

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE O ACESSO E A INCLUSÃO SOCIAL

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN BRASIL: UNA MIRADA SOBRE EL ACCESO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

### PUBLIC POLICIES OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: A VIEW ON ACCESS AND SOCIAL INCLUSION

Luci Annee VARGAS CARNEIRO<sup>1</sup>  
Fabiane Romano de Souza BRIDI<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo é fruto de uma pesquisa qualitativa do tipo bibliográfica que se propõe a discutir o percurso histórico das políticas públicas de Ensino Superior no Brasil, com foco na expansão e interiorização deste nível de ensino. Problematiza algumas implicações das mesmas através do levantamento de referências sobre a temática em publicações acadêmicas e textos oficiais. Os resultados apontam para um expressivo investimento na ampliação do acesso que culminou com o aumento significativo de vagas em instituições públicas e privadas, atingindo um público antes excluído, e fragilidades no que tange ao apoio necessário para a permanência e garantia de aprendizagem destes estudantes. Em virtude do déficit histórico no acesso ao Ensino Superior no país, conclui-se que se faz necessário a manutenção desta referida ampliação aliada a programas de assistência estudantil que garantam o suporte necessário ao processo acadêmico e de profissionalização dos estudantes universitários.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas. Ensino superior. Acesso. Inclusão social.

**RESUMEN:** Este artículo es fruto de una investigación cualitativa del tipo bibliográfica que se propone discutir el recorrido histórico de las políticas públicas de Enseñanza Superior en Brasil con enfoque en la expansión e interiorización de este nivel de enseñanza. Problematiza algunas implicaciones acerca de este tema a través de la recopilación de referencias sobre la temática en publicaciones académicas y textos oficiales. Los resultados señalan a una expresiva inversión en la ampliación del acceso que culminó con el aumento significativo de vacantes en instituciones públicas y privadas alcanzando un público antes excluido y fragilidades en lo que se refiere al apoyo necesario para la permanencia y garantía de aprendizaje de estos estudiantes. En virtud del déficit histórico en el acceso a la Enseñanza Superior en el país, se concluye que se hace necesario el mantenimiento de esta referida ampliación aliada a programas de asistencia estudiantil que garanticen el soporte necesario al proceso académico y de profesionalización de los estudiantes universitarios.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Bagé – RS – Brasil. Máster en Políticas Públicas y Gestión Educacional y Pedagogía – Técnica Administrativa en Educación -TAE. OrcID: <https://orcid.org/0000-0003-4629-6241>. Correo: [vargascarneiro@gmail.com](mailto:vargascarneiro@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria – RS – Brasil. Profesora Adjunta del Sector de Educación Especial y del Programa de Postgrado en Educación de la Universidade Federal de Santa Maria; coordina el Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Escolarización e Inclusión (NUEPEI) y actúa en las áreas de la educación, educación especial e psicopedagogía, con énfasis en los procesos inclusivos. OrcID: <http://orcid.org/0000-0002-8727-851X>. Correo: [fabianebridi@gmail.com](mailto:fabianebridi@gmail.com)

**PALABRAS CLAVE:** *Políticas públicas. Enseñanza superior. Acceso. Inclusión social.*

**ABSTRACT:** *This article is the fruit of a qualitative research of the bibliographic type that proposes to discuss the historical course of public policies of Higher Education in Brazil with a focus on the expansion and interiorization of this level of education. It problematizes some of the implications of the same through the survey of references on the subject in academic publications and official texts. The results point to a significant investment in the expansion of access that culminated with the significant increase of vacancies in public and private institutions reaching a previously excluded public and weaknesses regarding the necessary support for the permanence and guarantee of learning of these students. Due to the historical deficit in the access to Higher Education in the country, it is concluded that it is necessary to maintain this expansion, coupled with student assistance programs that guarantee the necessary support for the academic process and professionalization of university students.*

