

# Transformações recentes na educação superior brasileira

## *Recent transformation in Brazilian higher education*

Sylvia Gemignani Garcia<sup>a</sup> , Murillo Marschner Alves de Brito<sup>b</sup>   
e Ana Paula Hey<sup>a</sup> 

Nos últimos 25 anos, os sistemas nacionais de educação superior vêm experimentando um processo significativo de expansão e diversificação institucional sobre o qual as ciências sociais vêm se debruçando largamente. Avanços recentes no acesso à educação secundária têm promovido o crescimento da população elegível à educação superior, processo que vem acompanhado de um conjunto relevante de mudanças na organização institucional e na estrutura de oportunidades que tem se apresentado às coortes mais jovens de estudantes que alcançam os níveis educacionais mais avançados. Pesquisas atuais têm documentado as transformações ocorridas no campo da educação superior em inúmeras dimensões. Trata-se de uma literatura diversa, interessada em evidenciar as características das mudanças institucionais nesse sistema em expansão, objeto de intensas lutas sociais.

Entre os processos sociais de maior interesse estão a mudança na definição de padrões de acessibilidade, passando pela implementação de políticas que visam a transformação na estrutura da associação entre origens sociais e destinos educacionais; a investigação da emergência de novos padrões que caracterizam as desigualdades no acesso e na permanência em instituições superiores; os desafios das políticas de financiamento estudantil; a caracterização da relação entre os setores público e privado no processo de expansão do sistema; os termos da diversificação institucional resultante do processo de expansão de vagas e instituições; a forma como desigualdades de classe, raça e gênero se demonstram na medida em que se expandem as oportunidades educacionais nesse nível; as transformações nos currículos e na definição das carreiras; entre outros vários temas cuja investigação permite a elaboração de representações científicas cada vez mais detalhadas sobre os efeitos dessa expansão recente na estrutura de oportunidades educacionais.

---

a Professora doutora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Sociologia na Universidade de São Paulo.

b Professor doutor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Sociologia na Universidade de São Paulo.

Em conjunto, o presente Dossiê aborda dois temas candentes da atualidade da educação superior, cujas inter-relações desafiam a pesquisa nas ciências sociais: as mudanças morfológicas do espaço das instituições universitárias que apontam para redefinições das fronteiras entre público e privado, por um lado, e as transformações na composição do corpo discente das universidades públicas, resultantes da adoção das políticas de reserva de vagas, exploradas especificamente da perspectiva das relações raciais, por outro.

Representa, assim, temáticas que parecem se impor aos estudos pós-graduados da sociologia da educação. De fato, na produção atual sobre o ensino superior no Brasil, destacam-se as análises estruturais do sistema nacional, com ênfase na nova onda de expansão do setor privado, na mercantilização da ciência e na valorização econômica dos certificados escolares, e as pesquisas qualitativas acerca das condições objetivas e subjetivas dos estudantes oriundos de camadas sociais historicamente alijadas do ensino superior, cuja presença, impulsionada pelas políticas afirmativas, transforma a morfologia das universidades públicas, criando novos desafios de diversas ordens para a vida acadêmica.

Desde a elaboração e aprovação da Lei 9394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil — conhecida como LDB/96 — o ensino superior no Brasil vem experimentando um novo ciclo de transformações normativas que deram consequência a significativas mudanças morfológicas em sua forma institucional, em um processo que acentuou a diversificação e a diferenciação do sistema. O historicamente consolidado modelo da universidade fundamentada no tripé ensino, pesquisa e extensão passou a conviver com outros modelos de oferta de educação superior, passando a incluir centros universitários, faculdades e institutos de educação tecnológica. Abriu-se assim espaço para um desenvolvimento significativo do setor privado de educação superior, ocorrido concomitantemente a ciclos subsequentes de retração e expansão dos investimentos públicos no setor. Em períodos mais recentes, a literatura especializada vem documentando a entrada massiva de grandes empresas e conglomerados financiados pelo capital internacional na oferta de educação superior e o crescimento da educação a distância (EaD). Vinte e seis anos depois da promulgação da LDB/96, o sistema conta com aproximadamente três quartos de seu corpo discente com matrícula em instituições privadas, 15% a mais do que se observava em 1996. No entanto trata-se de um sistema que se expandiu significativamente, passando de 1,8 milhões de estudantes em 922 instituições em 1996; a aproximadamente 8,5 milhões de estudantes em 2457 instituições em 2020, o que caracteriza um sistema mais de 4 vezes maior

do ponto de vista de seu corpo discente e 2,6 vezes maior em termos de número de instituições, segundo dados do Censo da Educação Superior.

