização passa a ser uma das principais diretrizes norteadoras da configuração das universidades brasileiras (Brasil. MEC, 2006, p. 11).

Os múltiplos papéis atribuídos à interiorização da educação superior ficam melhor identificados quando destacamos os seguintes objetivos, das citações acima: a) ampliar “o acesso à educação superior para imensa parcela de estudantes” (Brasil. MEC, 2005, p. 21); b) “garantir a permanência dos jovens em suas cidades de origem, garantindo assim que esses futuros profissionais não abandonem suas regiões e possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento local” (Brasil. MEC, 2006, p. 5); c) “interagir com as vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade” (Brasil. MEC, 2006, p. 11); d) “alavancar a produção do conhecimento e a qualidade de vida nas diversas regiões” (Brasil. MEC, 2005, p. 3).

Paralelamente a ações voltadas para uma expansão pública da educação superior no nível do ensino de graduação, que precisariam aliar “inclusão social” com redução de “desigualdades regionais” (Brasil, 2001), o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG 2005-2010) propunha um modelo de expansão com foco na redução das “desigualdades regionais, intrarregionais e entre estados” (Brasil. Capes, 2004, p. 48). Seu diagnóstico era de que: “Entre as principais debilidades que marcam a trajetória da

pós-graduação, destacam-se: [...] As assimetrias e desigualdades regionais e estaduais [...]; [...] O número insuficiente de programas de pós-graduação no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, face à população daquelas regiões [...]” (Brasil. Capes, 2004, p. 50).

O IV PNPG<sup>17</sup>, portanto, acrescenta nuances à compreensão das desigualdades territoriais, ao se referir a assimetrias intrarregionais e entre estados. Entretanto, não havia nesse documento uma preocupação nem com a interiorização da oferta de educação superior nem com as desigualdades sociais de acesso a esta etapa da educação superior.

No campo da extensão universitária, havia um Plano Nacional de Extensão Universitária desde 1999, que não apresenta preocupações quanto à democratização ou redução das desigualdades de acesso à educação superior. Entretanto, esse plano definiu a prática acadêmica extensionista como fundamental para interligar “a universidade, nas suas atividades de ensino e de pesquisa com as demandas da maioria da população”, possibilitando a “formação do profissional cidadão” e credenciando-a “junto à sociedade como espaço privilegiado de produção do conhecimento significativo para a superação das desigualdades sociais existentes” (Brasil. Forproex, 1999, p. 3).

Esse Plano Nacional de Extensão Universitária assume “veementemente a posição de uma universidade voltada para os interesses e as necessidades da maioria da população” (Brasil. Forproex, 1999, p. 2), mas não especifica – ao falar nas desigualdades sociais existentes e que a extensão universitária deveria contribuir para superar – dimensões específicas destas, como as de gênero, étnico-raciais, dos povos tradicionais ou das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades. Há, contudo, a defesa de que “a ciência, a arte e a tecnologia devem alicerçar-se nas prioridades do local, da região, do país”, manifestando, portanto, uma preocupação com aspectos territoriais ou geográficos (Brasil. Forproex, 1999, p. 2).

Na Política Nacional de Extensão Universitária (PNEU), instituída em 2012, afirma-se – o que é reiterado por três vezes – o compromisso com [o] enfrentamento da exclusão e vulnerabilidade sociais e [o] combate a todas as formas de desigualdade e discriminação (Brasil. Forproex, 2012). Nesse documento, as desigualdades sociais são mais bem especificadas, ao serem descritas algumas das “mazelas” da “realidade brasileira”: “A desigualdade de renda e de posse da terra, as diferenças no acesso a bens e serviços, as disparidades regionais, a discriminação dos negros, indígenas e mulheres, entre outras mazelas” (Brasil. Forproex, 2012, p. 11).

Além disso, a PNEU incorpora, entre as “ações políticas que podem contribuir para o fortalecimento da Extensão Universitária”, o “apoio às iniciativas de ampliação e democratização do ensino superior” (Brasil. Forproex, 2012, p. 23):

<sup>17</sup> Antes do IV PNPG (2005-2010), houve outros 3 (três): I PNPG (1975-1979), II PNPG (1982-1985) e III PNPG (1986-1989).

como as que foram empreendidas na década de 2000, assim como aquelas destinadas a diminuir a evasão dos estudantes, especialmente aqueles de classe baixa, que encontram maior dificuldade de conciliar trabalho e estudo. Entre as iniciativas que podem contribuir para ampliar o acesso, estão os cursos preparatórios para as provas de ingresso no ensino superior, que podem ser oferecidos pela Extensão Universitária; entre as que podem contribuir para diminuir a evasão, estão a disponibilização de bolsas de Extensão Universitária, que permitem aos estudantes de menor renda dedicarem mais tempo aos estudos, e as monitorias, que os auxiliam a superar deficiências de conteúdo (Brasil. Forproex, 2012, p. 27-28).

Em 2007, ainda na vigência do PNE 2001-2011, o Ministério da Educação lança o Plano de Desenvolvimento da Educação, cuja relação com o PNE é assim definida por Fernando Haddad, Ministro da Educação de 2005 a 2012:

O PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequências às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (Haddad, 2008, p. 6).

Para Dermeval Saviani, em análise feita ainda em 2007, “o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (Saviani, 2007, p. 1233). Sobre a relação entre PDE e PNE, o autor assinala que:

Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. [...] Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este (Saviani, 2007, p. 1239).

Entretanto, acreditamos poder encontrar, no texto autoral que Haddad escreveu para apresentar o PDE, a visão de educação que o Ministério da Educação – em nome do grupo político que estava no poder – procurava imprimir ao sistema de educação nacional, através dos mais de 40 programas que o plano integrava e oferecia sentido ou nexos. Segundo o autor, aquele texto não era “uma lista de realizações nem um relatório técnico. Seu objetivo é outro. Trata-se, pelo momento, de apresentar apenas as conexões mais relevantes entre os programas do PDE reciprocamente considerados,

e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação” (Haddad, 2008, p. 9).

Sobre as razões e princípios do PDE, Haddad dirá que “o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988” (Haddad, 2008, p. 5); e apresenta tais objetivos na forma como foram elencados em seu artigo 3º: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988). O comentário que segue é bastante significativo e será importante para nossas análises seguintes desse documento:

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (Haddad, 2008, p. 5).

Deste comentário, podemos destacar duas ideias-chaves que, no PDE, parecem caminhar separadas, como no artigo 3º da Constituição Federal (CF). A primeira delas é a preocupação com a “inclusão” e o “respeito à diversidade”, que pode ser relacionada com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Tal preocupação perpassa várias passagens do texto que apresenta o PDE, mas principalmente esta:

As diretrizes do PDE contemplam ainda o fortalecimento da inclusão educacional, reconhecendo que as formas organizacionais e as práticas pedagógicas forjaram historicamente uma cultura escolar excludente e que, portanto, há uma dívida social a ser resgatada. O PDE procura responder a esse anseio com várias ações. Educação significa respeitar as especificidades de indivíduos e comunidades, incluir e preservar as diferenças, realizando a diversidade na igualdade como fundamento primeiro do ato educativo (Haddad, 2008, p. 21).

As ações do PDE que visam atender ao anseio pelo fortalecimento da inclusão educacional, em quase todas as etapas ou níveis do sistema educacional, foram elencadas através de uma nota de rodapé<sup>18</sup>. Cabe ressaltar que, dos programas citados,

<sup>18</sup> “Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), entre outros” (Haddad, 2008, p. 21).

apenas três eram relativos à educação superior: Incluir (Programa Acessibilidade na Educação Superior); Uniafro (Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior); e Prolind (Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas).

A outra ideia-chave que pode ser relacionada ao objetivo constitucional de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, aparece no texto do PDE de modo simplificado como “reduzir [as] desigualdades sociais e regionais”:

Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (Haddad, 2008, p. 5).

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País (Haddad, 2008, p. 5-6).