**KEYWORDS:** Public policies. Higher education. Access. Social inclusion.

## **Introducción**

El estudio aquí presentado tiene por objetivo discutir el recorrido histórico de las políticas públicas de Enseñanza Superior en Brasil, con enfoque en las políticas de expansión e interiorización de este nivel de enseñanza. Para ello, fue realizada una investigación bibliográfica: “buscando referencias teóricas publicadas con el objetivo de recopilar informaciones o conocimientos previos sobre el problema con respecto del cual se busca la respuesta” (FONSECA, 2002, p. 32). Los datos producidos fueron organizados en dos ejes analíticos: el primero involucrando una dimensión histórica de las políticas de Enseñanza Superior en el país desde el Brasil Colonia hasta el final de los años 90, utilizando las contribuciones teóricas de Dourado (2001, 2011) Fávero (1999), Santos; Cerqueira (2009) y Vieira (2007). El segundo eje se centró en el análisis de las políticas de ampliación del acceso adoptadas a partir de los años 2000 y sus posibles implicaciones a partir de las contribuciones de Dourado (2001,2011), Santos; Cerqueira (2009), Simões; Mello Neto (2012) y Vieira (2007). El segundo eje se centró en el análisis de las políticas de ampliación del acceso adoptadas a partir de los años 2000 y sus posibles implicaciones a partir de las contribuciones de Dourado (2001, 2011), Santos; Cerqueira (2009), Simões; Mello Neto (2012) y Vieira (2007) y también textos oficiales sobre los programas y acciones gubernamentales de expansión de la Enseñanza Superior.

El escenario de la Enseñanza Superior en Brasil se alteró significativamente en la última década, como resultado de políticas públicas de ampliación del acceso implantadas por

el gobierno federal. El aumento en el cuantitativo de plazas possibilitó el ingreso en la Universidad de camadas antes excluidas de este nivel de enseñanza. Sin embargo, los números todavía no son próximos del ideal, considerando que expresivo cuantitativo de la población brasileña sigue fuera de la Enseñanza Superior. Para los que la acceden, emerge la problemática calidad y permanencia, puesto que el acceso no es suficiente, es necesario garantizar el desarrollo del estudiante en su recorrido académico, teniendo en cuenta su ingreso en el mundo profesional.

La Enseñanza Superior en Brasil se caracterizó tradicionalmente por ser excluyente, a los mejores preparados estaban disponibles las plazas de las instituciones públicas y a los más ricos las más conceptuadas instituciones privadas. A los pobres y asalariados las posibilidades eran mínimas y quedaban condicionadas estrictamente a un gran esfuerzo individual. Este escenario sufrió modificaciones importantes en virtud de políticas públicas federales tales como el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI). Se sabe que estas políticas cargan el peso del proyecto neoliberal que basa gran parte de toda esta expansión reciente de la Enseñanza Superior en Brasil, aun así, estas traen, también impactos positivos en el ámbito de la inclusión social.

### **Recorrido histórico de las políticas públicas de Enseñanza Superior en Brasil.**

Diferentemente de lo que ocurrió en colonias españolas en Latinoamérica, en Brasil el surgimiento de la Universidad es tardío. La creación de facultades aisladas surge como una política imperial instalada solo con la venida de la Familia Real Portuguesa para Brasil en 1808, visando la formación de los cuadros para atención de demandas de la corte. Solo en la década de 1920 fue finalmente creada la primera Universidad brasileña, la Universidad de Rio de Janeiro.

Apoyado en la Reforma de 1915, el Gobierno Federal crea, en 1920, a través del Decreto nº. 24.343, la primera institución universitaria en el País, la Universidad de Rio de Janeiro, siendo el Rector y los directores de las unidades nombrados por el Presidente de la República. El control sobre las universidades federales, a partir de ahí, se vuelve cada vez más explícito. Con la reforma de la Enseñanza Superior promovida por el Ministro Francisco Campos, en 1931, un punto bastante acentuado es la concesión de la autonomía relativa a la universidad, como una preparación para la autonomía plena. A pesar de la justificativa de no ser posible, en aquél momento, concederles “autonomía plena”, tanto en el plan didáctico, como

en el administrativo, la cuestión se quedó, a rigor, en abierto. (FÁVERO, 1999, p. 2).<sup>3</sup>

Para Dourado (2011), el desarrollo de la Enseñanza Superior en el país, desde el principio, sucede a partir de políticas y condiciones objetivas que permiten el desarrollo y coexistencia de facultades aisladas, institutos y Universidades, pero estas últimas en menor escala. Argumenta que el complejo escenario de la Enseñanza Superior en Brasil se diseñó marcado fuertemente por el embate entre defensores de la enseñanza pública y de la enseñanza privada. Según el mismo autor, en la década de 50 e inicio de la década de 60 son federalizadas Instituciones de Enseñanza Superior (IES) y creadas universidades federales públicas, siendo este un momento importante para la historia de la Educación Superior.