Mas não há expansão se não há pessoas elegíveis ao ingresso na educação superior. Neste sentido, o processo de universalização do acesso à educação básica ocorrido entre fins dos anos 1990 e meados dos anos 2000 promoveu incrementos significativos na escolarização de coortes mais jovens de brasileiros e brasileiras. Esse processo, aliado à melhoria dos fluxos de progressão de estudantes, fez aumentar a proporção da população que ingressa, permanece e conclui a educação básica. Não se trata de afirmar a inexistência atual de barreiras à conclusão da escolarização básica - em particular no ensino médio -, mas sim de apontar a relevância da ocorrência de um processo anterior, de ampliação da escolaridade básica que suporta o aumento observado no ensino superior. Além disso, tal expansão da educação básica se efetivou sobre uma população jovem nascida no período de maior crescimento demográfico registrado, no qual observaram-se as coortes mais populosas de nascidos vivos na história do país, entre fins dos anos 1970 e fins dos anos 1980. Tratava-se, assim, de uma população cada vez mais numerosa, uma sucessão de coortes que se aproximava cada vez mais da universalização do acesso e que concluía a educação básica em proporções crescentes. O resultado foi um estoque populacional significativo de pessoas elegíveis à entrada na educação superior.

A ampliação dessa base populacional elegível promoveu a expansão observada do sistema como um todo, o que significou o incremento tanto da oferta pública quanto da oferta privada de educação superior. No entanto, mudanças significativas vêm ocorrendo na operação de mecanismos de alocação das pessoas às posições nos cursos e nas instituições, constituindo uma estrutura de oportunidades estratificada. Se, por um lado, há no setor privado autonomia de cada instituição na definição de seus critérios de seleção — ainda que para significativa parcela da população elegível o principal critério de seleção seja a possibilidade de arcar com os custos educacionais —, no setor público, mais competitivo considerando a gratuidade e a qualidade média mais alta, movimentos importantes de transformação nos mecanismos de seleção ocorreram em períodos recentes. A primeira delas foi a instituição do sistema SISU/ENEM que, pensado inicialmente como instrumento de avaliação da qualidade da educação de nível médio, passou, em 2010, a ser adotado como mecanismo centralizado de seleção e distribuição de estudantes entre cursos e universidades públicas federais no país, sendo crescentemente adotado por universidades públicas em geral desde então (e por muitas instituições privadas). Com a adoção desse sistema, foram em larga medida aban-

donados os concursos vestibulares no setor público, realizados até então de forma autônoma por cada instituição, em favor de um sistema centralizado de alocação de estudantes em vagas, o que transformou a estrutura de oportunidades até então vigente. Observou-se também no período, em particular a partir de meados dos anos 2000, a difusão de políticas afirmativas em instituições públicas, institucionizada de maneira definitiva na Lei 12.711/12, conhecida como Lei de Cotas, que estabelece critérios para a definição obrigatória de parâmetros de reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e técnico para pessoas pretas, pardas e indígenas (PPIs), estudantes de escolas públicas e de baixa renda. A adoção de tais políticas não se restringe aos estabelecimentos federais, sendo que, atualmente, parcela relevante das instituições públicas adota políticas afirmativas, a maior parte delas, de reserva de vagas.

Essas mudanças nos mecanismos de seleção nas instituições públicas se deu em um contexto de aumento do investimento público na oferta de vagas e cursos, em um ciclo que se sustentou, principalmente, entre meados dos anos 2000 até 2010 e promoveu transformações importantes na estrutura de oportunidades de acesso a tais instituições, ampliando as possibilidades de ingresso de setores historicamente ausentes do ensino superior público no Brasil. No mesmo período, o investimento público no setor privado também se expandiu, com programas de financiamento estudantil e de desoneração fiscal e tributária de instituições educacionais de nível superior. Tais iniciativas, por sua vez, estão relacionadas ao cumprimento das metas definidas nos PNEs (Planos Nacionais de Educação), de crescimento da taxa bruta de matrículas em nível superior para jovens entre 18 e 24 anos, incremento das taxas de matrícula em instituições públicas e formação, em nível superior, do corpo docente atuante em instituições de educação básica.