Em torno dessa ideia-chave, o documento do PDE afirma, por diversas vezes, a centralidade do território como matriz de desigualdades educacionais. No seguinte trecho, essa concepção fica bem explicitada:

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. [...] O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (Haddad, 2008, p. 5-6).

Sobre os princípios que o PDE atribuiu como basilares para a educação superior, destacam-se, dentro da temática expansão-interiorização-democratização:

i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, [...] iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País [...] (Haddad, 2008, p. 15).

Para responder a essas demandas de expansão-interiorização-democratização, o PDE indicará algumas ações e programas. Para as IES federais, o documento oferece, em primeiro plano, o projeto de lei que tratava da reforma universitária (Projeto

de Lei nº 7.200/2006), o qual previa “patamar mínimo de recursos para garantir o financiamento estável das universidades federais” (Brasil. MEC, 2006), mas que não logrou sucesso em sua tramitação no Congresso Nacional<sup>19</sup>. Fernando Haddad anuncia, contudo, o que já estava sendo feito no âmbito do Ministério da Educação e que podemos relacionar, pelo menos em parte, ao chamado Programa Expansão:

as verbas de custeio das universidades federais foram integralmente recuperadas, os concursos públicos foram retomados, ao mesmo tempo em que foi restabelecida a capacidade de investimento das instituições, de forma a sustentar a expansão e a interiorização do ensino superior público, com dez novas universidades públicas federais e 48 novos campi universitários (Haddad, 2008, p. 15).

Como continuidade dessa ação e dentro de uma seção do documento intitulada “Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”, o PDE apresenta dois programas destinados às IES federais: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). O Reuni tinha “como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação”. Através de investimento considerado maciço, o programa pretendia tanto melhorar os indicadores de eficiência das IES federais como projetava para estas o alcance de “um milhão de matrículas de graduação” (Haddad, 2008, p. 15). Segundo Haddad (2008, p. 16):

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI.

Não se pode negar, portanto, que a expansão de matrículas nas IES federais pretendia contribuir para a democratização do acesso à educação superior, principalmente quando associada a uma política de assistência estudantil. Previam-se, neste sentido, um aumento expressivo do “contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública” além de dar “sustentação à adoção de políticas afirmativas” (Haddad, 2008, p. 16).

A menção de Fernando Haddad a uma futura adoção de políticas afirmativas, sem entrar em maiores detalhes, demonstra conhecimento – mas também algum cuidado – em relação à tramitação de alguns projetos de lei que vinham sendo discutidos no Congresso Nacional, em especial do PL nº 73/1999, que originalmente dispunha apenas sobre “sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais”, propondo a

<sup>19</sup> A reforma universitária não se restringia às IES federais, pois, igualmente, propunha “a regulação do setor privado, o qual, sem marco legal estável, vive uma expansão caótica e um processo crescente de desnacionalização” (Haddad, 2008, p. 15).

reserva de 50% das vagas nas universidades públicas para preenchimento “mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento (CR), obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período”. Em 2004, contudo, o Ministro da Educação da época, Tarso Genro, propôs um novo projeto de lei – o PL nº 3.627/2004 – que acabaria incluindo definitivamente nos debates sobre o ingresso em IES – desta vez apenas as federais – elementos que posteriormente delinearam a Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012 –, aprovada alguns anos depois.

Neste sentido, é necessário que se dê o crédito necessário à proposta encaminhada pelo Ministério da Educação em 2004, no segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula. Pelo que se vê, portanto, durante a escrita do texto relativo ao PDE, sob nossa análise, o governo atuava fortemente junto ao Congresso Nacional pela aprovação de uma lei que reservaria, nas IES federais, 50% das vagas a estudantes de escolas públicas, com parte dessa reserva – 50% – destinada “[a]os estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*”, sendo que o total das vagas reservadas deveriam ser “preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo igual à proporção de negros, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição”, conforme texto final do PL nº 73-C/1999 aprovado na Câmara dos Deputados em novembro de 2008 e, sem seguida, enviado ao Senado Federal (Brasil. Câmara dos Deputados, 2008).

O documento do PDE focaliza ainda dois outros programas, desta vez direcionados às IES privadas, abordando justamente o tema “Democratização do Acesso”. O principal deles era o Prouni que, “com o atraso de 16 anos”, regulamentou “as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior, garantindo acesso ao nível superior a mais de 300 mil jovens” (Haddad, 2008, p. 16). Além disso:

Ficou estabelecido que só haveria dois tipos de bolsas – integral ou parcial de 50% – e que os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM<sup>20</sup>. A concessão da bolsa teria como único critério o mérito<sup>21</sup>. Além disso, foi definido o perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar *per*

<sup>20</sup> Cabe recordar que o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), quando assume, em 2004, o papel de selecionador dos beneficiários do Prouni, ainda não funcionava como exame de acesso à educação superior e ainda tinha como principal objetivo avaliar a qualidade do ensino médio no país. Por assumir novas atribuições, o Enem começa a se transformar justamente em 2004, mas sua transformação definitiva em substituto dos vestibulares isolados das universidades federais ocorrerá a partir das mudanças que sofreu no ano de 2009, quando sua nota passa a ser adotada pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU) em 2010.

<sup>21</sup> Não poderíamos deixar de ressaltar a reverência que é feita neste texto, datado de 2008, ao princípio do mérito, comemorado “como único critério” para a concessão da bolsa do Prouni, apesar do “perfil socioeconômico dos bolsistas” que é apresentado logo em seguida. Até a concretização de uma política de cotas, como aquela que será implantada em 2012, as reverências a este princípio ainda serão bastante recorrentes.

*capita* de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50% (Haddad, 2008, p. 17).

Entre os resultados do Prouni, o documento destaca que “nos primeiros três anos do programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos de alta demanda, como medicina, direito, engenharia, odontologia etc.” (Haddad, 2008, p. 17). Essa menção explícita aos afrodescendentes e indígenas beneficiados pelo Prouni, em nosso entendimento, coloca o enfrentamento do problema das desigualdades raciais de acesso à educação superior no plano das ações concretas pela primeira vez, indo além da mera problematização sobre o tema. Algo semelhante, no segmento público federal, só virá no ano de 2012, com a Lei de Cotas.

O mais importante no texto de apresentação do PDE foi o quanto ele contribuiu para a compreensão do conjunto de políticas e programas que foram implantadas durante o período em que Haddad foi Ministro da Educação: 2005 a 2012. O conjunto de ações do PDE, em si, foi mudando ao longo do tempo, conforme registraram Nardi, Schneider e Durli (2010, p. 554):

Como se pode acompanhar através do site do MEC, com o passar do tempo o conjunto geral de ações segue sendo alterado. desde as primeiras, agrupadas sob o título de Ações do PDE, várias outras foram incluídas ou excluídas do conjunto, sem que se tenha como precisar critérios que orientam essas variações. Algumas já existiam antes da implantação do Plano, tendo sido reorientadas em algum aspecto, como o tempo de cobertura, abrangência, base normativa, reconfiguração e outros.

Esses autores também nos ajudam a compreender os vínculos por demais explícitos do PDE a uma visão sistêmica de educação (Nardi; Schneider; Durli, 2010). A centralidade da perspectiva sistêmica é tanta que, além de constituir um dos seis pilares do PDE<sup>22</sup>, a expressão “visão sistêmica” aparece 23 vezes no texto de Fernando Haddad. Além disso, Haddad já havia escrito um texto, publicado em 25 de setembro de 2005 no Jornal Folha de São Paulo, sob o título “Uma visão sistêmica de educação”, em que dizia:

Nas últimas décadas, desenvolveu-se visão fragmentada da educação como se níveis, etapas e modalidades da educação não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, mas dentro de uma unidade geral. Criaram-se falsas oposições. A mais indesejável foi a oposição entre educação básica e superior. [...] A segunda oposição não foi menos danosa e se estabeleceu no nível da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio. A atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso

<sup>22</sup> Segundo Haddad: “o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social [...]” (Haddad, 2008, p. 8).

com as outras duas etapas e prejudicou o que se pretendia proteger. [...] Sendo a educação infantil e o ensino médio, respectivamente, o esteio e o horizonte do ensino fundamental, sem eles este não avança. Esse aspecto remete à terceira oposição, agora entre ensino médio e educação profissional. Foi vedada por decreto a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão do sistema federal de educação profissional. [...] Nos últimos 20 meses, todo esforço empreendido pelo MEC, em parceria com Andifes, Consed, Undime, UNE, Ubes, movimentos sociais etc. foi no sentido de superar essas oposições, guiado agora por uma visão sistêmica. E suas ações foram reorientadas em torno de quatro reformas: educação superior, básica, profissional e continuada (Haddad, 2005, p.1).

