



MUDANÇAS NO SISTEMA DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Naercio Menezes Filho I

Introdução

Para que o Brasil possa crescer de forma sustentada com justiça social é necessário que tenhamos mais igualdade de oportunidades. As crianças que nascem no Brasil têm que ter as mesmas oportunidades para realizar seus sonhos, independentemente do local de nascimento, cor, sexo e condição social. Apesar de termos avançado bastante nas últimas décadas, continuamos muito distantes dessa realidade. No Brasil a “loteria de vida” ainda tem um papel predominante na vida das pessoas, já que as condições sociais ao nascer determinam em grande parte seu sucesso futuro.

A educação é um dos fatores mais importantes que uma pessoa precisa ter para realizar seus projetos de vida. As pessoas que passam mais tempo na escola, que conseguem concluir o ensino médio e ingressar no ensino superior têm mais saúde, são mais produtivas, obtêm maiores salários e são melhores cidadãos. Mas, o acesso ao ensino superior público no Brasil sempre foi restrito a poucos e bastante

desigual no Brasil. Durante boa parte do século XIX, o Brasil esteve entre os países com os piores indicadores educacionais, com níveis altos de analfabetismo e baixas taxas de conclusão tanto no ensino primário como no secundário.

O acesso à educação só começou a melhorar no Brasil no final dos anos 1980, quando a sociedade brasileira acordou para a importância da educação, implementando uma série de políticas educacionais importantes, como veremos nas seções seguintes. No entanto, se houve grandes avanços no acesso e permanência escolar, o aprendizado dos alunos no ensino básico continua enfrentando desafios. Houve progresso relevante nos anos iniciais do ensino fundamental, mas nos anos finais e no ensino médio as dificuldades ainda são grandes.

O grande avanço em termos de acesso e permanência no ensino fundamental, assim como as políticas direcionadas para o ensino superior, fizeram com que houvesse grande aumento no acesso às faculdades e universidades desde o final dos anos 1990. Isso é importante porque, entre outros fatores, os dados das pesquisas domiciliares mostram que os diferenciais de salários e emprego são bem maiores para os que concluem o ensino superior. Além disso, é essencial termos mulheres, negros e pardos, que geralmente cresceram em famílias em situação de vulnerabilidade, ocupando profissões que requerem ensino superior. Essas pessoas podem servir de referência para outros jovens na mesma situação e mudar cara da elite no Brasil.

Nesse capítulo vamos documentar a evolução histórica da educação no Brasil, ressaltar os avanços obtidos nas últimas décadas no ensino básico e superior e analisar os desafios que ainda persistem. Depois, vamos examinar em mais detalhes os avanços no ensino superior nas universidades públicas, avaliando os impactos das políticas que permitiram aumentar o acesso das minorias nessas universidades sobre a diversidade do corpo docente,

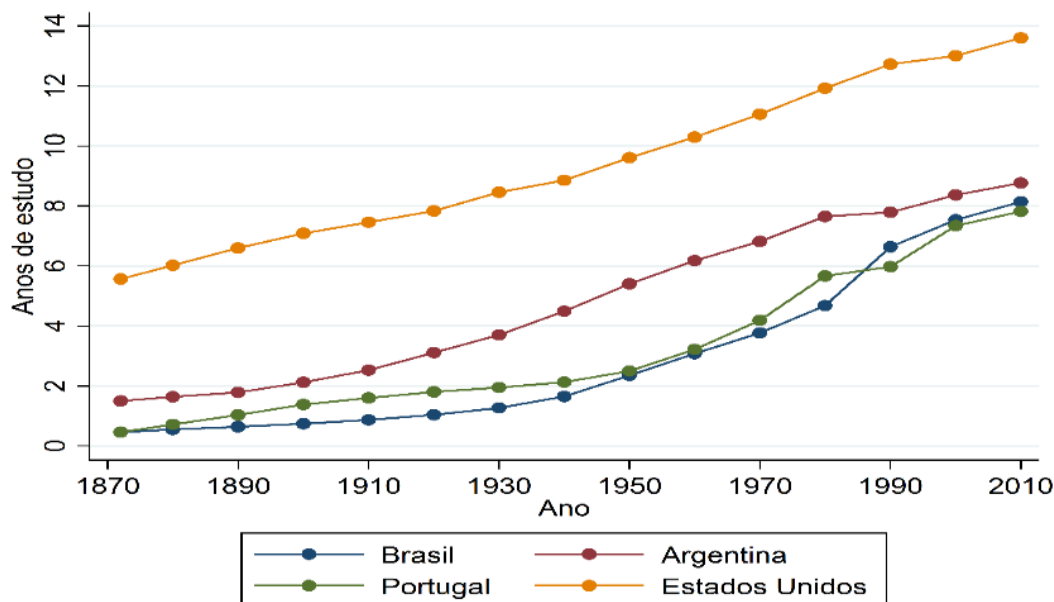
qualidade do ensino e evasão. Concluiremos com propostas para aperfeiçoar o sistema de acesso e permanência no ensino superior público.