O processo de expansão promoveu, assim, impulsos significativos nas chances gerais de ingresso das pessoas no sistema de educação superior. Mas tal incremento não se deu de maneira uniforme sobre todos os estratos da sociedade brasileira. A seletividade do setor privado é mais baixa (ainda que com variações importantes entre instituições e cursos, com um setor de elite bastante marcado), mas o ingresso nesse segmento permanece fortemente condicionado ao nível socioeconômico e às possibilidades de financiamento da progressão educacional de jovens pelas famílias e pelos próprios estudantes, muitas vezes conjugando a formação superior com o ingresso no mercado de trabalho. Para significativa parcela da população elegível, o ingresso via instituições públicas permanece como única opção e, nesse caso, as mudanças nos mecanismos de seleção, com a centralização do sistema de pareamento entre vagas e estudantes e, em particular, a adoção de políticas de reserva

de vagas, promoveram mudanças relevantes nas desigualdades de acesso, iniciando transformações na estrutura de oportunidades de progressão ao nível superior.

Os artigos presentes neste Dossiê documentam alguns dos processos sociais decorrentes do conjunto de transformações descritas nesta introdução. De modo geral, trazem à tona debates candentes sobre a relação entre a expansão pública e a expansão privada e seus efeitos sobre padrões de acesso; a emergência de modelos de políticas de ingresso, de permanência e de gestão da educação superior, e as lutas sociais que foram empreendidas na implementação desses modelos; as transformações nas universidades decorrentes do ingresso de setores sociais historicamente excluídos da educação superior; e as mudanças morfológicas na forma institucional assumida pelo campo. A seguir são descritas de forma introdutória as contribuições aqui reunidas.

Abre o Dossiê o artigo de Ruan de Oliveira Coelho, Pedro Henrique Elgaly da Penha e Bruna Aparecida Milanski, “Novas tendências, mais concentração? Os padrões de distribuição de matrículas no ensino superior brasileiro entre 2010 e 2019”, que aborda os processos contemporâneos de expansão e diversificação do sistema de ensino superior para investigar os sentidos desses desenvolvimentos no caso brasileiro. O tema é situado de modo amplo nas partes iniciais do trabalho, mobilizando parcelas da literatura internacional e nacional em torno da definição e caracterização do processo de diferenciação institucional. É essa contextualização histórica do caso brasileiro que delimita a importância do exame da concentração de matrículas como aspecto relevante para o entendimento da desigualdade educacional no país. A detalhada comparação dos dados de crescimento do volume de matrículas nos diferentes setores, graus acadêmicos, perfis institucionais e modalidades de cursos, entre 2010 e 2019, revela que a diversificação ocorreu correlata à concentração crescente de matrículas, com as variações apontando para a tendência de crescimento da modalidade do ensino a distância, notadamente no setor privado.

O assunto se desdobra no artigo seguinte de Clarissa Tagliari, “Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro”, que também se debruça sobre a distribuição de matrículas, desta feita para deter-se nos segmentos com e sem fins lucrativos do setor privado do sistema, dialogando criticamente com o diagnóstico do isomorfismo do sistema nacional e, especificamente, com o entendimento do papel nele exercido pela regulamentação. A investigação se inicia com a reconstrução histórica do predomínio do setor privado no país, discutindo as interações entre regulamentações, dispositivos financeiros, políticas públicas de subsídios e empréstimos internacionais,

que delimitam a difusão da visão concorrencial de mercado, o predomínio dos grandes conglomerados educacionais privados e a expansão da modalidade de ensino a distância. Em seguida, analisa os efeitos da desregulamentação da EaD por segmento do sistema privado e descreve duas trajetórias opostas quanto ao número de matrículas: de estagnação, decréscimo e decréscimo vertiginoso, no segmento sem fins lucrativos, e de crescimento vertiginoso, desaceleração do crescimento e nova expansão vertiginosa para o segmento com fins lucrativos. Segue-se o detalhamento dessas duas trajetórias, segundo graus acadêmicos, modalidades de ensino, áreas de conhecimento e cursos, aspectos que possibilitam caracterizar um conjunto de diferentes perfis de expansão e de retração ao longo do período considerado.

