



Educación Superior en Iberoamérica Informe Brasil

Marcelo Knobel
Julio Bertolin

CON EL AUSPICIO DE



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



CENTRO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO

Educação Superior Brasileira na transição pandêmica

Marcelo Knobel¹ e Julio Bertolin²

¹Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brazil.

knobel@unicamp.br

²Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. julio@upf.br

Resumo

O Brasil tem atraído muita atenção como uma forte economia emergente. Com um produto interno bruto de aproximadamente 1,4 trilhões de dólares em 2020, o Brasil é considerado a décima segunda economia do mundo. É também o país mais populoso da América Latina, com aproximadamente 215 milhões de habitantes. Apesar de avanços importantes nas últimas décadas, o Brasil continua sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo. Após ter alcançado cobertura total na educação primária, o desafio presente avançou da dimensão quantitativa para a qualitativa. O cenário da educação pós-secundária também está mudando rapidamente, dependendo de um balanço complicado entre um resquício elitista, o desenvolvimento econômico, regulação e acreditação por um lado, e expansão privada e políticas de democratização, por outro. A educação superior tem um papel fundamental nos enormes desafios que o Brasil enfrenta para assegurar um crescimento econômico sustentável e com justiça social. Todavia, a pandemia tornou a transição para um sistema em expansão com qualidade e equidade ainda mais complexa.

Introdução

O Brasil é uma grande nação, tem aproximadamente 215 milhões de habitantes, possui o 12º maior Produto Interno Bruto (PIB) do mundo e o maior da América Latina com aproximadamente 1,4 trilhões de dólares. No ano de 2017, a economia brasileira superava a de países como Rússia, Canadá, Austrália e Espanha. Em termos de distribuição de renda, entretanto, apesar de alguma melhora nas últimas décadas, o Brasil é o nono pior do mundo conforme o coeficiente Gini (World Bank, 2019). Cerca de 55 milhões de pessoas vivem na pobreza, representando 1/4 da população (IBGE, 2018). Em 2015, o 1% mais rico se apropriou de 28,3% da renda nacional, indicando o país como um dos que tem maior concentração de renda (WID, 2015).

A desigualdade brasileira possui causas históricas como, por exemplo, ter sido o último país do continente americano a abolir a escravidão, em 1888. No campo da educação, o atraso pode ser identificado tanto na universalização há apenas duas décadas do ensino

fundamental, como no surgimento tardio de faculdades – no século XIX – e das primeiras universidades – nos anos 1930s. Não obstante, o Brasil possui, atualmente, o quarto maior sistema de educação superior do mundo, atrás apenas da China, Índia e EUA.

Num contexto de desigualdade socioeconômica extrema, obter o diploma de graduação tem se mostrado um fator importante para viabilizar mobilidade social. No Brasil, a universidade é um forte condicionante de maiores recompensas do trabalho e maior *status* social e profissional. Enquanto, na média, nos países da OCDE, os graduados ganham 1,6 vezes mais de quem possui apenas ensino médio, no Brasil ganham 3 vezes mais (OECD, 2018a). Ter completado um curso de educação superior também aumenta a empregabilidade. A crise econômica que afetou o país na década passada aumentou as taxas de desemprego de 6,9% em 2014 para 12,5% de 2017. Mas para quem tinha diploma de graduação a taxa foi de apenas 6,3% para brancos e 7,4% para negros (IBGE, 2018).

O reconhecimento dessa capacidade social da educação superior e a sua priorização nas políticas educacionais são relativamente recentes. Nos anos 1990, programas que incentivam o acesso começaram a ser desenvolvidos e, especialmente nas duas décadas entre os anos 1995 e 2015, as matrículas avançaram de menos de 2 milhões para aproximadamente 8 milhões (INEP, 2017). Tal crescimento ocorreu preponderantemente por meio de novas vagas em instituições privadas com fins de lucro, implementação de programas de democratização do acesso e ampliação da modalidade à distância (EAD).

Nos últimos tempos, a velocidade da ampliação vem diminuindo. A média da expansão anual no período 2011-2015 foi de 4,6%. Após, tal taxa diminuiu até ser de apenas 0,9% em 2020 (INEP, 2020). E a expansão ocorrida não foi suficiente. A comparação internacional evidencia limites: em 2018, a parcela da população com idade entre 25 e 34 anos que havia concluído um curso no Brasil era de apenas 20%, enquanto no Chile era de 34% e na Coreia do Sul, 70% (OECD, 2019).