Perspectiva Histórica

A Figura 1 compara a evolução da média de anos de estudo para quatro países: Brasil, Argentina, Estados Unidos e Portugal. Percebe-se que a média de anos de estudo no Brasil era muito baixa no final do século XIX (0,7 anos de estudo em 1900) e assim permaneceu durante as três primeiras décadas do século XX. A partir de 1940 a escolaridade do brasileiro começou a aumentar, tornando a curva mais inclinada. Mas, somente na década de 1990 é que a média de anos de estudo do Brasil chega ao nível que foi atingida pelos Estados Unidos no início do século XX, o que explicita o grande atraso educacional do país. Os argentinos tinham escolaridade maior do que a dos brasileiros durante todo o período, sendo que essa diferença só diminuiu a partir dos anos 1990. Interessante notar que a escolaridade dos portugueses acompanhou de perto a dos brasileiros em todo o período.

Diversos fatores podem explicar o atraso educacional brasileiro. De acordo com Colistete (2017), a mentalidade dominante na época era pautada pela necessidade de formar uma elite esclarecida, de tal forma que o foco era no ensino secundário e superior. Assim, o ensino primário era desprestigiado, o que se refletia no baixo nível de gastos por aluno nesta fase (dez vezes menor do que nos Estados Unidos). Assim, as taxas de matrículas no ensino primário sempre foram bastante baixas, assim como as taxas de conclusão em todos os níveis (ver Komatsu, Menezes-Filho, Oliveira e Viotti, 2019)

Figura 1. Média de anos de estudo para países selecionados



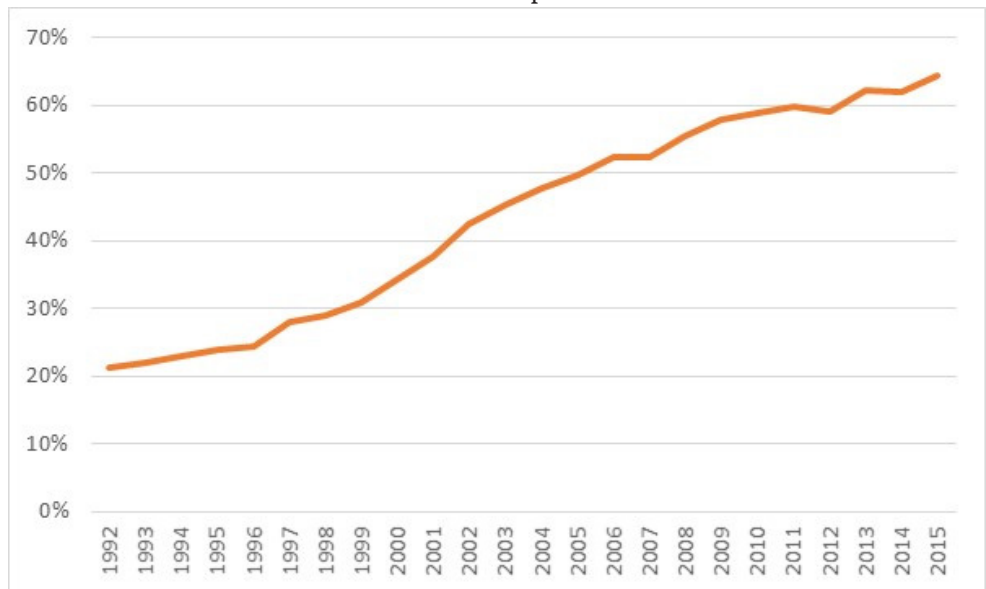
Fonte: Clio-Infra. Elaboração de Komatsu, Menezes-Filho, Oliveira e Viotti (2019).

