



**INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO
SUPERIOR: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DO
PERÍODO 2003-2014**

ALINE SARMENTO COURA ROCHA

São Paulo

2018

ALINE SARMENTO COURA ROCHA

**INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS DO PERÍODO 2003-2014**

Tese apresentada à Universidade Nove de
Julho, junto ao Programa de Mestrado e
Doutorado em Educação, para obtenção do
título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Rosemary Roggero

São Paulo

2018

Rocha, Aline Sarmento Coura.

Inclusão social na educação superior: uma análise das políticas do período 2003-2014. / Aline Sarmento Coura Rocha. 2018.

167 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2018.

Orientador (a): Profa. Dra. Rosemary Roggero.

1. Inclusão social. 2. Políticas de educação superior. 3. Teoria crítica.

I. Roggero, Rosemary. II. Título.

CDU 37

ALINE SARMENTO COURA ROCHA

**INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS DO PERÍODO 2003-2014**

Tese apresentada à Universidade Nove de Julho, junto ao Programa de Mestrado e Doutorado em Educação, para obtenção do título de Doutor em Educação pela banca examinadora formada por,

Orientadora: Profa. Dra. Rosemary Roggero (Uninove)

Examinador I: Prof. Dr. Carlos Antônio Giovinazzo Júnior (PUC-SP)

Examinador II: Prof. Dra. Célia Maria Haas (Unicid)

Examinador III: Prof. Dr. Jason Ferreira Mafra (Uninove)

Examinador IV: Prof. Dr. José Eduardo de Oliveira Santos (Uninove)

Suplente: Prof. Dra. Diva Valério Novaes (IFSP)

Suplente: Prof. Dr. Antônio Joaquim Severino (Uninove)

Doutoranda: Aline Sarmiento Coura Rocha

Aprovada em ____/____/____

Dedico este trabalho ao meu filho Lorenzo, por seu amor, carinho e alegria. E, também, a todos que me apoiaram contribuindo para que este trabalho se concretizasse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por revigorar minhas forças e me permitir ir muito além de onde estou, seguindo em frente com meus objetivos.

À orientadora e amiga, Dra. Rosemary Roggero, pelas oportunidades de aprendizados desde o meu Mestrado e por toda a sua dedicação. Por acreditar comigo nas possibilidades, demonstrando confiança e sempre incentivando. Agradeço pela acolhida como sua orientanda, pelo olhar rigoroso, comprometido e afetuoso.

Aos meus pais, Marcos e Vitória, pelo apoio, pelos incentivos e pela confiança que sempre depositaram em mim.

Às minhas irmãs, Bena e Deborah, por sempre acreditarem e pela torcida.

À profa. Dra. Francisca Eleodora Santos Severino, pelo estímulo e pela injeção de ânimo que me permitiu dar continuidade e cursar o Doutorado.

À professora Dra. Sofia Lerche Vieira, pela orientação e contribuição no início do Doutorado.

Aos professores Dr. Celso do Prado Ferraz de Carvalho e Dr. Carlos Antônio Giovinazzo Júnior, pelas valiosas contribuições oferecidas no exame de qualificação.

À Capes, pela bolsa de estudo do Prosup, o que me permitiu maior dedicação à pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/Uninove) pelo apoio e incentivo à pesquisa acadêmica.

À Uninove, pela concessão da bolsa de estudo.

E, finalmente, a todos os meus amigos, em especial, Carmen e Miriam, e familiares que me apoiaram e incentivaram em todos os momentos, permitindo que eu me dedicasse à realização desse sonho.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise das políticas de inclusão social na educação superior no período de 2003-2014. A pesquisa teve como objetivo compreender como se desenvolveu o processo de inclusão social na educação superior no período em análise. Como percurso metodológico foi utilizada a pesquisa do tipo estado do conhecimento, associada às técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. O referencial teórico utilizado foi a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt. Dos resultados pode-se destacar que as políticas educacionais de inclusão ampliaram o acesso dos indivíduos de setores tradicionalmente excluídos da educação superior e proporcionaram acesso inclusivo de modo significativo, porém pautado na meritocracia. O estudo realizado confirmou a tese de que a inclusão social na educação superior no período de 2003-2014 foi limitada e seletiva. O sistema educacional brasileiro ainda conserva os mecanismos que perpetuam a desigualdade de oportunidades, dando continuidade à sua função de conservação, ignorando as diferenças e transmite um saber que apenas parte de sua clientela tem condições de aproveitar. Os dados coletados permitem repensar as políticas e programas de inclusão social para aprimorá-los e potencializar os avanços sociais.

Palavras-chave: Inclusão social. Políticas de educação superior. Teoria crítica.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the policies of social inclusion in higher education in the period 2003-2014. The research aimed to understand how the process of social inclusion in higher education was developed in the period under analysis. As a methodological course was used the research of the State of Knowledge type, associated with bibliographic and documentary research techniques, with a qualitative and quantitative approach. The theoretical reference used was the Critical Theory of the Frankfurt School. From the results it can be emphasized that educational policies of inclusion have broadened the access of individuals from sectors traditionally excluded from higher education and have provided inclusive access in a meaningful way, but based on meritocracy. The study confirmed the thesis that social inclusion in higher education in the period 2003-2014 was limited and selective. The Brazilian educational system still preserves the mechanisms that perpetuate the inequality of opportunities, giving continuity to its conservation function, ignoring the differences and transmitting a knowledge that only part of its clientele can take advantage of. The data collected allow us to rethink social inclusion policies and programs to improve them, to enhance social advances.

Keywords: Social inclusion. Higher education policies. Critical theory.

RESUMEN

Este trabajo presenta un análisis de las políticas de inclusión social en la educación superior en el período 2003-2014. La investigación tuvo como objetivo comprender cómo se desarrolló el proceso de inclusión social en la educación superior en el período en análisis. Como recorrido metodológico se utilizó la investigación del tipo Estado del Conocimiento, asociada a las técnicas de investigación bibliográfica y documental, con abordaje cualitativo y cuantitativo. El referencial teórico utilizado fue la Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt. De los resultados se puede destacar que las políticas educativas de inclusión ampliaron el acceso de los individuos de sectores tradicionalmente excluidos de la educación superior y proporcionaron acceso inclusivo de modo significativo, pero pautado en la meritocracia. El estudio realizado confirmó la tesis de que la inclusión social en la educación superior en el período 2003-2014 fue limitada y selectiva. El sistema educativo brasileño todavía conserva los mecanismos que perpetúan la desigualdad de oportunidades, dando continuidad a su función de conservación, ignorando las diferencias y transmite un saber que sólo parte de su clientela tiene condiciones de aprovechar. Los datos recolectados permiten repensar las políticas y programas de inclusión social para perfeccionarlos potenciar los avances sociales.

Palabras clave: Inclusión social. Políticas de educación superior. Teoría crítica.

LISTA DE SIGLAS E ABERVIATURAS

Andes-SN	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Cofins	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CsF	Ciência sem Fronteiras
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EaD	Educação a Distância
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
FGEduc	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Insaes	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória

Neab	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
Opne	Observatório do Plano Nacional de Educação
PBP	Programa Bolsa Permanência
Prosup	Programa de Suporte a Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PIT	Plano Individual de Trabalho
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
ProExt	Programa de Apoio à Extensão Universitária
Prolind	Programa de apoio à Formação Superior e Licenciatura Indígenas
Prouni	Programa Universidade para Todos
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
Reuni	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisprouni	Sistema do Prouni
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
Uniafro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento bibliográfico por tipo de trabalho e referência	30
Quadro 2 – Conceitos de inclusão social.....	80

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Síntese dos fatores de exclusão e inclusão social.....	84
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxas de escolarização na educação superior, segundo o quintil de renda – Brasil – 2012.....	57
Gráfico 2 – Evolução do número de IES por categoria administrativa (2003-2014).....	107
Gráfico 3 – Evolução do número de IES por região (2003-2014).....	109
Gráfico 4 – Número de IES por localização (capital e interior) – Brasil (2003-2014)	110
Gráfico 5 – Evolução do número de cursos por categoria administrativa (2003-2014).....	111
Gráfico 6 – Evolução do número de cursos de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)	113
Gráfico 7 – Evolução do número de cursos por localização (capital e interior) (2003-2014) ..	114
Gráfico 8 – Evolução do número de cursos de graduação a distância – Brasil (2003-2014) ...	114
Gráfico 9 – Evolução do número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos da graduação a distância – Brasil (2003-2014)	120
Gráfico 10 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)	122
Gráfico 11 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)	123
Gráfico 12 – Evolução do número de matrículas de graduação a distância – Brasil (2003-2014)	126
Gráfico 13 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)	127
Gráfico 14 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)	128
Gráfico 15 – Evolução do número de concluintes de graduação a distância – Brasil (2003-2014)	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014).....	108
Tabela 2 – Número de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014).....	112
Tabela 3 – Evolução das vagas, candidatos inscritos e ingressos, por categoria administrativa – Brasil (2003-2014).....	116
Tabela 4 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, por vestibular e outros processos seletivos, na graduação presencial, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014).....	117
Tabela 5 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, na graduação presencial, por região das IES – Brasil (2003-2014).....	118
Tabela 6 – Relação candidato inscrito/vaga oferecida e ingresso/vaga oferecida, na graduação presencial, segundo a categoria administrativa e as regiões das IES – Brasil (2003-2014).....	119
Tabela 7 – Número de matrículas, na graduação presencial, por organização acadêmica e localização, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014).....	122
Tabela 8 – Evolução do número de matrículas por localização (capital e interior) – Brasil (2003-2014)	124
Tabela 9 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por turno (diurno e noturno), segundo a categoria administrativa das IES – Brasil (2003-2014)	125
Tabela 10 – Número de concluintes, na graduação presencial, por organização acadêmica e localização, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014).....	128
Tabela 11 – Evolução do número de concluintes por localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa – Brasil (2003-2014)	129
Tabela 12 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por turno (diurno e noturno), segundo a categoria administrativa das IES – Brasil (2003-2014)	130

Tabela 13 – Comparação do número de ingressantes e de concluintes da graduação presencial – Brasil (2003-2014).....	131
Tabela 14 – Número de vagas oferecidas e vagas ociosas, por categoria administrativa – Brasil (2003-2014).....	135

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	15
2 INTRODUÇÃO	19
3 METODOLOGIA E DIMENSIONAMENTO DA INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	26
3.1 Bases de dados e formas de análise	26
3.2 Revisão de literatura	29
3.3 Sentidos e significados da inclusão social nos documentos de governo	49
4 INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	59
4.1 Contexto histórico	59
4.2 Conceito de inclusão social: discursos e percepções	76
4.3 Políticas de inclusão na educação superior: programas e perspectivas	88
5 INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO DE 2003-2014 ...	106
5.1 Cenário da educação superior no Brasil a partir dos dados oficiais	106
5.1.1 Instituições	107
5.1.2 Cursos de graduação	111
5.1.3 Vagas, inscritos e ingressos	115
5.1.4 Matrículas	121
5.1.5 Concluintes	127
5.2 Questões emergentes	134
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS	145

1 APRESENTAÇÃO

Sou filha de professora e agricultor, fui criada numa pacata cidade do sertão no interior da Paraíba. Aos cinco anos e nove meses de idade, ingressei no Grupo Escolar Genésio Araújo, escola pública, de ensino primário, considerada na época uma escola boa e extremamente tradicional. Ao terminar o primário, ingressei na Escola Estadual de 1º e 2º graus Antônio Gregório de Lacerda, também escola pública.

Ao concluir o ginásio, hoje denominado ensino fundamental II, fadada daquele ensino precário ao qual estava submetida, busquei outras oportunidades que me proporcionassem uma educação de qualidade. Foi aí que resolvi tentar a seleção para ingressar na Escola Agrotécnica Federal de Sousa, hoje transformada em Instituto Federal da Paraíba – campus Sousa. Essa escola era bastante concorrida e tinha um processo de ingresso bastante seletivo. Entretanto, com muito estudo e esforço, fui aprovada. Tive que mudar de cidade e morar em alojamento da instituição. Para mim, e creio que para a maioria dos alunos daquela época, estudar nessa escola e no IFPB foi e é motivo de orgulho, dada a excelência de seus professores, a integralidade de seus conteúdos e a formação laica e humanista, em que o ensino não se limitava à transmissão de conhecimentos e ao desenvolvimento de capacidades, mas buscava o compromisso de cultivar princípios éticos, como o respeito aos direitos humanos e o compromisso social, o exercício do espírito criativo e crítico, que complementava a formação familiar.

No ano de 2002, ao término do ensino médio, prestei vestibular e fui aprovada. No início de 2003, ingressei no curso de Pedagogia na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), campus de Cajazeiras, que após o desmembramento passou a ser Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Paraíba. Em 2007, concluí o curso. Encerrei esses períodos sem nenhuma reprovação. Foram meus primeiros passos para o mundo misterioso do saber acadêmico.

Vale ressaltar que, ao prestar o vestibular, eu tinha outras ambições: queria cursar engenharia, mas este curso só tinha nas instituições próximas ao litoral. Como minha família não tinha condições financeiras de arcar com as despesas na cidade que tinha a instituição (pública e gratuita) que ofertava o curso do meu maior interesse, tive que optar entre os cursos oferecidos na UFPB, campus de Cajazeiras (PB), por ser o mais próximo de São José da Lagoa Tapada (PB), onde residiam meus pais. Sendo assim, fui morar em Cajazeiras, em residência universitária, para poder cursar Pedagogia, onde compartilhei morada com várias pessoas; muitas delas se tornaram minhas amigas, as quais devo profundos laços e vínculos de amizade, bem como discussões e reflexões incessantes sobre a vida e a formação na

universidade que marcaram profundamente minha concepção de vida como profissional e como pessoa.

No período da graduação, fui bolsista do Projeto Institucional de Bolsas em Iniciação Científica (Pibic/CNPq) e do Programa de Monitoria, com o projeto intitulado “Formação, profissionalização e identidade do pedagogo: contribuições teórico-práticas”; também dirigi o Diretório Acadêmico de Pedagogia/Diretório Central dos Estudantes do Centro de Formação de Professores da UFCG. As experiências em projetos, programas e militância estudantil representaram uma grande diferença em minha atividade profissional, ajudando-me a compreender os determinantes das políticas educacionais, avaliar a prática e buscar alternativas para mudá-la, mas principalmente compreender a amplitude de ser pedagoga e de poder participar do processo de formação de pessoas.

No curso percebi que o espaço da universidade pública oferecia diversas oportunidades de envolvimento e inserção. Com isso, busquei participar de todas as atividades possíveis e, a partir do 4º semestre no curso, tive a oportunidade de ser bolsista de Iniciação Científica (Pibic/CNPq), lugar que, de certa maneira, redimensionou minha inserção e o significado atribuído ao curso que escolherei, bem como o desejo de seguir carreira acadêmica. Foi um momento de muitas novidades e também de muito empenho, seja por meio das leituras, discussões e ricos encontros com boas orientações, através dos acompanhamentos, análises e procedimentos, em suma, a introdução ao mundo da pesquisa em educação. Nesse sentido, vale destacar o quão importante é a inserção do estudante, sobretudo nos cursos de formação de professores, junto às atividades de pesquisa, que certamente constitui um espaço para o desenvolvimento de espírito investigativo e da autonomia profissional.

Foi a partir daí que descobri a importância da Iniciação Científica e passei a participar com mais intensidade em outras pesquisas, em seminários, congressos, cursos, monitorias, encontros de estudantes e movimento estudantil.

Em 2005, concomitante com o curso de Pedagogia, iniciei minha carreira profissional atuando como professora contratada no período 2005-2007 e, ainda em 2007, fui aprovada, em primeiro lugar, em concurso público para professora da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada. Continuei atuando como professora e coordenei durante quatro anos o Programa Brasil Alfabetizado. Em abril de 2009, iniciei o curso de Especialização em Metodologia do Ensino em Educação Básica, concluído em maio de 2010.

Em 2012 casei, vim morar em São Paulo e trouxe comigo o desejo de dar continuidade a minha carreira acadêmica. Para tanto, ingressei como aluna especial, do Mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Nove de Julho (Uninove)

e em fevereiro de 2013 iniciei (oficialmente) o Mestrado no Programa de Mestrado em Gestão e Práticas Educacionais da Uninove, concluído em setembro de 2014.

A pesquisa que realizei no Mestrado, na dissertação intitulada *A construção da Identidade Profissional do Pedagogo*, surgiu do convívio diário nas instituições educacionais por onde tenho passado, atuando como discente e como profissional da Educação. No contexto destas instituições educacionais, tem sido comum ouvir de meus colegas dúvidas, angústias e reclamações sobre a atuação profissional do pedagogo, pois ele pode atuar como professor, gestor, supervisor, coordenador... Mas estaria sendo preparado para exercer todas estas funções? Desvalorização salarial, jornada dupla ou tripla de trabalho, insatisfação com as disparidades entre as referências teóricas recebidas em sua formação e seu uso na prática, entre outras, são falas às quais sempre estive atenta; algumas delas inclusive faziam parte de meu pensamento, como claros indícios de desânimo e descontentamento com a profissão, dúvidas sobre sua importância, sobre onde atuar e que funções desempenhar.

As inquietações construídas durante minha vida profissional, a partir de tudo o que não foi possível consolidar e em decorrência de perguntas que não obtiveram respostas na ação pedagógica, suscitaram questões sobre a identidade profissional do pedagogo. Durante minha jornada profissional na área de Educação, desde o ano de 2005, tenho questionado vários aspectos concernentes à formação do pedagogo, especialmente no que diz respeito à construção de sua identidade profissional. Foram estas preocupações iniciais que, ao ingressar no Mestrado, motivaram a estruturação de minha proposta de investigação. Intitulada “A construção da identidade profissional do Pedagogo”, na dissertação busquei compreender como se constitui a identidade profissional do pedagogo em processo de formação.

Ao atuar profissionalmente na educação superior, no curso de Pedagogia, e com o estudo de caso em uma instituição de ensino superior, na pesquisa de Mestrado foi possível perceber com maior propriedade os impasses existentes em relação à inclusão social na educação superior. Com isso, surgiu o interesse em investigar este outro aspecto no âmbito da educação superior. A partir da vivência profissional e intelectual neste âmbito, considero importante aprofundar a compreensão sobre o processo de inclusão social na educação superior. Em 2015, ingressei no Doutorado, tive um filho, enfrentei vários obstáculos, porém nunca deixei de estudar.

Em suma, ao seguir a carreira acadêmica, cursar Mestrado e Doutorado é um sonho concretizado e jamais esquecerei os bons momentos que vivi, o aprimoramento acadêmico, as amizades que se consolidaram até os dias de hoje, a contribuição dada pelos professores e toda a equipe da Pós-Graduação em Educação (Stricto Sensu) da Universidade Nove de Julho,

sobretudo a maneira competente, educada e sensível demonstrada pela minha orientadora Profa. Dra. Rosemary Roggero. Acredito que a contraposição e a contradição de ideias que levam a outras ideias contribuem para superar preconceitos, ideologias e manipulações muitas vezes realizadas dentro do próprio espaço educacional.

2 INTRODUÇÃO

A preocupação com o direito de todos à educação e, mais recentemente, ao acesso à educação superior é um princípio importante da legislação educacional. Isso é possível observar nos relatórios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), da Convenção de Luta contra a Discriminação (UNESCO, 1960), na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996b), na Conferência Mundial sobre a Educação Superior (UNESCO, 2009), no Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2001, 2014a), dentre outros.

O parágrafo 1º do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 declara que “Toda pessoa tem o direito à educação”, e que “[...] a educação superior deverá ser igualmente acessível a todos com base no respectivo mérito” (ONU, 1948). Já a Convenção referente à luta contra a discriminação no campo do Ensino, realizada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, 1960), aconselha a todos os Estados a “[...] tornarem obrigatório e gratuito o ensino primário; generalizarem e tornarem acessível a todos o ensino secundário em suas diversas formas; em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, o ensino superior”. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, realizada em 1989 pela Organização das Nações Unidas (ONU), no artigo 28c, estipula que os Estados devem “[...] tornar o ensino superior acessível a todos, com base na capacidade, e por todos os meios adequados”.

No entanto, o debate sobre a inclusão social e suas políticas é recente. Na década de 1990, a partir da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos (UNESCO, 1990), houve um delineamento de princípios de atendimento e garantia de acesso e permanência na educação básica, por meio da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos oriundos de diferentes grupos e culturas. Estas propostas foram aprofundadas e expressam o direito à educação e à aprendizagem, indicam que as instituições educacionais devem se guiar pelo princípio da inclusão e recomendam o envolvimento da comunidade acadêmica para fortalecer a pesquisa, as redes de trabalho e o estabelecimento de centros regionais de informação e documentação. Sob essa ótica, a educação deve incorporar a ideia do *direito dos que não têm direito*, seja pela sua condição socioeconômica, seja por não atenderem aos padrões culturais normais postos pela cultura capitalista.

É nesse contexto que, nas últimas décadas, o tema da inclusão social na educação superior tem se transformado em questão prioritária das políticas públicas/educacionais como forma de enfrentar e superar as desigualdades. É notório que as instituições de educação

superior têm funcionado também como elemento de inclusão social, visto ser cada vez maior o contingente de grupos discriminados (pobres, negros, indígenas, etc.) que têm sido alvo de políticas e programas específicos, por exemplo: Programa Universidade para Todos (Prouni), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Desse modo, uma série de políticas têm sido implementadas nas instituições de ensino superior visando à inclusão social por meio do acesso, proporcionando a ampliação de vagas e o ingresso de indivíduos pertencentes a grupos sociais e economicamente desfavorecidos. Assim, torna-se relevante compreender o processo de inclusão social na educação superior e, para isso, faz-se necessário conhecer as políticas educacionais de inclusão social nesse âmbito de ensino e investigar se elas permitem consolidar tal intenção.