Além disso, a simples ampliação dos indicadores de atendimento não garante que o sistema tenha qualidade e proporcionando oportunidades equitativas para jovens de todos os grupos sociais. Ao contrário, no caso brasileiro o fato da expansão ter ocorrido preponderantemente na rede privada e, mais recentemente, por meio da modalidade EAD se configura como um problema. Apesar das políticas de democratização, a maioria dos jovens de meios não privilegiados não ingressam na educação superior e, quando o fazem, muitas vezes acessam instituições, cursos e modalidades com menor qualidade e com pouco prestígio. No ano de 2014, por exemplo, apenas 5% dos filhos de pais sem instrução brasileiros conseguiam concluir um curso de graduação. Já, entre os filhos de pais com educação superior, 70% alcançavam um diploma superior (IBGE, 2017).

Nos últimos cinco anos, além da mudança no governo federal que provocou instabilidade no Ministério da Educação (MEC) - foram empossados 4 ministros em menos de 3 anos -, o surgimento da pandemia da Covid-19 tornou ainda mais complexos os desafios da educação superior brasileira. Relatos indicam, por exemplo, um aumento significativo da evasão e da dificuldade de estudantes de menor nível socioeconômico de acompanharem aulas remotas por falta de dispositivos e de acesso à internet. Mais recentemente, os retornos as aulas presenciais têm evidenciado problemas de ordem emocional em muitos estudantes.

O desafio de expandir com qualidade e equidade assumiu nova dimensão. O texto a seguir, busca contextualizar, analisar e refletir sobre a educação superior brasileira considerando os impactos da pandemia num sistema em transição.

Visão geral

O desenvolvimento da educação no Brasil tem característica de ser significativamente tardia em todos os níveis. Na educação básica, nos anos 1950, aproximadamente sete de cada dez crianças de 7 a 14 anos não estavam na escola. Trinta anos depois, a taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais anos era de 25%. No âmbito da educação superior, além das instituições serem relativamente jovens, as taxas de atendimento, até há pouco tempo, eram inferiores às de vários países da América do Sul.

Tradicionalmente, as instituições acadêmicas eram organizadas de acordo com a tradição europeia, com experiências incipientes de cursos de graduação tipo “college” (no sentido norte-americano) e sem um segmento significativo de educação vocacional pós-secundária. No ano de 1968 uma reforma educacional trouxe diversos elementos da educação superior norte-americana, incluindo os programas regulares de mestrado e doutorado, o sistema de créditos, a mudança de cadeiras por departamentos acadêmicos, e reforçando a figura do reitor da Universidade.

Apesar de ter sido realizada durante uma ditadura militar, a reforma foi seguida pela criação ou expansão de diversas agências de suporte à pesquisa, tanto no âmbito federal quanto estadual, que provêm recursos adicionais para acadêmicos e pesquisadores. Dentre essas agências, podem-se destacar duas do ministério da Ciência e Tecnologia: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a agência Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). No âmbito do Ministério da Educação a agência Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), além de prover bolsas de estudos de pós-graduação, realiza a avaliação dos cursos *stricto sensu* do país. Alguns estados, como o caso de São Paulo, possuem suas próprias agências de fomento que atuam de maneira decisiva para o desenvolvimento da ciência e inovação.

Atualmente o Brasil tem um sistema educacional pós-secundário bastante peculiar, com um número relativamente pequeno de universidades de pesquisa públicas (federais, estaduais e até municipais), que são completamente gratuitas para os estudantes. Existe um número grande de instituições privadas, que podem ser com fins lucrativos (mercantis) ou sem fins de lucro (filantrópicas ou confessionais/religiosas). Quase dois terços das instituições privadas são com fins de lucro, muitas delas com qualidade questionável. Há ainda um pequeno, mas crescente, segmento de educação pós-secundária vocacional e técnica, que atualmente responde por aproximadamente 10% das matrículas em educação superior no país.

Na prática, apesar da influência norte americana, atualmente as instituições de educação superior estão organizadas de acordo com a antiga tradição europeia. Os estudantes de graduação escolhem as suas carreiras antes de realizar os exames de ingresso (o temido vestibular ou ENEM). Em 2020 havia, em média, 10,2 candidatos para cada vaga nas instituições públicas enquanto esse número é de 1,5 candidato/vaga nas instituições privadas (INEP, 2020). Uma vez aceitos para o curso específico, é extremamente difícil mudar de carreira, a menos que o estudante reinicie todo o processo, desde o ingresso¹.

O Brasil possui algumas das maiores bases de dados do mundo com informações sobre a educação superior. O Censo da Educação Superior, organizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ligado ao MEC², é um levantamento com dados com informações sobre as Instituições de Educação Superior (IES), os cursos de graduação, e sobre os estudantes, professores e funcionários vinculados às instituições e cursos. Os resultados também são usados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), para o cálculo de indicadores. Os dados permitem, por meio do seguimento de informações de diferentes edições, a análise da trajetória dos estudantes a partir do ingresso em determinado curso de graduação e, conseqüentemente, indicadores de acompanhamento na educação superior. No âmbito da educação superior da pós-graduação os dados são coletados pela CAPES.