O acesso à educação no Brasil só começou a melhorar no início dos anos 1990. A figura 2 mostra a evolução da porcentagem de jovens de 22 anos de idade que completou pelo menos o ensino médio entre 1992 e 2015. Podemos notar que em 1992 apenas 20% desses jovens atingia esse nível, ao passo que em 2015 essa parcela atingiu 65%, um progresso bastante rápido. Vários fatores que atuaram em sequência podem explicar esse rápido aumento na escolaridade do jovem brasileiro.

Em primeiro lugar, a constituição de 1988 aumentou o percentual de vinculação de recursos a serem aplicados na educação básica da união de 13% para 18% das receitas líquidas, o que ampliou em 5 pontos percentuais os gastos com educação financiados pelo governo federal. Além disso, a emenda constitucional aprovada em 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A criação do

FUNDEF foi importante porque um sistema educacional descentralizado com vinculação de recursos faz com que haja grande disparidade de recursos aplicados em educação entre municípios, uma vez que as receitas municipais e estaduais variam muito. O FUNDEF foi instituído para amenizar tal problema, fazendo com que o total arrecadado pelos fundos estaduais fossem distribuídos para cada rede municipal e estadual de acordo com o número de alunos no ensino fundamental em cada rede.

Figura 2. Porcentual dos Jovens de 22 anos com pelo menos o Ensino Médio Completo.



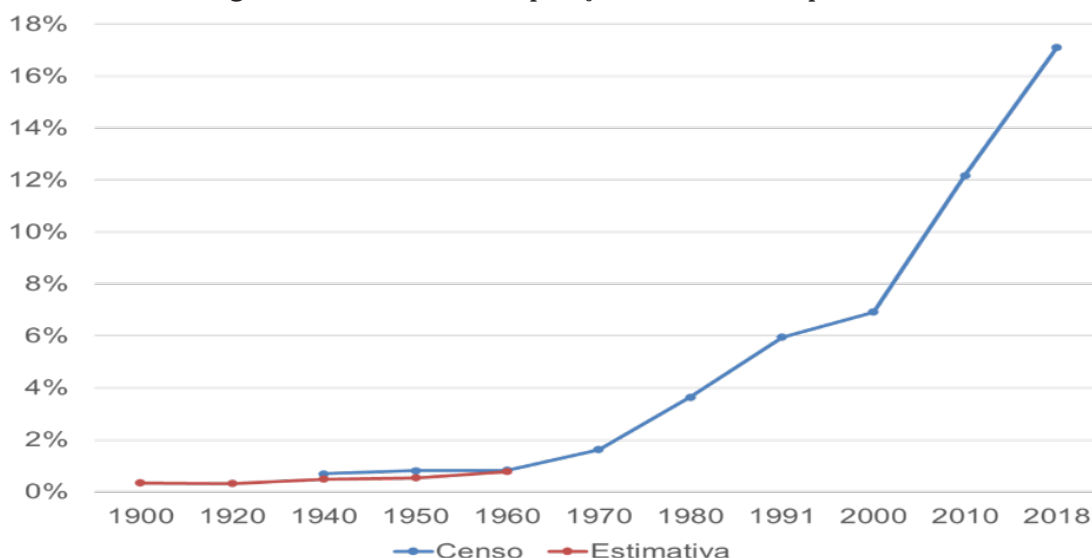
Fonte: PNAD - IBGE

Nove anos após sua criação, o FUNDEF se transforma em FUNDEB. Enquanto a versão original restringia a redistribuição de recursos ao ensino fundamental, a nova versão do fundo cobre toda a educação básica, com valores ponderados para cada um dos três níveis de ensino (infantil, fundamental e médio) e ponderações diferentes para creche, ensino profissional, escolas urbanas e rurais. A contribuição de estados e municípios para o fundo passou a ser de 20% da receita oriunda de seus principais impostos e transferências.