No entender de Nardi, Schneider e Durli, tudo indicava que a visão sistêmica de educação pautaria a elaboração do PNE que estava em discussão nas etapas da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010:

Posto que o PDE tenha se tornado referência para as políticas educacionais recentes no país, com evidentes reflexos sobre o curso e o ritmo de implementação dessas políticas, também há que se questionar sobre sua vinculação ou mesmo correlação futura com outros instrumentos de política educacional. Destacamos aqui o novo Plano Nacional de Educação (PNE) que deverá cobrir o período de 2011 a 2021 e cujos debates preliminares já vêm ocorrendo com a Conferência Nacional de Educação (Conae), em suas diversas etapas. Ao que tudo indica, está posto que a visão sistêmica de educação pautará a elaboração do novo PNE (Nardi; Schneider; Durli, 2010, p. 562-563).

Pode-se dizer que a realidade confirmou tal prognóstico, apesar de haver somente uma única referência explícita à visão sistêmica de educação no Documento Final da Conae 2010. Essa referência traz junto dela, contudo, pelo menos quatro dos seis pilares que Haddad dizia fundamentar o PDE – visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento e regime de colaboração (Haddad, 2008, p. 8). Nessa direção, o referido documento registrou:

No que diz respeito à educação básica, a implantação do Fundeb representa a visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da educação infantil ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenamento do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por estudante é inferior à média nacional (Brasil. MEC, 2010, p. 112).

Apesar desta ser a uma única utilização da expressão “visão sistêmica” aplicada à educação, tanto o documento final da Conae 2010 quanto o texto da Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) – que teve o primeiro como uma das suas principais referências – se alinham a esta perspectiva ao defenderem a construção de um “Sistema Nacional Articulado de Educação” ou, simplesmente, um “Sistema Nacional de Educação”.

Neste sentido, o próprio tema central da Conferência colocava a visão sistêmica em evidência no planejamento educacional para a década que estava prestes a iniciar: “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Entretanto, um primeiro passo nessa direção já havia sido dado um ano antes, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que reescreveu o artigo 214 da CF, introduzindo na Carta Magna a demanda por um sistema nacional – articulado – de educação, que finalmente poderia concretizar o chamado “regime de colaboração” entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>23</sup>:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Brasil, 1988, art. 214).

É seguindo a lógica sistêmica do PDE de Haddad que o PNE 2014-2024 procurará enfrentar o desafio da redução das desigualdades de acesso à educação, em suas diferentes dimensões. Entre suas diretrizes, está presente aquela que propõe – na forma do inciso III do artigo 2º da Lei do PNE – a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014).

Ao tratar da educação superior, a questão da democratização ou da redução das desigualdades de acesso não irá ser contemplada – pelo menos em primeiro plano – nas Metas 12, 13 e 14 do PNE 2014-2024, centrada em outras diretrizes – “universalização do atendimento escolar” e “melhoria da qualidade da educação” (incisos II e IV do artigo 2º da Lei do PNE). Assim, enquanto a expansão será o foco das Metas 12 e 14, a melhoria da qualidade da educação superior dará a tônica da Meta 13:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (Brasil, 2014, p. 5).

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. [...] (Brasil, 2014, p. 6).

<sup>23</sup> O regime de colaboração já estava previsto na CF desde 1988: “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988).

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (Brasil, 2014, p. 6)

Dizer que a expansão e a qualidade da educação superior foram contempladas em primeiro plano não quer dizer que os outros dois aspectos da tríade expansão-interiorização-democratização não tiveram alguma atenção. Pode-se argumentar, por exemplo, que a expansão é um passo importante que pode contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais, de gênero ou referentes: às pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades; aos povos tradicionais; aos residentes em regiões, estados ou localizações onde acesso à educação superior é menor por parte de suas populações, incluindo as zonas rurais e os municípios que não são grandes centros urbanos, capitais ou que se situam fora de suas regiões metropolitanas. Entretanto, parece-nos que a expansão, por si só, não é suficiente para promover a democratização do acesso, conforme Bourdieu e Passeron nos alertam na obra “A reprodução”, publicada em 1970:

Para aqueles que concluem do crescimento do volume global da população escolarizada no ensino superior a “democratização” do público das faculdades, é preciso lembrar que esse fenômeno morfológico pode encobrir uma perpetuação do status quo ou mesmo, em certos casos, uma regressão da representação das classes desfavorecidas tanto quanto uma ampliação da base social do recrutamento” (Bourdieu; Passeron, 2014, p. 256).

Para promover a verdadeira democratização da educação superior, o PNE 2014-2024 destinou algumas estratégias, conforme apontamos no Quadro 2, onde indicamos também as políticas, programas ou ações governamentais que já haviam sido implementadas e que podem servir de modelos para ações futuras visando o cumprimento de estratégias semelhantes:

#### QUADRO 2

##### ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS

(continua)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior [...], de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;	Territorial (interiorização)	Reuni

QUADRO 2

**ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS**

(continuação)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
<p>12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica [RFEPCT] e do sistema Universidade Aberta do Brasil [...], uniformizando a expansão no território nacional;</p>	<p>Territorial (interiorização)</p>	<p>Expansão e interiorização da RFEPCT; UAB</p>
<p>12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;</p>	<p>Socioeconômica (estudantes trabalhadores)</p>	<p>Expansão da oferta no turno noturno; Reuni</p>
<p>12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES [...] na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;</p>	<p>Socioeconômica (estudantes pobres, bolsistas de instituições privadas ou beneficiários do Fies e egressos de escolas públicas), étnico-racial (afrodescendentes e indígenas), povos tradicionais (indígenas) e pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação</p>	<p>Pnaes; Pnaest; Prouni; Fies</p>

**QUADRO 2**

**ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS**

(continuação)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, [...];	Socioeconômica (estudantes que dependem de financiamento público para acessar a educação superior através de IES privadas)	Fies
12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	Socioeconômica (estudantes pobres e/ou egressos de escolas públicas), étnico-racial (afrodescendentes e indígenas), povos tradicionais (indígenas) e pessoas com deficiência, trans-tornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Políticas ou ações afirmativas (Uniafro) e/ou Lei de Cotas
12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;	Pessoas com deficiência, trans-tornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Programa Incluir; Programa Educação Bilíngue
12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;	Étnico-racial e povos tradicionais (populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas)	Prolind; Procampo; Pnaes; Pnaest; PBP
12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	Pessoas com deficiência, trans-tornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)
14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;	Socioeconômica (estudantes que dependem de financiamento público para acessar a educação superior, em nível de pós-graduação, através de IES privadas)	PNPG; Fies

**QUADRO 2**

**ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES ENTRE AS ESTRATÉGIAS DO PNE 2014-2024, AS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS POLÍTICAS, PROGRAMAS OU AÇÕES DE GOVERNO QUE TERIAM OU PODEM TER SERVIDO DE MODELO PARA A FORMULAÇÃO DAS REFERIDAS ESTRATÉGIAS**

(conclusão)

Estratégias do PNE 2014-2024	Dimensões de desigualdade	Políticas, programas ou ações de governo
14.5) implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;	Étnico-racial, territorial (desigualdades regionais) e povos tradicionais (populações do campo e de comunidades indígenas e quilombolas)	PNPG; Pnaes; Pnaest; PBP; Ações Afirmativas e/ou Política de Cotas
14.6) ampliar a oferta de programas de pós-graduação stricto sensu, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;		PNPG; Programa Expansão; Reuni
14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	Pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	PNPG; Programa Incluir; Programa Educação Bilíngue
14.8) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação stricto sensu, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;	Gênero e/ou sexo	PNPG

Fonte: Elaboração própria com base na Lei 13.005 (Brasil, 2014) e em pesquisa documental e bibliográfica (Brasil. MEC, 2005, 2006, 2012, 2014, Haddad, 2008).