A continuación, el período del Régimen Militar gana destaque en el histórico brasileño por el desarrollo de condiciones que llevaron a la ampliación de la Enseñanza Superior en el país, pero en la esfera privada. Hubo aumento de la demanda por educación superior asociada al crecimiento de las capas medias y aumento de oportunidades de trabajo con la modernización de la economía y máquina estatal, con el dicho ‘milagro económico’. (SANTOS; CERQUEIRA, 2009).

El sector público no atendió esta demanda por falta de estructura y planeamiento, pero el sector privado fue capaz de absorberla, concentrándose en la oferta de cursos de bajo costo y en el establecimiento de exigencias académicas menores, tanto para el ingreso como para el proseguimiento de los estudios. “Las instituciones privadas de enseñanza superior se volvieron un gran negocio”. (SANTOS; CERQUEIRA, 2009, p. 6).

Los militares, apoyados en un modelo de desarrollo de país e inspirados en el sistema americano, firmaron un acuerdo entre el Ministerio de la Educación (MES) y la *United States Agency for International Development* (USAID), con la finalidad de introducir reformas en el sistema educacional brasileño en todos los niveles. Como consecuencia de este acuerdo fueron implementados cambios en la estructura universitaria a través de la Ley n.º. 5540/68 y dispositivos complementares.

Los supuestos de la reforma involucraron la cualificación de la mano obrera para el mercado laboral, la productividad y la interacción con las empresas. El dicho acuerdo generó

---

<sup>3</sup> Apoiado na Reforma de 1915, O Governo Federal cria, em 1920, através do Decreto n.º 24.343, a primeira instituição universitária no País, a Universidade do Rio de Janeiro, sendo o Reitor e os diretores das unidades nomeados pelo Presidente da República. O controle sobre as universidades federais, a partir daí, torna-se cada vez mais explícito. Com a reforma do Ensino Superior promovida pelo Ministro Francisco Campos, em 1931, um ponto bastante acentuado é a concessão da autonomia relativa à universidade, como uma preparação para a autonomia plena. Apesar da justificativa de não ser possível, naquele momento, conceder-lhes “autonomia plena”, tanto no plano didático, como no administrativo, a questão ficou, a rigor, em aberto. (FÁVERO, 1999, p. 2).

cambios en todos los niveles de enseñanza de la educación pública brasileña. (DOURADO, 2001; VIEIRA 2007).

Según Santos; Cerqueira (2009, p. 5):

La reforma de los militares contenía básicamente los siguientes cambios: extinción de la cátedra; fin de la autonomía de las facultades; creación de institutos, facultades y/o escuelas; introducción del sistema de créditos; ciclo básico antes de la formación profesional; garantía de la representación discente y docente; ingreso continuo por carreras y currículos mínimos fijados por MEC (no a la flexibilización).

La ampliación del acceso sucedió en los cursos tradicionales, en la organización de la red federal; en el estímulo a la investigación y en la calificación por Capes y por el CNPq; fue creado un programa modular de apoyo al postgrado y a la investigación y a la introducción del régimen de tiempo integral para docentes.<sup>4</sup>

Ocurre de esta reforma la institucionalización del postgrado público y la creación de universidades federales en régimen fundacional. Sin embargo, los cambios propuestos por los militares no fueron implementados integralmente, las reformas curriculares no fueron significativas y la ampliación de plazas ocurrió solo en la multiplicación de matrículas en cursos tradicionales, sin lograr la demanda necesaria.

La década de 80 es marcada por el proceso de apertura política, la nueva Constitución en 1988 afirma para la Enseñanza Superior el principio de la autonomía, aunque el mismo no haya sido implementado de inmediato. La Constitución Federal afirma principios de una universidad como deber del Estado, privilegia la producción del conocimiento de forma integrada a la enseñanza, añade la extensión a esta integración y consagra el principio de la insociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión en las universidades. (VIEIRA, 2007).

Se registra también un proceso de contención de la expansión de la educación privada por parte del Consejo Federal de Educación (CEF), sin lograr contener la lógica ya instaurada de expansión de este sector. El sistema de Enseñanza Superior pública sufre con la crisis económica instalada en Latinoamérica y con la crisis política nacional frente a la apertura democrática. Son años marcados por el sub-financiamiento, grandes paros de profesores,

---

<sup>4</sup> A reforma dos militares continha basicamente as seguintes mudanças: extinção da cátedra; fim da autonomia das facultades; criação de institutos, facultades e/ou escolas; introdução do sistema de créditos; ciclo básico antes da formação profissional; garantia da representação discente e docente; ingresso contínuo por carreiras e currículos mínimos fixados pelo MEC (não à flexibilização).