A relevância científica da temática da inclusão social na educação superior apresenta-se, também, a partir da necessidade de produzir uma análise das políticas desse nível educacional no período 2003-2014. Este recorte temporal foi escolhido por ter sido um período de governos democrático-populares e progressistas que tinham como premissa a inclusão social. Não se trata de revisionismo histórico, nem de análise comparativa com outros governos e nem de avaliação de políticas, mas sim situar a política de Estado com seus programas, projetos, estratégias e ações, considerando que se tratou de um conjunto grande de medidas, num bom período de tempo e que tinham o foco na inclusão social.

Nesse sentido, esta pesquisa tem por objeto *A inclusão social na educação superior no período de 2003 a 2014*, inclusão esta que deve estar pautada na igualdade, estabelecendo uma dialética entre esta e a justiça, com a finalidade de superar as discriminações.

O interesse em estudar essa temática surgiu durante o percurso acadêmico, especificamente no Mestrado em Educação, na realização da pesquisa e em conversas com professores, referentes a políticas de inclusão social, de expansão da educação superior nos setores público e privado e de modelos institucionais.

Com isso, surgiram algumas questões de pesquisa: Qual a influência do contexto histórico no processo educacional, em especial, na questão da inclusão social na educação superior? Como se desenvolveu a educação superior nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), como governos democrático-populares e progressistas? Quais as políticas educacionais de inclusão social na educação superior, no período 2003-2014? O que é compreendido sobre inclusão social e como os autores se manifestam sobre o uso desse termo?

As políticas de inclusão social adotadas no período estudado estão realmente possibilitando tal intenção? Quais os elementos do processo de inclusão social na educação superior?

Vale salientar que o reduzido número de jovens matriculados na educação superior – apenas 17,7% dos jovens de 18 a 24 anos, em 2014, conforme o Observatório do Plano Nacional de Educação (Opne) – expressa como as oportunidades educacionais são desiguais e assimetricamente oferecidas. Além disso, é preocupante o índice de pessoas nessa faixa etária que não concluem o ensino médio e não estão na escola, que está em torno de 40% (Opne). Trata-se de uma questão mais estrutural e com cunho social e não só educacional. Esses são fatores que impedem uma política mais coesa de inclusão social. Por isso, é relevante estudar as políticas educacionais de inclusão social na educação superior e discutir o que pode ser feito para tentar superar a exclusão social.

Com o considerável índice de cidadãos de baixa renda, entre os países da América Latina, o Brasil é um dos países que tem o grau de desigualdade entre os mais elevados. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2017), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ajustado à desigualdade – um método que relativiza o desenvolvimento humano em função da diferença entre os mais e menos abastados de um país – o Brasil é o 3º país que mais perde posições, empatado com Coreia e Panamá e atrás somente do Irã e de Botsuana. Em relação ao Coeficiente de Gini (2010-2015) – instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos – o Brasil é o quarto pior da América Latina e Caribe, atrás somente de Haiti, Colômbia e Paraguai.

No entanto, é amplamente entendido, através de ações do governo, haver uma melhoria das condições de vida das camadas sociais. Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano, lançado mundialmente em 2016 pelo Pnud (2017), aponta que, nos últimos 25 anos, o mundo registrou progressos importantes no desenvolvimento humano. Os ganhos, porém, não têm sido universais. Mulheres, grupos étnicos e raciais, populações rurais e cidadãos de alguns países não têm conseguido se beneficiar desses avanços. Os programas que promovem a inclusão social e o acesso à educação superior também beneficiaram os setores privados que dominam a educação brasileira (nacionais e internacionais), com transferência de recurso público à iniciativa privada (Fies e Prouni).

Um dos temas que vem sendo amplamente discutido é a questão do acesso à educação superior (PACHECO; RISTOFF, 2004; PINTO, 2004; CATANI; HEY, 2007; CORBUCCI,

2014). Historicamente, o aluno de baixa renda não tem acesso à educação superior pública e a desigualdade de renda tem um impacto notório na falta de acesso e de permanência na educação dos sujeitos.

De acordo com o artigo 43 da LDB, a educação superior tem por finalidade, entre outras: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo e formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua. Por isso, o presente estudo visa contribuir para pensar as políticas de inclusão social na educação superior. Para Araújo e Corrêa (2011, p. 38),

Em uma sociedade pautada pelas desigualdades sociais, econômicas e culturais, a temática inclusão educacional e social, a partir da análise das políticas de ensino superior, toma dimensões contraditórias, pois necessário se faz abordar as diversas exclusões que existem no contexto da sociedade do capital.

Assim, a inclusão e a exclusão são facetas da mesma realidade, de modo que o processo atual de exclusão social passa a reunir tantos outros segmentos sociais deserdados de alguma condição de vida digna, como os que não possuem emprego adequado, ou os sem renda, aparecendo novos apartados do acesso aos bens e serviços [...]. Os processos de exclusões de fato se fazem sentir em grande parte da população que não tem alcançado o direito à educação e ao aprendizado básico e das novas linguagens, bem como não tem adquirido o capital intelectual que fomenta a sociedade do conhecimento, como é possível se verificar por meio da taxa de escolarização do Brasil.

Assim questionamos: Quais as políticas educacionais de inclusão social na educação superior e até que ponto elas permitem consolidar tal intenção? De acordo com Peixoto (2010, p. 262),

A existência de medidas destinadas a assegurar que os indivíduos sejam bem sucedidos não só em ingressar como em concluir os estudos e, também, em encontrar condições e oportunidades adequadas no mercado de trabalho são partes constituintes dessa dimensão do problema da inclusão na educação superior. Elas devem ser consideradas na abordagem do conceito, tanto do ponto de vista das políticas, quanto do ponto de vista acadêmico.

Pensar as políticas de promoção de inclusão social implica desafios e enfrentamento constante com as forças hegemônicas da sociedade do capital em seus interesses e proposições. Além disso, vale salientar que estamos vivendo, no Brasil, um tempo em que há uma transição política complexa acontecendo, de forma inédita no país, e que confunde corações e mentes. Tempos de polarizações e ódios que confundem a racionalidade.

Sob essa perspectiva, é importante considerar que essa temática (inclusão social na educação superior) corre o risco do engajamento político partidário, o que não é o nosso viés. O foco, nesta pesquisa, está em compreender os programas levados a efeito no período 2003-2014, no âmbito da política para a educação superior, do ponto de vista da inclusão social como

uma categoria central nas propostas de governos democrático-populares, no Brasil, desse momento histórico.

As reflexões suscitadas sobre a inclusão social¹ na educação superior culminaram na elaboração de algumas conjecturas².

Mesmo com as políticas educacionais de inclusão social, o ingresso na universidade continua seletivo e elitizado. Para tanto contribuem as condições socioeconômicas e educacionais, sendo estas determinantes da desigualdade e da inclusão educacional. Dessa forma, as desigualdades sociais permanecem no horizonte da política educacional como obstáculos a serem superados, para que se possa dar condições reais a todos, baseadas nos valores democráticos de equidade de oportunidades.

Os programas realizados pelo governo federal com o objetivo de promover a inclusão social têm ampliado o acesso à educação superior que, no entanto, configuram-se como políticas de cunho compensatório e, desse modo, transformam-se em políticas de discriminação positiva devido ao fato de não intervirem no processo de universalização das oportunidades, beneficiando apenas poucos e pequenos grupos economicamente menos favorecidos.

A inclusão social, concebida como ação praticada a partir de direitos (educacionais, sociais, políticos), visando à sua distribuição equitativa, na sociedade capitalista, não se concretiza na prática, consolidando apenas políticas compensatórias.

As políticas de inclusão social na educação superior estão proporcionando inclusão social seletiva. Isto é, o acesso a esse nível de educação não se limita apenas à elite, mas ainda é seletivo e limitado porque está pautado na meritocracia.

A partir dessas conjecturas, estabeleceu-se o objetivo geral da presente pesquisa, qual seja, compreender como se desenvolveu o processo de inclusão social na educação superior no período de 2003 a 2014.

E foram traçados os seguintes objetivos específicos para guiarem o desenvolvimento deste trabalho:

- a) analisar a produção acadêmica sobre a relação entre inclusão social e as políticas de educação superior;
- b) investigar o conceito de inclusão social;

¹ Partimos do princípio que inclusão social é a garantia da efetivação de direitos e não deve se materializar apenas no acesso e nem se reduzir a benefícios. Corroboro Martins (1997, 2002) ao afirmar que o problema está no modo como se dá a inclusão, isto é, na inclusão precária que vigora.

² No lugar de hipótese, usamos conjecturas, conforme Popper (1980).

- c) descrever o contexto histórico da educação superior no Brasil com enfoque na inclusão social;
- d) analisar as políticas educacionais de inclusão social na educação superior no período de 2003-2014;
- e) identificar os elementos da inclusão social na educação superior.

Com relação à metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos o estado do conhecimento (FERREIRA, 2002), que consiste em identificar a produção sobre a inclusão social na educação superior, analisá-la, categorizá-la e revelar os múltiplos enfoques e perspectivas, por meio das teses, dissertações e artigos. A reflexão e a análise dos dados são de extrema importância, por isso associamos as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos foram examinados por meio de análise de conteúdo, de acordo com Bardin (1977), com abordagem qualitativa e quantitativa.

Outra fonte documental compreendeu leis, decretos, relatórios de gestão, programas e políticas do governo federal, particularmente do período de 2003 a 2014. Como fonte para a abordagem quantitativa, utilizou-se os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior (MEC/Inep), do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise crítica deste estudo foi realizada com base nos conceitos de inclusão e exclusão social, cultura afirmativa, igualdade e equidade, preconizados por autores contemporâneos da literatura especializada, em diálogo com os pensadores da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt.

Este estudo está constituído de introdução, desenvolvimento e conclusão, sendo que o desenvolvimento foi dividido em três capítulos.

O capítulo I (Metodologia e dimensionamento de inclusão social na educação superior no Brasil) expõe os critérios e a metodologia adotados na pesquisa; trata do levantamento e análise da bibliografia e discute os sentidos e significados da inclusão social nos documentos consultados.

O capítulo II (Inclusão social e educação superior) descreve o contexto histórico do processo educacional com enfoque na inclusão social na educação superior. Aborda a discussão sobre o conceito de inclusão social em perspectiva histórica e traz a dialética da inclusão/exclusão social. Na sequência, descreve e analisa as políticas educacionais de inclusão social na educação superior no período pesquisado. Para tanto, vale-se de pesquisa documental que utilizou como fonte os relatórios de gestão da Secretaria de Educação Superior (SESu), no

período de 2004-2014, identificando os principais programas/ações de sua responsabilidade que se relacionam com a inclusão social.

O capítulo III (Inclusão social na educação superior no período 2003-2014) contempla o cenário da educação superior desse período, com base nos dados e análises apresentados, bem como as questões que emergem desses dados, identificando os elementos da inclusão social na educação superior.

A partir das descobertas advindas da realização da presente pesquisa, são apresentadas as considerações finais que, entre outros aspectos, destacam as respostas encontradas para a problematização, as questões de pesquisa, as conjecturas e os objetivos.

3 METODOLOGIA E DIMENSIONAMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Neste capítulo apresenta-se a metodologia, bem como o referencial teórico-metodológico adotado. Além disso, realizamos uma abordagem crítica com base no levantamento bibliográfico. Constan, ainda, deste capítulo os sentidos e significados da inclusão social na educação superior nos documentos oficiais do governo.

Parte-se da conjectura de que os programas realizados pelo governo federal, com o objetivo de promover a inclusão social, têm ampliado o acesso à educação superior que, no entanto, configuram-se como políticas de cunho compensatório e, desse modo, transformam-se em políticas de discriminação positiva devido ao fato de não intervirem no processo de universalização das oportunidades, beneficiando apenas poucos e pequenos grupos economicamente menos favorecidos. Nesse contexto, nosso objetivo é analisar a produção acadêmica sobre a relação entre inclusão social e as políticas de educação superior, com base no levantamento bibliográfico.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: inicia-se com a metodologia utilizada na pesquisa, seção 3.1, permitindo assim sua análise e discussão; na sequência, seção 3.2, apresenta-se a revisão de literatura e discute-se a bibliografia consultada, a fim de dar compreensão da inclusão social e as políticas de educação superior; na seção 3.3, encontram-se os sentidos e significados da inclusão social na educação superior nos documentos oficiais do governo, tendo como foco o período de 2003-2014.

3.1 Bases de dados e formas de análise

Em busca de uma delimitação teórico-metodológica capaz de proporcionar condições para a análise do objeto de pesquisa, nós nos apoiamos na contribuição de Adorno (2008, p. 179) que nos estimula a refletir sobre o objeto e o método, pois, na verdade, “[...] o método é em grande medida mediado pelo objeto”. Nesse sentido, utilizamos a pesquisa do tipo estado do conhecimento, associada às técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa.

A pesquisa do tipo estado do conhecimento – ou estado da arte, como tem sido também denominada – tem, em geral, um caráter de mapeamento da produção científica de um determinado tema de uma área, num determinado período, tomando por base artigos científicos,

trabalhos em anais, dissertações e teses ou outros veículos. No entendimento de Morosini e Fernandes (2014, p. 155),

[...] o estado de conhecimento é identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações [...] sobre uma temática específica.

Ancorando-nos em Ferreira (2002, p. 258), a pesquisa denominada “estado do conhecimento” ou “estado da arte” é definida como de caráter bibliográfico, com o desafio de mapear e discutir uma certa produção acadêmica, assim como

Também são reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.

Assim, a metodologia utilizada para a pesquisa do tipo estado do conhecimento da inclusão social na educação superior, no Brasil, caracteriza-se como levantamento e avaliação da produção acadêmica e científica sobre o tema, à luz, primordialmente, de categorias que identifiquem, em cada texto e no conjunto deles, os elementos sob os quais o fenômeno vem sendo analisado. Sustentada e movida pelo desafio de conhecer o já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito.

A multiplicidade de perspectivas e a pluralidade de enfoques sobre inclusão social não trarão colaboração realmente efetiva enquanto não se tentar uma articulação das análises que busquem integrar estruturalmente estudos e resultados de pesquisas. Um primeiro e indispensável passo nesse sentido é a revisão dessas perspectivas, análises e estudos, de modo que se possa ter uma visão do estado do conhecimento sobre o tema, em nosso país, na área de inclusão social – uma revisão crítica dos estudos e pesquisas sobre inclusão social e as políticas educacionais de inclusão de setores tradicionalmente excluídos da educação superior. Soares³ (1989, p. 3 apud FERREIRA, 2002, p. 259) afirma que

Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses.

Portanto, é nessa conjuntura que, na seção 3.2 deste capítulo, tomamos como fontes bibliográficas para o levantamento de dados e sua análise as teses, dissertações e artigos. De

³ SOARES, Magda Becker. *Alfabetização no Brasil: o Estado do conhecimento*. Brasília, DF: Inep/MEC, 1989.

acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental são semelhantes. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. A primeira se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a segunda vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto da pesquisa, conforme também aponta Severino (2007).

O uso de documentos em pesquisas, segundo Cellard (2012), permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social, além de favorecer a observação do processo de análise da evolução de conhecimentos, conceitos, práticas, indivíduos, grupos etc. Portanto, propondo-se a produzir novos conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm se desenvolvido, no capítulo II utilizamos como fontes documentais: leis, decretos, relatórios, planos e programas. Para a análise dos dados, foi adotada a técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (1977, p. 42), o termo análise de conteúdo designa

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reprodução (variáveis inferidas) destas mensagens.

Caregnato e Mutti (2006), com base na perspectiva de Bardin, afirmam que a técnica de análise de conteúdo se compõe de três grandes etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados e interpretação. Sobre essas etapas, as autoras descreveram a primeira etapa como a fase de organização, que pode utilizar vários procedimentos, tais como: leitura flutuante, hipóteses, objetivos e elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação. Na segunda etapa, os dados são codificados a partir das unidades de registro. Na terceira etapa, faz-se a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função de características comuns.

Quanto às abordagens de uma pesquisa, estas podem ser classificadas como qualitativa, quantitativa ou um misto das duas. Optamos pela abordagem mista pelo fato de terem sido coletados e analisados dados qualitativos e quantitativos para estudar o fenômeno (inclusão social na educação superior) num único trabalho. Isso foi desenvolvido, sobretudo, no capítulo III, a partir da análise dos dados do Censo da Educação Superior. Nesse sentido, Fonseca (2002, p. 20) argumenta que “A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente”. Vale ressaltar que tanto a pesquisa qualitativa quanto a quantitativa apresentam diferenças, com pontos fracos e fortes.

Contudo, os elementos fortes de um complementam as fraquezas do outro, fundamentais ao maior desenvolvimento da ciência (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

3.2 Revisão de literatura

Com o objetivo de realizar um levantamento e analisar a produção acadêmica sobre a relação entre inclusão social e as políticas de educação superior, realizamos o levantamento e a análise das teses e dissertações na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) por se tratar de um banco nacional que registra todos os trabalhos vinculados a programas de pós-graduação *stricto sensu* credenciados e reconhecidos de todas as áreas do conhecimento, bem como a produção científica do Grupo de Trabalho (GT) 11 – Política da Educação Superior, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)⁴, e do Eixo 2 – Política Educacional e Gestão da Educação Superior, da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae)⁵, publicados no período de 2003 a 2016, dada a representatividade dessas entidades no campo educacional e também por constituírem espaço de socialização e discussão de pesquisas acerca das políticas para a educação superior.

Com o intuito de selecionar as produções que poderiam contribuir para a discussão do objeto de estudo desta pesquisa, estabeleceu-se os seguintes descritores de busca, usando as expressões: inclusão social na educação superior e políticas de inclusão social na educação superior.

Como resultado, foram encontrados 1.318 trabalhos. Após a leitura, no primeiro momento, do título e, no segundo momento, do resumo, foram selecionados e analisados uma tese, três dissertações e 47 artigos que convergiram com o objetivo desta pesquisa. Dos 51 trabalhos, cinco são referentes ao termo inclusão social e 46 a políticas de inclusão social na educação superior. Justifica-se a exclusão da grande maioria dos trabalhos por tratar-se de

⁴ A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) é uma entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação *stricto sensu* em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área. Ela tem por finalidade o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação democrática, da liberdade e da justiça social. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sobre-anped>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

⁵ A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) é uma associação civil de utilidade pública e natureza acadêmica no campo da política e da gestão da educação, que congrega pesquisadores, docentes e estudantes de educação superior; dirigentes e técnicos dos sistemas de ensino; e professores e diretores de escolas e outros espaços sociais de educação e formação cidadã. “A ANPAE tem por objetivos promover a prática associativa e a formação profissional de professores e dirigentes educacionais; fomentar a cooperação e o intercâmbio entre associações e organizações nacionais e internacionais de educação e desenvolvimento humano; e incentivar a pesquisa científica e a socialização de estudos e experiências inovadoras no campo da política e da gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação”. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/sobre-a-anpae/identidade>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

estudos sobre temas específicos, tais como: a inclusão de pessoas com necessidades especiais, políticas/programas aplicados em instituição específica, sem necessariamente promover uma análise articulada à categoria inclusão social. Por isso não foram selecionados, pois não vão ao encontro da finalidade do nosso estudo que busca contribuir para o debate a respeito da inclusão social como ação justa e igualitária, diferentemente dos trabalhos que priorizam a discussão de políticas avulsas e/ou da inclusão social de forma superficial. O quadro 1 apresenta as referências das pesquisas por tipo de trabalho.

Quadro 1 – Levantamento bibliográfico por tipo de trabalho e referência

TIPO DE TRABALHO	REFERÊNCIA
TESE	Almeida, 2009.
DISSERTAÇÕES	Anhaia, 2013; Lima, 2009; Provin, 2011.
ARTIGOS	Almeida, 2010; Amaral, 2010; Andrade, 2009; Araújo, 2011; Araújo, 2013; Arruda, Gomes, 2012; Becker, Faria, 2013; Bertelli, Penteado, 2013; Bollmann, 2007; Boneti, 2005; Brito, Heiden, 2011; Carvalho, 2006; Carvalho, 2007; Catani, Oliveira, Michelotto, 2011; Coelho, Dalben, 2011; Costa, 2013; Dantas, Sousa Junior, 2009; Faria, Lima, Toschi, 2013; Ferreira, 2010; Franco, Morosini, 2003; Gilberto, 2009; Gomes, Moraes, 2009; Lima, Oliveira, 2015; Mancebo, 2015; Matos, 2013; Maués, 2011; Maués, Souza, 2013; Medeiros, 2012; Mendes, 2011; Nogueira, 2009, 2011; Oliveira, Lima, 2015; Oliveira, Molina, 2007; Otranto, 2006, 2011; Pacievitch, 2011; Real, 2013; Reis, Tenório, 2009; Rodrigues, 2011; Santana, Cerdeira, 2015; Santos, 2011; Santos, Vieira, Santos, 2013; Siebiger, 2011; Sousa, 2010; Trópia, 2008.

Fonte: Levantamento bibliográfico (BDTD, ANPAE, ANPED).

A análise dos estudos pesquisados, que apresentamos a seguir, está pautada em dois termos pesquisados: inclusão social na educação superior e políticas de inclusão social na educação superior.

No que concerne à literatura sobre inclusão social na educação superior, observa-se que inclusão social envolve toda a sociedade, abrange áreas diversas e tem relação direta com as desigualdades; ou seja, é um conceito amplo. Para Boneti (2005), não se pode dizer que a palavra inclusão constitua uma noção ou um conceito. Segundo ele, trata-se de uma positivação em relação a uma problemática social, a da exclusão. Portanto, é mais um discurso que um conceito. Nesse sentido,

Em síntese, o conceito de inclusão carrega consigo dois pesos desfavoráveis: O primeiro deles diz respeito à sua herança teórica e metodológica utilizada para a sua formulação, o da dicotomização do *dentro* e do *fora*, coisa que a sua palavra-mãe, a exclusão, já superou ou, no mínimo, está em processo [...]. O segundo diz respeito à agregação de ingredientes conservadores da sociologia política, associando a inclusão à cidadania, enquanto condição de estar incluída no “contrato” social e assim, usufruir

de direitos. Ambas as situações fazem com que a palavra inclusão assuma uma significação da existência de um único projeto político de sociedade, o da classe dominante, reservando-se a esta classe o monopólio do controle do acesso aos serviços públicos, aos bens sociais, aos saberes, aos conhecimentos tecnológicos, à cultura etc. (BONETI, 2005, p. 4).