Além disso, a partir da década de 1990 foram instituídos os primeiros programas de progressão continuada para diminuir os altíssimos níveis de repetência que prevaleciam no Brasil, principalmente entre os estudantes negros e os mais pobres. Por fim, o programa bolsa-família ajudou a manter as crianças e jovens na escola, na medida em que é um programa de transferência de renda condicional, ou seja, para que as famílias recebam os recursos, seus filhos têm que se manter na escola. Essas várias políticas contribuíram para aumentar bastante o acesso e permanência das classes menos favorecidas na escola.

Com a ampliação do acesso à educação básica no Brasil para grande parte das classes de renda mais baixas, a demanda pelo ensino superior cresceu bastante. A Figura 3, baseada em Komatsu, Menezes-Filho, Oliveira e Viotti (2019), mostra a porcentagem de pessoas com ensino superior ao longo do tempo. A figura deixa claro que o acesso ao ensino superior sempre foi muito restrito ao longo do século XX no Brasil. Entre 1900 e 1960, a porcentagem de pessoas com ensino superior foi sempre inferior a 1%. Essa porcentagem só começou a aumentar de forma tímida em 1970 e de forma mais consistente a partir de 1980. O grande avanço na conclusão do ensino superior, entretanto, ocorre nos anos 2000, com as mudanças que ocorreram no sistema de ingresso, que serão descritas abaixo.

Figura 3. Porcentual da População com Ensino Superior.



Fonte: Komatsu, Menezes-Filho, Oliveira e Viotti (2019).

Transformações no Sistema de Ingresso para o Ensino Superior¹

Nas últimas duas décadas, o sistema de acesso às universidades públicas passou por mudanças profundas. Primeiro houve a criação do ENEM em 1998, que passou a ser obrigatório para obtenção das bolsas do PROUNI em 2004. Em 2010, o ENEM também se tornou obrigatório para inscrição no SISU (sistema de seleção unificada para o ensino superior). O sistema nacional de cotas, criado em 2012, completou o ciclo de mudanças. Vamos analisar cada uma dessas mudanças separadamente.

ENEM

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi criado em 1998 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

¹ Essa seção é baseada em Vilela, Tachibana & Menezes-Filho (2017).

Educacionais (Inep) com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao final da educação básica. O exame é destinado aos alunos concluintes e aos egressos do ensino médio. Embora a participação seja voluntária, o número de alunos participantes aumentou consideravelmente ao longo dos anos. Desde 2009 o Enem passou a ser composto por quatro provas objetivas, subdivididas em quatro áreas do conhecimento, cada uma com quarenta e cinco questões, e por uma redação.

Desde a sua criação, o ENEM passou a ser paulatinamente utilizado pelas instituições de ensino superior como um dos componentes do seu sistema de ingresso. Até 2008, o exame era utilizado principalmente como complementação da nota do vestibular próprio. Mas, a partir de 2009, ele passou a ser utilizado como mecanismo de seleção para as instituições públicas de ensino por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Adicionalmente, o Enem passou a oferecer a possibilidade de certificação do ensino médio para indivíduos maiores de 18 anos que ainda não terminaram a escolarização básica. Além disso, o exame é exigido para o acesso a programas oferecidos pelo Governo Federal, tais como o Programa Universidade para Todos (Prouni) ou o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

SISU

Para concorrer através do SISU o candidato tem que fazer o ENEM e tirar nota maior do que zero em redação. Algumas instituições requerem notas mínimas para aceitar candidatos, outras dão pesos diferentes para notas nas diversas áreas e outras tem processos de seleção mistos, combinando SISU e vestibular próprio. No momento da inscrição, o candidato pode escolher entre o sistema de ampla concorrência ou de ação afirmativa. Desde 2012, 50% das vagas são reservadas para alunos da escola pública e dentro dessas vagas há cotas para alunos de baixa renda e para os pretos pardos e indígenas, como veremos

abaixo. A inscrição no SISU é gratuita e as notas de corte no sistema de ampla concorrência e no sistema de cotas são bem próximas nos cursos mais concorridos.