A ampliação do acesso se deu nos cursos tradicionais, na organização da rede federal; no estímulo à pesquisa e na qualificação pela Capes e pelo CNPq; foi criado um programa modular de apoio à pós-graduação e à pesquisa e a introdução do regime de tempo integral para docentes.

técnicos y alumnos, estagnación en la oferta de plazas, graves problemas administrativos, entre otras consecuencias negativas. (DOURADO, 2001, 2011).

La retomada del avance en el proceso de masificación de la Enseñanza Superior privada caracteriza la década de 90. Este proceso sucedió por medio de reglamentaciones estatales que efectuaron la diversificación de las formas de organización de las instituciones con la flexibilización en los procesos de creación de IES como centros universitarios, facultades, facultades integradas e institutos. En este proceso se proliferan las instituciones no universitarias. Ocurrió expresivo investimento del gobierno en el financiamiento del sector privado, con recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para las IES, para financiamiento estudiantil – crédito educativo y Fondo de Financiamiento al Estudiante de la Enseñanza Superior (FIES)<sup>5</sup>. En este contexto, la década es marcada también por el congelamiento de inversiones y sueldos en las universidades públicas, generando precarización del trabajo en las universidades. Tales políticas son características de la reforma del Estado propuesta por el gobierno, en una perspectiva de reducción de la acción estatal en políticas públicas sociales pautadas por las regulaciones establecidas por instituciones internacionales, como el Banco Mundial.

Por medio de diferentes dinámicas y políticas, el escenario de la educación superior, sobre todo, tras 1995, se traduce por reglamentaciones por el poder público federal, de manera centralizada, sobre todo para las instituciones públicas federales y privadas. Tales dispositivos legales van a naturalizar la diversificación y diferenciación de la educación superior y contribuir para la intensificación de los procesos de expansión de las IES, sobre todo del sector privado, en una escala sin precedentes en la educación nacional y, al mismo tiempo, contribuir para la alteración de la lógica y de las dinámicas organizativas de las IES públicas, principalmente las federales (DOURADO, 2011, p.56).<sup>6</sup>

Cabe señalar también en la década de 90 la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) 9.394/96. Según Vieira (2007), esta ley introdujo un conjunto de modificaciones importantes en el sistema educacional brasileño. En lo que respecta a la Educación Superior, se destaca: reglamentación de formas diferenciadas de proceso selectivo,

<sup>5</sup> El FIES es un programa del Ministerio de la Educación destinado a financiar estudiantes de carreras de grado regularmente matriculados en instituciones de enseñanza privadas registradas en el programa.

<sup>6</sup> Por meio de diferentes dinâmicas e políticas, o cenário da educação superior, sobretudo, após 1995, vai-se traduzir por regulamentações pelo poder público federal, de maneira centralizada, sobretudo para as instituições públicas federais e privadas. Tais dispositivos legais vão naturalizar a diversificação e diferenciação da educação superior e contribuir para a intensificação dos processos de expansão das IES, sobretudo do setor privado, numa escala sem precedentes na educação nacional e, ao mesmo tempo, contribuir para a alteração da lógica e das dinâmicas organizativas das IES públicas, principalmente as federais. (DOURADO, 2011, p.56).

inclusión de directrices curriculares para las carreras de grado, diferenciación institucional introducida por el artículo 45<sup>7</sup> de esta ley y reglamentada por el Decreto n° 2.306/97<sup>8</sup>.

Otras reglamentaciones planteadas por la LDB impactan directamente en la Enseñanza Superior: gratuidad de la enseñanza pública en todos los niveles, aunque en algunos casos de postgrado este dispositivo no se haya concretizado; gestión democrática de la enseñanza pública; insociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, autonomía universitaria.

A continuación, ya en los años 2000 tendremos en Plan Nacional de Educación aprobado en 2001, trayendo algunos indicadores para la Educación Superior, a saber: diversificación del sistema por medio de políticas de expansión de la educación superior; no ampliación de recursos vinculados al gobierno federal para este nivel de enseñanza; evaluación de la calidad de enseñanza mediante sistema de evaluación (cabe señalar aquí el énfasis en el producto con relación al proceso, siguiendo una lógica del escenario mundial); destaque para el papel de la educación a distancia. Para Dourado (2011, p. 57), la ausencia de “mecanismos concretos de financiamiento, [...] contribuyeron para la consolidación de nuevos formatos de privatización de este nivel de enseñanza, respaldada por la interpenetración entre las esferas pública y privada”.