Entretanto, apesar de termos um Plano Nacional de Educação com metas ambiciosas em termos de universalização – ou expansão da oferta – e de melhoria da qualidade da educação superior e estratégias que demonstravam compromisso com a diretriz de “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (Brasil, 2014), ocorreu um movimento justamente inverso ao ocorrido com o PNE 2001-2011.

Enquanto a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo, em 2003, criou condições favoráveis ao desenvolvimento de políticas de democratização do

acesso à educação superior, até mesmo para aspectos ou dimensões da desigualdade que não estavam previstos ou bem definidos no PNE 2001-2011, muito pouco tempo após a promulgação do PNE 2014-2024, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o novo grupo político que ascendeu em 2016 deixou de priorizar as políticas sociais e educacionais com o discurso e ações voltadas para o “equilíbrio fiscal”.

Como principal ação neste sentido, o governo de Michel Temer conseguiu aprovar, em dezembro de 2016, a PEC 241 – também chamada de PEC 55 no Senado – estabelecendo o teto de gastos públicos que, na prática, congelou os gastos do governo federal por 20 anos a contar de 2017. Após as eleições de 2018, que instituiu um novo governo, com perfil ainda mais à direita que o do governo Temer, a política do teto de gastos permanecerá asfixiando as políticas e instituições educacionais. Somam-se, contudo, a essa política de restrição fiscal, discursos e ações contrários ao que o PNE 2014-2014 propunha, na contramão dos direitos das minorias sociais. Com isso, os resultados em termos de expansão e interiorização da educação superior pública, bem como de redução das desigualdades de acesso à educação superior, começam a se retrair ou estagnar.

### 3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE A PARCIALMENTE BEM-SUCEDIDA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS

---

A análise de dados que faremos a partir daqui tem por base o Pnad de 2004<sup>24</sup> a 2015. Mesmo assim, tal pesquisa não permitirá todas as comparações que gostaríamos. Uma das limitações, por exemplo, foi a de termos que restringir nossas comparações entre capital (região metropolitana) e interior a apenas oito estados – Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul – pois, nos demais estados, a amostra da Pnad não permite estabelecer tal distinção ou comparação.

A Pnad também não permite compararmos as taxas líquidas de frequência (TLF<sup>25</sup>) entre municípios ou agrupamentos de municípios, aprofundando análises que nos levem a compreender o interior em sua diversidade de situações, em comparação

<sup>24</sup> Para as análises quantitativas com base na Pnad, decidiu-se tomar o ano de 2004 como referência inicial – e não 2003 – porque seria “necessário excluir a área rural da antiga Região Norte, que não era coberta pela pesquisa até 2003” (Hoffmann; Jesus; Almeida, 2018, p. 16). Assim, somente a partir de 2004 a Pnad passou a abranger todo o território nacional, agregando também as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

<sup>25</sup> A TLF será calculada no âmbito deste artigo como o percentual da população de 18 a 24 anos que estava frequentando, em determinado ano, a educação superior. Em outras palavras, esse indicador será obtido pela divisão, no ano determinado, do número de jovens dessa faixa etária que estava frequentando curso de graduação pelo total de jovens dessa mesma faixa etária, multiplicado o resultado dessa divisão por 100 (por cento).

entre suas diferentes porções entre si e entre estas porções e a capital da mesma unidade da Federação. Produzimos um total de três tabelas, que nos permitiram verificar e comparar, para a população de 18 a 24 anos e em relação à educação superior, a evolução entre 2004 e 2015 da(s):

- 1º) chances de acesso – ou taxa líquida de frequência (TLF) – em nível Brasil, regiões e unidades da Federação (Tabela 1);
- 2º) chances e desigualdade de acesso para os quintos de renda domiciliar *per capita*, em nível Brasil e regiões (Tabela 2);
- 3º) chances e desigualdade de acesso para os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º, 2º e 3º quintos) e o quinto de renda mais alta (5º quinto) e por localização na região metropolitana da capital ou no interior da unidade da Federação, somente para os estados do Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do (Tabela 3).

Considerou-se a TLF como o indicador mais adequado para medir e comparar as chances percentuais – chances em 100 – de acesso à educação superior do grupo populacional referenciado por esse indicador, que são os jovens de 18 a 24 anos. Tal comparação levou às medidas de desigualdade adotadas, que definimos como:

- 1º) chances a mais em número de vezes (tipo 1), definida como o crescimento (número de vezes que cresceu) ou, ainda, pela razão entre as chances (TLF) de dois grupos que se pretende comparar em um mesmo momento (ano);
- 2º) chances a mais em 100 (tipo 2), definida pela variação em pontos percentuais (p.p.) das chances de acesso, obtida pela diferença entre as chances (TLF) entre os grupos comparados. Quanto aos grupos comparados, eles serão:
  - 1º) o mesmo grupo só que em momentos diferentes – 2004 e 2015 – como será feito nas tabelas 1, 2 e 3, em que compararemos, respectivamente, a evolução das chances (tipo 1 e tipo 2): a) por localização geográfica (Tabela 1); b) e por quinto de renda domiciliar *per capita* e localização geográfica (Tabela 2).
  - 2º) dois grupos diferentes comparados, primeiramente, em 2004 e, depois, em 2015 (Tabela 3), verificando, em cada momento, a vantagem ou as chances a mais de acesso a cursos de graduação (tipo 1 e tipo 2) do grupo pertencente ao quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta (5º quinto) em relação às do grupo composto pelos quintos de renda mais baixa (1º, 2º e 3º quintos).

Antes das análises propriamente ditas, cabe informar que os conceitos de “chances a mais” e “chances em 100” são utilizados neste artigo com base na

definição feita por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron no Apêndice 1 da obra “Os herdeiros”, para as “chances escolares” (Bourdieu; Passeron, 2018, p. 122). A “chance”, segundo esses autores, é sinônima de “probabilidade”. Não se trata, portanto, do mesmo conceito de chance encontrado nos estudos de “razão de chances” ou, em inglês, “*odds ratio*” (Pontes, 2018).

As análises que seguem procuram replicar, com algumas adaptações ou desenvolvimentos, a mesma lógica em que Bourdieu e Passeron quando descreviam, por exemplo, que:

Um filho de quadro superior tem oitenta vezes mais chances de entrar na universidade do que um filho de operário; suas chances também são o dobro da de um filho de quadro médio. Essas estatísticas permitem distinguir quatro níveis de utilização do ensino superior: as categorias mais desfavorecidas têm hoje apenas chances simbólicas de enviar seus filhos para a faculdade (menos de cinco chances em cem); algumas categorias médias (empregados, artesãos, comerciantes), cuja proporção cresceu nos últimos anos, têm entre dez e quinze chances em cem; observa-se na sequência a duplicação das chances dos quadros médios (quase trinta chances em cem) e uma outra duplicação dos quadros superiores e das profissões liberais, cujas chances aproximam-se de sessenta em cem” (Bourdieu; Passeron, 2018, p. 16-17).