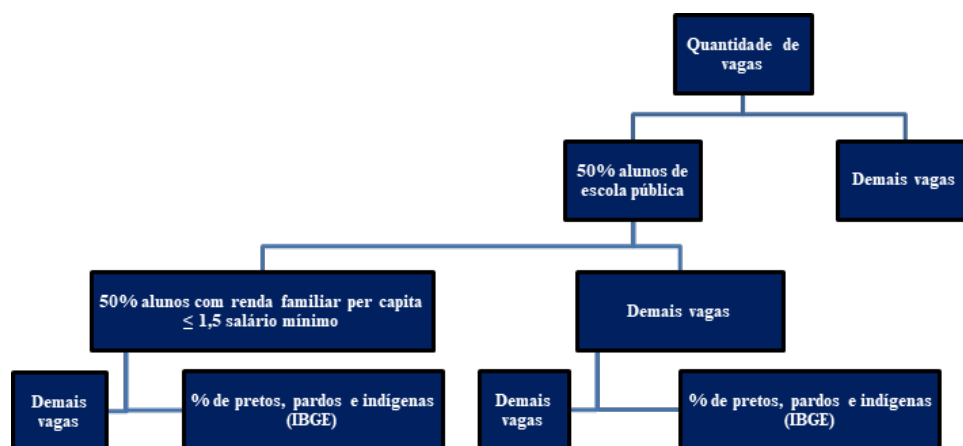
No dia em que as inscrições para o SISU são abertas, todos os alunos podem se matricular nos cursos de sua escolha, escolhendo duas opções em ordem de preferência. No final de cada dia, o aluno tem acesso às notas de corte daquele dia para ingresso nas suas duas opções preferidas e a sua classificação na primeira opção. O aluno pode pesquisar as notas de corte de todos os cursos no sistema e pode mudar suas escolhas ou inverter a ordem de suas opções a qualquer momento. As opções definitivas são as registradas no último dia, quando o sistema fecha. Em seguida, o SISU divulga os classificados em cada carreira, que devem fazer suas matrículas nas instituições de ensino.

Além disso, o aluno pode usar a nota do ENEM para se inscrever no PROUNI. O PROUNI oferece bolsa integral em faculdades privadas para estudantes que comprovem renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio e bolsa parcial (50%) para estudantes com renda familiar per capita de até três salários-mínimos. Podem ser candidatos ao Prouni os estudantes que obtiveram no mínimo 450 pontos na média do ENEM, além de nota na redação maior que zero. As bolsas de estudo são concedidas conforme as notas obtidas pelos estudantes no ENEM. Pesquisas mostram que as notas médias dos alunos aceitos nas faculdades privadas através do Prouni são iguais ou até melhores do que os alunos aceitos através do vestibular tradicional.

Lei de Cotas

A Lei nº 12.711 (Lei de Cotas), sancionada em 29 de Agosto de 2012, determinou a reserva de cinquenta por cento das vagas das instituições federais de ensino superior para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministério da Educação (MEC). A Figura 1 apresenta a distribuição das cotas.

Figura 4. Reserva de vagas de acordo com a Lei de Cotas de 2012.



Fonte: Vilela, Tachibana e Menezes-Filho (2017).

As cotas são divididas em quatro modalidades: estudantes não elegíveis (ou seja, que não estudaram em escola pública), estudantes de escolas públicas, estudantes com renda familiar inferior a um salário-mínimo e meio, e estudantes pretos, pardos ou indígenas. As vagas destinadas às cotas são divididas em dois: (i) metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário-mínimo e meio per capita; e (ii) metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, será reservado um percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas

no estado, de acordo com o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foi definido um intervalo de quatro anos para que as instituições federais de ensino superior se adequassem à Lei, sendo que, obrigatoriamente, 25% da reserva de vagas prevista deveria ser implementada a cada ano.