Brasil adentra el siglo XXI con un gran déficit de plazas en la Enseñanza Superior. La mercantilización de este nivel de enseñanza promovida por las estrategias neoliberales sigue a dominar el escenario nacional. Las políticas gubernamentales de universalización de la Educación Básica generaron una demanda latente para la Educación Superior en el país. La Unión, responsable por fomentar la Enseñanza Superior, conforme preconizan la Constitución Federal y la LDB, no consiguió crear condiciones para absorción de estudiantes que concluyen la Enseñanza Media anualmente y de una expresiva demanda acumulada. Sin embargo, en este período hubo gran cobranza del mercado por profesionales capacitados a nivel superior y también de la sociedad por la ampliación de plazas, factores que contribuyeron para las políticas del inicio de los años 2000.

### **Políticas Públicas de expansión e interiorización de la Enseñanza Superior en Brasil**

<sup>7</sup> Art. 45. La enseñanza superior será ministrada en instituciones de enseñanza superior públicas o privadas con variados niveles de alcance o especialización.

<sup>8</sup> Reglamentada para el Sistema Federal de Enseñanza, las disposiciones contenidas en el art. 10 de la Medida Provisional n° 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, y en los arts. 16, 19, 20, 45, 46 y § 1°, 52, párrafo único, 54 y 88 de la Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996, y de otras providencias. Revocado por el Decreto n° 3.860/2001, de 9 de julio de 2001, que dispone sobre la organización de la enseñanza superior, la evaluación de cursos e instituciones, y de otras providencias.

A partir del gobierno del Presidente Luís Inácio da Silva (2003-2010), se pudo observar la significativa implementación de políticas públicas de Enseñanza Superior direccionadas para la ampliación del acceso. Este gobierno trabajó con un conjunto de nuevas políticas, así como dio continuidad y amplió acciones del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Cuanto a la dicha manutención de políticas se destaca: incremento en el reciente sistema de evaluación de las IES; fortalecimiento del Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM); ampliación del FIES, entre otras. La necesidad de elevar los índices de escolaridad de la población, las demandas del mercado por mano de obra calificada aliadas a la coyuntura internacional son elementos propulsores de las políticas de ambos los gobiernos citados.

Acorde con los datos del Informe Técnico del Censo de la Educación Superior (BRASIL, 2014), el total de alumnos matriculados logró 7,3 millones en 2013, un incremento estimado en casi 300 mil matrículas en comparación con 2012. En el período comprendido entre 2012 a 2013, las matrículas en IES ascendieron 3,8%, con incremento de 1,9% en la red pública y 4,5% en la red privada. El panorama universitario señala 32 mil carreras de grado, distribuidas en 2,4 mil instituciones de enseñanza superior, siendo 301 públicas y 2 mil particulares. Se percibe que a pesar del incremento de la actuación pública en este sector, la enseñanza privada se propaga acentuadamente.

Aun acorde con el referido censo, las universidades concentran 53,4% de las matrículas y las facultades quedan con 29,2%, siendo las demás matrículas distribuidas entre centros universitarios e institutos federales. El número de ingresantes en carreras de grado aumentó 76,4% considerándose el período 2003 hasta 2013. Aunque expresivo el aumento porcentual en el acceso en la última década, los número señalan que solo cerca de 30% de la población brasileña en la franja etaria de 18 a 24 años está cursando este nivel de enseñanza. (BRASIL, 2014).

Según Carmo y colaboradores (2014), el incremento continuo de la enseñanza superior privada ocurrió para atender la constante demanda de la sociedad por cursos universitarios. Para estos autores, desde la década de 1990 la ampliación del acceso a la Enseñanza Superior sucedió, esencialmente, por la amplia apertura de nuevas IES privadas, principalmente facultades. Analizando el período de 2001 a 2010, los investigadores registran un salto en la actuación privada de 1.208 instituciones en 2001 para 2.100 en 2010, incremento de 74% en una década. En cuantitativo de alumnos, el incremento fue más de 126%, considerando el mismo período.



Resguardados los impactos positivos para la inclusión social, disminución de desigualdades y para el desarrollo educacional, es importante destacar que parte de las políticas actuales fortalecieron una lógica mercadológica de la Educación Superior, generando competitividad entre las IES públicas, y también siguieron a fortalecer la Enseñanza Superior privada con la utilización de recursos públicos.