Dessa forma, através da Tabela 1 podemos verificar que em 2004 quase todos os estados do Norte e Nordeste tinham TLF ou chance de acesso a cursos de graduação da população de 18 a 24 anos menor do que 10%, sendo que o único dentre estes estados que fugiu a esta regra foi Tocantins, cuja TLF foi de 10,1%. Além disso, a TLF das regiões Norte e Nordeste foi, respectivamente, 5,6% e 5,8%; bem abaixo, portanto, da média do País, que registrou 10,4%. Enquanto isso, naquele mesmo ano (2004), a situação era oposta nos estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em quase todos os estados dessas regiões a população da mesma faixa etária tinha chances de acesso a cursos de graduação superiores a 10%, sendo que a única exceção era o Mato Grosso, onde as chances de acesso somaram apenas 8,1%. As chances de acesso nas regiões Sudeste (13,0%), Sul (15,3%) e Centro-Oeste (12,2%) foram superiores à do País (10,4%). Para termos a ideia do tamanho da desigualdade observada em 2004, Mato Grosso, com o pior resultado entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tinha maior TLF que todos os estados do Norte e do Nordeste, exceto Tocantins.

Entre 2004 e 2015, as chances de acesso a cursos de graduação das populações de 18 a 24 anos dos estados das regiões Norte e Nordeste – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – cresceram entre 1,7 vezes (Piauí) e 4,4 vezes (Roraima), sendo que essas chances (TLF) cresceram 2,6 vezes na região Norte e 2,3 vezes na região Nordeste. Ou seja, estas regiões, assim como os estados que as compõem, cresceram acima da média do País, que foi de 1,7 vezes. O crescimento da TLF nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste foi, respectivamente, de 1,5 vezes, 1,4 vezes e 1,8 vezes; abaixo, portanto, dos crescimentos observados nas regiões Norte e Nordeste. Considerando

os estados individualmente, o crescimento variou entre 1,2 vezes (Rio de Janeiro e Paraná) e 2,1 vezes (Mato Grosso). Em resumo: as regiões Norte e Nordeste cresceram mais que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e, em geral, os estados das primeiras regiões cresceram mais do que aqueles que integram as últimas.

**TABELA 1**  
**VARIAÇÃO DA TAXA LÍQUIDA DE FREQUÊNCIA (TLF) EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS – BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2004/2015**

(continua)

Unidade territorial	TLF		Variação de 2004 a 2015	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances a mais em 100)
<b>Brasil</b>	<b>10,4%</b>	<b>17,8%</b>	<b>1,7</b>	<b>7,3</b>
<b>Norte</b>	<b>5,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>2,6</b>	<b>8,8</b>
Rondônia	7,8%	15,4%	2,0	7,6
Acre	6,1%	16,0%	2,6	9,9
Amazonas	5,3%	15,7%	2,9	10,3
Roraima	4,6%	20,4%	4,4	15,8
Pará	4,3%	11,4%	2,7	7,2
Amapá	8,0%	17,8%	2,2	9,8
Tocantins	10,1%	20,6%	2,0	10,5
<b>Nordeste</b>	<b>5,8%</b>	<b>13,5%</b>	<b>2,3</b>	<b>7,7</b>
Maranhão	4,8%	10,3%	2,1	5,5
Piauí	6,5%	10,9%	1,7	4,5
Ceará	6,5%	15,6%	2,4	9,1
Rio Grande do Norte	5,6%	15,5%	2,8	9,9
Paraíba	5,7%	18,8%	3,3	13,1
Pernambuco	6,3%	14,4%	2,3	8,1
Alagoas	4,0%	12,9%	3,2	9,0
Sergipe	7,8%	14,5%	1,9	6,7
Bahia	5,6%	11,6%	2,1	6,0
<b>Sudeste</b>	<b>13,0%</b>	<b>19,4%</b>	<b>1,5</b>	<b>6,4</b>
Minas Gerais	10,4%	19,2%	1,8	8,8
Espírito Santo	11,9%	22,0%	1,8	10,1
Rio de Janeiro	14,3%	16,6%	1,2	2,3
São Paulo	13,9%	20,3%	1,5	6,4

**TABELA 1**  
**VARIAÇÃO DA TAXA LÍQUIDA DE FREQUÊNCIA (TLF) EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS – BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2004/2015**

(conclusão)

Unidade territorial	TLF		Variação de 2004 a 2015	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances a mais em 100)
<b>Sul</b>	<b>15,3%</b>	<b>21,8%</b>	<b>1,4</b>	<b>6,5</b>
Paraná	17,0%	21,2%	1,2	4,2
Santa Catarina	14,1%	24,1%	1,7	10,0
Rio Grande do Sul	14,4%	21,0%	1,5	6,6
<b>Centro-Oeste</b>	<b>12,2%</b>	<b>22,3%</b>	<b>1,8</b>	<b>10,0</b>
Mato Grosso do Sul	11,6%	20,4%	1,8	8,8
Mato Grosso	8,1%	16,8%	2,1	8,7
Goiás	12,1%	21,3%	1,8	9,2
Distrito Federal	17,7%	32,1%	1,8	14,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Com os crescimentos observados acima, os resultados para 2015 foram diferentes do ponto de vista da desigualdade de tipo 1 (chances a mais em número de vezes). Isso se verificou tanto no que se refere às desigualdades entre regiões (inter-regionais) quanto entre estados dentro da mesma região (intrarregionais). Em primeiro lugar, podemos destacar que em 2015 nenhum estado das regiões Norte e Nordeste registrou chances de acesso – ou TLF – inferior a 10%. Porém, a desigualdade entre estados dentro do País continuou elevada quando comparamos os estados das regiões Norte e Nordeste com os do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nessas últimas regiões, o estado com menor chance de acesso a cursos de graduação foi o Rio de Janeiro, com TLF de 16,6%. Desta vez, contudo, diferentemente do que ocorreu em 2004, três estados da região Norte – Roraima (20,4%), Amapá (17,8%) e Tocantins (20,6%) – e um do Nordeste – Paraíba (18,8%) – registraram resultados superiores ao Rio de Janeiro (16,6%).

As regiões Norte (14,4%) e Nordeste (13,5%) continuaram abaixo do resultado para o País (17,8%) enquanto Sudeste (19,4%), Sul (21,8%) e Centro-Oeste (22,3%) se mantiveram acima. Entretanto, se as chances de acesso a cursos de graduação (vantagem do tipo 1) na região Sul (15,3%) foram 2,7 vezes maior do que na região Norte (5,6%) em 2004 e, em 2015, a vantagem da região Centro-Oeste (22,3%) em relação ao Nordeste (13,5%) foi 1,7 vezes maior, a desigualdade do tipo 1 reduziu entre as regiões de maior e menor TLF. Houve, portanto, segundo esse primeiro critério, redução das desigualdades inter-regionais entre 2004 e 2015.

Da mesma forma, pode-se dizer que houve redução das desigualdades intrarregionais entre os estados em cada uma das cinco regiões. No Norte, as chances a mais de acesso a cursos de graduação no Tocantins (10,1%) em relação ao Pará (4,3%) foram de 2,3 vezes em 2004, passando a ser 1,8 vezes maior em 2015, quando o estado tocantinense registrou TLF de 20,6% e o Pará, 11,4%. No Nordeste, a vantagem caiu de 2,0 vezes maior entre Sergipe (7,8%) e Alagoas (4,0%) em 2004 para 1,8 vezes em 2015, na comparação entre Paraíba (18,8%) e Maranhão (10,3%). Nas demais regiões as vantagens dos estados de maiores chances de acesso em relação aos com chances menores caíram entre 2004 e 2005: de 1,4 vezes a mais para 1,3 vezes a mais, no Sudeste; de 1,2 vezes para 1,1 vezes, no Sul; e de 2,2 para 1,9, no Centro-Oeste. A redução das desigualdades intrarregionais (tipo 1) não foi tão grande quanto as inter-regionais, mas ocorreu em todas as regiões.