Esse quadro geral é resultado tanto da história e tradição como de mudanças e políticas públicas mais recentes. A seguir, são apresentados alguns dos principais programas de expansão e busca por mais qualidade e equidade das últimas duas décadas,

¹ Há algumas experiências inovadoras com currículos mais gerais, que permitem maior interdisciplinaridade, mais mobilidade e uma escolha profissional mais madura por parte dos estudantes. Convém destacar os bacharelados interdisciplinares (bons exemplos são os da Universidade Federal do ABC, Universidade Federal da Bahia, e da recente Universidade Federal do Sul da Bahia), e o Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

² Diversas pesquisas utilizam esses dados para fazer análises de tendências, e poder compreender de uma maneira mais aprofundada o setor. Infelizmente, as instabilidades políticas têm colocado em risco até base de dados.

implementados tanto para a rede pública como para a privada do sistema de educação superior brasileiro.

Políticas e programas

Ainda no século passado, a Constituição brasileira, em 1988, e a LDB, em 1996, definiram a educação - inclusive a educação superior - como um direito dos cidadãos buscando garantir a qualidade por meio de processos de avaliação e a igualdade de condições em termos de acesso e permanência. Em 2014, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005) estabeleceu como meta até o ano de 2024 elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33%, com qualidade, e garantindo que pelo menos 40% das matrículas estejam no setor público.

Diante de tal marco legal, um conjunto de políticas e programas com vistas a melhoria das taxas de atendimento, de avaliação da qualidade e ampliação das oportunidades de acesso e permanência foram criados e implementados por diferentes governos. Muitos desses projetos se tornaram políticas de Estado, outros se caracterizaram mais como políticas de governos, devido a brevidade ou mudanças contínuas. Dentro do primeiro grupo – políticas de Estado – estão a liberação da oferta para instituições privadas com fins de lucro e da modalidade a distância, a criação de sistemas de avaliação, sistema de seleção unificada (SISu) e programas de democratização como ações afirmativas (Prouni e Lei de cotas). No segundo grupo, estão a expansão da rede federal pública (Reuni, Universidade Aberta-UAB e Institutos Federais Educação, Ciência e Tecnologia- IFETs), a assistência estudantil no âmbito das IES públicas federais (PNAES), o financiamento estudantil no âmbito privado (FIES) e o programa de mobilidade internacional “Ciência sem Fronteiras”.

As políticas de Estado impactaram o sistema como um todo, de forma a moldar o desenho atual da educação superior brasileira tanto em termos de indicadores e desempenho como de aspectos estruturais, de desafios e de perspectivas.

Do ponto de vista do objetivo da expansão do acesso, não há dúvida que o **credenciamento de instituições privadas com fins de lucro** logrou êxito. A ampliação das taxas de atendimento e aumento da quantidade de matrículas das últimas duas décadas estão relacionados a ampliação da participação das instituições privadas no universo das matrículas - que cresceu de 58%, em 1995, para 75%, em 2018 (INEP, 2022). No período 2000-2020, o número de matrículas (que passou de menos de 3 milhões para mais de 8,6 milhões) e a taxa de atendimento líquida (que passou de 7% para 24%) praticamente triplicaram. Sobre aspectos de qualidade e equidade do sistema, todavia, não se pode fazer avaliação semelhante. As diferenças qualitativas entre as instituições de educação superior públicas e privadas são visíveis no Brasil. As instituições públicas que investem mais em pesquisa e possuem quadro docente com maior qualificação e dedicação, foram proporcionalmente perdendo espaço. Por outro lado, a maior parte

das instituições privadas investem pouco em pesquisa e priorizam cursos noturnos. Não resta dúvida que a alternativa de expandir pela via privada impactou negativamente a qualidade. É interessante notar também que tem ocorrido uma concentração das instituições em grandes grupos privados (conglomerados mercantis), que podem representar um risco ainda maior ao sistema (Carvalhaes *et al.*, 2022).

Talvez como forma de controle da expansão privada mercantil, mas também por força de lei, em meados dos anos 1990s ocorreu a implementação da **avaliação em larga escala** da graduação por meio de dois diferentes instrumentos empregados pelo INEP: exame aplicado aos concluintes dos cursos de graduação (Exame Nacional de Cursos ou Provão) e visita *in loco* de comissões de especialistas. Em 2004, com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes - (Lei n. 10.861) algumas mudanças foram introduzidas, tais como a autoavaliação das instituições e a ampliação da avaliação externa para o nível institucional. Dentre os principais objetivos do Sinaes estão a melhoria da qualidade, a orientação da expansão da oferta de vagas e a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições. Não obstante, um relatório recente publicado pela OCDE, questionou a eficácia dos sistemas existentes para monitorar a qualidade dos cursos e instituições de graduação e a capacidade do poder público de agir de forma decisiva para proteger os alunos da má qualidade do ensino (OECD, 2018b).