O autor conclui que o sentido atribuído à inclusão social, tanto na academia quanto nas chamadas políticas públicas de inclusão, é de uma ação compensatória, sugerindo ser normal a desigualdade e a pobreza.

Almeida (2009), ao analisar como o discurso de inclusão é apresentado no conjunto de documentos referentes à educação superior no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2008), afirma que a pesquisa permitiu perceber que não há consenso sobre o significado do discurso de inclusão; ao contrário, muitas divergências são detectadas no que se refere à definição de inclusão. Algumas constatações que aproximam do que é compreendido quando propalado o discurso de inclusão são: acesso a melhores condições de vida; garantia da efetivação de direitos; permanência no emprego ou na escola e manutenção do sistema capitalista. Esses são alguns dos entendimentos sobre o significado desse discurso.

É nesse sentido que Almeida (2009) afirma que os anos de 1990 foram um marco na disseminação do termo inclusão, mas é no governo Lula que ele aparece com maior destaque nos documentos e leis nacionais. Segundo ela, “Os programas sob a justificativa do discurso de inclusão, nas políticas de educação superior, vêm sendo estabelecidos por meio de ações articuladas e coerentes com ressalvas aos limites impostos por um sistema capitalista” (ALMEIDA, 2009, p. 169). No entanto, o discurso da inclusão é disseminado, auxiliando na satisfação do sistema capitalista, cuja amenização se faz necessária para que não ocorra uma ruptura efetiva, como uma revolução ou uma guerra. A autora infere que existe interesse, por parte dos organismos internacionais que fomentam o financiamento das políticas nacionais, de que o discurso da inclusão seja aceito pela sociedade civil, a fim de minimizar as desigualdades sociais e incorporar a cultura mercantil, tratando as pessoas como cidadãos-clientes. Nas palavras da autora,

O discurso de inclusão está diretamente ligado à pertinência produtiva ou consumista na estrutura capitalista, de modo que quem produz ou consome é, segundo a lógica do capital, considerado incluído. A inclusão social apresenta-se como um discurso que justifica ações que favorecem o desenvolvimento de condições de vida para que as pessoas possam produzir e consumir, sendo então incluídas na sociedade capitalista. (ALMEIDA, 2009, p. 164).

Segundo a autora, a partir da concretização de acesso aos direitos básicos, espera-se, na estrutura capitalista, que essas pessoas – consideradas excluídas – tenham condições mínimas de consumo, inclusive para comprar mercadorias e vender sua força de trabalho.

Lima (2009) investigou os significados que a busca pelo diploma universitário tem para os estudantes, sobretudo os indivíduos com baixo poder aquisitivo e pertencentes às chamadas minorias sociais. Constatou que o estudante opta por seguir a carreira que melhor se enquadra em sua situação socioeconômica, o que nem sempre é o reflexo de sua vontade. Para outros estudantes, a conquista do diploma está associada ao aumento do prestígio individual (novo status) e à ampliação do campo de possibilidades no mercado de trabalho. O autor enfatizou também que no contingente de estudantes que participaram da pesquisa e foram beneficiados pelas políticas de inclusão no (ou via) ensino superior⁶, encontram-se indivíduos que chegam ao final do curso sentindo-se frustrados em suas expectativas e sem perspectiva de atuação em sua área de formação. Com isso, ressalta-se a necessidade de aprofundamento da reflexão sobre o objetivo principal de tais políticas de inclusão e a importância da adoção de uma postura de avaliação permanente desses mecanismos.

Provin (2011) buscou problematizar se o imperativo da inclusão na contemporaneidade vem produzindo atitudes de inclusão nas universidades comunitárias gaúchas. O imperativo de inclusão foi entendido como algo que é gestado na cultura e, na contemporaneidade, é tomado como mandamento, como algo que se impõe e que não se questiona. A autora afirma que a inclusão social é o conceito inclusivo mais emergente nas instituições pesquisadas e se materializa, em grande parte, no acesso à universidade. Esse acesso voltado para diferentes populações, mas principalmente para a população com desfavoráveis condições econômicas, possibilita a entrada de muitas pessoas que em outros momentos não chegariam à universidade. Contudo, salienta que não basta somente permitir ou facilitar o ingresso, é necessário que as universidades criem estratégias para atender aos sujeitos e mantê-los incluídos.

Segundo a autora, o desafio das universidades na contemporaneidade é olhar constantemente para si mesmas e para suas práticas, buscando posicionar-se de outros modos frente à inclusão, não mais por força de uma imposição, mas por um entendimento de que atitudes inclusivas podem ser produtivas tanto para as instituições quanto para os sujeitos. Talvez, dessa forma, possa ser construída uma cultura acadêmica inclusiva dentro das universidades, que poderá deslocar a inclusão lugar de obrigação que parece ocupar nas instituições educacionais.

Na educação superior, os programas de inclusão destacam, em primeiro plano, questões de acesso a esse nível de ensino e, em segundo momento, ampliam para a questão da permanência de estudantes nas IES públicas e privadas.

⁶ A temática adotada pela pesquisadora é a educação superior, mas, em respeito às abordagens dos autores, é usado ensino superior quando se tratar dos argumentos dos autores que fazem o uso desse termo.

Anhaia (2013), ao analisar a implementação de duas ações afirmativas, as cotas e o Prouni, em duas instituições de ensino superior, uma pública e outra privada, verificou que a criação e implantação das Cotas e do Prouni estão inseridas em um quadro de ações voltadas ao desenvolvimento do Brasil e resultaram na inclusão de negros, indígenas e pessoas com baixa renda no ensino superior, acarretando um processo de empoderamento dos alunos. No entanto, esses processos inclusivos no campo educacional também desencadearam movimentos contrários, os quais se evidenciam nas retóricas contra as políticas e na estigmatização de seus beneficiários com a finalidade de assegurar um maior controle social do acesso a esse nível educacional. A autora pontua que a criação e implementação de políticas de financiamento estudantil e ampliação da oferta pública auxiliaram na inclusão de grupos sociais que antes tinham pouca ou nenhuma possibilidade de acesso a esse nível de ensino. Além disso, constatou que, na ótica dos beneficiários, as ações afirmativas representaram uma importante via de acesso à educação superior, porém os beneficiários ressaltaram algumas limitações e falhas da prática das políticas, tais como: falta de divulgação das ações afirmativas e das políticas de assistência estudantil, bem como a inação das IES em diferentes momentos.

A análise desses materiais demonstrou que o discurso da inclusão vem sendo utilizado pelo governo brasileiro não só pelas características que o país apresenta, de grande desigualdade social, mas também pela consonância com a proposta, principalmente do governo Lula, que teve como um de seus objetivos a diminuição das desigualdades sociais e, em alguma medida, teve continuidade no governo Dilma. Entretanto, a sociedade capitalista, que tem como principal objetivo a manutenção do poder, propaga o discurso da inclusão sem conceber mudanças significativas na base da estrutura da sociedade contemporânea. Assim, mantém o modo de reprodução que sustenta a sociedade capitalista. De acordo com Almeida (2009, p. 42),

A desigualdade social faz parte da lógica do liberalismo e é necessária como força motora do capitalismo. Sob essa perspectiva, não é compreendida como mal a ser erradicado, mas sim como um 'mal necessário', uma vez que a justiça delega direitos iguais a todos, e as condições sociais e econômicas são desiguais em decorrência da potencialidade de cada sujeito para adquirir e gerir seu próprio capital.

Segundo a autora, dessa forma, a inclusão se dará de modo que cada sujeito seja incluído em seu espaço social, de acordo com suas condições sociais e econômicas, tendo em vista que prevê a minimização das desigualdades sociais, não a sua eliminação. Ou seja, o discurso da inclusão ameniza algumas fraturas sociais, mas segue a orientação do mercado. Isso é visível não só no trabalho de Almeida (2009), como também nos estudos realizados por Lima (2009),

Provin (2011) e Anhaia (2013). Em todos os trabalhos sobre a inclusão social na educação superior é perceptível a relação com as políticas educacionais.

No que diz respeito aos estudos sobre as políticas de educação superior, encontramos várias pesquisas que tratam da temática de maneira mais geral (FRANCO; MOROSINI, 2003; OTRANTO, 2006, 2011; BOLLMANN, 2007; TRÓPIA, 2008; DANTAS; SOUSA JUNIOR, 2009; FERREIRA, 2010; SANTOS, K., 2011; MAUÉS, 2011) e com o foco na expansão (ANDRADE, 2009; GOMES, MORAES, 2009; BRITO; HEIDEN, 2011; CATANI; OLIVEIRA; MICHELOTTO, 2011; COELHO; DALBEN, 2011; REAL, 2013; MAUÉS; SOUZA, 2013; BERTELLI; PENTEADO, 2013; OLIVEIRA; LIMA, 2015; MANCEBO, 2015), no acesso e permanência (REIS; TENÓRIO, 2009; PACIEVITCH, 2011; ARAÚJO, 2013), no público e privado (CARVALHO, 2006; SOUSA, 2010; SANTANA; CERDEIRA, 2015), no Programa Universidade para Todos (OLIVEIRA; MOLINA, 2007; CARVALHO, 2007; ALMEIDA, 2010; AMARAL, 2010; RODRIGUES, 2011; BECKER; FARIA, 2013; COSTA, 2013), no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (SIEBIGER, 2011; MEDEIROS, 2012; ARRUDA; GOMES, 2012) e na educação a distância (GILBERTO, 2009; SANTOS, F. 2011; NOGUEIRA, 2009, 2011; MENDES, 2011; ARAÚJO, 2011; SANTOS; VIEIRA; SANTOS, 2013; FARIA; LIMA; TOSCHI, 2013; MATOS, 2013; LIMA; OLIVEIRA, 2015), a partir de diferentes perspectivas para avaliar a concretização e os efeitos dessas políticas.

Na literatura corrente sobre as políticas de educação superior, observa-se que a educação superior alcançou, a partir dos anos 2000, uma intensificação da oferta e ampliação de vagas. Essa expansão, apesar de predominante no setor privado, destaca-se também no setor público (ANDRADE, 2009). O ritmo acelerado de expansão, a partir de 2003, articulou ao discurso de democratização da educação superior pública, gratuita e de qualidade, um conjunto de políticas e programas que foram implementados e/ou reorientados objetivando ampliar o acesso, sobretudo dos jovens e trabalhadores, nesse nível de ensino. Os programas que têm impacto direto na expansão do setor privado são: Prouni e Fies; no setor público destacam-se: o processo de integração de instituições federais de educação profissional e tecnológica, para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica, o Reuni e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Gomes e Moraes (2009) ressaltam que a privatização da oferta do ensino superior tem sido apresentada como alternativa política e econômica para sua expansão. Além disso, Catani, Oliveira e Michelotto (2011) destacam que, em lugar da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da universidade como referência para a expansão do sistema, foram

adotados os princípios da diversificação e da diferenciação, assim como a criação e o fortalecimento da instituição não universitária, voltada exclusivamente para o ensino.

Já Coelho e Dalben (2011) inferem que os atuais programas governamentais para a educação vêm centrando suas ações em políticas sociais voltadas para a democratização do conhecimento, visando promover equidade e justiça social e amenizar o histórico quadro de desigualdades educacionais brasileiro, a partir do conjunto de políticas e programas apresentados acima, dentre outros, voltados para a ampliação do acesso, a inclusão, a interiorização, o fortalecimento da educação presencial e da modalidade a distância. No entanto, torna-se urgente certificar a real abrangência das políticas educacionais atuais e suas contribuições para a concretização da inclusão social.

O que se verifica é que a demanda por educação superior se amplia e as metas do Estado, apresentadas no Plano Nacional de Educação, com vigência para o período de 2001-2010, apesar das medidas tomadas para promover essa expansão, inclusive no setor público, não foram atendidas: a efetivação de 30% de jovens e adultos na educação superior.

Oliveira e Lima (2015), em estudo realizado sobre a expansão e interiorização do ensino superior, com foco no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), constatou que o IFRN vem cumprindo os objetivos propostos no que diz respeito à expansão e interiorização do ensino superior, proporcionando às pessoas o acesso a esse nível de ensino. Entretanto, ainda necessita de ações oriundas do governo federal para que ocorram ainda mais avanços, levando mais pessoas a terem acesso à graduação e desenvolver vocações, capacitando e formando profissionalmente cidadãos e alicerçando um mercado que possa absorvê-los.

Brito e Heiden (2011), em seu estudo sobre reestruturação e expansão das universidades federais, no contexto da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), destacam que as políticas sociais para a educação superior, a partir de 2003, articularam expansão e interiorização das universidades federais como ações estratégicas para o resgate de uma dívida histórica marcada pela crescente exclusão de jovens e de adultos brasileiros do direito à educação superior pública e de qualidade. No quadro da expansão, a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes – condições correlatas para que a universidade possa de fato responder de forma qualificada à inclusão social assumida – não vêm se mostrando uma tarefa fácil de administrar. Embora vários esforços administrativos e pedagógicos venham sendo colocados em ação em prol da permanência dos estudantes nos cursos de origem, o índice de vagas ociosas na graduação da UFPEL aumentou em torno de 20% nos anos 2009, 2010 e 2011. Os autores identificaram que os motivos pelos quais a evasão ocorre remetem a um conjunto de fatores: confluência de linhas

políticas, jurídicas e culturais; direito de o estudante poder mudar o rumo de suas escolhas acadêmico-profissionais, ao buscar formação mais próxima, por exemplo, de sua vida familiar, econômica e cultural; localização e abrangência geográfica da instituição.

A questão das vagas ociosas acomete também, e com maior intensidade, o setor privado. Isso é perceptível, sobretudo, nas pesquisas que discutem a relação público e privado. Nesse sentido, Sousa (2010) constatou que é crescente o número de vagas ociosas que, no período 2003-2008, cresceu 49,7%. Diversos fatores justificam esse aumento, conforme o autor:

No caso das IES privadas, em função da gestão universitária que um grande número delas adota, é comum a prática que se convencionou chamar de “estoque de vagas”, que se explica pelo fato de as instituições solicitarem ao MEC a abertura de um número mais elevado de vagas, considerando a quantidade de vagas que elas, de fato, pretendem oferecer. (SOUSA, 2010, p. 10).

Outro fator é a incapacidade financeira dos estudantes de arcar com as despesas. Ao não dispor de recursos financeiros para arcar com tais custos, a opção que resta é a busca pelos financiamentos nas IES da rede privada. São exemplos de políticas governamentais como o Fies, destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Além do Fies, há o Prouni, que concede bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação de instituições privadas.

Carvalho (2006) evidencia que a política para educação superior no governo Lula, por outro lado, estreitou as relações público/privado e optou pela solvência das IES privadas com o Prouni, bem como manteve e até mesmo aprofundou os parâmetros avaliativos e a função regulatória do Estado por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); por outro, reverteu em parte o processo de sucateamento do segmento federal e de desvalorização do serviço público em geral, inclusive com a reposição salarial e dos quadros funcionais. O autor aponta que em relação ao caráter social das políticas de educação superior (por exemplo, o Prouni), há dúvidas quanto a sua efetivação, uma vez que a população de baixa renda não necessita apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar; ou seja, política pública de acesso não é suficiente, faz-se necessário a de permanência também.

A respeito do acesso e da permanência, Araújo (2013) defende que a ênfase na categoria permanência na educação superior ocorre no Brasil após a expansão significativa de cursos e instituições nos anos de 1990 na esfera privada e mediante a instauração de políticas públicas voltadas à expansão da educação superior nas instituições públicas, a partir dos anos 2000. Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento de estudos sobre permanência foi a expansão das políticas focais que acentuaram a importância do acesso e da permanência das camadas

mais pobres da população, na perspectiva da inclusão. A pesquisa de Araújo (2013) aponta que, após a constatação do acesso, a necessidade posterior é a de permanência para a efetivação do sucesso escolar, especialmente de estudantes de baixa renda. As informações obtidas por meio do seu estudo indicam que as políticas para a educação superior estão muito centradas na expansão do acesso desse nível de ensino e atuam sutilmente no âmbito da permanência dos estudantes da graduação, mas já com tendências ao desenvolvimento de políticas focais e não universais.

Almeida (2010) enfatiza que em um país como o Brasil, no qual o ensino superior comparece com a mais baixa taxa de acesso do continente, é preciso, cada vez mais, desconstruir alternativas que, sob o manto aparente de “democratizar” o acesso e a permanência ou do seu similar mais atual, “incluir” no ensino superior os segmentos socialmente mais modestos, transfere renda estatal para um setor hoje bilionário e que somente no discurso leva a sério a tarefa de educação.

Pacievitch (2011), em seu artigo *Políticas de acesso e permanência no ensino superior: as experiências de uma bolsista do PROUNI*, descreve a caminhada educacional de uma bolsista do Prouni. Conclui que o programa traz grande contribuição social e tem o potencial de transformar, para melhor, a vida dos participantes. Becker e Faria (2013) argumentam que os alunos beneficiários do Programa obtêm resultados satisfatórios, muitas vezes superiores aos dos demais estudantes. A análise feita por Costa (2013) mostrou que uma determinada parcela da população tem sido incluída na educação superior por meio do Prouni, fazendo com que os estudantes tenham até mesmo acesso a cursos não ofertados nas IES públicas, na cidade ou região em que residem, e abrindo oportunidades para as classes populares ascenderem à educação superior, todavia com condições de permanência questionáveis. Já Rodrigues (2011, p. 10) apresenta uma outra perspectiva:

Os jovens do PROUNI aparecem como “beneficiários” dessa política compensatória e, como membros de classes menos privilegiadas grande parte deles entende o programa como uma política afirmativa que lhes dá possibilidade de formação profissional e ascensão social, como analisou esta pesquisa. Não entendem tal ação como uma política condicionada pelas determinações do capital financeiro da burguesia industrial e de serviços educacionais, que a ele favorece em detrimento da população. Ao contrário, o discurso ideológico do governo Lula sobre o PROUNI é direcionado para o convencimento dos jovens usuários do programa fazendo-os compreender tal ação como pensada e canalizada para o favorecimento da população menos privilegiada. Como discurso ideológico não pode demonstrar as verdadeiras intenções do programa universidade para todos, supostamente voltado para o atendimento de necessidades de uma população mais carente; o discurso oculta um dos principais objetivos, atender aos interesses da burguesia industrial e de serviços educacionais. O discurso é direcionado também para a falsa ideia de que investem em educação pública, quando compram vagas nas instituições privadas.

A realidade é que, mesmo com o Prouni possibilitando o acesso de alguns dos indivíduos de baixa renda, muitos estudantes não têm acesso à educação superior porque não conseguem passar nos exames de vestibular devido, sobretudo, à precariedade da educação básica a que tiveram acesso. Assim, questionamos: O Prouni possibilita a inclusão social? De que forma, já que apenas os alunos que conseguem as melhores notas no vestibular conseguem a bolsa de estudo?

Nas pesquisas sobre o Reuni, Medeiros (2012) apresenta os resultados de um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), na Universidade Federal do Pará (UFPA), realizado nos três primeiros anos de sua execução (2008-2010). Para o autor, o Reuni

[...] chegou às universidades públicas federais, como estratégia para melhorar sua qualidade, com um aporte financeiro de dois bilhões de reais a serem aplicados em cinco anos; ampliar o financiamento para infraestrutura e contratação de novos docentes e técnico-administrativos via concurso público. Seu principal objetivo é o de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior no nível de graduação”, utilizando o “melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes” nas universidades federais para atingir uma meta governamental de ampliar a oferta de vagas na graduação principalmente em cursos noturnos. (MEDEIROS, 2012, p. 6).

Segundo o autor, na ótica governamental, o Reuni seria a estratégia mais adequada à promoção da expansão da oferta de vagas nas universidades públicas federais. No entanto, na prática, “[...] o REUNI chegou à UFPA de forma autoritária, com tempo exíguo para ser discutido e ter a adesão aprovada” (MEDEIROS, 2012, p. 10).

Entretanto, o autor destaca algumas mudanças positivas, tais como: construção de novos prédios, ampliação de alguns existentes, ampliação dos quadros de docente e técnico-administrativo, criação de novos cursos, ampliação de matrículas na graduação. Ele constata também algumas dificuldades: há casos em que professores nomeados assumem seus cargos e o curso criado ainda não começou, ou em que professores dividem turmas para garantir seu Plano Individual de Trabalho (PIT); professores fazem concurso para um determinado campus do interior mas não fixam residência nesse local dificultando um dos objetivos do Plano de Reestruturação e Expansão da UFPA 2008-2012, que é o de fortalecer “uma cultura acadêmica” nos *campi* do interior; não há laboratórios, salas para estudos, para atendimento de alunos, porque muitas obras ainda estão em processo licitatório; alunos não contam com bibliotecas e acervos atualizados nem com restaurantes e outras condições adequadas ao ensino universitário.

Ademais, o autor evidencia que o Reuni trouxe muitos desafios para as universidades públicas federais, citando a preocupação de dirigentes e docentes dessas universidades com a questão do financiamento para a manutenção do que foi conquistado, e temem uma crise sem

precedentes se o orçamento atual não for mantido – questão presente com a crise que assola o país desde 2014.