Con base en los autores: Vieira (2007), Santos; Cerqueira (2009), Dourado (2001, 2011), Simões y Mello Neto (2012), así como a partir de la lectura de textos oficiales disponibles en la página de MEC, se listan abajo las principales políticas actuales para la Enseñanza Superior, enfocadas en la ampliación del acceso:

a) Incremento del financiamiento de las instituciones de enseñanza federales a través de la ampliación de recursos, principalmente en la política de expansión e interiorización de las instituciones federales, por medio de varios mecanismos como:

1. Creación de extensiones de las Universidades Federales en ciudades del interior;
2. Creación de nuevas universidades federales;
3. Expansión y transformación de Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETs) en Institutos Federales de Educación Tecnológica (IFETs), con la recurrente creación de nuevos cursos;
4. Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración de las Universidades Federales (REUNI), que tiene como principal objetivo ampliar el acceso y la permanencia en la Educación Superior. El Reuni fue instituido por el Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, como una de las acciones que integran el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE);

b) Apertura de plazas para docentes y técnicos administrativos en las instituciones públicas federales teniendo en cuenta la consolidación de estas instituciones y posibilitando condiciones para la expansión de plazas y cursos, así como la interiorización de cuotas de estas IES;

c) Institucionalización, por medio del Decreto nº. 5.800, de 8 de junio de 2006, del Sistema Universidad Abierta de Brasil (UAB), direccionada a la expansión e interiorización de cursos y programas, por medio de la modalidad de educación a distancia en el país. Tal proceso propició alteraciones substantivas en las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) a medida que estas institucionalizaron políticas de reglamentación y ampliación de la EAD;

d) Reestructuración de las políticas de financiamiento de la Educación Superior privada por medio del:

1. Programa Universidad para Todos (PROUNI), instituido por la Medida Provisional (MP) n.º. 213, de 10 de septiembre de 2004, convertida posteriormente en la Ley n.º. 11.096 de 2004. Este programa surge con el objetivo de regular la actuación de entidades solidarias de asistencia social en la Enseñanza Superior en lo que respecta a la exención fiscal de las IES, además de promover el ingreso de estudiantes oriundos de la red pública de enseñanza en la educación superior. Acorde con los datos de 2012 del Sistema del PROUNI (SISPROUNI), a lo largo de los primeros años de la existencia, el programa ya garantizó el acceso a la Enseñanza Superior a más de un millón de becarios brasileños de bajos ingresos;

e) Reestructuración de las políticas de financiamiento de la Educación Superior privada por medio del:

1. Programa Universidad para Todos (PROUNI), instituido por la Medida Provisional (MP) n.º. 213, de 10 de septiembre de 2004, convertida posteriormente en la Ley n.º. 11.096 de 2004. Este programa surge con el objetivo de regular la actuación de entidades beneficienles de asistencia social en la Enseñanza Superior en lo que respecta a la exención fiscal de las IES, además de promocionar el ingreso de estudiantes oriundos de la red pública de enseñanza en la educación superior. Acorde con los datos de 2012 del Sistema del PROUNI (SISPROUNI), a lo largo de los primeros años de existencia, el programa ya le garantizó el acceso a la Enseñanza Superior a más de un millón de becarios de bajos ingresos;
2. Perfeccionamiento y ampliación del FIES. A partir de 2010, el fondo pasó a ser operado por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), los cambios abarcan reducción de interés y mayor facilidad para liberación de los financiamientos a los estudiantes de las IES privadas; perfeccionamiento y ampliación del FIES. A partir de 2010, el fondo pasó a ser operado por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), los cambios abarcaron reducción de interés y mayor facilidad para liberación de los financiamientos a los estudiantes de las IES privadas;

f) Política de cuotas: el Programa de Cuotas de las Universidades e Instituciones de Enseñanza Técnica y Media Federales, instituido por la Ley n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, dispone sobre el ingreso en las universidades federales y en las instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio, reglamentada por el Decreto n.º. 7.824 de 11 de octubre de 2012. A partir de estas normativas, se garantizó que la mitad de las

plazas de todos los cursos de las instituciones federales sean reservadas a alumnos que estudiaron todo el nivel medio en escuela pública. Una parte de estas plazas es reservadas a pardos, negros e indígenas, otra parte a los estudiantes con renta familiar igual o menor que 1,5 sueldo mínimo per cápita;