Em nível de pós-graduação, por outro lado, a avaliação aponta na direção de uma melhoria na área de pesquisa, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. A expansão da pesquisa realizado no Brasil é evidente ao verificar o número de artigos publicados nas revistas indexadas pelo *Institute of Scientific Information* (Web of Science), que cresceu 30% entre 2013 e 2018 (o dobro da média global de 15%). Somente em 2018, pesquisadores brasileiros publicaram mais de 50.000 artigos indexados na Web of Science. Nesse período (2013-2018) o Brasil ficou em 13º lugar no mundo em termos de produção de trabalhos de pesquisa, logo atrás da Índia (10º) e Coréia do Sul (12º), e à frente da Rússia (15º) e África do Sul (21º) (WSG, 2019). Esses números são notáveis, considerando que o país só aplica 1,26% de seu PIB em ciência e tecnologia, bem inferior à média mundial de 1,79% (Unesco 2021). Contrariando a tendência global, de 2014 para 2018, o país investiu porcentagem menor; 1,27% naquele ano. A América Latina como um todo seguiu tendência de redução nos investimentos em ciência. O continente foi de 0,73% para 0,66% (2021) (Unesco, 2021). Os principais sucessos do Brasil, em campos variados como os biocombustíveis, agricultura e aviação, podem ser atribuídos ao investimento contínuo de longo prazo em universidades públicas de pesquisa, educação em nível de pós-graduação e institutos de pesquisa. Infelizmente esses números tendem a cair ainda mais, pois há uma política clara atualmente no Brasil de redução do orçamento para a CT&I e para as universidades e institutos de pesquisa federais.

No âmbito da graduação, no início dos anos 2000, apesar da expansão mercantil e dos processos avaliativos, o cenário ainda era de grande desigualdade educacional: a taxa líquida de matrícula no ensino superior brasileiro era de apenas 7,4% (IPEA, 2014) e apenas 4% dos estudantes do ensino superior no país pertenciam aos 40% mais pobres da população brasileira (World Bank, 2017). Diante de tal realidade, políticas de democratização de acesso e ações afirmativas como Prouni e Lei de Cotas, voltadas para a ampliação do direito à educação superior a grupos sociais historicamente excluídos e de menor nível socioeconômico, foram implementadas.

O Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, oferece bolsas integrais e parciais de 50% para estudantes de cursos de graduação oferecidos por instituições privadas que aderem ao programa. Destina-se a estudantes com baixa renda (renda familiar bruta mensal per capita de até 3 salários-mínimos) que cursaram o ensino médio em escolas públicas ou em escolas particulares como bolsistas³, reservando vagas para pessoas com deficiência, indígenas, negros e pardos. As bolsas integrais são restritas aos candidatos com renda familiar bruta mensal per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo. Em 2005, primeiro ano de implantação do Prouni, foram concedidas cerca de 95 mil bolsas. Esse número apresentou tendência de crescimento até que em 2018 foram concedidas 244 mil bolsas. Em 2020, houve redução do número de concessões para 166 mil. Em média, desde a sua criação até 2020, do total de bolsas concedidas, 70% foram integrais e 30% parciais. Até 2020, aproximadamente 2,8 milhões de estudantes ingressaram na educação superior brasileira por meio do Prouni (MEC, 2020). Os impactos do Prouni podem ser analisados pela ampliação da representatividade do programa no nível do sistema. Em 2019, por exemplo, havia 1,8 milhão de alunos matriculados com bolsa do Prouni, representando 21% de todas as matrículas da educação superior brasileira (Fioreze, 2022). Não há dúvidas que o Prouni tem contribuído para democratizar o setor privado brasileiro: até 2011, em média, metade dos que ingressavam no programa eram brancos e, a partir de 2013 esse grupo já representa aproximadamente 40%. Com os autodeclarados pardos, ocorreu uma tendência inversa, passando de 35% em 2005 para quase 47% em 2020 (MEC, 2020).

Dentre os desafios do Prouni, destacam-se a ociosidade das bolsas oferecidas - em 2018 a ociosidade foi de aproximadamente 10% nas bolsas integrais e 65% nas bolsas parciais (Abmes, 2019), a qualidade dos cursos que ofertam bolsas, e a falta de reconhecimento de direito dos bolsistas – visto que casos de preconceito socioeconômico e racial sofrido por esses alunos não são raros (Fioreze, 2022). Além disso, no período 2009-2017, o aumento da parcela de egressos com nível socioeconômico mais baixo foi mais expressivo em cursos de menor prestígio e em profissões com expectativa de remuneração futura menor. No curso de Serviço Social, geralmente pouco procurado, o percentual de egressos com mães com pouca escolaridade (até a 5ª série) passou de

³ Projeto de lei atualmente em tramitação no congresso prevê a possibilidade de alunos egressos de escolas privadas do ensino médio a aderirem ao Prouni.