Arruda e Gomes (2012) também analisaram o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), neste caso, no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Os autores afirmaram que a política do Reuni recebeu influências internacionais (Banco Mundial, Unesco e OCDE), nacionais (Andifes, Andes-SN, UNE etc.), agentes e agências estatais (MEC, Capes, CNPq, CNE etc.) e locais. Os resultados da pesquisa dos autores revelam que: há diferença significativa entre o número de aprovados egressos de escola pública, após a materialização do Reuni no âmbito da UFPE (antes do Reuni, 11,4% dos aprovados eram provenientes da escola pública e após a implementação do Reuni este percentual passou a ser 17,2%); os estudantes que possuem poder aquisitivo melhor ocupam vagas de cursos financeiramente mais rentáveis, tanto em termos materiais quanto simbólicos, enquanto a população de média e baixa renda continua ingressando nos cursos de menor prestígio social; o percentual de candidatos classificados oriundos de escola pública cuja renda familiar é de 1 a 2 salários mínimos cresceu significativamente após a implantação do Reuni. Entretanto,

[...] é preciso prudência na análise deste dado, pois, se de um lado, sinaliza-se para uma maior inserção dos estudantes da escola pública na universidade, apontando assim para a inclusão de segmentos menos favorecidos da população, por outro lado, requer da instituição e do governo federal investimentos para que esses alunos tenham longevidade escolar e possam concluir o curso. Como já propagado na literatura da área da educação superior não basta democratizar o acesso é preciso garantir a permanência e a conclusão do curso com qualidade. (ARRUDA; GOMES, 2012, p. 14).

Nessa esteira, os autores salientam que em uma sociedade com alto grau de desigualdade social, econômica e cultural como a brasileira, a democratização da educação superior não pode ser pensada como política pontual.

A educação a distância (EaD) também tem contribuído para a inclusão social e a expansão da educação superior por meio da ampliação da oferta de cursos nessa modalidade a distância ao longo dos anos, e em decorrência das políticas públicas educacionais no Brasil. Segundo Nogueira (2009, p. 5), “A educação a distância surgiu da necessidade de formação e qualificação profissionais de pessoas que não tinham acesso e/ou condições de frequentar um estabelecimento de ensino presencial”. A autora ressalta que não há registros precisos sobre a criação da EaD no Brasil e que alguns autores afirmam que a primeira experiência oficial foi em 1904.

Nogueira (2011), ao discutir a educação a distância (EaD) desde a LDB até o novo Plano Nacional de Educação (PNE), concluiu que, na LDB, a EaD foi tratada de forma simplista e enfatiza a formação continuada na lógica da educação ao longo da vida e da formação em serviço, atendendo às diretrizes da Unesco e do Banco Mundial, reforçadas no PNE (2001-2010). Nesse sentido, Araújo (2011, p. 11) afirma que a

[...] política educacional para o ensino superior tem suas matrizes num movimento mais amplo caracterizado pela internacionalização do capital que enxerga a educação como mercadoria e que pode ser comercializada sem fronteiras. Isso demonstra uma forte influência da Organização Mundial do Comércio – OMC que considera a educação como um serviço e não como um direito. Nesse sentido, a educação a Distância vem contribuindo, muito mais, com a mercantilização da educação do que para democratização do acesso ao ensino superior.

Diante do exposto, fica evidenciado que, com a mercantilização da educação, o acesso ao ensino precário será sentido na vida social e não será nefasto apenas para o sujeito que a ele teve acesso, mas a toda a sociedade.

Mendes (2011) destaca outra preocupação com a EaD, que decorre de um dado explicitado na legislação específica da EaD de que não são todas as áreas do conhecimento que poderão ter formação a distância, pois alguns cursos somente deverão ser ofertados após análise dos respectivos conselhos federais, como: medicina, odontologia, psicologia e direito. De fato, inexistente graduação a distância nessas áreas e grande parte dessa oferta, no Brasil, está nos cursos de formação de professores. O estudo realizado por Mendes (2011) constatou que o menor número de vagas oferecidas na EaD ocorre justamente nas regiões que apresentam as maiores deficiências educacionais no país. Segundo a autora, 38,5% e 40,73% (somando 79,23%) das vagas da EaD no Brasil concentram-se, respectivamente, nas regiões Sul e Sudeste. Nesse sentido, a autora enfatiza que é legítima a preocupação com o ingresso das camadas menos favorecidas economicamente na universidade, porém é preciso analisar se o crescimento da oferta da EaD no Brasil segue o pressuposto do atendimento às regiões menos providas de ensino superior. O levantamento realizado pela autora não confirma essa intenção.

Lima e Oliveira (2015) salientam que quando se compara o número de matrículas entre cursos presenciais e a distância, verifica-se que os primeiros, ofertados tanto por IES públicas quanto privadas, registram números maiores de matrículas. Entretanto, a taxa de crescimento do número de matrículas no período de 2003 e 2013 foi maior na modalidade a distância (2.311%) em relação aos presenciais (204%). E acrescentam que,

Nos últimos 15 anos ocorreu uma expressiva expansão da educação superior a distância no Brasil, que já responde por cerca de 15% das matrículas. Essa expansão possui traços diversos, entre os quais podem-se citar a forte privatização; as assimetrias regionais; o questionamento acerca da qualidade e da baixa taxa de

conclusão; a carência de formação de recursos humanos para atuar na área; e a frágil e diversificada institucionalização, seja nos órgãos reguladores, seja nas instituições ofertantes. (LIMA; OLIVEIRA, 2015, p. 15).

Embora tal oferta, nos últimos anos, prevaleça nas instituições privadas, as públicas também participam de forma acentuada desses processos, em especial, com a instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a partir do Decreto n.º 5.800, de junho de 2006 (BRASIL, 2006c).

Conforme Araújo (2011), o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de inspiração neoliberal, está voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de programas de educação superior no país. O autor aponta que, especificamente no Brasil, a expansão da rede de ensino superior se deu mais para preencher as vagas ociosas nas faculdades privadas do que para atender a uma demanda social com qualidade.

Nos dias atuais, o referencial das práticas de EaD predominante nas universidades públicas no Brasil é o Sistema UAB. Gilberto (2009), Fabiano Santos (2011) e Matos (2013), apontam que esse Sistema é constituído de parcerias entre consórcios públicos nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), com participação de universidades públicas e demais organizações interessadas, cujo objetivo prioritário é a formação de professores para a educação básica. Para Gilberto (2009, p. 6),

A expansão de cursos de Licenciatura a distância no sistema UAB configura uma mudança no cenário educacional brasileiro e tem provocado debates sobre a formação dos futuros profissionais de ensino e sobre a qualidade dos cursos oferecidos. Os documentos oficiais que tratam da educação a distância propõem que sejam mantidos os padrões de qualidade oferecidos no ensino presencial [...].

Fabiano Santos (2011) alerta que a UAB pode vir a se tornar um exemplo emblemático dessa condição de massificação e precarização da formação do sujeito na educação superior, se não se atentar para a qualidade na modalidade em EaD. De acordo com o autor,

A atual Política Pública de expansão do ensino superior pode estar sendo construída de forma distanciada de uma “racionalidade social”, cujas expectativas, aspirações e direito dos cidadãos à educação, estejam sendo atendida de forma parcial e desvirtuada para atender, primeiramente, a racionalidade do mercado. Os discursos nos documentos oficiais da educação brasileira, construídos no século XXI apresentam no corpo do texto, contradições, entre a égide da lógica da eficácia social e da eficiência econômica. (SANTOS, F., 2011, p. 4).

Essa é uma reflexão que, diante da diversidade étnica, cultural e social da atual conjuntura econômica, regida pela lógica do mercado e na acumulação flexível do capital, traz a discussão sobre se a UAB contribui para fomento da inclusão social e democratização ou não do ensino superior.

Nessa perspectiva, a análise das teses, dissertações e artigos revela que as ações e programas voltados para a educação superior desenvolvidos no governo Lula contribuíram de forma significativa para a expansão da educação superior, bem como a inclusão social por meio do ingresso de indivíduos de diferentes segmentos sociais nesse nível de ensino.

Partindo dessas considerações, entendemos que, a partir da gestão do presidente Lula em 2003, mesmo mantendo traços de continuidade em relação ao governo anterior (de Fernando Henrique Cardoso), iniciou-se uma nova fase na política voltada para a educação superior no país, marcada por um maior protagonismo do Estado na indução de políticas públicas. A política de expansão com inclusão se consolidou por meio de programas direcionados tanto para a via pública quanto para a rede privada, e se concretizou nas modalidades presencial e a distância. Portanto, mesmo não havendo centralidade de investimento no setor público, é importante reconhecer um quadro de avanço nessa gestão do campo da educação superior, o que impactou positivamente na expansão com inclusão social e democratização desse nível de ensino no país, como foi demonstrado anteriormente.

No entanto, as pesquisas também revelaram que os programas (por exemplo, o Prouni) mantêm o incentivo recomendado pelos organismos multilaterais à iniciativa privada, orientando-se por uma concepção assistencialista que oferece benefícios compensatórios aos estudantes e não direitos. Além disso, Otranto (2006) enfatiza a questão da autonomia universitária presente na proposta do governo Lula que parecia ir ao encontro dos anseios das comunidades universitárias; mas no Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial é enfatizada uma autonomia que tem como enfoque principal o fator financeiro, ou seja, a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais. Conforme o autor,

[...] os fundamentos da Reforma da Educação Superior do Governo Lula estão calcados em marcos regulatórios defendidos pelos Organismos Internacionais. A maior parte desses fundamentos foi defendida no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial e direcionou medidas legais que foram sendo implantadas, desenhando a Reforma de acordo com os interesses governamentais. Dentre estas medidas pode-se destacar o PROUNI, o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, as Parcerias Público-Privadas, o Decreto que normatiza a Educação a Distância, além das medidas já adotadas para a Educação Profissional. (OTRANTO, 2006, p. 8).

Entretanto, Dantas e Sousa Júnior (2009) e Maués (2011) apontam que, apesar do caráter ambivalente do governo Lula, há uma inegável tendência de crescimento e expansão com maior aporte de recursos públicos, bem como com a centralidade que a educação superior ganhou no referido governo.

Nesse processo, a educação superior passou a ser compreendida como fator fundamental das políticas de desenvolvimento e de empregabilidade, agente de inclusão social, formador de capital humano e mercadoria rentável.

É unânime, nos trabalhos analisados, a asseveração de que as diferentes políticas da educação superior que foram implementadas têm trazido os interesses mercadológicos, na medida em que esse nível de ensino é considerado como um indutor de desenvolvimento e crescimento econômico. Segundo Medeiros (2012, p. 4),

Essa lógica desloca a universidade pública do sentido do público para o sentido de mercado, promovendo a substituição do princípio de igualdade pela equidade e o de eficácia pela eficiência onde o Estado, de caráter regulador, passou a desenvolver uma administração pública gerencial como resposta à expansão das suas funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, onde a educação superior passou a ser parte do problema econômico de cada país e as universidades, aos moldes das empresas, deveriam buscar competitividade no mercado.

A transformação da educação em objeto de interesse do grande capital e em força produtiva da sociedade capitalista acarreta uma crescente comercialização do setor, e fortalece sua privatização e mercantilização. De acordo com Marcuse (1997, p. 107-108), “A organização desse mundo por meio do processo de trabalho capitalista converteu o desenvolvimento do indivíduo em concorrência econômica e confiou a satisfação de suas necessidades ao mercado”.

Vive-se, à época do capitalismo, imerso na lógica regulada por seus interesses, em que a própria educação é resultado desse jogo econômico. Dessa forma, os indivíduos são transformados em apêndices da máquina, tornando-se, cada vez mais, objeto do processo de coisificação, “[...] obrigados até mesmo em suas mais íntimas emoções a se submeterem ao mecanismo social como portadores de papéis, tendo de se modelar, sem reservas, de acordo com ele. Hoje como antes, produz-se visando o lucro” (ADORNO, 1986, p. 68).

Maués e Souza (2013, p. 4) salientam que foi a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) que se passou a estipular metas mais realistas, no Brasil, visando a diminuir a desigualdade social, vendo na educação uma ferramenta que pode contribuir para esse fim, desde que afinada com os interesses da sociedade. No entanto,

Nos tempos de mundialização do capital, com sua crescente etapa de financeirização, a educação tem sido vista como uma ferramenta importante na consolidação desse estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Alguns acordos firmados pelo Brasil em diferentes cúpulas e conferências, tais como as de Jomtien, Dakar, as Metas do Milênio e outras, têm impulsionado o país a pensar a educação enquanto uma estratégia para o desenvolvimento econômico, político e social. (MAUÉS; SOUZA, 2013, p. 4).

Os autores enfatizam a importância do papel da educação e do profissional que atua nesta área, bem como dos debates que permitem avançar, a partir das pesquisas realizadas, “[...] no sentido de se ter uma educação emancipatória, precisando-se de professores capazes política e socialmente de desempenhar esse papel” (MAUÉS; SOUZA, 2013, p. 4). Na mesma direção, Roggero (2010, p. 218) argumenta que

A educação, portanto, tem servido ao propósito da formação de indivíduos heteronômicos, sem autonomia real. Faz-se instrumento do sistema para conservar a estagnação da consciência. Portanto, a educação não é libertária *a priori*, mas ainda assim é necessária por *poder* auxiliar como atenuante à violência. Daí a provocação da teoria crítica no sentido de uma educação que – se não pode ser emancipatória – represente ao menos uma forma de resistência à barbárie, promovendo o desenvolvimento da consciência crítica.

A abordagem da autora traz à tona a necessidade de se fazer a crítica e enfatiza que a incapacidade de a fazer impede o avanço da consciência. Além disso, Roggero (2010, p. 197) destaca que “[...] o desafio que se apresenta ao indivíduo está na busca do conhecimento, na restauração da crítica que a cultura afirmativa impede”.

Marcuse (1997, p. 95-96), em sua obra *Cultura e Sociedade*, traz elementos que nos ajudam a compreender a cultura afirmativa:

Cultura afirmativa é aquela cultura pertencente à época burguesa que no curso de seu próprio desenvolvimento levaria a distinguir e elevar o mundo espiritual-anímico, nos termos de uma esfera de valores autônoma, em relação à civilização. Seu traço decisivo é a afirmação de um mundo mais valioso, universalmente obrigatório, incondicionalmente confirmado, eternamente melhor, que é essencialmente diferente do mundo de fato da luta diária pela existência, mas que qualquer indivíduo pode realizar para si “a partir do interior”, sem transformar a realidade de fato.

E nessa qualidade – negativa – a cultura reafirma e oculta as novas condições sociais de vida. Apesar de seu caráter universal, a cultura afirmativa não responde às necessidades humanas básicas, ou seja, não libera o homem de seus temores e não cumpre a promessa de felicidade. No entanto, “Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, a cultura é o lugar onde se produz a alienação e onde se dá o embate do sujeito consigo mesmo pela sua libertação” (ROGGERO, 2010, p. 15). Logo, é preciso obter a superação efetiva da cultura afirmativa. Isso não implicará numa demolição da cultura em geral, mas sim numa eliminação de seu caráter afirmativo, como concluiu Marcuse (1997).

Nesse sentido, em relação à inclusão social, Boneti (2005, p. 13) compreende que falar de inclusão é “[...] escamotear o monopólio do acesso aos bens e serviços públicos exercido pelas classes média e alta e a ineficiência das políticas e serviços públicos”. Para Lima (2011), o processo de inclusão a partir das políticas de ações afirmativas não promove a equidade em seu sentido universal, mas exclui grande contingente das ditas oportunidades sociais, gerando

outras injustiças históricas. Ao se tornar cíclico esse processo, as medidas paliativas nunca terão fim. Segundo o autor,

Acima do preceito de igualdade entre os homens, muito embora fosse esse o elemento norteador, as ações afirmativas respondem à demanda capitalista dos novos arranjos do mercado: mão de obra, consumidores e expansão de novos nichos consumidores. A correção de uma dívida histórica não pressupõe a inauguração de outra ou a continuação de processos discriminatórios metamorfoseados de ações limítrofes, exige postura comprometida com a transformação social, requisito que o capital afirma assumir, entretanto entre os discursos e as ações há um descomunal hiato, reforçado por contrapontos ideológicos da teoria social do neoliberalismo. (LIMA, 2011, p. 6).

No entanto, as políticas afirmativas/compensatórias são defendidas como estratégias essenciais para a inclusão de grupos sociais vulneráveis aos espaços sociais. De acordo com Arruda e Gomes (2012), os estudantes que possuem um poder aquisitivo melhor ocupam vagas de cursos financeiramente mais rentáveis tanto em termos materiais quanto simbólicos, enquanto a população de média e baixa renda continua ingressando nos cursos de menor prestígio social. Em outras palavras, o monopólio do acesso pelas classes dominantes, principalmente aos cursos mais conceituados, faz parte da própria lógica capitalista.

As pesquisas acima analisadas apresentam limitações no que tange a discussão da abordagem conceitual, bem como da relação existente entre inclusão social, igualdade, equidade e justiça social.

Posto isto, passamos a analisar a forma como o conceito de inclusão social, igualdade e equidade é utilizado, influenciando a elaboração e a implementação das políticas educacionais no Brasil.

As políticas anunciam a inclusão social por meio da igualdade de oportunidades pautada pelo princípio burguês da igualdade de todos os participantes. Na realidade, a igualdade se estabelece apenas como igualdade formal (todos somos iguais perante a lei). Como diria Marcuse (1997, p. 97), “[...] na produção capitalista a igualdade abstrata dos indivíduos se realiza como desigualdade concreta [...]”, e assim o indivíduo se insere numa falsa coletividade.

Nessa direção, o trabalho de Azevedo (2013) estimula a reflexão sobre a igualdade e a equidade em conexão com o ideal de justiça social. De acordo com o autor, igualdade e equidade substantivas, com suas sutis diferenças de entendimento, são princípios fundamentais para a entificação de sociedades que se querem justas. Assim, igualdade e equidade constituem valores essenciais para a construção de políticas públicas voltadas à promoção da justiça social. Isto porque, quando grupos e indivíduos têm seus destinos entregues ao livre jogo do mercado, a tendência é o crescimento das desigualdades sociais e das mazelas características da sociedade capitalista. Nas palavras de Azevedo (2013, p. 132),

Equidade e igualdade são substantivos que compõem, necessariamente, projetos de sociedade de matizes humanistas; ao mesmo tempo, os fatores geradores de seus contrários (a iniquidade e a desigualdade substantivas) são tratados, nesses projetos, com os devidos procedimentos e políticas de correção (distribuição), contenção e supressão para que a justiça social possa ser promovida.

Para o autor, a equidade e a igualdade substantivas, princípios fundamentais da justiça social, são alcançadas por meio da luta de classes e da luta entre atores sociais em seus correspondentes campos sociais. Nesse sentido, Mészáros (2011, p. 289), em sua obra *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*, faz a seguinte interpretação:

A condição prévia essencial da verdadeira igualdade é enfrentar com uma crítica radical a questão de modo inevitável de funcionamento do sistema estabelecido e sua correspondente estrutura de comando, que *a priori* exclui quaisquer expectativas de uma verdadeira igualdade.

O próprio Mészáros (2011, p. 305-306) ainda afirma que

[...] somente a igualdade substantiva pode ser a base de uma justiça significativa, mas nenhuma justiça legalmente decretada criaria uma igualdade legítima – ainda que isso pudesse acontecer, e este naturalmente não é o caso. Por sua própria natureza, o relacionamento entre capital e trabalho é a manifestação tangível da hierarquia estrutural insuperável e da desigualdade substantiva. Assim, em sua própria constituição, o sistema do capital indiscutivelmente não pode ser mais do que a perpetuação da *injustiça fundamental*.

Por conseguinte, para se promover a igualdade entre desiguais, estes devem ser tratados positivamente (com mais cuidado, atenção e recursos) de modo que sejam promovidos ao patamar de igualdade. Assim,

[...] não basta descobrir o “nível” da desigualdade, é necessário que os atores sociais, principalmente o estado como meta-ator, promovam em todos os campos sociais os mais caros valores e sentimentos construídos historicamente pela humanidade, em especial, a igualdade substantiva (AZEVEDO, 2013, p. 147).

Entretanto, Baran e Sweezy⁷ (1966, p. 171 apud MÉSZÁROS, 2011, p. 273-274) enfatizaram esse aspecto:

“O igualitarismo da ideologia é uma de suas forças, que não se deve descartar levianamente. Desde a mais tenra infância, as pessoas aprendem por todos os meios concebíveis que todos têm *oportunidades iguais* e que as desigualdades com que se deparam não são o resultado de instituições injustas, mas de seus dotes naturais superiores ou inferiores”. Portanto, assegurar a manutenção da gritante desigualdade e dos privilégios na educação, por exemplo, é algo que “se deve buscar indiretamente, garantindo amplos recursos para a subsistência da parte do sistema que atende à oligarquia, deixando, ao mesmo tempo, faminta a parte que atende às classes baixas e aos trabalhadores. Isto garante a desigualdade na educação tão vitalmente necessária para apoiar a desigualdade geral que é o coração e a essência de todo o sistema”. Assim é possível sustentar a mitologia da igualdade – pelo menos na forma da

⁷ BARAN, Paul A.; SWEEZY, Paul M. *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*, Nova York, Monthly Review Press, 1966.

proclama “igualdade de oportunidades” – e perpetuar seu oposto diametral na ordem vigente sob o domínio do capital.

Educação, na cultura capitalista, é questionável por enfatizar a adaptação somente, negando uma subjetividade emancipada e autônoma. Quanto a isso, mantém-se fértil a argumentação de Adorno (1971) de que a educação é transformada em mercadoria. Os interesses econômicos convergem na reprodução das massas, que se encontram desprovidas de esclarecimento cultural, social e de consciência crítica, o que efetivaria sua emancipação. Segundo Adorno (1986), paralela à regressão da sociedade, corre uma regressão do pensamento sobre ela, assim a dominação dos seres humanos continua a ser exercida por meio do processo econômico.