Considerando as chances em 100 (tipo 2), os maiores crescimentos observados entre 2004 e 2015 foram: de 15,8 pontos percentuais (p.p.) em Roraima; 14,4 p.p. em Brasília; e, 13,1 p.p. na Paraíba. Os menores crescimentos ocorreram no Rio de Janeiro (2,3 p.p.), Paraná (4,2 p.p.) e Piauí (4,5 p.p.). Em geral, portanto, os maiores crescimentos se deram no Norte e Nordeste e os menores no Sudeste e no Sul. O Centro-Oeste, contudo, divergiu das análises até aqui realizadas, pois Brasília figurou entre os maiores crescimentos e nenhum estado da região esteve entre os de menor crescimento. Isso se confirma quando tomamos os resultados das regiões. Os crescimentos de TLF foram na seguinte ordem decrescente: Centro-Oeste (10,0 p.p.), Norte (8,8 p.p.), Nordeste (7,7 p.p.), Sul (6,5 p.p.) e Sudeste (6,4 p.p.). Excetuando o Centro-Oeste, portanto, os crescimentos foram maiores nas regiões que em 2004 obtiveram os piores resultados – Norte e Nordeste – enquanto as regiões que tinham os melhores resultados – Sul e Sudeste – cresceram menos.

Por último, quanto à análise da Tabela 1, pode-se dizer que a desigualdade de acesso quanto às chances em 100 (tipo 2) caiu entre as regiões do País, mas cresceu entre os estados de algumas regiões: caiu de 9,7 p.p. em 2004 para 8,8 p.p. em 2015, na comparação entre a região de TLF mais elevada e a região onde esse indicador foi menor – Sul em comparação com Norte, em 2004, e Centro-Oeste em comparação com Nordeste, em 2015.

Entretanto, entre os estados em cada região, as desigualdades do tipo 2 (chances a mais em 100) cresceram durante o período analisado no Norte – de 5,8 p.p. entre Tocantins e Pará cresceu para 9,2 p.p., na comparação entre estes mesmos estados; no Nordeste – de 3,8 p.p. entre Sergipe e Alagoas subiu para 8,5 p.p., entre Paraíba e Maranhão; no Sudeste – de 3,9 p.p. entre Rio de Janeiro e Minas Gerais elevou-se até 5,4 p.p. entre Espírito Santo e Rio de Janeiro; no Sul – de 2,9 p.p. entre Paraná e Santa Catarina para 3,1 p.p. entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e, da mesma forma, no Sul – de 9,6 p.p. entre Distrito Federal e Mato Grosso para 15,3 p.p. entre estas mesmas unidades da Federação.

Confirmando as ambiguidades em termos de evolução das desigualdades, a Tabela 2 mostra que as chances de acesso – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – cresceram para todos os grupos ou quintos de renda domiciliar *per capita*, seja para o País ou para cada grande região geográfica que o compõe. Além disso, cresceram mais para os segmentos mais pobres (1º quinto > 2º quinto > 3º quinto > 4º quinto > 5º quinto) do que para os mais ricos. Diminuiu a vantagem – chances a mais em número de vezes (tipo 1) – entre os mais ricos (5º quinto) e os mais pobres (1º quinto), quando fazemos a comparação entre 2004 e 2015: para o país, a vantagem do 5º quinto para o 1º quinto caiu de 69,6 vezes a mais para 8,0; no Norte, caiu de 93,7 vezes para 6,6 vezes; no Nordeste, de 87,3 para 10,9; no Sudeste, de 48,9 para 7,7; no Sul, de 28,0 para 4,3; e no Centro-Oeste, a vantagem dos mais ricos em relação aos mais pobres caiu de 28,1 vezes a mais em termos de chances de acesso a cursos de graduação da população de 18 a 24 anos para 5,6 vezes a mais. Contudo, apesar da queda na vantagem entre o 5º quinto e o 1º quinto da população de 18 a 24 anos, as chances de acesso dos mais ricos continuaram em patamares muito elevados. A desigualdade, sob este primeiro aspecto, diminuiu, mas continua demasiadamente elevada.

TABELA 2

**EVOLUÇÃO DAS CHANCES E DA DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E REGIÕES – 2004/2015**

(continua)

Unidade Territorial / Quintos de Renda 2004	TLF		Variação das chances de acesso entre 2004 e 2015		Houve redução da desigualdade em relação ao 5º quinto?	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances em 100)		
Brasil	1º quinto	0,5%	5,1%	10,0	4,6	Não
	2º quinto	1,2%	9,6%	8,3	8,4	Sim
	3º quinto	3,7%	14,9%	4,0	11,2	Sim
	4º quinto	12,0%	24,3%	2,0	12,3	Sim
	5º quinto	34,8%	40,6%	1,2	5,8	-
Norte	1º quinto	0,3%	5,9%	20,7	5,6	Não
	2º quinto	0,9%	9,8%	11,1	8,9	Não
	3º quinto	2,0%	16,0%	7,9	14,0	Sim
	4º quinto	11,0%	23,4%	2,1	12,4	Sim
	5º quinto	28,1%	38,9%	1,4	10,8	-

TABELA 2

EVOLUÇÃO DAS CHANCES E DA DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E REGIÕES – 2004/2015

(conclusão)

Unidade Territorial / Quintos de Renda 2004	TLF		Variação das chances de acesso entre 2004 e 2015		Houve redução da desigualdade em relação ao 5º quinto?	
	2004	2015	Tipo 1 (chances a mais)	Tipo 2 (chances em 100)		
Nordeste	1º quinto	0,4%	4,2%	11,7	3,9	Não
	2º quinto	1,1%	8,9%	7,8	7,8	Não
	3º quinto	4,3%	16,6%	3,9	12,3	Sim
	4º quinto	15,5%	30,0%	1,9	14,4	Sim
	5º quinto	34,9%	45,7%	1,3	10,8	-
Sudeste	1º quinto	0,7%	5,2%	10,0	4,6	Não
	2º quinto	1,1%	9,5%	8,3	8,4	Sim
	3º quinto	3,5%	13,3%	4,0	11,2	Sim
	4º quinto	11,4%	23,4%	2,0	12,3	Sim
	5º quinto	34,2%	40,1%	1,2	5,8	-
Sul	1º quinto	1,3%	8,8%	6,8	7,5	Sim
	2º quinto	1,7%	10,4%	6,0	8,7	Sim
	3º quinto	4,2%	15,0%	3,5	10,8	Sim
	4º quinto	12,0%	23,0%	1,9	11,0	Sim
	5º quinto	36,4%	37,7%	1,0	1,3	-
Centro-Oeste	1º quinto	1,4%	7,6%	5,3	6,1	Sim
	2º quinto	1,3%	11,7%	8,9	10,3	Sim
	3º quinto	3,9%	17,4%	4,4	13,4	Sim
	4º quinto	10,9%	23,5%	2,2	12,7	Sim
	5º quinto	39,4%	42,9%	1,1	3,6	-

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Por outro lado, a Tabela 2 nos revela que a desigualdade de tipo 2 – chances a mais em 100 – se comportou diferentemente na comparação entre os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º a 4º quinto) e o quinto de renda mais alta (5º quinto). Os resultados também se diferenciaram quando comparamos em termos

de grandes regiões geográficas. Assim, as chances em 100 de um jovem brasileiro de 18 a 24 anos, pertencente ao 1º quinto de renda *per capita*, cresceram menos do que as de um jovem brasileiro do 5º quinto de renda, aumentando a vantagem de tipo 2 do 5º quinto em relação ao 1º quinto em 1,2 p.p. Mas essa desigualdade (tipo 2), em nível Brasil, diminuiu entre 2004 e 2005 para os demais quintos de menor renda domiciliar *per capita*: 2º quinto (-2,6 p.p.), 3º quinto (-5,4 p.p.) e 4º quinto (-6,5 p.p.). A desigualdade em relação ao quinto de renda mais alta (5º quinto) diminuiu mais a média para os grupos cuja renda era maior. A redução da desigualdade foi maior para o 4º quinto do que para o 2º quinto e assim por diante: 4º quinto > 3º quinto > 2º quinto, em nível Brasil.