27% para 51% nas instituições privadas. Enquanto isso, no curso de Medicina, o curso mais elitizado do Brasil, esse percentual permaneceu em 3% (McCowan & Bertolin, 2020).

No âmbito das instituições públicas, no ano de 2012 foi criada a **Lei de Cotas** (n. 12.711), que consiste na reserva de 50% das vagas de todos os cursos de graduação e turnos para candidatos que tenham concluído o ensino médio em escolas públicas. Metade dessas vagas são reservadas para candidatos com renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e a outra metade para estudantes com renda familiar acima desse valor. Além disso, na distribuição das cotas dentro de cada um desses dois grupos, as vagas são reservadas para autodeclarados negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência conforme a proporção da população de cada estado. A implementação da lei foi gradual e progressiva, de modo que as instituições tiveram até 2016 para atingir 50% das vagas para cotistas. A legislação também estabelece que a política deve ser revisada em dez anos, portanto isso deve ocorrer agora em 2022, o que tem gerado uma ampla discussão nacional sobre o assunto e incentivado mais pesquisas na área.

Em 2012, quando a Lei de Cotas foi aprovada, 15,02% dos estudantes dessas instituições se declararam pardos, 5,93% negros e 0,22% indígenas. Oito anos depois, em 2020, 36,19% se declararam pardos, 10,68% negros e 0,77% indígenas. A análise do perfil dos alunos que concluem cursos de graduação em instituições públicas federais também permite inferir impactos da política de cotas. Entre 2009 e 2017 houve um aumento na proporção de egressos com piores condições socioeconômicas nas instituições públicas federais. Por exemplo, o percentual de egressos com mães que estudaram apenas até a 5ª série aumentou de 16% para 19% e a proporção de egressos com renda familiar de até 3 salários-mínimos aumentou de 31% para 39% no período (McCowan & Bertolin, 2020). Assim, os resultados da ampliação da equidade nas instituições federais em decorrência da Lei de Cotas são evidentes.

No que diz respeito ao desempenho acadêmico, diversos estudos (Ferreira *et al.*, 2020) refutaram o argumento, recorrentemente utilizado no momento da aprovação da lei, de que as cotas prejudicariam o alto desempenho das IES federais devido a uma *performance* supostamente inferior de seus beneficiários. Os dados têm mostrado que não há diferença estatisticamente significativa entre o desempenho de cotistas e não cotistas.

Dentre o desafio da Lei de Cotas pode-se destacar a falta de reconhecimento de direito dos cotistas – existem vários relatos de preconceito e discriminação contra estudantes cotistas, tanto por outros estudantes quanto por professores (Ribeiro *et al.*, 2019), o combate à evasão, visto que a permanência dos cotistas dificulta quando falta articulação entre a política de cotas e a assistência estudantil, e de ampliação da equidade (Fioreze, 2022). Um estudo recente constatou que no período 2009-2017 o

aumento do número de alunos de baixa renda nas federais foi mais expressivo nas carreiras de menor prestígio e que geram menor remuneração (McCowan & Bertolin, 2020).

Mais recentemente, a **educação à distância** (que possui sua base legal na LDB de 1996) se expandiu de forma a se constituir numa estratégia de massificação. Em 2005, menos de 2% das matrículas das instituições privadas eram em cursos à distância; pouco mais de dez anos depois, em 2018, tal modalidade representava 30% dessas matrículas. Atualmente, as instituições privadas possuem mais de 90% dos estudantes de EAD do sistema. Entre 2015 e 2018, o ingresso de alunos dobrou na modalidade a distância, passando de menos de 700 mil para aproximadamente 1,4 milhão, enquanto no ensino presencial tal número regrediu de 2,2 milhões para 2,1 milhões. Em 2018, o volume de vagas oferecidas nessa modalidade superou, pela primeira vez, o número registrado em cursos presenciais – 7,2 milhões ante 6,4 milhões (INEP, 2022). Vale destacar que tais dados são pré-pandemia e que, muito provavelmente, brevemente serão ainda mais contundentes pelo ensino remoto imposto pelo isolamento social.

Não obstante o reconhecimento de que a EAD pode ser importante para a ampliação do acesso em locais distantes num país com dimensão continental como o Brasil, existem evidências da existência de problemas em termos de qualidade e equidade. Estudo recente com amostra dos cursos com maior quantidade de concluintes no ciclo 2015-2016-2017 do Enade, demonstrou que estudantes que frequentaram cursos presenciais obtêm desempenho significativamente superior aos concluintes de cursos de EAD (Bertolin *et al.*, 2021). Além disso, ao se considerar que o perfil dos estudantes da modalidade EAD é de menor nível socioeconômico, completa-se um quadro de reprodução da desigualdade social presente no bojo do processo de expansão privada da modalidade a distância. Na média, estudantes da modalidade EAD frequentaram mais escola pública no ensino médio, fazem cursos com menor percepção de *status* pela sociedade (ex.: licenciaturas) e pagam mensalidades menores. A mensalidade média de um curso de bacharelado a distância é quase 1/3 do valor de um presencial (Semesp, 2019).