Desse modo, em conjunto, os dois primeiros artigos oferecem caracterização quantitativa minuciosa dos processos estruturais de expansão do sistema de ensino superior brasileiro, contribuindo para um entendimento mais preciso da interação entre os segmentos público e privado em relação à oferta de matrículas, bem como das clivagens no interior do setor privado.

Com o artigo de Eduardo Henrique Narciso Borges, Adriane Pereira Gouvêa e Maria Ligia de Oliveira Barbosa, “Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras”, o Dossiê volta-se para a questão do acesso e da permanência estudantil. O trabalho inicia-se situando as concepções sociológicas que ampliaram o entendimento estritamente institucional acerca do problema da “evasão” estudantil, incorporando perspectivas relativas à integração social e à afiliação simbólica na consideração das múltiplas dimensões envolvidas nas vivências estudantis, captadas na renomeação do problema como “permanência”. Nesse registro, o trabalho apresenta breve reconstrução histórica das perspectivas de assistência estudantil no país para, em seguida, concentrar-se nas políticas de permanência adotadas por vinte universidades públicas federais, a partir das definições e recomendações gerais do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), de 2007. A análise busca apontar, no conjunto bastante similar de medidas adotadas pelas instituições, os avanços no modo de conceber o problema e os principais dilemas que limitam a eficácia dos programas implementados, agravados pela redução de recursos financeiros que caracteriza a situação atual, ameaçando a continuidade da expansão e da democratização do ensino superior público no país.

A discussão no entorno de questões referentes à permanência estudantil prossegue no artigo “As estratégias de resistência e enfrentamentos: desdobramentos na consolidação dos Coletivos de Estudantes Negros(as) nas universidades brasi-

leiras” de Luana Ribeiro da Trindade que, partindo de uma revisão da literatura sobre relações raciais e educação superior no Brasil, documenta a efetivação de padrões de sociabilidade estabelecidos em universidades públicas por estudantes negros e negras. O trabalho evidencia importantes aspectos subjetivos da vivência negra na educação superior pública no país, que se apresentam como obstáculos à permanência e à conclusão da educação superior por esta população. A autora argumenta em favor da emergência de coletivos negros enquanto estratégia de resistência e solidariedade entre estudantes e como desdobramento das mudanças recentes nos mecanismos de acesso à universidade pública, criando novos padrões de sociabilidade face à insuficiência de suporte institucional à permanência e, portanto, estreitamente entrelaçados com as necessidades de assistência estudantil que caracterizam esse segmento da população universitária.

O tratamento analítico de questões referentes às relações entre raça e educação superior prossegue no artigo “Relações étnico-raciais e o ensino superior em São Paulo: (anti) racismo em pauta”, de autoria de Mariana Martha de Cerqueira Silva. Neste trabalho, que se debruça especificamente sobre as disputas sociais no entorno da efetivação de políticas afirmativas nas universidades públicas do estado de São Paulo, a autora realiza uma revisão do histórico de implementação de políticas afirmativas em universidades públicas brasileiras para buscar localizar a maneira como essas disputas se efetivaram nas instituições públicas paulistas. Tendo como referência empírica um corpus documental que engloba atas institucionais e documentos que normatizaram e regulamentaram a incorporação de políticas afirmativas aos mecanismos de ingresso nas universidades paulistas, evidencia resistências e tensionamentos que caracterizaram tal processo, sinalizando no sentido da crescente centralidade do debate sobre permanência estudantil e adoção de políticas universitárias que a favoreçam, em especial no que diz respeito às populações que se beneficiaram da implementação dessas políticas.

O conjunto desses três artigos reafirma a importância que vem assumindo, recentemente, nos debates acadêmicos e na formulação de políticas públicas, a discussão sobre a permanência estudantil e a transformação institucional necessária à universidade pública de modo a que esta tenha melhores condições de acolher a população com necessidades relacionadas à permanência distintas daquelas historicamente presentes na universidade pública brasileira. Além disso, retratam a intensidade das disputas sociais relativas ao acesso à educação superior pública, bem como a forma que tem assumido a formulação de políticas de permanência e padrões de sociabilidade e segregação no interior das instituições públicas.