Lima e Rodriguez (2007), em artigo sobre políticas educacionais e equidade, afirmam que o conceito de equidade é abordado de maneira paradoxal por ideólogos de diferentes correntes filosóficas, ou não, assumindo sentidos divergentes a depender da forma como é utilizado: para Aristóteles⁸ (1999), o princípio de equidade representa uma correção da justiça legal; Saviani⁹ (1998) reflete sobre o conceito fundamentar-se em razões utilitárias; Rawls¹⁰ (1997) defende que, por meio do conceito justiça como equidade, reforça o sentido de igualdade de oportunidades; Friedman e Friedman¹¹ (1979) o apresentam como igualdade de resultados e Hayek¹² (1990) argumenta que o princípio citado, quando posto à prova da utilidade, torna-se insatisfatório. Segundo Lima e Rodríguez (2007, p. 10), no sentido histórico, o conceito de equidade traz implícito o sentido da flexibilidade ou “maleabilidade”, como afirma Saviani¹³ (1998, p. 30) na aplicação do direito e, nas palavras de Aristóteles¹⁴ (2003, p. 125) “[...] uma correção da lei quando essa é deficiente em razão da sua generalidade”. Contudo, resume o conceito em “tratar de forma desigual os desiguais”, na busca da justiça, ou melhor, da igualdade. Porém,

Nota-se que ora o conceito [equidade] é entendido como em tratar igual os desiguais (igualdade de oportunidades, por exemplo) ora em tratar de forma desigual os desiguais (dar mais a quem tem menos). Atende que não se trata de um jogo de palavras, mas de conceitos que orientam as políticas públicas que se implementam referenciadas nessas concepções. A aplicação prática de “tratar de forma igual os desiguais” produz resultados diferentes de “tratar de forma desigual os desiguais” e este é o conceito de equidade que consideramos correto, pois de alguma forma isto

⁸ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

⁹ SAVIANI, Dermeval. ¿Equidad o igualdad em educación? *Revista Argentina de educación*, n. 25, p. 27-31, ago. 1998.

¹⁰ RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

¹¹ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Record, 1979.

¹² HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

¹³ SAVIANI, 1998.

¹⁴ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

pode contribuir para os resultados mais igualitários. (LIMA; RODRÍGUEZ, 2007, p. 10-11).

De acordo com as autoras, nas sociedades capitalistas, não obstante o risco da arbitrariedade, políticas de cunho equitativo podem ser uma forma de buscar igualdade. Todavia, é evidente que isto não é suficiente para criar condições de igualdade substantiva em nossa sociedade e nem poderia ser, já que este não é o objetivo do modelo econômico vigente. Em relação à educação superior, é, contudo, uma forma de reduzir as desigualdades, uma vez que o mercado globalizado exige cada vez mais qualificação profissional e formação contínua para manter-se inserido no trabalho, sobretudo naqueles de melhor remuneração.

Vale salientar que, a partir da Revolução Francesa, que consolida a formação capitalista proclamando a igualdade entre os homens perante a lei e a obrigatoriedade do ensino laico e gratuito, a condição de igualdade foi associada à educação, sendo que sua organização e formulação fizeram surgir os primeiros sinais da política educacional na modernidade. Entretanto, o conceito de igualdade ficou reduzido à igualdade formal ou jurídica, na qual todos são iguais perante a lei; mas é nesse processo que o discurso da igualdade se torna abstrato, escamoteando as desigualdades reais e atribuindo ao indivíduo a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso. Assim, a igualdade formal passa a ser insuficiente diante da tão forte desigualdade material. Daí surge a necessidade de uma igualdade que não seja apenas formal, mas também material.

Ao refletir sobre a complexidade dos conceitos (inclusão social, igualdade e equidade), observamos que, à medida que as estratégias de inclusão social capitalista se direcionam à produção e à reprodução do capital, a ideia de inclusão que ela apresenta leva à perpetuação da desigualdade, pois, por tratar de forma igual os desiguais, não contribui para a construção de uma sociedade igualitária, uma vez que seus critérios econômicos são os que prevalecem. Dessa forma, a educação não está preparando para a superação permanente da alienação, mas sendo conivente com uma prática que impossibilita a autocrítica e a consciência.

Ao fazer o levantamento e análise das pesquisas, ficou perceptível que a inclusão social ainda não está consolidada como categoria social, mas essa é uma discussão importante na busca da igualdade e da justiça social.

Contudo, observamos que as políticas de inclusão social e o discurso de melhoria para os segmentos mais pobres não estão sendo suficientes para proporcionar a igualdade substantiva, pois quem ganha com os efeitos mais perversos desse tipo de inclusão continua sendo o capital. Ao adotar equidade no sentido de igualdade de oportunidades, os neoliberais não estão preocupados com aquilo que é justo, mas com a manutenção do sistema econômico

e da ordem social, já que com isto esperam potencializar a capacidade de trabalho dos pobres e seu poder de consumo. Assim, foge dos indivíduos a “[...] plena consciência de que são objetos, e não sujeitos, do processo social [...]” (ADORNO, 1986, p. 66).

Na continuidade deste capítulo, a seção seguinte é destinada aos sentidos e significados da inclusão social nos documentos oficiais de governo utilizados para a investigação.

3.3 Sentidos e significados da inclusão social nos documentos de governo

Com a finalidade de identificar os sentidos e significados de inclusão social nos documentos oficiais dos governos, do período 2003-2014, analisamos Programas de Governo, Planos Plurianuais, Plano de Desenvolvimento da Educação e relatórios de avaliação em que constam os resultados das propostas apontadas nos referidos documentos, no que tange à inclusão social na educação superior.

Programa de Governo é um documento que revela intenções, crenças e valores do novo governo (FRANCO; MOROSINI, 2003). O Programa de Governo apresentado por Lula (PT, 2002), denominado *Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social*, sinalizava uma mudança de ordem conceitual e política no campo educacional, ao situá-lo no campo das políticas de inclusão social. A educação compreendida como “[...] um instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo” (PT, 2002, p. 44), foi estabelecida como prioridade de investimentos em “Todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação” (PT, 2002, p. 46). Em relação à educação superior, o programa apresentou como tarefa inadiável “[...] a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente” (PT, 2002, p. 46).

Vale salientar que o documento *Uma Escola do tamanho do Brasil*, expresso no programa de governo (PT, 2002), que traz os compromissos do governo Lula, tem como diretrizes a democratização do acesso e a garantia da permanência, bem como a qualidade social da educação. Ou seja, ressalta a necessidade de ampliação do acesso à educação superior e enfatiza o comprometimento com a inclusão social. O programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT, 2006) demonstrou o fortalecimento da questão social, em especial da inclusão social no governo Lula.

No governo Dilma, as diretrizes do programa de governo (PT, 2010a) enfatizaram que constituir uma sociedade do conhecimento requer, entre outras coisas: expandir o orçamento da educação, ciência e tecnologia e melhorar a eficiência do gasto; aprofundar o processo de

expansão das universidades públicas e garantir a qualidade do conjunto do ensino privado; ampliar programas de bolsas de estudo que garantam a formação de quadros em centros de excelência no exterior e sejam capazes de atrair estudantes, professores e pesquisadores estrangeiros para o Brasil. Além disso, propõe a promoção e o reforço da intersectorialidade das políticas públicas efetivamente voltadas para a inclusão social.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a vigorar um novo modelo de planejamento das ações governamentais no nível federal. Trata-se do Plano Plurianual (PPA)¹⁵, previsto na Constituição Federal, em seu artigo 165, § 1, e que afirma: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). O PPA, como organizado pela Constituição, é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado de quatro em quatro anos, devendo ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. As metas de governo estabelecidas pelo PPA devem ser aplicadas a partir do segundo ano de governo, estendendo-se até o primeiro ano do governo seguinte. Ele é a peça-chave do planejamento social e econômico do governo.

O Plano Plurianual 2004-2007, denominado *Brasil de Todos: inclusão e participação*, “[...] traduz o firme compromisso com a Inclusão Social mediante a criação de condições que garantam igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, independentemente de sua origem social, no contexto de uma sociedade democrática” (BRASIL, 2003a, p. 28). Este teve como ponto de partida a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que consistiu em: inclusão social e desconcentração da renda, com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentável; e fortalecimento da cidadania e da democracia. Essas estratégias foram transformadas em três megaobjetivos que espelham o seu conjunto: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e 3) promoção e expansão da cidadania e

¹⁵ O Plano Plurianual (PPA) é uma exigência legal instituída no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que trata do orçamento. Embora sejam plurianuais, com vigência de quatro anos, as leis que definem as diretrizes orçamentárias são aprovadas anualmente. Os projetos de Lei são apreciados pela Câmara e pelo Senado, que também têm a atribuição de verificar o cumprimento dos planos e programas, como reza o artigo 166 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

fortalecimento da democracia. É importante mencionar que a palavra inclusão social não fez parte dos PPAs anteriores.

No megaobjetivo 1, que trata da inclusão social e redução das desigualdades sociais, acentua-se como desafio a ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação. Para enfrentar os desafios foram propostos vários programas, dentre eles, observa-se a presença mais significativa da educação superior em dois: democratizando o acesso à educação profissional, tecnológica e universitária, e universidade do século XXI. A inclusão social sempre aparece, portanto, atrelada às questões de acesso, permanência e expansão da escolarização.

O Relatório de Avaliação Anual do PPA 2004-2007, ano-base 2007, busca analisar os resultados consolidados do PPA 2004-2007, abrangendo a estratégia de desenvolvimento, o cenário de crescimento, as metas prioritárias, os megaobjetivos e desafios anunciados para o período por ocasião do envio da mensagem presidencial ao Congresso Nacional. Abrange também os programas e ações que fizeram parte do esforço da União na condução das políticas públicas delineadas nesse período. Nesse sentido, expõe como alguns dos seus resultados:

Na educação superior, a frequência de jovens de 18 a 24 anos chegou a 12,6%, em 2006, ainda distante da meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), de 30%, a ser atingida em 2011. No tocante ao acesso a esse nível de ensino se repetem marcantes desigualdades quando se considera a localização do domicílio (áreas metropolitanas versus áreas rurais), e a raça/cor (negros e pardos versus brancos). Nesse sentido, o Governo Federal vem investindo no Plano de Expansão das Universidades Federais. Desde 2003, o Governo criou 10 universidades e foram construídos ou ampliados 48 campi, com a perspectiva de 30 mil novos estudantes ingressarem em cursos de graduação oferecidos pela rede pública federal, o que representa um crescimento de 25% na oferta anual de vagas. Também merece destaque o Programa Universidade para Todos (ProUni), que ao oferecer bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação, em instituições privadas de educação superior, contribui para a redução das desigualdades sociais do País.

Desde que entrou em vigor em 2005 até 2007, o ProUni já distribuiu 279 mil bolsas em todo o País. Metade das instituições de ensino que aderiram ao ProUni tem fins lucrativos e outros 30% são entidades beneficentes de assistência social. (BRASIL, 2008d, p. 134).

Outro documento que merece ser mencionado é o Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O GTI, uma das primeiras iniciativas do governo Lula para a educação superior, revelou-se na edição do Decreto de 20 de outubro de 2003 que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, composto por membros dos ministérios da Educação, Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda, encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). O plano de ação do Grupo

de Trabalho Interministerial (GTI), de acordo com o parágrafo único do artigo 1º do referido Decreto, deveria

[...] contemplar, entre outros aspectos, medidas visando a adequação da legislação relativa às IFES, inclusive no que diz respeito às suas respectivas estruturas regimentais, bem assim sobre a eficácia da gestão, os aspectos organizacionais, administrativos e operacionais, a melhoria da qualidade dos serviços e instrumentos de avaliação de desempenho. (BRASIL, 2003b).

Em dezembro de 2003, o GTI apresentou o relatório final, documento organizado em quatro partes: a primeira apresentou o elenco de ações emergenciais para o enfrentamento imediato da crítica situação das universidades federais; a segunda ressaltou a necessidade da efetiva implantação de autonomia à universidade federal; a terceira parte apontou para linhas de ação imediata, que pudessem complementar recursos e ao mesmo tempo propiciar um redesenho do quadro encontrado; a quarta indicou as etapas necessárias para a formulação e implantação da reforma universitária brasileira.

Nesse trabalho, interessam-nos mais de perto as preocupações relacionadas à questão da inclusão social na educação superior, em particular as políticas de inclusão. O GTI que teve como objetivo analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), apresentou o documento *Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes* (BRASIL, 2004a). As diretrizes presentes no documento foram precursoras de um conjunto de medidas para a educação superior, sintetizadas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Em abril de 2007, foi lançado pelo governo federal o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), prevendo um aporte maior de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação, nos dez anos seguintes, da ordem de R\$ 8 bilhões de reais (DANTAS; SOUSA JUNIOR, 2009). O PDE se apresenta como plano executivo, como conjunto de programas que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais. Seus programas foram organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. No tocante à educação superior, o PDE definiu os seguintes princípios complementares entre si:

i) Expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% dos jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja

acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação. (BRASIL, 2007b, p. 26).

As principais ações propostas foram: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), este apresentado como instrumento de consolidação do Reuni. Ainda no âmbito da educação superior, o PDE destacou o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), assim como a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de qualidade” teve o Plano de Desenvolvimento da Educação como elemento essencial da sua estratégia, apresentado ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, 2007e): “O Plano estabelece metas e as prioridades a serem cumpridas pelo Governo ao mesmo tempo em que são referências ao setor privado” (Mensagem do Presidente da República). Nesse sentido, as parcerias com o setor privado e os governos estaduais e municipais seriam fundamentais. O novo período do governo reafirma o compromisso por um Brasil no qual o crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais.

A política educacional e os programas a ela inerentes implementados nas últimas décadas têm trazido importantes contribuições para a expansão com inclusão social no ensino superior. Segundo dados do Relatório da Comissão de Avaliação do Processo de Expansão (BRASIL, 2012c), entre 2003 e 2010, houve um salto de 45 para 59 universidades federais, representando uma ampliação de 31%.

O Relatório da Comissão de Avaliação da Expansão das Ifes (BRASIL, 2012c) evidencia o êxito dos programas de expansão do conjunto das universidades federais brasileiras, no período de 2003 a 2012, em especial o crescimento propiciado pela implantação do Reuni, relatando um crescimento de aproximadamente 111% na oferta de vagas nos cursos de graduação presencial nas Ifes no período 2003-2011, bem como uma ampliação superior a 520% nas matrículas dos cursos de graduação a distância, consequência da criação da UAB.

O Plano Plurianual *Mais Brasil* (2012-2015) apresentou os macrodesafios assumidos pelo governo da Presidente Dilma, tais como, no item conhecimento, educação e cultura:

propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade; no item ciência, tecnologia e inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro; em erradicação da pobreza extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais. Nesse sentido,

A perspectiva contida no Plano Plurianual 2012-2015 sinaliza para o papel da educação no aprofundamento da redução de desigualdades sociais e regionais no Brasil, sendo fator de promoção da inclusão numa sociedade que valoriza crescentemente o conhecimento como dimensão da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento econômico sustentável. (BRASIL, 2011d, p. 83-84).

O PPA “Mais Brasil” colocou como um primeiro desafio “[...] a continuidade da expansão da oferta de vagas e matrículas na graduação, de forma a atender às demandas por trabalhadores qualificados, necessários ao desenvolvimento industrial, tecnológico e sustentável do país” (BRASIL, 2011d, p. 148). E complementou:

Além da dimensão econômica, a expansão da oferta em condições adequadas para o acesso de todos os segmentos populacionais é um importante instrumento de inclusão social. Nesse sentido, outro desafio é a manutenção e ampliação das medidas que garantem condições de acesso à educação superior para todos, como a expansão e interiorização da rede pública federal gratuita, da concessão de bolsas de estudo e de financiamentos estudantis, além do apoio à permanência dos estudantes de baixa renda, de forma a reduzir a evasão. (BRASIL, 2011d, p. 148).

Considerando esses desafios, o Programa Temático Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, teve por eixos norteadores a expansão da oferta de vagas na educação superior, a garantia de qualidade na educação, a promoção da inclusão social e o desenvolvimento econômico.

O Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012-2015, ano-base 2014, apresenta os principais resultados obtidos no período em questão:

[...] o Programa Universidade para Todos - Prouni, que já atendeu quase 1,5 milhão de estudantes de baixa renda até 2014, sendo 759 mil estudantes negros; o novo Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, com 1,9 milhão de financiamentos concedidos entre 2010 e 2014; e a publicação da Lei 12.711/2012, que prevê cotas em instituições federais de ensino superior a estudantes oriundos de escolas públicas e também a negros e indígenas. Já o Programa Ciência sem Fronteiras, que promove o intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação, tem sido um importante instrumento na cooperação internacional, com grande impacto na internacionalização da educação, ciência e tecnologia do Brasil. Em 2014, com a concessão de mais de 42 mil novas bolsas, o programa chegou a 101.446 bolsas concedidas acumuladas. (BRASIL, 2015g, p. 54).

Segundo o Relatório de Avaliação Anual do PPA 2012-2015, os resultados no âmbito da educação superior demonstram que a ampliação do acesso tem possibilitado uma maior

qualificação dos brasileiros, produção de conhecimento e inovação tecnológica, permitindo o aumento da competitividade do país. E afirma que, entre 2011 e 2014, houve uma ampliação de 17% no número de campi/unidades, que passou de 274 para 321, num total de 63 universidades federais; o investimento público total em educação em relação ao PIB apresentou um importante incremento, passando de 4,5% do PIB em 2004 para 6,6% em 2013. Além disso, em 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), válido até 2024, que estabelece 20 metas e aponta que o investimento público total em educação deverá chegar a 10% do PIB no final da vigência do plano.

De acordo com a ONU, o Brasil é um dos países com mais elevada desigualdade econômica e social. O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2017) aponta que o Brasil é o 10º pior país do mundo em termos de desigualdade de renda. Esse contexto indica, em princípio, a preocupação com a questão da igualdade de direitos educacionais no conjunto das iniciativas nacionais que, atualmente, retorna ao rótulo de justiça e equidade de oportunidades, a despeito de vivermos numa sociedade desigual e na qual os sujeitos possuem históricos, habilidades e capacidades individuais diferentes. Essas pessoas somente poderão sonhar com uma vida melhor na medida em que a própria sociedade e os órgãos estatais assumirem essa questão como propósito de inclusão no processo produtivo da sociedade.

Na implantação das políticas sociais e educativas, o discurso da inclusão social é disseminado, auxiliando na satisfação das necessidades do sistema capitalista, cuja amenização se faz necessária para que não ocorra uma ruptura efetiva do tecido social, como uma revolução ou uma guerra civil. As políticas sociais amenizam situações de grande desigualdade, pois, ao mesmo tempo em que concorrem para manter a hegemonia do poder, servem para suavizar situações como a pobreza e a fome, em que as necessidades econômicas e sociais determinam condições concretas desfavoráveis à vida humana.

No contexto das reformulações e configurações políticas, econômicas, sociais e culturais, explicitam-se as contradições sociais e emergem novas formas de exclusão social; são pessoas/grupos, os excluídos sociais, que historicamente clamam por igualdade social, gerando a necessidade de criar políticas que possam oferecer o mínimo de possibilidade de inclusão. A esse respeito, Vieira (2014, p. 6) salienta que

[...] é oportuno registrar que o reconhecimento da inclusão e da diversidade é posterior à LDB. Coincide com a adoção de medidas direcionadas a segmentos excluídos ou negligenciados das políticas públicas, no contexto maior de ampliação de direitos sociais vivenciados a partir dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014).

Vale ressaltar a importância do estudo realizado, capítulo II, sobre o contexto histórico da educação superior com enfoque na inclusão social, por entendermos que houve avanços. No entanto, é preciso refletir sobre as políticas educacionais de inclusão social e questionar até que ponto elas estão possibilitando consolidar a transformação necessária.

De acordo com a lógica do capital, a inclusão social será necessária apenas para amenizar os efeitos das diferenças entre as classes sociais. No Documento Base para o Fórum de Educação Superior (BRASIL, 2009a), a inclusão na educação superior traduz-se como ação voltada para a minimização das desigualdades sociais. Entretanto, segundo Maciel (2009, p. 46),

As políticas sociais desenvolvidas na área da educação têm sido apontadas como necessárias à inclusão social, ou seja, seria por meio do acesso de todos à escola que as pessoas passariam a ter condições iguais. Garantido o acesso à educação, todos teriam iguais condições de competir no mercado de trabalho, favorecendo uma sociedade com mais oportunidades e menos desigualdades sociais. Essa perspectiva apresenta, todavia, limitações, uma vez que o acesso à educação não garante a permanência dos alunos na escola, bem como que a inserção de alunos nessas instituições educacionais não garante que estes desenvolvam conhecimentos que lhes garantam igualdade de condições.

A inclusão social na educação superior tem se mostrado contraditória na sua prática. Entre os programas apresentados, destinados à inclusão social, muitos deles têm uma série de exigências para os sujeitos obterem o benefício, por exemplo, o Prouni. Para que o estudante consiga uma bolsa do Prouni é necessário ter um desempenho, no processo seletivo, de acordo com as normas do programa, que passou a exigir do estudante a participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e a obtenção, em uma mesma edição do referido exame, de média de notas nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero na redação. Nesse sentido, Maciel (2009, p. 33) ressalta que

O discurso da inclusão preconiza acesso aos direitos constitucionais a todos, pressupondo que cada sujeito tem méritos próprios que determinam seu sucesso ou fracasso, sem considerar que esse sujeito pertence a determinada classe social, condição econômica específica e que estes e outros fatores interferem no acesso aos seus direitos e na forma como desenvolve sua escolarização.