g) Universalización del ENEM y creación del Sistema de Selección Unificada (Sisu). El ENEM, a lo largo de los últimos años, se volvió un instrumento de examen nacional de selección para diversas universidades, prácticamente sustituyendo el vestibular. El Sisu es el sistema informatizado, gestionado por MEC, por el cual instituciones públicas de educación superior ofrecen plazas a candidatos aprobados en ENEM. A través de este sistema las plazas son disponibles de forma amplia y democrática, posibilitando a estudiantes de cualquier lugar del país acceso a las plazas ofrecidas por las universidades públicas participantes del Sisu, mediante selección por rendimiento en ENEM. La dinámica de llamadas del Sisu posibilita a los candidatos ir administrando sus chances de ingreso a la Enseñanza Superior conforme sus intereses y condiciones, además de permitir el gestión de otras formas de ingreso, como: PROUNI, FIES, vestibulares u otras selecciones;

h) Efectuación de apoyo y programas direccionados a la diversidad, con especial destaque a las acciones afirmativas (cuotas, asistencia estudiantil, entre otros). Podemos destacar aquí el Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), que objetiva la permanencia de estudiantes de baja renta matriculados en cursos de grado presencial de las instituciones federales de enseñanza superior, el Programa INCLUIR, que visa dotar las IFES de infraestructura adecuada al ingreso y a la permanencia de la persona con discapacidad, ambos a través de aporte financiero a las IES públicas;

Es importante subrayar que los programas de apoyo direccionados a la asistencia estudiantil y acciones afirmativas, así como los recursos para estos destinados, son insuficientes para dar cuenta de las necesidades del gran número de estudiantes que ahora ingresa en la Enseñanza Superior. Aunque fuertemente presentes en el discurso oficial, las acciones de apoyo al estudiante universitario en sus necesidades educativas y sociales no acompañaron todavía el ritmo de la democratización del acceso.

A pesar del innegable avance con relación a la oportunidad del acceso del estudiante a la Enseñanza Superior, sería un reduccionismo considerar indiscriminadamente el acceso como suceso escolar (ZAGO, 2006). A este respecto señala Oliveira (2000): “Se elimina, así,

la exclusión de la escuela, no la exclusión del acceso al conocimiento, creándose condiciones históricamente nuevas para demandas por calidades de enseñanza”. (OLIVEIRA, 2000, p. 92).

Simões y Mello Neto (2012, p. 5) reflexionan sobre el impacto de estas recientes políticas de modo bastante interesante:

En el imaginario popular tales programas son la certeza de una nueva posibilidad de acceso a espacios que nunca habían sido “disputables” a la mayor parte de la población brasileña, pues se presentan al menos como bandera aparente, en la defensa de la igualdad de oportunidades de acceso para todos. Al financiar la educación superior a los estudiantes de bajos ingresos y garantizar el acceso a plazas – sean ellas públicas o privadas – a individuos que antes no tendrían esta oportunidad, hace creer que funcionará como un mecanismo de garantía para que todo y cualquier estudiante tenga acceso a la educación superior de calidad. *Sin embargo, estos Programas no traen en su origen una rediscusión del papel de la Educación Superior en Brasil y no se proponen a observar el real impacto de tales políticas en la educación brasileña como un todo, así como no observan las posibles transformaciones causadas por un inédito acceso al ES en estudiantes contemplados y a sus iguales.* (2012, p. 5, destaque nuestro).<sup>9</sup>

El trecho destacado trae para la discusión el impacto de las políticas de acceso en la calidad de Enseñanza Superior, pensando en el aprendizaje y en la formación profesional de los sujetos que ahora se insertan en este nivel de enseñanza. Algunas cuestiones emergen para reflexión: ¿Más allá del acceso, las políticas están garantizando oportunidades de aprendizaje y permanencia en la Universidad para todos? ¿Estamos reproduciendo el fracaso escolar, ahora en larga escala también en la Enseñanza Superior? ¿Cómo la falta de calidad de la Educación Básica ha afectado el aprendizaje en la Enseñanza Superior? ¿Cómo la dinámica curricular ha sido pensada para garantizar la inclusión en el contexto de los aprendizajes? ¿Cómo los servicios de apoyo pedagógico y asistencia estudiantil han sido equipados para atención de las nuevas demandas?