Efeitos das Transformações no Ensino Superior

As transformações no sistema de ingresso do ensino superior, assim como o grande aumento da permanência dos alunos no ensino básico, fizeram com que a proporção de adultos com ensino superior aumentasse muito no Brasil, tanto entre os brancos como entre os pretos. A tabela 1 abaixo mostra que enquanto 9% dos brancos tinham ensino superior completo em 1992, somente 2% dos pretos chegavam nesse nível. Entre 1992 e 2002 as mudanças foram pequenas. Mas, em 2012 essa porcentagem aumentou para 18% entre os brancos (dobrando com relação a 1992) e 6% entre os pretos (triplicando com relação a 1992). Em 2018, a proporção de adultos com ensino superior aumentou para 24% entre os brancos e 10% entre os pretos. Assim, embora essa proporção ainda seja bem menor do que em outros países com economia e tamanho parecido com o Brasil, houve um progresso substancial com relação ao início da década de 1990. Mas, ainda persistem diferenças bastante grandes entre brancos e pretos com relação à conclusão do ensino superior.

Vários artigos investigam os efeitos da criação do SISU e das cotas sobre sistema de ensino de superior público. Comparando os indivíduos incluídos pelas cotas com os excluídos por elas na Universidade de Brasília, Francis e Tannuri-Pianto (2012) observam que entre os incluídos há uma maior proporção de negros, assim como de indivíduos oriundos de famílias com renda baixa. Além disso, observam que os excluídos pelas cotas acabaram sendo aprovados em outras universidades pagas de boa qualidade, ou seja, houve

ganhos de bem-estar com a política. Velloso (2006) usa os resultados dos aprovados no vestibular da Universidade de Brasília em 2004 para mostrar que mais de um terço dos cotistas se situavam na metade superior da distribuição do índice de rendimento acadêmico em seus respectivos cursos, ao lado dos melhores estudantes aprovados pelo sistema universal.

Tabela 1. Proporção de Pretos e Brancos Com Ensino Superior.

	BRANCOS	PRETOS
1992	9%	2%
2002	11%	3%
2012	18%	6%
2018	24%	10%

Fonte: PNAD-IBGE, elaboração própria

Lara, Tachibana e Menezes-Filho (2017) mostram que as cotas elevam o percentual de participação dos pretos, pardos e indígenas (PPI), dos egressos do ensino pública (EP) e dos mais pobres. A cota geral para egressos da escola pública é a que gera as maiores mudanças nos percentuais de representatividade de cada grupo de minorias. Além disso, os autores mostram que a inclusão de todas as modalidades de cotas diminuí a nota mínima para ingresso (caso contrário as cotas não estariam funcionando), mas não tem impactos significativos sobre a nota média, provocando apenas reduções muito pequenas, em torno de 2%. Isso ocorre porque há elevada participação de alunos cotistas nos décimos mais elevados da distribuição de notas no ENEM em cada Estado, devido ao grande número de alunos egressos das escolas públicas. Assim, mesmo que haja maior participação de alunos não-cotistas no décimo mais elevado da distribuição de notas, ainda há alunos cotistas em número suficiente nesse décimo para preencher todas as vagas a elas destinadas pelo sistema de cotas.

Machado e Szerman (2020) mostram que as instituições que usam o SISU conseguem atrair mais alunos de outros estados e que não há aumento da evasão após o primeiro ano, ou seja, que a eficiência do sistema aumentou. Como o aluno não precisa viajar para fazer o vestibular em outros estados, não precisa fazer vários vestibulares na mesma época, nem pagar diversas taxas, a mobilidade aumentou.