Na educação superior, a forma de acesso dá-se por meio de processo seletivo e gera um número grande de sujeitos que não conseguem acesso à educação superior pública. Esse quadro, por sua vez, decorre do fato de que grande parte dos alunos excluídos do setor público não tem condições econômicas para custear seus estudos em IES privadas, onde existem excessivas vagas ociosas. Também o ingresso a esse nível de ensino atrela-se basicamente ao mérito dos sujeitos, revelado nos processos seletivos, mas não leva em consideração as condições precárias de educação básica às quais foram submetidos. Mesmo proporcionando políticas de inclusão, o discurso meritocrático continua presente, legitimando as diferenças sociais: “A implementação

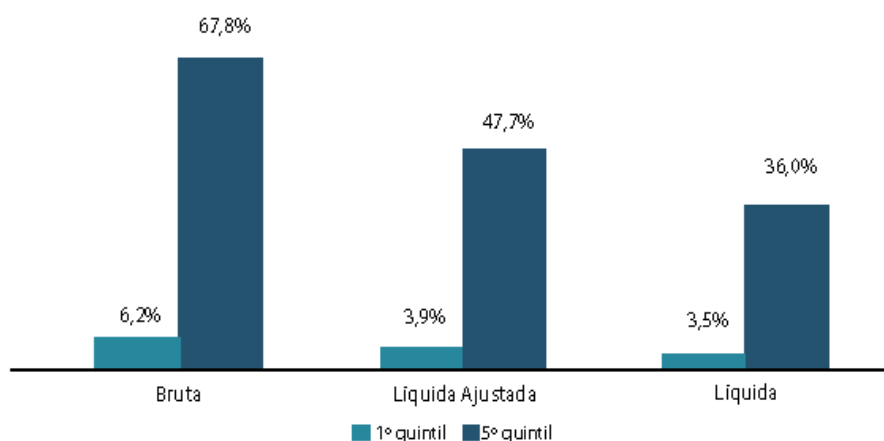
de políticas públicas focadas e emergenciais não extingue o caráter desigual da sociedade classista. As relações de seleção e diferenciação social se preservam, até mesmo se aprofundam, no interior do sistema educativo” (SOBRINHO, 2010, p. 1238). E os sujeitos que não chegam a alcançar essas políticas ditas de inclusão social? É preciso, também, olhar para eles e refletir até que ponto essas políticas permitem concretizar a inclusão social alardeada.

Considerando que estamos num país capitalista que elabora suas políticas públicas de acordo com o seu sistema econômico e social, Martins (1997, p. 20) ressalta que as políticas no Brasil e em outros países

São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam.

Diante disso, ao analisarmos os dados do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2012, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2014), observamos que “[...] a taxa de escolarização bruta do quintil¹⁶ mais rico supera em mais de 10 vezes a taxa bruta do 1º quintil, refletindo a desigualdade de acesso à educação superior quando se considera a renda” (INEP, 2014, p. 37). Isso pode ser visualizado no gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Taxas de escolarização na educação superior, segundo o quintil de renda – Brasil – 2012



Fonte: Censo da Educação Superior: resumo técnico (INEP, 2014).

¹⁶ A renda é pesquisada a partir de quintis e a população é dividida em cinco categorias de renda, “O 1º quintil de renda de uma população refere-se aos 20% mais pobres, enquanto o 5º quintil de renda diz respeito aos 20% mais ricos.” (INEP, 2014, p. 37).

Apesar dos avanços nas taxas de escolarização da educação superior, no período de 2002 a 2012¹⁷, nota-se que o acesso da população mais pobre do país é extremamente baixo, enquanto a população mais rica deslancha em relação ao referido acesso. No entanto, pelas análises efetuadas anteriormente, a inclusão na educação superior é compreendida basicamente como a garantia de acesso a um curso de graduação. Porém, diante das demandas das populações sub-representadas nesse nível de ensino, o país não está conseguindo garantir o acesso delas. Ainda é uma minoria incluída por meio dessas políticas, possivelmente pertencentes à que foi chamada classe C ou nova classe média.

As contradições se evidenciam quando consideram, de um lado, os discursos e políticas da inclusão social e, de outro lado, a implementação dessas políticas se efetiva por meio de critérios meritocráticos. Nesse sentido, questionamos: Onde está a educação para todos? Em que medida a inclusão social na educação superior é concretizada?

Para Laplane (2004), a apropriação do discurso da inclusão é facilmente veiculada e incorporada pela maioria da população no afã de ter seus direitos assegurados. No entanto, faz-se necessário desenvolver algum nível de consciência social das contradições que movem as políticas educativas de inclusão social na educação superior. Há boas intenções, porém inacessíveis a uma grande parte da sociedade. De acordo com a Pnad (IBGE, 2015), mais da metade da população de 25 anos ou mais de idade estava concentrada nos níveis de instrução até o ensino fundamental completo ou equivalente (52,0%); 26,4% tinham o ensino médio completo e 13,5% possuíam o superior completo. Além disso, o Anuário Brasileiro da Educação Básica (MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017) aponta que, em 2015, apenas 56,4% (5.951,525) jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados no ensino médio, 14,6% (1.543,713) não estudam e não concluíram essa etapa e 6,6% não estudavam, mas concluíram o ensino médio. Ou seja, apesar das políticas educacionais de inclusão social, ainda existe um potencial expressivo de possíveis candidatos à educação superior que estão fora desse âmbito de ensino. Esses dados também apontam a existência de graves problemas na educação básica.

Essa discussão sobre inclusão social e as políticas de educação superior terá continuidade no próximo capítulo, destinado a desenvolver o contexto histórico educacional com foco na questão da inclusão social na educação superior, tratar do conceito de inclusão social, com base na literatura especializada, bem como apresentar a descrição e análise das políticas.

¹⁷ De acordo com o Inep (2014), as taxas bruta e líquida de escolarização na educação superior, passaram, respectivamente de 16,6% e 9,8%, em 2002, para 28,7% e 15,1% em 2012.

4 INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Considerar as condições históricas que indicam ou determinam a inclusão social nas políticas educacionais é relevante para que se identifique como essa inclusão vem sendo realizada nas políticas de educação superior. Analisar as condições concretas que produzem essa inclusão e sua necessidade permite compreender as contradições presentes e a lógica que as mantêm. Para isso, traçamos um histórico da educação superior brasileira com enfoque na inclusão social. Apresentamos o conceito de inclusão em perspectiva histórica; em seguida, abordamos a dialética da inclusão/exclusão social, analisando o que apresenta a literatura especializada e contextualizando o debate da categoria central de análise deste trabalho: inclusão social.

Além disso, elaboramos uma apresentação e análise das políticas educacionais voltadas à inclusão social na educação superior no Brasil. Dessa maneira, pode-se contextualizar e ampliar a compreensão sobre o conteúdo das intenções dessas políticas nesse nível educacional.

Tendo em vista que os objetivos são: descrever o histórico da educação superior com foco na inclusão social; investigar o conceito de inclusão social; analisar as políticas educacionais de inclusão social na educação superior no período 2003-2014, questionamos: Como tem se dado, no contexto histórico, o processo educacional, em especial, na questão da inclusão social na educação superior? O que é compreendido sobre inclusão social e como os autores se manifestam sobre o uso desse termo? Quais as políticas educacionais de inclusão social na educação superior, no período de 2003-2014?

Este capítulo é composto de três seções. Na seção 4.1, é descrito o contexto histórico da educação superior no Brasil com enfoque na inclusão social; na seção 4.2, discute-se o enfoque conceitual da inclusão social, buscando compreender o conceito de inclusão, o que consta nos documentos e a visão dos pesquisadores da área; na seção 4.3, temos a apresentação e análise das políticas educacionais de inclusão social na educação superior.

4.1 Contexto histórico

Desde o seu advento, a educação superior no país esteve voltada para os filhos das famílias da elite social e econômica. No Brasil Colônia, os jovens eram enviados para estudar nas universidades europeias, especialmente em Coimbra, Portugal. Com raras exceções, alguns jovens vindos de famílias menos favorecidas conseguiam frequentar cursos superiores por meio do ingresso na vida religiosa e, portanto, com o apoio da igreja. Por volta de 1808, com a

chegada da Corte portuguesa, registrou-se a criação das primeiras escolas isoladas de educação superior no país, concebidas à luz do modelo napoleônico, centrados em cursos e faculdades, estruturados de forma independente e não propriamente a partir da concepção de universidade. (PEREIRA; BARONI, 2012).

Ao longo da história, a educação superior no Brasil nunca esteve voltada à plena inserção de todos os segmentos sociais. Ao contrário, durante boa parte de seu percurso, ela se fez presente apenas nas camadas sociais que formavam a chamada elite nacional. Nesse sentido, torna-se relevante conhecer o caminho percorrido pela educação superior brasileira, passando por sua implantação, o acesso e a permanência, bem como o processo de expansão, como forma de melhor entender o contexto em que se inserem as políticas de inclusão social.

Durham (2005), em seu estudo *Educação superior, pública e privada*, com o objetivo de apresentar um panorama geral do ensino superior brasileiro, faz uma pequena introdução histórica sobre o desenvolvimento do ensino superior do Brasil e distingue períodos que acompanharam as transformações políticas e educacionais que ocorreram no país.

O primeiro período, que coincide com o regime monárquico, vai de 1808 até o início da República, em 1889. É caracterizado pela implantação de um modelo de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais, de exclusiva iniciativa da Coroa.

No segundo período, que abrange toda a Primeira República, de 1889 a 1930, o sistema se descentraliza e, ao lado das escolas federais, surgem outras, tanto públicas (estaduais e municipais) quanto privadas. Até o final deste período, não há universidades no Brasil, apenas escolas superiores autônomas centradas em um curso.

O terceiro período se implanta em 1930 e coincide com o final da Primeira República e a instalação do governo autoritário de Getúlio Vargas, o Estado Novo, em 1937. É nessa época que são criadas as primeiras universidades do país. Esse período se encerra em 1945, com a queda de Vargas e a redemocratização do país, iniciando um novo período que se estende até 1964 e é caracterizado pela ampliação do número de universidades públicas. O período seguinte se inicia em 1964, quando se instala um novo período autoritário, durante o qual o modelo de universidade é reformado e o sistema privado se desenvolve aceleradamente no sentido da constituição do que Geiger¹⁸ (1986 apud DURHAM, 2005) denomina *mass private sector*.

O período subsequente se inicia, em 1985, com o processo de redemocratização gradual do país e é marcado pela Constituição de 1988, por uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996) e por profundas transformações políticas, econômicas e

¹⁸ GEISER, Roger L. *Private Sector in Higher Education: Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1986.

educacionais. De 1995 a 2002, coincide com os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. A autora destaca períodos cruciais da história do desenvolvimento do ensino superior do Brasil no período de 1808 a 2002, o que nos possibilita ter uma visão panorâmica desse âmbito de ensino. Além desses períodos apontados pela autora, temos o período de 2003 a 2010, que abrange os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, em seguida, o governo da presidente Dilma Rousseff de 2011 a 2014¹⁹, que se apresentaram como governos democrático-populares e progressistas. Para fins de contextualização, pontuaremos algumas características do ensino superior brasileiro, bem como da universidade, relacionadas ao nosso objeto de estudo: inclusão social na educação superior.

As primeiras escolas de ensino superior no Brasil foram criadas em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao país. Até a proclamação da República em 1889, o ensino superior desenvolveu-se muito lentamente. Segundo Cunha (2007b, p. 71), “O ensino superior permaneceu praticamente o mesmo em todo o Império”, seguia o modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas e visava assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho restrito, além de garantir prestígio social. Ou seja, desde sua gênese, o ensino superior não é para todos, tornando-se, tradicionalmente, excludente.

Vale salientar que com a independência política, em 1822, não houve mudança no formato do sistema de ensino, nem sua ampliação ou diversificação. De acordo com Cunha (2007b, p. 71), “A independência política, em 1822, veio apenas acrescentar mais dois cursos, de direito, ao rol dos já existentes, seguindo a mesma lógica de promover a formação dos burocratas na medida em que eles se faziam necessários”.

A elite detentora do poder não vislumbrava vantagens na criação de universidades e o caráter não universitário do ensino não tirava o mérito da formação superior uma vez que o nível dos docentes devia se equiparar ao dos docentes da Universidade de Coimbra e os cursos eram de longa duração. “O que se procurava era formar alguns profissionais necessários ao aparelho do Estado e às necessidades da elite local, como advogados, engenheiros e médicos” (DURHAM, 2005, p. 194).

Em *Evolução do Ensino Superior Brasileiro: 1808-1990*, Sampaio (1991, p. 1) ressalta que

¹⁹ Embora o governo da presidente Dilma Rousseff tenha ido até maio de 2016, trabalhamos apenas até 2014, por ser o término do seu primeiro mandato, bem como em razão dos dados disponíveis e com alguma confiabilidade para o tratamento.

O ensino superior no Brasil só veio a adquirir cunho universitário nos anos 30, em contraste com alguns países da América espanhola que tiveram suas primeiras universidades ainda no período colonial, como o México e Peru, ou no pós-independência, como o Chile. Por mais de um século, de 1808 – quando foram criadas as primeiras escolas superiores – até 1934, o modelo de ensino superior foi o da formação para profissões liberais tradicionais, como direito e medicina, ou para as engenharias.

Depois de 1850, observou-se uma expansão gradual das instituições educacionais. De acordo com Sampaio (1991, p. 7),

Com a abolição da escravidão (1888), a queda do Império e a proclamação da República (1889), o Brasil entra em um período de grandes mudanças sociais, que a educação acabou por acompanhar. A Constituição da República descentraliza o ensino superior, que era privativo do poder central, aos governos estaduais, e permite a criação de instituições privadas, o que teve como efeito imediato a ampliação e a diversificação do sistema, entre 1889 e 1918, 56 novas escolas de ensino superior, na sua maioria privadas, são criadas no país.

Com a possibilidade legal disciplinada pela Constituição da República (BRASIL, 1891) a iniciativa privada criou seus próprios estabelecimentos de ensino superior, sendo as instituições privadas de origem da iniciativa das elites locais e confessionais católicas. Com isso, teve início a diversificação do sistema, que perdura até os dias atuais no âmbito do ensino superior brasileiro. De acordo com Cunha (2007b, p. 133),

Foi durante esse período [da Primeira República] que surgiram as escolas superiores livres, isto é, não dependentes do Estado, empreendidas por particulares. Seu crescimento foi bastante grande, tendo ocorrido correlativamente à facilitação do ingresso no ensino superior. Esse fenômeno foi produto de determinações técnico-econômicas, como a necessidade de aumentar o suprimento da força de trabalho dotada de alta escolaridade, e, também, de determinações ideológicas, como a influência do positivismo.

O autor ressalta que as transformações do ensino superior nas primeiras décadas da República foram marcadas pela facilitação do acesso e que isso foi resultado da multiplicação das faculdades e das mudanças nas condições de admissão. Afirmar também que o movimento pela desoficialização do ensino superior, isto é, pela retração do setor estatal em proveito do setor privado vinha já do Império.

Vale salientar que até o final do século XIX existiam apenas 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil com cerca de 10.000 estudantes. As primeiras estatísticas educacionais, em 1933, mostravam que

[...] as instituições privadas respondiam por cerca de 44,0% das matrículas e 60,0% dos estabelecimentos de ensino superior. O conjunto do sistema, entretanto, era ainda de proporções muito modestas. O total do alunado compreendia apenas 33.723 estudantes. (DURHAM, 2005, p. 197).

Segundo Sampaio (1991), nas primeiras três décadas do século XX, o número de estabelecimentos de ensino superior passou de 24 para 133, sendo que 86 deles foram criados ao longo da década de 1920. Entretanto, continuou a prevalecer o modelo de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais.

As primeiras décadas do século XX trouxeram à tona o debate sobre a criação de uma universidade no Brasil; pautava-se na discussão sobre o grau de controle do Estado na educação. No século XX, ressurge uma nova perspectiva que atribuía à instituição universitária uma nova função: abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e promover a pesquisa. Para Cunha (2007b, p. 134), “Foi também nesse período que surgiram os primeiros estabelecimentos de ensino superior no Brasil com o nome de universidade, sendo a do Rio de Janeiro (1920) e a de Minas Gerais (1927) as que vingaram”.

O projeto elaborado pela elite intelectual laica defendia a universidade pública em oposição ao modelo de instituições isoladas e propunha a institucionalização da pesquisa em seu interior. No entanto,

A solução encontrada para a criação da universidade – uma solução chamada “de fachada” – não teve fácil aceitação. Não demorou muito e surgiram críticas incidindo sobre a falsidade do título pomposo atribuído a um mero conglomerado de escolas que continuavam a ser tão isoladas quanto antes, mantendo o mesmo currículo de quando eram apenas faculdades sem nenhum vínculo umas com as outras. A Universidade de Rio de Janeiro e a de Minas Gerais, feita à sua imagem, não correspondiam ao modelo de universidade que muitos esperavam. (CUNHA, 2007b, p. 194).

O ideal de universidade que havia mobilizado intelectuais e educadores da década de 1920 não se concretizou. A universidade se apresentou como uma aglutinação de escolas isoladas e continuou a atender a uma sociedade que permaneceu prestigiando o antigo modelo de faculdades orientadas para a formação de profissionais liberais. Ou seja, não se constituiu a partir de demandas de amplos setores da sociedade. No entanto, a universidade da década de 1930 representou uma relativa inclusão da educação superior brasileira ao proporcionar novas oportunidades de acesso nesse nível de ensino.

Durante o período Vargas, de 1930 a 1945, o sistema de ensino superior cresceu lentamente e continuou se expandindo de forma lenta até 1960. De 33.723 estudantes em 1933, passou-se a 95.691 em 1960, sendo, respectivamente, 43,7% e 44,0% no setor privado e 56,3% e 56,0% no setor público (DURHAM, 2005). Para essa autora, tratava-se de um ajustamento à demanda crescente dos setores médios em expansão, que resultou do processo de desenvolvimento urbano industrial. Nesse sentido, Sampaio (1991) já defendia que o aumento de matrículas no ensino superior não significou que houve uma expansão intencional do

sistema, mas sim um ajustamento entre a demanda crescente dos setores médios (produto do processo de desenvolvimento urbano/industrial) e um modelo de ensino superior que processava sua própria diversidade. Nesse sentido, ela afirma que é menos importante o quanto cresceu, mas o modo como se deu esse crescimento, por meio da sobreposição de modelos: o da formação para profissões liberais tradicionais e o de pesquisa dos anos 1930 (que atribuía à instituição universitária a função de abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e promover a pesquisa). Além da diferenciação institucional: públicos (estaduais e federais) e privados (laicos e religiosos) que estavam sendo criados.

Na década de 1950, houve a retomada do movimento em prol da reformulação de todo o sistema educacional e, principalmente, a reforma da universidade. As principais críticas ao modelo universitário eram: a instituição da cátedra; o compromisso com as escolas profissionais, que criara uma universidade compartimentalizada, isolando professores e alunos em cursos especializados em escolas diferentes; e o caráter elitista da universidade, que continuava atendendo a uma parcela mínima da população, sobretudo dos estratos mais privilegiados. Segundo Sampaio (1991, p. 15), “A nova universidade, pela qual se batiam intelectuais e estudantes nos anos 1950 e 1960, seria popular, deselitizada, organizada por departamentos que decidiriam tudo em conjunto, e livres dos velhos catedráticos e do poder das antigas faculdades”. O que se pretendia era a extinção da cátedra, com organização departamental dependente de decisões democráticas e a ampliação da democratização do acesso. Almejava-se a ampliação das vagas nas universidades públicas e gratuitas, que associassem o ensino à pesquisa, com foco no desenvolvimento do país, aliado às classes populares na luta contra a desigualdade social na educação superior.

Esse debate permeou a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada pelo Congresso em 1961, que atendeu aos anseios dos setores privatistas e conservadores, o que acabou por legitimar e ampliar o sistema existente. Cunha (2007a) afirma que, no tocante à aplicação prática, a LDB foi sendo adaptada às peculiaridades estaduais, como, aliás, previam seus dispositivos descentralizadores, tendencialmente beneficiadores dos empresários de ensino. Já em 1969, sob um regime político autoritário, foi implantado um novo modelo de universidade com base na reforma de 1968. A chamada Lei de Reforma Universitária, de novembro de 1968, de acordo com Cunha (2007a), veio tornar imperativo a extinção do regime de cátedras, a obrigatoriedade do regime departamental, os cursos semestrais e outros pontos que definiram as bases do ensino superior e as diretrizes para sua modernização. Para Durham (2005, p. 205-206), com essa reforma, ocorreram as seguintes mudanças:

A cátedra foi abolida e substituída por departamentos. A autonomia das Faculdades foi quebrada: a organização interna foi reformulada em termos de Institutos Básicos, divididos por áreas de conhecimento e as Faculdades ou Escolas, que ofereciam formação profissional. Introduziu-se o sistema de créditos e foi proposto, inclusive, um ciclo básico, anterior à formação profissional, que oferecesse aos estudantes uma formação geral mais sólida. Abriu-se espaço para uma representação de estudantes e de diferentes categorias docentes nos órgãos internos de decisão. Entretanto, a lógica da nova estrutura, que se inspirava no modelo norte-americano, foi truncada na medida em que as carreiras continuaram estanques e o diploma continuou valorizado na medida em que se constituía como condição necessária e suficiente para o exercício profissional. O ingresso dos estudantes continuou a ser feito por carreira e com isso a iniciativa do ciclo básico fracassou. A diferença foi que os estudantes, divididos por cursos ainda rigidamente separados, adquiriam parte de sua formação fora das escolas profissionais, nos Institutos Básicos. A reforma também não flexibilizou os currículos, que continuaram a ser rigidamente definidos pelo Ministério da Educação, através do Conselho Federal de Educação, como ocorria antes.

A proposta da reforma apontava para a possibilidade de organizar a universidade bem próxima dos ideais dos movimentos estudantis e docentes. Mas, na prática, foi diferente. As universidades, por mais de uma década, foram mantidas sob severa vigilância, sendo consideradas focos de subversão. Havia uma grande contradição entre os ideais de democratização e participação estudantil e o modelo de universidade de elite que havia sido copiado das universidades norte-americanas e implantado no Brasil. Além disso, “A ampliação do acesso se deu simplesmente multiplicando a matrícula nos mesmos cursos tradicionais, preservando a velha concepção de diploma profissional e conservando o mesmo tipo de ensino” (DURHAM, 2005, p. 206).