## Consideraciones finales

---

<sup>9</sup> No imaginário popular tais programas são a certeza de uma nova possibilidade de acesso a espaços que nunca haviam sido “disputáveis” à maior parte da população brasileira, pois se apresentam ao menos como bandeira aparente, na defesa da igualdade de oportunidades de acesso para todos. Ao financiar a educação superior aos estudantes de baixa renda e garantir o acesso a vagas – sejam elas públicas ou privadas - a indivíduos que antes não teriam esta oportunidade, faz crer que funcionará como um mecanismo de garantia para que todo e qualquer estudante tenha acesso à educação superior de qualidade. Entretanto, estes Programas não trazem em sua origem uma rediscussão do papel da Educação Superior no Brasil e não se propõem a observar o real impacto de tais políticas na educação brasileira como um todo, assim como não observam as possíveis transformações causadas por um inédito acesso ao ES em estudantes contemplados e os seus pares. (2012, p. 5, grifo nosso).

El recorrido histórico de la Enseñanza Superior en Brasil señala que el desarrollo de este nivel de enseñanza ocurrió de forma tardía, y en su principio la falta de políticas efectivas contribuyó para la acentuación del carácter excluyente que se consolidó a lo largo de la historia de la educación brasileña. Sin embargo, las recientes políticas de ampliación del acceso a la Enseñanza Superior en Brasil traen impactos positivos para la disminución de desigualdades educacionales regionales, sociales, raciales, impactando en los procesos de inclusión social de las poblaciones marginalizadas a través de la democratización del acceso en IES públicas y privadas.

Pero, solo garantizar el acceso no es suficiente para promover la reducción de las desigualdades sociales, puesto que hay otros mecanismos excluyentes por dentro y por fuera de las IES que necesitan ser objeto de políticas planeadas y articuladas con las ya en ejecución, para que ellas se constituyan de modo potente. Es importante destacar que en este escenario se hace necesario hoy; mayor garantía de asistencia estudiantil a los estudiantes de bajos ingresos; el repensar constante de la organización curricular y metodológica de modo a contemplar las carencias formativas traídas por los estudiantes, así como la implementación de medidas más efectivas para la mejora de la calidad de la Educación Básica en el país, potencializando así el desarrollo académico de los futuros universitarios.

Si a partir de las políticas de interiorización y expansión de la Enseñanza Superior garantizamos el acceso, es necesario pensar el público que estamos recibiendo, especialmente en las nuevas IES, y promover acciones que concreten la permanencia y la formación calificada. Se sitúa ahí un gran reto en el ámbito de la democratización de la Enseñanza Superior: la inclusión en el contexto de los aprendizajes, a través de la cual podrá ser posible la formación de los cuadros profesionales necesario al desarrollo del país en la actualidad y consecuente disminución de las desigualdades sociales.

## REFERENCIAS

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996:** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2013**. Brasília, DF, 2014.

Disponível em:

[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/centso\\_superior/apresentacao/2014/coletiva\\_censo\\_superior\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf). Acesso em: 12 out. 2016.

CARMO, E. F. *et al.* Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (online), Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v95n240/04.pdf>. Acesso em: 20 jan.2017.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **RBPAE**, v.27, n.1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

DOURADO, L. F. **A interiorização da educação superior e a privatização do público**. Goiânia: Ed. UFG, 2001.

FÁVERO, M. L. A. Autonomia universitária no Brasil: uma utopia. **EPAA**, v. 7, n. 24, 1999.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

OLIVEIRA, R. P. Reformas educativas no Brasil na década de 90. *In*: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

SANTOS, A. P.; CERQUEIRA, E. A. **Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes**. 2009. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT14092013162802.pdf>. Acesso em: 8 dez.2015.

SIMÕES, J. L.; MELLO NETO, R. D. **Políticas de expansão do ensino superior no Brasil: Reuni versus ProunI**. 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/Textos/JoseLuisSimo.es.pdf>. Acesso em: 10 de dez. de 2015.

VIEIRA, R. B. B. **Educação superior no contexto nacional: políticas, tensões e desafios**. 2007. Disponível em: [https://cavi.prodirh.ufg.br/up/65/o/politicas\\_ppgfe.pdf](https://cavi.prodirh.ufg.br/up/65/o/politicas_ppgfe.pdf). Acesso em: 9 dez.2015.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.11, n. 32, p. 226-237, 2006.

### Cómo referenciar este artículo

CARNEIRO, Luci Annee Vargas; BRIDI, Fabiane Romano de Souza. Políticas Públicas de Ensino Superior no Brasil: um olhar sobre o acesso e a inclusão social. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 146-158, jan./mar. 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.12059>

**Remitido en:** 10/01/2019

**Aprobado en:** 26/03/2019

**Revisiones requeridas:** 30/06/2019

**Publicado en:** 02/01/2020