Em geral, a expansão da modalidade EAD, em conjunto com a expansão da rede privada, sistema de avaliação Sinaes e ações afirmativas Prouni e Lei de cotas, consubstanciaram um conjunto de políticas de educação superior que impactaram de forma decisiva para massificar e, relativamente, democratizar o sistema. Todavia, os resultados alcançados, como demonstram os indicadores e estudos dos últimos anos, são insuficientes. A educação superior brasileira, avançou no acesso, mas não o suficiente (ainda está atrás de diversos países em desenvolvimento em taxas de atendimento), avançou na equidade, mas não o suficiente (as instituições, cursos e modalidade de maior prestígio ainda são mais acessados por estudantes de maior nível socioeconômico) e os pilares da

expansão estarem sustentados nas instituições privadas e na EAD comprometem também o aspecto da qualidade.

São necessários mais estudos para se ter uma compreensão maior destas questões, que possam aprofundar a análise sobre os dados, incluindo também a importante questão da evasão e empregabilidade dos estudantes formados. Para complexificar o cenário, as incertezas geradas pela falta de políticas do atual governo, os ataques à ciência e educação pública, bem como a pandemia da Covid-19 agravou ainda mais tal contexto de desafios, com possíveis retrocessos em diversos setores. A seguir, discutiremos os impactos já perceptíveis da pandemia na educação superior.

Os impactos da pandemia

A pandemia da Covid-19 - que teve seu vírus identificado pela primeira vez em seres humanos em dezembro de 2019 e que até junho de 2022 tinha matado mais de 6 milhões de pessoas em todo o mundo - gerou desafios sem precedentes. Os danos à vida humana e às organizações causados pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) não têm análogo recente, e os seus reflexos ainda deverão ser sentidos por muito tempo. As instituições de educação superior brasileiras, como em diversos outros países, foram significativamente impactadas na sua rotina e estrutura, cancelaram atividades presenciais e transformaram diversas operações de ensino, pesquisa e extensão para o modo remoto.

Se por um lado a pandemia pode ter criado oportunidades para mudanças na forma de ensinar e de aproveitar as tecnologias, por outro lado, o cenário desencadeado pela Covid-19 tornou os desafios de democratização e qualidade mais complexos. Poucos discordam que o cancelamento das aulas presenciais gerou reveses tanto em termos de permanência como de aprendizado. Tais consequências estão relacionadas com múltiplos fatores, desde conexões limitadas à internet e falta de formação para o ensino remoto até a queda de renda das famílias. Até o momento, no entanto, nenhum estudo de larga escala documentou rigorosamente os impactos educacionais da pandemia nas instituições acadêmicas brasileiras. Todavia, são muitos os relatos de experiências de desafios enfrentados por estudantes, professores e instituições que, de forma geral, contribuem para lançar luz sobre a traumática experiência da pandemia - que ainda continua.

No dia 12 de março de 2020, por exemplo, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) tomou uma decisão drástica para enfrentar a disseminação do novo coronavírus: a suspensão de atividades presenciais não essenciais. Naquele momento, a Unicamp foi a primeira universidade a tomar tal decisão. Diversas instituições – e governos – logo seguiram o mesmo caminho, pois a pandemia avançou em ritmo cada vez mais acelerado.

Uma parcela da academia, especialmente no setor público, ergueu a bandeira do cancelamento ou adiamento das atividades didáticas do semestre. Algumas universidades no Brasil e no mundo escolheram esse caminho, que pode ter sido o mais prático de imediato, mas que teve consequências muito sérias no curto, médio e longo prazo. Para se ter uma ideia do impacto inicial da pandemia, 92% das instituições brasileiras suspenderam as aulas presenciais em 2020 e 77% desse grupo não retomaram as atividades presenciais até o final do mesmo ano (Semesp, 2022). No momento em que este texto é elaborado (junho de 2022) há diversas universidades públicas brasileiras que ainda estão com o calendário atrasado devido às escolhas realizadas no primeiro semestre de 2020.

Com o cancelamento das aulas presenciais, as instituições precisaram passar a ensinar no modo remoto, que não é EAD, apesar de usar recursos digitais para permitir a continuidade das atividades. Foram criadas dinâmicas diferentes na interação e nos exercícios, o volume de conteúdo precisou ser repensado em diversos casos e as avaliações se tornaram mais flexíveis. De certa forma, alguns docentes foram ágeis em repensar as disciplinas levando em conta o melhor que poderia ser feito para promover educação de qualidade. Mas, por outro lado, por diversos fatores, muitos não conseguiram se adaptar à essa nova realidade. Isso certamente trouxe e trará consequências significativas para a aprendizagem desses estudantes.