O diploma de ensino superior constituía, de certa forma, uma garantia de acesso ao mercado. Isso impulsionou a demanda por ensino, já que quem não tinha o diploma ficava a mercê das novas oportunidades de trabalho. O crescimento das camadas médias e as novas oportunidades de trabalho no setor mais moderno da economia e da tecnoburocracia estatal também suscitaram o aumento da demanda por ensino superior. O Governo Militar atendeu à explosiva demanda por educação superior por meio da ampliação das vagas no ensino público e pelo estímulo à expansão do setor privado. Segundo Durham (2005, p. 208),

[...] no Brasil a repressão política não sustou o crescimento do ensino superior, público ou privado, mas o promoveu. O ensino superior universitário e não universitário se ampliou de maneira extraordinária, desde o início do regime, em 1965 até o final da década de 70. Em cerca de quinze anos, o número de matrículas no ensino superior passou de 95.691 (1960) para 1.345.000 (1980) sendo os anos 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram as maiores taxas de crescimento.

De acordo com a autora, há uma convicção bastante arraigada de que os governos militares estavam promovendo a privatização do ensino. Ela defende que não houve privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado, ao lado de um

substancial crescimento do setor público também. No setor público, nesse período, as matrículas passaram de 182.700 a 492.000, ou seja, houve um crescimento de 260%; o setor privado, no mesmo período, cresceu 512%, ou seja, de 142.386 para 885.050 estudantes. (DURHAM, 2005)

Deve-se salientar que a opção do setor público por universidades que aliassem o ensino à pesquisa, segundo Durham (2005), elevou os custos do ensino público, restringindo sua capacidade de expansão. Com a introdução e ampliação de um novo regime de trabalho nas universidades federais, o chamado tempo integral, que remunerava o tempo que deveria ser dedicado à pesquisa, dobrando o salário, na prática, transformou-se em uma mera complementação salarial. Com isso, a universidade pública tendeu a se tornar uma instituição cada vez mais cara, que não conseguiu se expandir o suficiente para atender a toda a demanda, restringindo-se a uma elite de estudantes de melhor formação escolar prévia, ou seja, às “novas” classes médias. Isto é, continuou atendendo a uma parcela mínima da população, sobretudo dos estratos altos e médios urbanos. Assim, o setor privado ganhou espaço e experimentou enorme crescimento; a partir da década de 1970, alcançou e manteve uma participação superior a 60% sobre o total de matrículas no ensino superior. Já a década de 1980 foi um período de redução progressiva da demanda para o ensino superior. De acordo com Durham (2005, p. 211-212),

Politicamente, é caracterizada pelo longo e gradual processo de redemocratização que se iniciou com um declínio da repressão política, prosseguiu com a eleição de um presidente civil pelo Congresso em 1985 e terminou com uma nova Constituição em 1988, seguida da primeira eleição direta para a Presidência da República, no ano seguinte. Economicamente, é uma década de crise econômica e inflação crescente. No ensino superior é uma época de estagnação. É um tanto surpreendente que, após o período prolongado de crescimento acelerado, o sistema abruptamente pare de crescer. A estagnação atinge tanto o setor público quanto o setor privado e este mais do que aquele.

Entretanto, para a autora, mesmo no auge do crescimento do ensino superior brasileiro, a taxa bruta de matrículas neste âmbito de ensino, em relação à população de 20 a 24 anos, não foi maior que 12,0%. Sendo que, nos anos de 1980 e boa parte dos anos de 1990, decresce para 11 e 10%, respectivamente. É apenas em 2000 que atinge os níveis máximos, com indicação do início de uma nova fase de crescimento acelerado.

Na década de 1990, mais precisamente em 20 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei n.º 9.394 (BRASIL, 1996b), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Para Cunha (2003), a LDB/96 não contém, propriamente, todas as diretrizes e nem todas as bases da educação nacional. No que tange à questão do ensino superior, ele aponta as principais ações, entre elas: a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o reconhecimento de instituições de ensino superior, passaram a ter prazos limitados, sendo renovados

periodicamente, após processo regular de avaliação; passou-se a exigir das universidades requisitos bem específicos, relativos à qualificação e dedicação dos docentes (um terço deles deveria ter títulos de mestre ou de doutor e um terço deveria atuar na instituição em tempo integral); foi mudado o padrão de seleção de candidatos ao ensino superior, rompendo com a via única de exames vestibulares em vigor desde 1911. Nesta última ação, a LDB/96 não menciona os exames (concursos) vestibulares, só faz referência à aprovação em “processos seletivos” e à exigência de conclusão do ensino médio como condições para um candidato ser admitido em qualquer curso de graduação, omissão da lei que abriu caminho para que as instituições de ensino superior adotassem diversos processos de admissão de estudantes.

Além disso, Cunha (2003), em seu artigo *O Ensino Superior no octênio FHC*, ao se propor a analisar o ensino superior brasileiro durante o período 1995/2002, com foco nas políticas do governo federal, após a apresentação das mudanças determinadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b), citadas acima, relaciona e analisa as medidas do governo Fernando Henrique Cardoso que constituíram, para o autor, uma normatização fragmentada do ensino superior, destacando: o acesso aos cursos de graduação, o poder docente na gestão universitária, o Conselho Nacional de Educação, a avaliação e o formato institucional.

Em relação ao acesso aos cursos de graduação, o autor ressalta que o padrão de seleção de candidatos ao ensino superior foi mudado radicalmente, ou seja, foi modificada a via única dos exames vestibulares, em vigor desde 1911, e implantado um mecanismo diferente. O MEC instituiu um Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), uma espécie de exame de Estado, facultativo, mas que poderia vir a ser obrigatório, o que de fato aconteceu. A LDB/96 silenciou sobre os exames vestibulares. Um silêncio eloquente, em tudo coincidente com o projeto ministerial de tornar o Enem o principal mecanismo de seleção.

Quanto ao poder docente na gestão universitária, Cunha (2003) afirma que, durante as duas décadas da ditadura militar, o processo de cooptação para a escolha dos dirigentes das universidades e faculdades públicas foi alvo de muitas e severas críticas. Contudo, os artifícios encontrados para contornar esse processo não ficaram isentos de rejeição, mesmo no interior das instituições que se beneficiaram deles. Numa medida marcadamente reativa, foi aprovada a Lei n.º 9.192 (BRASIL, 1995b), a partir de projeto do MEC, que determinou mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais. Ao contrário do que se fazia, normalmente, a proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de no mínimo 70%. Este foi, também, o peso do voto dos docentes no caso de consulta à comunidade universitária sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Dessa

lista, o presidente da República ou o ministro da educação, por delegação sua, escolhe o reitor. O resultado disso foi, pelo menos nas universidades federais, a manutenção do poder nos níveis mais elevados da categoria docente. No entanto, o poder dos estudantes e dos funcionários técnico-administrativos tem sido forte e eficaz, em decorrência da composição mais homogênea de suas bancadas (em geral, 15% dos votos para cada uma). Todavia, o conflito permanece, latente ou manifesto, gerado pela reivindicação de voto paritário ou censitário (este pelos estudantes), assim como o fim do processo de cooptação, que ressurgiu, nesse caso, a cada escolha de nome pouco votado na consulta pelo titular do Poder Executivo.

No tocante ao Conselho Nacional de Educação, o autor pontua que o poder do Conselho Federal de Educação, instituído pela primeira LDB, Lei n.º 4.024 (BRASIL, 1961), transformou-o num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, reconhecimento e credenciamento de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho. As denúncias de corrupção atingiram o auge no governo interino de Itamar Franco, que dissolveu o Conselho e enviou ao Congresso projeto de lei que criou outro órgão colegiado no seu lugar. A Lei n.º 9.131 (BRASIL, 1995a) criou, então, o Conselho Nacional de Educação, mas o que poderia vir a ser uma via de aperfeiçoamento na formulação de políticas e na administração dos sistemas de ensino, mostrou-se permeável ao privatismo, como no antigo Conselho Federal de Educação, no qual só a preferência do presidente valia. A guinada privatista na Câmara de Educação Superior do CNE se explica pela necessidade de manter uma base parlamentar garantidora dos votos capazes de aprovar os projetos do governo, o que levou o presidente a trocar votos no Congresso por nomeações para postos no Poder Executivo, inclusive no CNE – e foram os grupos privatistas que se beneficiaram nessa barganha. Ao longo do governo FHC, a Câmara de Educação Superior do CNE tornou-se tão desmoralizada quanto todo o CFE ao fim do curto mandato de Itamar Franco.

Sobre a avaliação, Cunha (2003) destaca que o foco da avaliação do ensino superior deslocou-se da dimensão institucional para a dimensão individual. Assim, foi instituído o Exame Nacional de Cursos (ENC), depois Enade, obrigatório para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. Esses exames foram simbolicamente rejeitados pelos estudantes mediante o codinome de Provão. Em suma, a principal oposição ao Provão proveio do setor privado, que preferiu não expor o baixo desempenho dos seus estudantes, comparativamente aos do setor público. Por distintas razões, os estudantes das instituições públicas de ensino superior igualmente o rejeitaram. Para eles, a avaliação

individual tem sido considerada um procedimento intrinsecamente condenável. Os empresários do ensino foram vitoriosos, pois conseguiram que os resultados de cada instituição não fossem divulgados.

No que diz respeito ao formato institucional, o autor constata que a universidade tem sido a instituição idealizada para o ensino superior brasileiro desde a promulgação do primeiro documento legal que lhe faz referência (o Estatuto de 1931), por mais que ela tenha sido entendida, na prática, como mera aglomeração de escolas, faculdades ou institutos. As faculdades isoladas, embora majoritárias, foram postas em segundo plano, uma espécie de instituição de segunda classe, destinada a desaparecer um dia, quando o espaço do ensino superior fosse plenamente ocupado pela instituição que lhe seria própria – a universidade. No entanto, com base na LDB (1996), o Decreto n.º 2.306/97²⁰ atribuiu um formato peculiar ao sistema de ensino superior, ao projetar importantes modificações, por exemplo, no que tange à organização acadêmica. As IES podem, agora, adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores.

A grande novidade foi o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento, com o privilégio da autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação. Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da universidade de ensino, definida por oposição à universidade de pesquisa, esta sim, a universidade plenamente constituída.

Ao final, o estudo revela uma intensificação da privatização no período em análise, e um deslocamento da fronteira entre o setor público e o setor privado:

Das 156 universidades, a maioria é privada (85 x 71). Foi muito rápido o crescimento das universidades privadas: no primeiro ano do octênio, elas eram 63. As universidades públicas ficaram estacionadas no mesmo período. Mas o dinamismo do setor privado, expressou-se, igualmente, na categoria centros universitários, que não existiam em 1995 e já eram 66 em 2001, dos quais apenas dois públicos. Outra importante característica do ensino superior brasileiro é a gratuidade dos cursos de graduação e pós-graduação nas instituições públicas. Embora a gratuidade existisse *de fato* desde os anos [19]50, ela só passou a ser garantida *de direito* pela Constituição de 1988. Para o setor privado, o governo oferece o Programa de Crédito Educativo,

²⁰ Este Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997, foi, posteriormente, revogado pelo Decreto n.º 3.800, de 9 de julho de 2001, sendo este revogado pelo Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, que também foi revogado pelo Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, atualmente em vigor.

que propicia aos beneficiários reembolsarem o valor das anuidades num prazo 50% maior que o do financiamento, com um ano de carência. (CUNHA, 2003, p. 55).

Como vimos nos dados acima, o número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial na categoria universidade e na dos centros universitários. Em relação ao Programa de Crédito Educativo, este foi implantado em 1976, no governo militar, para ajudar alunos carentes. Em 1983, teve alterada sua forma de custeio (era financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social), passando os recursos a serem providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelas loterias. A Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), institucionalizou o Programa. Suas diretrizes e regulamentação foram fixadas pelas Portarias n.º 02, de 17 de fevereiro de 1993, e n.º 1.641, de 26 de novembro de 1994, do Ministério da Educação e do Desporto, e pela Circular n.º 2.282, de 26 de fevereiro de 1993, do Banco Central do Brasil. A Lei n.º 9.288, de 01 de junho de 1996 (BRASIL, 1996), alterou dispositivos da Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992. Em 1999, o Programa de Crédito Educativo foi remodelado e deu origem ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso; no governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa foi reformulado e ampliado.

Antonio Carlos Martins (2002, p. 6) assevera que uma das principais transformações do ensino superior no século XX consistiu no fato de destinar-se também ao atendimento à massa e não exclusivamente à elite:

Num dos estudos da década de 1990, observou-se que no ensino superior, estudantes oriundos de famílias com renda de até 6 salários mínimos representavam aproximadamente 12% dos matriculados em instituições privadas e 11% em instituições públicas. Tanto no setor privado, quanto no público, a proporção de estudantes oriundos de famílias com renda acima de 10 salários mínimos ultrapassa os 60%, o que desmistifica a crença de que os menos favorecidos é que freqüentam a instituição privada. Se por um lado, há um contingente expressivo de estudantes de nível superior proveniente das camadas de renda intermediária, salta à vista que os menos favorecidos não usufruem da igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior seja ele público ou privado, não por falta de vagas ou de reforma deste, mas por problemas sociais e deficiências do ensino fundamental.

O autor ressalta também que, na década de 1990, a proporção de jovens entre 20 e 24 anos que ingressava no ensino superior correspondia a apenas 11,4%, conferindo ao Brasil o 17º lugar entre os países latino-americanos, superando apenas a Nicarágua e Honduras, sendo que isso não era condicionado por falta de vagas no ensino superior, mas pelo número de egressos do ensino secundário. E acrescenta:

As deficiências do ensino público fundamental têm sido supridas parcialmente pela excelente qualidade do ensino nos estabelecimentos privados. Mas, esta solução de mercado discrimina a numerosa população menos favorecida, que assim permanecerá

enquanto não houver melhora da distribuição de renda, do ensino público fundamental e mercado de trabalho mais amplo. Algumas decisões do Governo Federal procurando aumentar a oferta de vagas no ensino fundamental e o oferecimento de bolsas-escola parecem medidas pontuais apropriadas, embora por si só insuficientes. (MARTINS, A., 2002, p. 6).

Foi a partir da década de 1990 que a inclusão social ganhou destaque na educação superior e foi, principalmente, na primeira década de 2000 que se intensificou, neste âmbito de ensino, a expansão, o acesso e a permanência como elementos de inclusão social. No entanto, continuou-se a valorizar o caráter meritocrático. A esse respeito, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu como meta a necessidade de ampliação das matrículas no ensino superior de jovens entre 18 e 24 anos de 12% para 30%, até o final da década de 2000, meta ainda não alcançada. Segundo o próprio PNE (BRASIL, 2001), os 12% de matrículas colocavam o Brasil em situação de desvantagem na América Latina, comparando-se desfavoravelmente com índices de outros países do continente, como é o caso da Argentina, Chile, Venezuela e Bolívia, nos quais os índices de matrículas no ensino superior são, respectivamente, 40%, 20,6%, 26%, 20,6%. Além disso, 40% das matrículas deveriam se concentrar no setor público.

No período de 2003 a 2010, que configura o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foco de nossa discussão, é delineada uma política para a educação superior envolvendo programas especialmente voltados tanto para a expansão do sistema federal de educação superior quanto para a ampliação do atendimento de estudantes do setor privado. As políticas, programas e ações gestadas e implementadas durante esse período se apresentaram como um esforço para atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 10.172, de 09/01/2001 – de que até 2011 a taxa líquida de matrícula chegaria a 30% dos jovens entre 18 e 24 anos (BRASIL, 2001).

O conjunto das ações do governo Lula, mencionadas no capítulo I, no âmbito das políticas educacionais, dentro da histórica oscilação das políticas estatais brasileiras entre o público e o privado, demonstra um deslocamento em favor do “público”. Por um lado, manifesta uma inegável tendência de crescimento, expansão e “inclusão social”²¹ com maior aporte de recursos públicos. Por outro, surgiram novas formas de interpenetração entre o público e o privado, de modo que o Estado apareceu como financiador de políticas e programas que buscaram apoiar tanto as instituições quanto os alunos. Exemplo dessa relação entre as esferas pública e privada pode ser percebido no Prouni e no Fies, que se constituíram

²¹ Compreendemos que as políticas públicas de acesso, permanência e expansão vêm sendo utilizadas como elementos da inclusão social.

em políticas públicas apresentadas para atender ao interesse do Estado de expandir o acesso a esse nível de educação a baixo custo, bem como atender aos interesses do mercado (ROSA, 2013). O detalhamento das políticas e dados será feito na sessão 4.3 deste capítulo e no capítulo III.

Para Saviani (2010), durante o governo Lula, foi retomado certo nível de investimento nas universidades federais, promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos campi no âmbito do Programa Reuni. No entanto, deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e instituições recebendo recursos do governo federal por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas.

A reforma da educação superior, no governo Lula, possibilitou um movimento de reconfiguração nesse nível de educação, ao incentivar novas fontes alternativas de financiamento (parceria com setor produtivo e venda de serviços) e a competitividade entre as IES; a gestão gerencial; a centralidade dos sistemas de avaliação e regulação; a diversificação de instituições, cursos e percursos acadêmicos; o ensino a distância; a parceria universidade-empresa, por meio do fomento à inovação tecnológica e, sobretudo, o aumento no acesso de novos públicos anteriormente excluídos.

O estudo revela que na gestão do presidente Lula, apesar da manutenção de traços de continuidade em relação ao governo anterior – ao manter o crescimento do sistema educacional de nível superior, cuja predominância esmagadora se concentrava no segmento particular –, houve uma nova fase na política educacional voltada para a educação superior, o que impactou positivamente na expansão com inclusão social e democratização desse nível de ensino no país.

Em 2011, Dilma Rousseff assume a presidência da República, dando prosseguimento à forma do governo Lula, investindo em políticas assistencialistas e em programas que visavam a consolidação e ampliação dos resultados obtidos desde 2003. No campo educacional, seu governo deu continuidade aos programas vigentes, tais como: Reuni, Pnaes, Prouni, Fies; além de criar o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) e a Lei de Cotas.

A política para educação superior do governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, demonstrou a continuidade dos programas do governo Lula em relação à expansão da rede federal e à importância de novos papéis para as universidades consonantes com as demandas econômicas, inclusive o processo da internacionalização da educação superior. Segundo Oliveira (2013, p. 9),

Em agosto de 2011, a presidenta Dilma Rousseff anunciou a continuidade do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Superior e Profissional e Tecnológica, mediante a construção de quatro novas universidades federais, 47 novos campi universitários e 208 Institutos Federais Tecnológicos.

Ferreira (2015, p. 128-129) corrobora as ideias de Oliveira (2013) e ressalta que

A presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) iniciou seu governo dando continuidade ao programa Reuni e, ao mesmo tempo, reafirmou a permanência da política de expansão da educação superior pública com a construção de quatro novas universidades (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA, Universidade Federal do Cariri – UFCA; Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB e Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA).

A expansão da educação superior na ótica desse governo tem como objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita per capita; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função dos institutos e universidades na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais.

A gestão Dilma Rousseff continuou desenvolvendo, também, o Prouni e o Fies; mas, buscando melhorar a capacidade de regulação e supervisão da educação superior, criou em 17 de abril de 2011, pelo Decreto n.º 7.480 (BRASIL, 2011c), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)²². Por iniciativa do Executivo, está tramitando no Congresso Nacional um projeto de lei que busca criar uma autarquia – o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) – cujo objetivo é fortalecer a avaliação, a regulação e a supervisão desse nível de ensino, aumentando a capacidade de atuação do Estado no sistema (BRASIL, 2012a).

O governo Dilma manteve e ampliou os programas iniciados no governo Lula e criou outros, cabendo mencionar o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), criado em 2011, para incentivar a formação acadêmica no exterior. Conforme o artigo 1º do Decreto n.º 7.642, de 13 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011e),

Fica instituído o Programa Ciência sem Fronteiras, com o objetivo de propiciar a formação e a capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias²³.

²² “A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, todos na modalidade presencial ou a distância.” Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/apresentacao>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

²³ As áreas contempladas são: engenharias e demais áreas tecnológicas; ciências exatas e da terra; biologia, ciências biomédicas e da saúde; computação e tecnologias da informação; tecnologia aeroespacial; fármacos; produção agrícola sustentável; petróleo, gás e carvão mineral; energias renováveis; tecnologia mineral; biotecnologia; nanotecnologia e novos materiais; tecnologias de prevenção e mitigação de desastres naturais;

Com a finalidade de investir na formação de pessoal altamente qualificado nas competências e habilidades necessárias para o avanço da sociedade do conhecimento, o programa previa a utilização de até 101 mil bolsas em quatro anos para promover intercâmbio, de forma que alunos de graduação e pós-graduação fizessem estágio no exterior com o intuito de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. De acordo com o Documento Técnico (BRASIL, 2013a) do Conselho Nacional de Educação (CNE), contendo estudo analítico, teórico e metodológico sobre o impacto e a organização do Programa Ciência sem Fronteiras nas políticas públicas da educação superior, das 101.000 bolsas oferecidas, 75.000 bolsas seriam financiadas com recursos do governo federal e 26.000 bolsas seriam concedidas com recursos da iniciativa privada. No entanto, na prática, as bolsas foram financiadas apenas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), conforme dados da sessão 4.3 deste capítulo.

Outra iniciativa foi a criação da Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, Lei de Cotas, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Com isso, de acordo com seu artigo 1º,

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012b).