Um outro artigo recente, Mello (2022) traz resultados muito interessantes. Ao analisar o efeito conjunto do SISU e das cotas, o artigo primeiro mostra que as cotas realmente foram capazes de aumentar o acesso das minorias, principalmente nos cursos em que a presença delas era inicialmente menor, como Medicina e Engenharia. Por outro lado, o SISU fez com que os alunos mais ricos de outros estados ocupassem os lugares das minorias nos cursos menos competitivos nas universidades públicas nos Estados mais pobres. O efeito líquido das duas políticas foi um aumento das matrículas dos alunos mais pobres nos cursos de maior prestígio nas universidades públicas e uma diminuição nas matrículas desses alunos nos cursos menos concorridos nos Estados mais pobres.

Além disso, Mello (2022) mostra que o SISU ampliou o efeito das cotas, pois os alunos mais pobres têm que entrar no sistema para ingressar no ensino superior público. E uma vez dentro do sistema, eles têm acesso a todas as informações sobre número de vagas e notas de corte dos cursos em todo o Brasil, podendo almejar uma vaga mais coerente com suas notas e protegendo-se da concorrência com os alunos mais ricos de outros Estados. Ou seja, a beleza do sistema é a interação entre as partes.

Conclusões

A educação não foi prioridade no Brasil desde o descobrimento até o final do século XX. A sociedade brasileira somente acordou para a importância da educação em meados de 1990. Mas, desde então, o sistema educacional brasileiro

sofreu muitas modificações que foram bem-sucedidas em termos de aumentar a escolaridade da população brasileira. Além disso, várias reformas aconteceram no sistema de ingresso do ensino superior público e privado a partir dos anos 2000. Todas essas mudanças aumentaram a proporção de jovens brancos e pretos que concluíram o ensino superior completo no Brasil.

Havia um temor de que as modificações que ocorreram no sistema de ingresso, com o ENEM, PROUNI, SISU e o sistema de cotas, provocariam uma queda na qualidade de ensino nas universidades públicas. Porém, vários estudos e pesquisas mostram que isso não ocorreu. Na verdade, tanto o aprendizado como a evasão são bastante parecidas tanto entre os alunos cotistas e não cotistas. Isso ocorre porque os alunos que vêm de famílias mais vulneráveis tiveram que superar tantas barreiras para entrar na universidade que desenvolveram habilidades socioemocionais, tais como resiliência, persistência e empatia que os fazem ter um ótimo desempenho no ensino superior, superando eventuais deficiências no aprendizado.

Porém, ainda temos diferenças grandes de escolaridade entre alunos brancos e pretos, pobres e ricos. Nosso desafio agora é diminuir ainda mais essas diferenças, dando igualdade de oportunidades para todas as crianças que nascem no Brasil. Além disso, temos que implementar políticas de bolsas de estudo que permitam que os jovens mais pobres possam cursar o ensino superior sem terem que se preocupar com seu sustento. Por fim, temos que melhorar bastante o aprendizado dos alunos no ensino básico, para que eles possam ingressar no ensino superior com mais facilidade e ter desempenho ainda maior na faculdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLISTETE, Renato P. Iniciativas educacionais e mobilização por escolas primárias em São Paulo, 1830-1889. *Revista de História*. Nº 176, 2017, p. 1-33.

FRANCIS, A.; TANNURI-PIANTO, M. Using Brazil's Racial Continuum to Examine the Short-Term Effects of Affirmative Action in Higher Education. *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 47, nº 3, pp. 754-784, 2012.

MACHADO, C; SZERMAN, C. Centralized Admission and the Student-College Match. *IZA Discussion Papers*, 10251, Institute of Labor Economics, 2015.

MACHADO, C.; SZERMAN, C. Centralized Admission and the Student-College Match. *IZA Discussion Papers*, 10251, Institute of Labor Economics, 2016.

MELLO, U. "Affirmative Action, Centralized Admissions and Access of Low-income Students to Higher Education", *American Economic Journal: Economic Policy*, a sair.

VILELA, TACHIBANA & MENEZES-FILHO. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? *Estudos em Avaliação Educacional*. vol. 28, n.69, 2017.

Mello, U. (2022) "Affirmative Action, Centralized Admissions and Access of Low-income Students to Higher Education", *American Economic Journal: Economic Policy*, a sair.