Dando continuidade ao enfoque em São Paulo, o artigo de João Gilberto Belvel Fernandes Júnior, “Configurações e transformações do ensino jurídico em cursos de elite no Estado de São Paulo, de 2007 a 2018”, debruça-se sobre seis escolas de Direito consagradas, para analisar as disputas simbólicas que constituem o polo dominante do subcampo jurídico-acadêmico paulista, observando, a partir de dados do período de 2007 a 2018, as dinâmicas que se estabelecem na divisão social do trabalho de dominação no ensino jurídico de graduação. A construção do perfil docente e a análise das grades curriculares de cada instituição permitem ao autor descrever as relações de força que definem a composição interna desse espaço, correlacionando o modo de reprodução e o capital jurídico transmitido aos estudantes, em termos de autonomia e dependência e ortodoxia e heterodoxia. Explorando os processos de cooperação e de competição entre essas escolas de elite, nos quais se entrecruzam dimensões locais e internacionais, o artigo revela como as disputas em curso põem em jogo a autonomia histórica do campo jurídico.

Fecha o Dossiê o artigo “As relações entre o público e o privado em instituições de ciência e tecnologia: uma análise do projeto *IPT Open Experience*”, no qual Lucas Pinheiro Gariani analisa a elaboração e a implementação do *IPT Open Experience*, que se efetiva a partir das mudanças recentes nos ordenamentos jurídicos e nas políticas de ciência, tecnologia e inovação, visando a produção de conhecimento para o desenvolvimento econômico. O autor reconstrói os diferentes períodos da história do consagrado Instituto no entrecruzamento entre a institucionalização da pesquisa em engenharias e as estratégias de desenvolvimento industrial no país. Detendo-se no período atual, o autor situa a iniciativa, apresentada pela instituição como exemplar da inovação no modo de produção de conhecimento científico e tecnológico, no projeto paulista de criação de um Centro Internacional de Tecnologia e Inovação em torno do *campus* da USP na zona oeste da cidade, caracterizando-o pelo enfraquecimento do planejamento estratégico de pesquisa correlato ao fortalecimento da gestão de negócios.

Espera-se que os artigos que compõem este Dossiê contribuam nos debates típicos estabelecidos no campo da Sociologia da Educação no Brasil, sobretudo abrindo possibilidades analíticas que se centrem nas configurações assumidas pelo sistema nos últimos anos. Algumas frentes de investigação parecem merecer ênfases, das quais destacamos dois grandes eixos. O primeiro, relativo ao cuidado com os aspectos estruturais, desde a morfologia do sistema até suas definições em termos de modelos e concepções, mas passando pelo escrutínio de suas marcas relativas à expansão e diversificação e às políticas para o setor, e chegando na distribuição dos diplomas e sua valoração social. O segundo, concernente à imersão

no interior do sistema a partir de suas clivagens estruturais, mas atendo-se aos aspectos de seus sujeitos, tais como a diferenciação de trajetórias universitárias com modalidades distintas de seleção interna, os efeitos sociais das políticas de ampliação do acesso em heterogêneas instituições e carreiras e, ainda, as desigualdades sociais e culturais marcando disparidades de classe, raça, gênero e geográficas, entre outras.

Nessa seara, faz-se mister conjugar estudos quantitativos, que se aproveitem de dados disponíveis e *expertises* de tratamento desses dados, com perspectivas qualitativas, nas quais as relações dos sujeitos com esse mundo social sejam priorizadas.

Do ponto de vista enunciativo, espera-se, ainda, que frentes de trabalhos investigativos que considerem o mercado da educação superior no Brasil, em seus arranjos internos e influências transnacionais, também possam compor a agenda do campo, buscando entender as disputas sociais em torno da educação superior em sua materialidade.

Implicitamente, o Dossiê visou reacender o debate, sempre necessário, do papel do sistema universitário na igualdade de oportunidades, ou diminuição das desigualdades sociais, e na democratização universitária. Fica o convite para que a pesquisa no campo da Sociologia da Educação se fortifique ao acompanhar a dinâmica intensa das mudanças sociais no interior desse espaço complexo da educação superior.