A lógica analítica aplicada a cada uma das regiões mostra diferenças: 1. o padrão nacional permaneceu o mesmo apenas para a região Sudeste; 2. a desigualdade aumentou na comparação não só entre o 1º quinto de renda mais baixa, mas também no grupo seguinte (2º quinto) para as regiões Norte e Nordeste; 3. a desigualdade caiu para todos os quintos de renda domiciliar *per capita* mais baixa (1º ao 4º quinto) em relação ao quinto de renda mais alta (5º quinto) nas regiões Sul e Centro-Oeste. Houve, portanto, queda seletiva na desigualdade entre as chances em 100 – ou chances percentuais – de acesso a cursos de graduação dos jovens de 18 a 24 anos, variando entre os grupos de renda comparados e entre as diferentes regiões do país. O aumento da desigualdade ocorreu apenas quando consideramos os mais pobres nas regiões Norte (1º e 2º quintos), Nordeste (1º e 2º quintos) e Sudeste (1º quinto).

Podemos concluir parcial e provisoriamente que – com base nas Tabelas 1 e 2 – as desigualdades de acesso a cursos de graduação variam tanto de acordo com a localização geográfica – de forma inter-regional e intrarregional – quanto com as classes de renda. Resta saber, com base nas possibilidades e limitações que os dados da Pnad nos oferecem, se esse comportamento pode ser confirmado quando introduzimos a comparação entre capital (região metropolitana) e interior dos seguintes estados: Pará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Por meio da Tabela 3, podemos comparar a evolução dos resultados para a TLF nesses estados de 2004 para 2015, considerando capital e interior e fazendo uma única comparação entre os quintos de renda domiciliar *per capita* da população de 18 a 24 anos: como variou a desigualdade ou as chances a mais (tipo 1 e tipo 2) de acesso dos jovens do 5º quinto em relação aos jovens do 1º, 2º e 3º quintos, tomados em conjunto? Houve aumento da desigualdade nesses estados, considerando capital e interior separadamente?

As conclusões preliminares dessa análise quanto a desigualdade de acesso a cursos de graduação – medida em termos de chances ou vezes a mais (tipo 1) – do quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta (5º quinto) em relação ao agrupamento formado pelos quintos de renda mais baixa (1º ao 3º quinto) são:

- 1 na maior parte dos estados, com exceções no Sul e no Sudeste, o acesso a cursos de graduação nas capitais foi maior do que no interior, tanto em 2004 quanto em 2015;
- 2 as desigualdades entre as chances de acesso do grupo de renda mais alta em relação ao agrupamento de renda mais baixa diminuíram bastante entre 2004 para 2015 em todos os estados;
- 3 a desigualdade em 2004 entre o quinto de renda domiciliar *per capita* mais alta e os quintos de renda mais baixa foi maior no interior do que na capital para os estados do Pará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, situação oposta à encontrada no Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, onde as desigualdades entre os grupos de renda comparados já eram maiores nas capitais do que nos interiores, em 2004;
- 4 em 2015, a desigualdade de acesso (tipo 1) foi maior no interior do que na capital em Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, situação inversa à registrada no Pará, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, onde a desigualdade foi maior na capital do que interior.

TABELA 3

DESIGUALDADE DE ACESSO DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS A CURSOS DE GRADUAÇÃO ENTRE OS QUINTOS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA MAIS BAIXA (1º, 2º E 3º QUINTOS) E O QUINTO DE RENDA MAIS ALTA (5º QUINTO) POR LOCALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA CAPITAL OU NO INTERIOR DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO – PARÁ, PERNAMBUCO, BAHIA, MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL - 2004/2015

Unidade Territorial	TLF por quintos (q.) de renda					Vantagem do 5º quinto em relação ao 1º, 2º e 3º quintos.			
	2004		2015			2004		2015	
	1º, 2º e 3º q.	5º q.	1º, 2º e 3º q.	5º q.	5º q.	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2
Pará	Capital	1,4%	40,3%	9,2%	52,0%	28,3	38,9	5,7	42,8
	Interior	0,3%	13,1%	7,2%	24,1%	46,7	12,8	3,3	16,8
Pernambuco	Capital	2,4%	42,2%	11,4%	52,9%	17,4	39,8	4,6	41,5
	Interior	1,1%	27,6%	8,3%	47,8%	24,1	26,4	5,7	39,5
Bahia	Capital	3,6%	43,1%	9,9%	53,3%	12,0	39,5	5,4	43,5
	Interior	0,7%	21,1%	6,2%	35,6%	29,9	20,3	5,8	29,4
Minas Gerais	Capital	2,9%	40,8%	11,1%	45,2%	14,0	37,9	4,1	34,1
	Interior	2,3%	33,3%	9,8%	47,3%	14,3	30,9	4,8	37,6
Rio de Janeiro	Capital	1,8%	35,0%	9,2%	44,8%	19,8	33,2	4,9	35,6
	Interior	1,7%	31,4%	10,0%	38,4%	18,6	29,7	3,8	28,3
São Paulo	Capital	1,8%	33,1%	11,5%	37,9%	18,5	31,3	3,3	26,3
	Interior	2,7%	33,6%	9,3%	36,1%	12,6	30,9	3,9	26,7
Paraná	Capital	2,2%	40,5%	9,3%	39,4%	18,3	38,3	4,2	30,1
	Interior	4,2%	40,8%	14,3%	40,2%	9,6	36,6	2,8	25,9
Rio Grande do Sul	Capital	1,1%	38,5%	8,2%	38,5%	35,1	37,4	4,7	30,2
	Interior	3,2%	34,6%	9,3%	39,3%	10,7	31,3	4,2	30,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015).

Com relação às desigualdades entre os de renda mais alta (5º quinto) e os de renda mais baixa (1º ao 3º quinto) em termos de chances a mais em 100 ou chances percentuais a mais (tipo 2), a análise preliminar revela que:

- 1 a desigualdade entre os grupos de renda em 2004 foi maior na capital do que no interior nos oito estados analisados;
- 2 em 2015, o padrão acima se inverteu apenas para Minas Gerais e São Paulo, onde a desigualdade entre os grupos de renda passou a ser maior no interior do que na capital;
- 3 houve crescimento da desigualdade (tipo 2) entre 2004 e 2015 tanto na capital quanto no interior do Pará, Pernambuco e Bahia;
- 4 observou-se redução da desigualdade tanto na capital quanto no interior de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul;
- 5 em Minas Gerais e no Rio de Janeiro a desigualdade evoluiu de forma dividida e em sentidos opostos, elevando-se no interior de Minas e na capital do Rio e decrescendo na capital de Minas e no interior do Rio.

Ao considerarmos, portanto, a distinção entre capital e interior, a diversidade de situações observadas quanto à desigualdade do tipo 2 é grande quando incluímos o fator renda na comparação. A desigualdade em 2004 foi maior na capital do que no interior, mas pode estar havendo uma tendência de crescimento da desigualdade no interior, com superação da capital, tendo em vista a evolução ocorrida em Minas Gerais e São Paulo. Por outro lado, não se pode dizer que a desigualdade diminuiu ou cresceu no período, quanto a este segundo critério de desigualdade (tipo 2), pois houve redução da desigualdade tanto na capital quanto no interior de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, mas houve também crescimento da desigualdade, tanto na capital quanto no interior do Pará, Pernambuco e Bahia. Para dar o tom da complexidade, o comportamento desse tipo de desigualdade em Minas Gerais e no Rio de Janeiro se dividiu entre capital e interior, ocorrendo em sentidos opostos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS E SOCIOECONÔMICAS CONTINUAM A DESAFIAR-NOS (APESAR DOS AVANÇOS)**

---

A redução das desigualdades de acesso a cursos de graduação, em suas múltiplas dimensões, permanece como um grande desafio, a ser enfrentado durante o próximo decênio. Não podemos esquecer, contudo, de sua complexidade, priorizando apenas uma ou duas dimensões, já que elas incluem aspectos: socioeconômicos; étnico-raciais;

relacionados à condição de gênero e/ou sexo; das pessoas com deficiência, TGD e superdotação/altas habilidades; de pertencimento aos povos tradicionais; ou, ainda, ligados à localização geográfica do domicílio em regiões, estados ou localizações onde o acesso a cursos de graduação é menor por parte de suas populações, incluindo as zonas rurais e os municípios que não são grandes centros urbanos, capitais ou que se situam fora de suas regiões metropolitanas.