De uma maneira muito pragmática, com o passar do tempo, praticamente todas as instituições se desdobraram para conseguir prover aos estudantes mais carentes equipamentos adequados (notebooks, tablets) e bons planos para internet (chips, bolsas de atividades não presenciais etc.). Surgiram soluções inovadoras para as questões da inclusão digital que permitiram mitigar situações de desigualdade, pois a realidade se impôs. Do lado dos docentes, as instituições em geral ofereceram ferramentas e capacitação para transformar as aulas para o novo modelo. Gradativamente, foi sendo desenvolvida uma clara consciência de que não era a situação ideal, mas que as universidades deveriam agir no modo de “atividades remotas emergenciais” (Knobel *et al.*, 2020).

Avaliações preliminares baseadas em visões gerais indicam que a rede privada pode ter sido mais efetiva que a rede pública no enfrentamento da pandemia ao se adaptar de forma mais rápida às aulas remotas. Os primeiros estudos sobre taxas de evasão ratificam tal leitura de realidade. De 2019 a 2020, a taxa de evasão geral da educação superior aumentou 4,2%, mas o abandono da rede pública foi de 12,2%, enquanto na rede privada ficou em 2,8% (Semesp, 2022).

Alguns estudantes foram certamente afetados pela crise econômica que ocorreu em decorrência da pandemia, que gerou aumento nas taxas de desemprego e renda familiar. Outros também preferiram aguardar um momento mais propício para seguir os estudos, ou simplesmente migraram para a modalidade à distância. Como

demonstrado anteriormente, essa mudança poderá levar a um aumento de estudantes matriculados em cursos de qualidade duvidosa que amplificam as questões sobre a expansão desse setor no Brasil. No primeiro ano da pandemia, de 2019 para 2020, enquanto as matrículas na modalidade EAD aumentaram em 7,7%, os cursos presenciais tiveram uma queda nas matrículas de 7,3%. A quantidade de novos alunos no ensino presencial caiu 13,9% e no ensino a distância aumentou 26,2%. Toda essa dinâmica de ensino remoto, evasão e migração para a EAD provocada pela pandemia, além das claras implicações na qualidade e na equidade do sistema, também resultou numa queda na taxa de escolarização líquida do país para 17,8% em 2020 (Semesp, 2022).

Os níveis anteriores de ensino também tiveram impactos significativos, o que certamente afetará as futuras gerações que ingressarão na educação superior com diversas lacunas de conteúdos, bem como de habilidades sociais. Em abril de 2022, um mapeamento feito pela Secretaria da Educação de São Paulo identificou que 69% de mais de 642 mil estudantes da rede estadual relatam ter sintomas ligados à depressão e ansiedade. Relatos informais de experiência em sala de aula em cursos de graduação também têm indicado diversos problemas de dificuldades em resolver questões práticas, angústias, crises de pânico e dificuldade de trabalhar em equipes em estudantes que ingressaram nas universidades e faculdades nos últimos dois anos. Durante o primeiro semestre de 2022, já com praticamente todas as universidades tendo retornado ao modo presencial, ainda temos ondas de contágios de Covid-19, o que tem prejudicado professores e estudantes significativamente. Como mencionado anteriormente será importante ampliar as pesquisas para entender melhor as consequências de toda esta experiência pandêmica para os estudantes.

Conclusão

A demanda por educação terciária no Brasil cresceu significativamente como resultado de diversos fatores, como aumento da cobertura em níveis anteriores, uma percepção crescente de que a educação superior é um elemento importante para ascensão social, e com a introdução em anos recentes de programas de democratização do acesso, que reservam vagas para grupos sociais e étnicos sub-representados, assim como egressos de escolas secundárias públicas. Todos os sinais apontam para um crescimento contínuo da demanda por educação superior nos próximos anos.

Todavia, os resultados alcançados em termos de acesso, qualidade e equidade, como demonstrado, não são satisfatórios. A educação superior brasileira, ainda possui baixas taxas de atendimento na comparação internacional, estudantes de nível socioeconômico inferior tendem a acessar instituições e cursos de menor prestígio e a qualidade das instituições que mais expandiram é duvidosa. O Brasil certamente enfrentará o desafio de melhorar a qualidade e oferta de programas em todas as suas instituições. Isso certamente envolverá uma internacionalização crescente de suas Universidades e um sistema de avaliação mais efetivo. O governo brasileiro, o setor

privado, as instituições parceiras e organizações sociais vão ter um papel crucial no sistema de educação superior do país.