Conclusivamente, objetivamos identificar estratégias e instrumentos de superação dessas desigualdades, considerando as experiências desenvolvidas durante o período entre 2003 e 2015 como protótipos ou modelos capazes de oferecer subsídios para o planejamento e execução do futuro PNE, cujas discussões já estão em curso avançado neste momento, às vésperas de uma nova Conferência Nacional de Educação: a Conae 2024.

Apresentamos – inicialmente a título de hipótese – a tese de que, de 2003 a 2015, o País foi governado por um grupo político que priorizou a redução das desigualdades de acesso à educação superior. Suas escolhas em termos de políticas e programas educacionais teriam produzido mudanças qualitativas cruciais no ciclo de expansão de matrículas e crescimento das taxas de acesso iniciado na década de 1990. Essas mudanças e seus resultados teriam demarcado um novo ciclo de expansão-interiorização-democratização.

Acreditamos ter comprovado esta hipótese, através de dados empíricos que demonstraram tanto a mudança na estrutura da oferta de educação superior em nosso país, através de IES públicas e privadas, viabilizando o acesso à educação superior por grupos sociais historicamente excluídos deste nível de ensino, quanto a redução da desigualdade de acesso, pelo menos do ponto de vista do espaço geográfico – desigualdades inter-regionais, intrarregionais (entre unidades da Federação) e entre localização na capital e no interior.

Concluimos, ainda, que essas mudanças foram fruto de ações intencionais dos governos Lula e Dilma – na maior parte durante a atuação do Ministro da Educação Fernando Haddad – seja procurando atender ao diagnóstico, objetivos e metas do PNE 2001-2011, seja com um planejamento executivo próprio, como foi o caso do PDE. Sobre este aspecto, foi possível apreender, pela experiência do passado recente, que tão importante quanto a elaboração de um bom Plano Nacional de Educação será sua implementação, que poderá ser secundada ou não por plano executivo ou plano de governo, como foi o PDE para os governos Lula e Dilma.

Além disso, esta pesquisa tanto comprova a redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas de acesso à educação superior, como mostra que essa redução não foi homogênea, por exemplo, em nível de localização geográfica – grandes regiões, unidades da Federação, capital e interior etc. – principalmente quando acrescentamos a variável socioeconômica da renda domiciliar *per capita*. Além disso, essa redução foi genérica, porém evidente, de acordo com os critérios de desigualdade escolhidos para análise e comparação.

Dessa forma, com base na experiência e nos resultados, bem como nas limitações da pesquisa realizada, pode-se vislumbrar algumas investigações futuras: 1. ampliando as análises quantitativas para outras dimensões de desigualdade; 2. utilizando uma série histórica mais ampla da Pnad, a fim de analisar melhor, comparativamente, os avanços e retrocessos durante os governos que antecederam e sucederam aos governos de Lula e Dilma; 3. tendo por foco a evolução das desigualdades territoriais na distribuição da pós-graduação nas últimas duas décadas, procurando identificar mediações entre estas e o ciclo de expansão-interiorização-democratização da educação superior (2003-2015).

## REFERÊNCIAS

---

- AZEVEDO, A. R. Desigualdade de acesso à educação superior em tempos de crises política, econômica e de saúde: das tendências anteriores às transformações associadas à pandemia de covid-19. *Revista Desigualdade & Diversidade*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p. 88-137, 2022.
- AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: cenários do direito à educação. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 3, n. 4, p. 247-284.
- AZEVEDO, A. R.; VARGAS, H. M. Efeitos de lugar nas desigualdades de acesso à educação superior: o caso do estado do Rio de Janeiro. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 48, n. 2, p. 358-377, maio/ago. 2023.
- BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (Coord.). *A miséria do mundo*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 159-166.
- BOURDIEU, P. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *A reprodução*: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. *Os herdeiros*: os estudantes e a cultura. 2. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023. Convoca, em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação - Conae, edição 2024, a ser realizada na cidade de Brasília, Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 2023. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 73-C de 1999: redação final (Relator: Fernando Coruja). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, v. 68, n. 197, p. 52943, 21 nov. 2008. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D21NOV2008.pdf#page=121>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010*. Brasília, DF, dez. 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/pnpg-2005-2010-pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). *O Plano Nacional de Extensão Universitária*. [S. l.], 1999. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Plano-nacional-de-extensao-universitaria-editado.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). *Política Nacional de Extensão Universitária*. Manaus, 2012. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Evolução do ensino superior: graduação: 1980-1998*. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/evolucao\\_das\\_estatisticas\\_do\\_ensino\\_superior\\_no\\_brasil\\_1980-1998.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/evolucao_das_estatisticas_do_ensino_superior_no_brasil_1980-1998.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da educação superior: microdados*. Brasília, DF, [2023a]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses estatísticas da educação superior: graduação [1999-2018]*. Brasília, DF, [2023b]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatistica-s/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil*. Brasília, DF, [2005]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/expansao/revistaexpansao.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade!:* período de 2003 a 2006. Brasília, DF, [2006]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Análise sobre a expansão das universidades Federais: 2003 a 2012*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2013-pdf/12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *A democratização e expansão da educação superior no país: 2003-2014*. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024: Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento*

socioambiental sustentável. [Brasília, DF, 2023a]. Documento referência. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 1 dez 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.112, de 13 de junho de 2023. Institui grupo de trabalho, de caráter consultivo e propositivo, com a finalidade de realizar a análise dos problemas da educação nacional e elaborar diagnóstico contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para o Plano Nacional de Educação - PNE, decênio 2024-2034. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 2023b. Seção 2, p. 21.

CASEIRO, L. C. Z. *Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2016. (Série PNE em Movimento, 3).

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010.

DOURADO, L. F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 103-118, jan./jun. 2005.

HADDAD, F. *Uma visão sistêmica da educação*. Brasília, DF, [2005]. Publicado no jornal Folha de São Paulo em 25 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo\\_haddad260905.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_haddad260905.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2023.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: Inep, 2008. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).

HOFFMANN, R.; JESUS, J. G.; ALMEIDA, S. S. P. *A distribuição da renda no Brasil conforme a Pnad: 1995-2017*. Rio de Janeiro, 2018. Texto para Discussão nº 45 do IEPE/Casa das Garças. Disponível em: <<https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/08/PNAD9517H-1.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>>. Acesso em: 5 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LEITE, I. S. S. *Democratização da educação superior privada no Brasil: análise das características do ingresso com financiamento público e privado*. 2022. 159

f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

MA, J. F.; CASEIRO, L. C. Z.; MUNDIM, F. C. Qualidade da educação superior: possibilidades para o novo PNE. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 245-305.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? *Revista Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, set./dez. 2020.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DURLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e a visão sistêmica de educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, J. F. et al. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília, DF: Inep, 2008. p. 71-88. (Inep 70 Anos, 2).

PONTES, E. R. J. C. Probabilidade ou chance? *Revista de Saúde Pública de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 131-135, 2018.

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília, DF: Inep, 2008. p. 39-50. (Inep 70 Anos, 2).

RISTOFF, D. Expansão da educação superior: fatos e mitos. In: AZEVEDO, F. (Coord.). *Expansión de la educación superior en América Latina*. Montevideo: Universidad de la Republica, 2020. p. 51-90.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 3, n. 4, p. 199-246.