Paradoxalmente, foi justamente no momento tão crítico da pandemia que, especialmente, as universidades públicas e privadas sem fins de lucro puderam mostrar para toda a sociedade a relevância dessas instituições. Apesar das dificuldades foi possível manter a universidade viva e ativa, e demonstrar que o país precisa de uma educação superior e ciências fortes para enfrentar desafios da magnitude da pandemia e seguir em frente. Apesar das turbulências sanitárias, econômicas e políticas do momento, a sociedade se uniu em prol de uma causa comum, que é o bem-estar da população, quando a ciência e a universidade são fundamentais. Apesar da pandemia ter complexificado os desafios de acesso, qualidade e equidade, ela evidenciou a relevância estratégica que a educação superior e suas instituições possuem para o Brasil e o seu futuro como nação.

Referências

Abmes (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior). (2019). *Prouni – Bolsas concedidas e perfil do beneficiário*. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/ABMESPesquisa_PROUNI2019.pdf>. Acesso em: 16/6/22.

Bertolin, J., McCowan, T., & Bittencourt, H. R.. (2021). *Expansion of the Distance Modality in Brazilian Higher Education: Implications for Quality and Equity*. Higher Education Policy, 1-19.

Carvalhoes, F., Marcelo Medeiros, M., & Santos, C. T.. (2022). *Higher Education Expansion and Diversification: Privatization, Distance Learning, and Market Concentration in Brazil, 2002–2016*. Higher Education Policy, 1-21.

Ferreira, A., Corrêa, R. D. S., Paredes, T. D., & Abdalla, M. M. (2020). *Ações afirmativas: análise comparativa de desempenho entre estudantes cotistas e não cotistas em uma universidade pública*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado pela ANPAE, 36(3), 1297-1314.
<https://doi.org/10.21573/vol36n32020.101627>

Fioreze, C.. (2022). *Case study on the right to higher education: Brazil* (Tracing Good and Emerging Practices on the Right to Higher Education). Caracas: UNESCO IESALC.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2017). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2017* (No. 38). Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2018). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2018* (No. 39). Rio de Janeiro: IBGE.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2017). *Censo da Educação*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 7/8/19.

- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2020). *Censo da Educação Superior 2020*. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf>. Acesso em: 5/5/22.
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (2022). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior 1995-2020*. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 16/6/22.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2014). *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil* (Texto para discussão n. 1950 - Paulo Roberto Corbucci). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf>. Acesso em: 16/6/22.
- Knobel, M., Amaral, E. M., & Garcia, N. L.. (2020). *Ensino remoto emergencial*. Folha de São Paulo, em 23 ago. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/ensino-remoto-emergencial.shtml>>. Acesso em: 7/9/20.
- McCowan, T., & Bertolin, J.. (2020). *Inequalities in Higher Education Access and Completion in Brazil. UNRISD Working Paper on Universities and Social Inequalities in the Global South*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- MEC (Ministério da Educação). (2020). *Dados Abertos - Bolsas concedidas e perfil dos beneficiários do Prouni*. Disponível em: <<http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/item/124-bolsas-e-perfil-2020>>. Acesso em: 16/6/22.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). (2018a). *Education at a glance 2018*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>>. Acesso em: 10/10/19.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2018b). *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/rethinking-qualityassurance-for-higher-education-in-brazil-9789264309050-en.htm>>. Acesso em: 2/5 /21.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>>. Acesso em: 16/6/22.
- Ribeiro, E. M. B. A., Peixoto, A. L. A., & Bastos, A. V. B. (2019). *Relações intergrupais e sistema de cotas: percepções de estudantes de direito*. Revista Brasileira de Orientação Profissional, 20(2), 3-15. <https://doi.org/10.26707/1984-7270/2019v20n2p3>
- Semesp (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo). (2019) *Mapa do Ensino Superior no Brasil 2019*. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/pesquisas/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2019/>>. Acesso em: 7/8/19.
- SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo). (2022) *Mapa do Ensino Superior no Brasil 2022 – 12º*

edição. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-12/>>. Acesso em: 16/6/22.

Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). (2021). *Relatório de ciências da UNESCO: a corrida contra o tempo por um desenvolvimento mais inteligente*. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250_por>. Acesso em: 16/6/22.

WSG (Web of Science Group). (2019). *A Pesquisa no Brasil: promovendo a excelência, Análise preparada pelo grupo Web of Science (Clarivate) para a CAPES*. Disponível em:

<https://discover.clarivate.com/Research_Excellence_Awards_Brazil_Download>.

Acesso em: 16/6/22.

WID (World Inequality Database). (2015). *World View*. Disponível em:

<<https://wid.world/>>. Acesso em: 19/11/19.

World Bank. (2017). *Um Ajuste Justo. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 7/8/19.

World Bank. (2019). *Gini index* (World Bank estimate). Disponível em:

https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true.

Acesso em: 16/6/22.



www.cinda.cl



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española