Segundo o Ministério da Educação (MEC), a referida lei garante a reserva de 50%²⁴ das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. Para Ferreira (2015, p. 129-130),

biodiversidade e bioprospecção; ciências do mar; indústria criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); novas tecnologias de engenharia construtiva e formação de tecnólogos. Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/areas-contempladas>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

²⁴ A implantação das cotas tem ocorrido de forma progressiva ao longo do período 2012-2014, até chegar à metade da oferta total do ensino público superior federal. “As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas – metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

As políticas para a educação superior do governo Lula da Silva (2003-2010) e do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) assumiram a perspectiva da equidade social articulada à concepção de desenvolvimento econômico e social, de capacitação de mão de obra e da elevação da empregabilidade da população, ao priorizar a construção de campi de instituições federais de educação superior no interior do país, bem como a ampliação do acesso às IES privadas. As políticas para educação superior das instituições públicas desses governos vêm possibilitando o processo de expansão e de interiorização, bem como da internacionalização das universidades mediante papéis que as aproximem principalmente das demandas econômicas produtivas.

Como se pôde observar, ocorreu no período estudado uma inegável expansão com inclusão de pessoas provenientes de extratos de classes sociais menos favorecidas economicamente na educação superior no país.

Segundo Mancebo (2015), por um lado, houve ações públicas, particularmente do governo federal, expandindo vagas nas instituições federais (Ifes), seja pela multiplicação dos campi das Ifes já existentes seja pela expansão do número de instituições, seja, ainda, mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do Reuni e da reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Por outro lado, houve um expressivo aumento de instituições de ensino superior com fins lucrativos, isto é, privado-mercantis. Nas palavras da autora,

Esse processo de expansão fez-se acompanhar de uma reorganização do modelo de financiamento público. Para a rede pública, o aumento do financiamento significou novas exigências de eficiência e eficácia empresariais, expansão com contingenciamento de gastos, precarização das condições de trabalho, introdução de metas e prazos nem sempre compatíveis com um ensino de qualidade ou com o desenvolvimento de pesquisas verdadeiramente inovadoras. De outro lado, para o setor privado, foram criadas novas formas de transferir recursos públicos (isenções fiscais, financiamentos diretos, redução de encargos trabalhistas, compra de vagas). (MANCERO, 2015, p. 15).

O ponto central de qualquer política pública é o financiamento. Por um lado, está a base do projeto de toda a expansão na educação ocorrida entre os anos de 2003 e 2014 e, por outro, o objetivo de garantir um vistoso mercado educacional ao setor que mercantiliza os mais variados serviços. Assim, compreendemos que a transferência de verbas públicas ao setor privado através de incentivos fiscais e outros mecanismos tornaram os negócios no setor bastante atrativos. Ao mesmo tempo, as instituições federais de ensino passaram por um processo de expansão precarizada de incorporação à lógica de gestão, avaliação e competitividade empresariais.

As políticas educacionais expressam de modo contraditório as ações estratégicas do Estado capitalista, na medida em que, por um lado, ampliam o acesso ao sistema público de

ensino e, por outro lado, ao garantir a contínua oferta da força de trabalho, constituem vínculo com as relações capitalistas de produção.

É importante destacar que o país nunca teve um modelo próprio de universidade, valendo-se sempre de exemplos e experiências de países do capitalismo central, podendo-se constatar, nos dias atuais, uma superposição de modelos entre as IES públicas e privadas. Além disso, é possível constatar que as primeiras faculdades e universidades brasileiras foram criadas para formar pessoas da classe alta, pois, como já fora dito, os filhos da aristocracia tinham que concluir os estudos na Europa, e diante dessa demanda por bacharelados foi que se estabeleceu a fundação de instituições de ensino de terceiro grau. Com o passar do tempo, aumentou o número de universidades pelo Brasil, entretanto, não se abria as portas para pessoas de baixa renda. Essa parcela da população era “impedida” de frequentar as universidades por vários fatores, dentre os quais a baixa qualidade da educação básica pública, cujos concluintes do ensino médio não tinham bagagem intelectual nem suporte material suficientes para concorrer às vagas das instituições públicas junto com os herdeiros da elite. Eram raríssimas exceções aqueles que conseguiam ingressar nas escolas de nível superior, e quando isso ocorria era nos cursos cujo interesse dos ricos era pequeno, ou seja, nas licenciaturas.

Por muito tempo a educação superior tem sido privilégio de poucos, porém, nas últimas décadas, essa realidade, mesmo que timidamente, vem mostrando sinais de mudanças, apesar de ainda haver uma grande disparidade entre as diferentes classes sociais.

Na seção a seguir discutem-se abordagens e conceito de inclusão social.

4.2 Conceito de inclusão social: discursos e percepções

Compreender um conceito implica buscar sua gênese e história. A temática da inclusão ganhou importância no final dos anos de 1990, nos debates no campo das políticas sociais e educacionais; nestas, em particular, tendo recebido a denominação de educação inclusiva e inclusão social/educacional.

A política nacional vem utilizando a palavra inclusão nas suas diferentes expressões (social, educacional, escolar, entre outras), com maior ênfase desde os anos de 1990. Quanto à inclusão social na educação superior, que é nosso foco, tem servido tanto a discursos progressistas quanto a conservadores, em seus diferentes posicionamentos político-ideológicos. Ao mesmo tempo, a inclusão tem sido tratada em oposição à exclusão.

A Constituição Federal Brasileira preceitua no artigo 6º que “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a

proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparos, na forma desta constituição”; e no artigo 205 afirma que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990), da Unesco, apontava que

[...] mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais. (UNESCO, 1990).

A Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), realizada em Jomtien, Tailândia, serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educacionais no mundo inteiro, consolidando na década de 1990 o destaque à inclusão. Nessa década, a palavra inclusão assumiu grande visibilidade em documentos internacionais, mais especificamente nas declarações internacionais: além da Declaração Mundial de Educação para Todos, a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994), com reflexos diretos nas políticas públicas nacionais. Com isso, iniciou-se um movimento em prol da inclusão de todos buscando atingir os grupos que eram considerados excluídos: pobres, indígenas, minorias étnicas, raciais e linguísticas, pessoas com deficiência, entre outras. A Declaração de Salamanca também foi significativa e contribuiu para debates e estudos acerca da inclusão que, desde o final dessa década, vêm sendo intensificados.

A Conferência de Jomtien e as propostas de Educação para Todos que a seguiram, com destaque à Declaração de Salamanca, foram extremamente significativas, pois garantiram o imprescindível espaço para uma ampla discussão sobre a necessidade de os governos contemplarem propostas que reconhecessem a diversidade dos estudantes e os meios e modos para garanti-las, o que resultou em um compromisso da maioria deles de trabalhar pela inclusão social. Ambas divulgam, no cenário internacional, os principais preceitos que orientam as políticas sociais e educacionais, denominadas como políticas de inclusão.

Após dez anos da realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, a Unesco promoveu um amplo processo de avaliação dos resultados das propostas de Educação para

Todos (EPT) e estabeleceu novas metas que culminaram no Marco de Ação de Dakar – documento de compromissos assumidos pelos governos de países reunidos no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar (Senegal), no ano 2000. Foi reafirmada a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos, com os países participantes do encontro se comprometendo a alcançar os objetivos e as metas da EPT para seus cidadãos. Na análise da Unesco (2001, p. 14),

A avaliação mostra que algum progresso tem sido alcançado, o que prova que a Educação para Todos constitui meta realista e atingível. Mas é preciso que se reconheça com toda a franqueza que o progresso tem sido desigual e extremamente lento. No início do novo milênio, a Avaliação do Ano de 2000 da EPT mostra o seguinte:

- (i) Dos mais de 800 milhões de crianças abaixo de seis anos de idade, menos de terça parte é beneficiada com alguma forma de educação pré-primária;
- (ii) Perto de 113 milhões de crianças, 60% das quais são meninas, não têm acesso à escola primária;
- (iii) Pelo menos 880 milhões de adultos são analfabetos, a maioria de mulheres.

Esses números representam uma negação do direito à educação e à inclusão social. As informações e análises da avaliação mostram que a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos continua pertinente. Entre seus pontos e princípios essenciais encontram-se: acesso universal à aprendizagem; atenção especial sobre a equidade; ênfase sobre os resultados da aprendizagem e ampliação da aplicação de recursos. Lamentavelmente, a realidade tem ficado aquém dessa visão, pois a milhões de pessoas ainda é negado o direito à educação. As causas dessa omissão são: débil vontade política, recursos financeiros insuficientes e utilização ineficiente dos disponíveis, encargos da dívida, atenção inadequada às necessidades de ensino dos pobres e excluídos e falta de atenção à qualidade do ensino. São tremendos os obstáculos, contudo, devem ser superados. (UNESCO, 2001).

A avaliação das ações do Marco de Ação de Dakar, implementadas entre os anos de 2000 e 2015, no texto do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (UNESCO, 2015)²⁵, defende que muito progresso foi feito no mundo desde 2000 – mas ainda não chegamos onde pretendíamos, pois no mundo não se alcançou a educação para todos. E, nesse sentido, o documento indica, também, que,

²⁵ “Em 2000, no Fórum Mundial de Educação em Dakar, Senegal, 164 governos concordaram com o *Marco de Ação de Dakar, Educação para Todos: Cumprindo nossos Compromissos Coletivos*, que lançou uma agenda ambiciosa para alcançar seis objetivos educacionais [Educação e cuidados na primeira infância; Educação primária universal; Habilidades para jovens e adultos; Alfabetização de adultos; Paridade e igualdade de gênero e Qualidade da educação] de amplo alcance até 2015. Em resposta, a Unesco iniciou os *Relatórios de Monitoramento de EPT*, para monitorar o progresso, destacar lacunas persistentes e fazer recomendações para a agenda global de desenvolvimento sustentável pós-2015.” (UNESCO, 2015).

De maneira geral, nem mesmo a meta de educação primária universal foi alcançada, quanto mais os objetivos mais ambiciosos de EPT, e os mais desfavorecidos continuam sendo os últimos a serem beneficiados. Houve, no entanto, conquistas que não devem ser subestimadas. O mundo terá avançado até 2015 para além do que teria caso persistissem as tendências dos anos 1990. (UNESCO, 2015, p. 13).

Os progressos conquistados foram, dentre outros: o número de crianças e adolescentes fora da escola diminuiu quase pela metade desde 2000; em 2012, 184 milhões de crianças estavam matriculadas na educação pré-primária em todo o mundo, um aumento de quase dois terços em relação a 1999, refletindo melhores taxas de transição e de retenção de alunos; a taxa bruta de matrícula no primeiro nível do ensino secundário cresceu de 71%, em 1999, para 85%, em 2012. No entanto, persistem as seguintes realidades:

Ainda há 58 milhões de crianças fora da escola no mundo e cerca de 100 milhões de crianças que não completarão a educação primária. A desigualdade na educação aumentou, com os mais pobres e desfavorecidos carregando o maior fardo. As crianças mais pobres do mundo têm chances quatro vezes maiores de não frequentar a escola quando comparadas às crianças mais ricas do mundo, e cinco vezes maiores de não completar a educação primária. (UNESCO, 2015, p. 3).

Em *Inclusão: integrar ou incorporar? Sobre a relação entre Nação, Estado de direito de democracia*, Habermas (1998, p. 108) entende que “Inclusão significa que uma ordem política se mantém aberta para a equalização dos discriminados e para a *integração* dos marginalizados, sem *incorporá-los* na uniformidade de uma comunidade popular homogeneizada”. A abordagem do autor institui um debate sobre o significado de inclusão – integração ou incorporação –, a partir da relação entre nação, Estado de direito e democracia, ou seja, com base na democracia, no Estado de direito e na soberania popular.

Os autores portugueses Borba e Lima (2011), no estudo realizado sobre *Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia*, analisaram os fatores de exclusão e inclusão social com o intuito de identificar os fatores críticos que assumem papel crucial na sociedade atual e avaliar a tendência da evolução das políticas sociais para combater os problemas emergentes que conduzem à exclusão social dos grupos mais vulneráveis. Apresentaram um quadro em que compilam vários conceitos de inclusão social:

Quadro 2 – Conceitos de inclusão social

Inclusão social	Fonte
Processo que garante que as pessoas em risco de pobreza e exclusão social acendam às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas econômica, social e cultural e beneficiem de um nível de vida e bem-estar considerado normal na sociedade em que vivem.	COM, 2003, p. 9
São as políticas sociais contemporâneas que priorizam, equivocadamente, atingir os excluídos que estão no limite das privações através de programas focalizados que sustentam rótulos de “inclusão social”.	Lopes, 2006, p. 22
Processo que visa promover a inclusão dos segmentos em vulnerabilidade social, destacando a cidade, a escola, o emprego e a proteção social.	Kowarick, 2003, p. 75
Refere-se à solidariedade social que é um processo diferente da exclusão social, pois reflete companheirismo.	Barry, 1998, p. 17
A inclusão social de grupos não é meramente simbólica, já que também contém implicações econômicas.	Silver, 2005, p. 138
É uma questão de abertura e de gestão: abertura, entendida como sensibilidade para identificar e recolher as manifestações de insatisfação e dissensos sociais, para reconhecer a “diversidade” social e cultural; gestão, entendida como crença no caráter quantificável, operacionalizável, de tais demandas e questionamentos, administráveis por meio de técnicas gerenciais e da alocação de recursos em projetos e programas (as políticas públicas).	Laclau, 2006, p. 28
Processo pelo qual a exclusão social é amenizada. Caracteriza-se pela busca da redução da desigualdade através de objetivos estabelecidos que contribuam para o aumento da renda e do emprego.	Wixey et al., 2005, p. 16
A inclusão social está relacionada com a procura de estabilidade social através da cidadania social, ou seja, todos os cidadãos têm os mesmos direitos na sociedade. A cidadania social preocupa-se com a implementação do bem-estar das pessoas como cidadãos.	Sheppard, 2006, p. 22

Fonte: Borba e Lima (2011, p. 222).

Observa-se que a inclusão social, na concepção dos autores (COM, 2003; LOPES, 2006; KOWARICK, 2003; BARRY, 1998; SILVER, 2005; LACLAU, 2006; WIXEY et al., 2005; SHEPPARD, 2006)²⁶, estudados por Borba e Lima (2011), tem sua conceituação relacionada à obtenção de oportunidades e participação plena, tanto na esfera econômica quanto na social e

²⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (COM). *Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de acção nacionais para a inclusão social (2003-05)*. Bruxelas, 12 dez. 2003.

LOPES, José Rogério. “Exclusão social” e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade. *Psicologia & Sociedade*. Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 13-24, 2006.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil – Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2006.

BARRY, Brian. Social exclusion, social isolation and the distribution of income. *Centre for Analysis of Social Exclusion – Case*, Londres, p. 1-24, 1998.

SILVER, Hilary. Política dos países europeus para promover a inclusão social. In: BUVINIC, M.; MAZZA, J.; DEUTSCH, R. (Org.). *Inclusão social e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 137-179.

LACLAU, Ernesto. Inclusão, exclusão e a construção de identidades. In: AMARAL JÚNIOR, Aécio; BURITY, Joanildo (Org.). *Inclusão social, identidade e diferença: perspectiva pós-estruturalista de análise social*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 21-37.

WIXEY, Sarah et al. *Measuring Accessibility as Experienced by Different Socially Disadvantaged Groups*, funded by the EPSRC FIT Programme – Transport Studies Group. London: University of Westminster, 2005.

SHEPPARD, Michael. *Social work and social exclusion: the idea of practice*. Aldershot: Ashgate, 2006.

cultural; ao processo de solidariedade social; a não se limitar a uma inclusão meramente simbólica; a reconhecer a diversidade social e cultural e promover políticas públicas que atendam as demandas; à redução da desigualdade social com o intuito de contribuir para o aumento da renda e do emprego; à estabilidade social na qual todos os cidadãos tenham os mesmos direitos.

Borba e Lima (2011) ressaltam que há uma convergência entre os conceitos apresentados pelos diferentes autores e revelam que existe maior profusão de trabalhos sobre exclusão social do que sobre inclusão social. E argumentam que esse fato sugere que a exclusão social é um fator forte de preocupação da sociedade contemporânea e que, infelizmente, as políticas de inclusão não têm sido suficientes para fazer face aos imperativos sociais.

As noções de inclusão social e exclusão social, na literatura especializada, têm sido tratadas a partir de múltiplas perspectivas. Como consequência, na medida em que se generaliza, torna-se cada vez mais fluida e banalizada.

Os estudos dos autores brasileiros embasam uma discussão na qual, no entendimento de Garcia (2004, p. 24), o conceito de inclusão, ao ser apropriado pelas discussões no campo das políticas,

[...] aparece acompanhado de uma aura de “inovação” e “revolução”, até mesmo como “novo paradigma” social. Embora suas raízes pareçam estar em uma matriz de pensamento que explica de maneira mecânica as relações sociais, e de ter sido originado numa compreensão que privilegia a manutenção da organização social vigente, atualmente vem sendo usado como algo que pode superar a ordem social estabelecida. Em outros termos, é apresentado como solução para a exclusão social.

Segundo a autora, as políticas de inclusão têm sido oferecidas como solução radical ou parcial para um conjunto de fenômenos identificados como “exclusão social”. Para Boneti (2005, p. 1), a inclusão, antes de constituir uma noção ou conceito de ação positiva (em oposição à exclusão) constitui um discurso, e “Este discurso, tal como ele é constituído a partir de ingredientes que o compõem, pode interferir no caráter das ações práticas de inclusão propostas nos dias de hoje pelas instituições públicas”. De acordo com o autor, a expressão inclusão social é constituída de ingredientes históricos, desde o sentido positivo em relação à exclusão até os ingredientes trazidos da sociologia política conservadora. O sentido atribuído a essa noção, tanto na academia quanto nas chamadas políticas públicas de inclusão, é de uma ação compensatória, sugerindo ser normal a desigualdade e a pobreza.

Na obra *Universidade pública e inclusão social: experiência e imaginação*, Brandão (2008, p. 252) defende que “A inclusão social, a adesão do indivíduo à sociedade, é proporcionada pela igualdade de condições oferecidas a todos”, sendo a verdadeira inclusão

aquela a ser feita externa e anteriormente à universidade, construída na base de uma sociedade que oferece a todos iguais oportunidades e condições para que os indivíduos se constituam cada vez mais enquanto indivíduos livres. No seu texto *Universidade e inclusão social: experiência recente da Universidade de São Paulo com a criação da EACH e a implantação do INCLUSP*, Toledo (2008, p. 54) afirma que,

Nas condições históricas em que se encontra hoje a sociedade brasileira, marcada por graves níveis de exclusão, o conceito de inclusão social tem relação com a qualidade de vida que caberia assegurar a todos os brasileiros. Trata-se de uma referência de cidadania, pois proporcionar qualidade de vida é garantir a toda pessoa condições objetivas para a fruição de bens naturais, sociais e culturais, frutos da produção coletiva, mas que se encontram distribuídos de forma muito desigual.

Já Maciel (2009, p. 33), ao abordar o discurso de inclusão e política educacional, argumenta que

O discurso da inclusão é observado em uma sociedade cujo sistema preponderante e determinante é o capitalismo. Tal consideração expressa que em uma sociedade de classes, na qual o lucro é objetivo a ser alcançado, a busca pela inclusão social é uma perspectiva que se insere numa lógica distinta da que origina esse sistema (o capitalismo). Um dos aspectos apontados no discurso de inclusão é o acesso de todos às mesmas condições, entre elas o de direito à educação. No entanto, o acesso aos bens e serviços nas mesmas condições não é pertinente à lógica do sistema, que para sua manutenção, a exploração da força de trabalho dos sujeitos é um dos meios mais eficazes.

Compartilhamos da compreensão da autora, reafirmando que a busca pela inclusão social vai de encontro ao sistema no qual estamos inseridos e dissemina um discurso que não se consolida na prática. Na realidade, nessa sociedade capitalista globalizada, os aspectos sociais e econômicos advindos da dicotomia entre exclusão e inclusão social demonstram que

[...] é essa contradição que possibilita determinada lógica onde a inclusão é possível, entretanto não é, necessariamente, uma inclusão que minimiza as desigualdades sociais, ao contrário, ela aumenta e controla cada vez mais essas desigualdades, acirrando as diferenças sociais e econômicas entre as classes. (MACIEL, 2009, p. 34).

Adorno (1986, p. 65-66), discutindo a questão *Capitalismo tardio ou sociedade industrial?*, ajuda-nos a pensar sobre a inexistência de consciência de classe e defende que nos países capitalistas dominantes a classe é definida pela posição nos meios de produção, e não pela consciência de seus membros:

Não faltam, nesses países, razões bastante plausíveis para a inexistência de consciência de classe: não era de se prever que os trabalhadores não continuassem mais na miséria, que eles viessem a ser cada vez mais integrados na sociedade burguesa e em sua visão de mundo, ao contrário do que ocorria durante e logo após a revolução industrial, quando o proletariado industrial era recrutado entre os

miseráveis e se situava, de certo modo, na periferia da sociedade. A existência social não gera, de modo imediato, consciência social. Sem que essas massas – e isso exatamente por causa da sua integração social – tivessem agora em suas mãos o seu destino social mais do que há 120 anos, elas prescindiram não só da solidariedade de classes, mas fugiram à plena consciência de que são objetos, e não sujeitos, do processo social, processo que, no entanto, elas mantêm em andamento, como sujeitos.

No capitalismo, a dominação sobre seres humanos continua a ser exercida por meio do processo econômico. De acordo com Adorno (1986), são obrigados até mesmo em suas mais íntimas emoções a se submeterem ao mecanismo social como portadores de papéis, tendo de se modelar sem reservas a ele. Assim a integração transforma-se em disfarce da desintegração e cria-se o véu da inclusão.

Quanto à dicotomia entre inclusão e exclusão social, “Ruth Levitas identificou três tipos ideais de discursos associados à exclusão e à inclusão social: o redistribucionista, o integracionista e o de subclasse” (SHIROMA, 2001, p. 3). E os define assim:

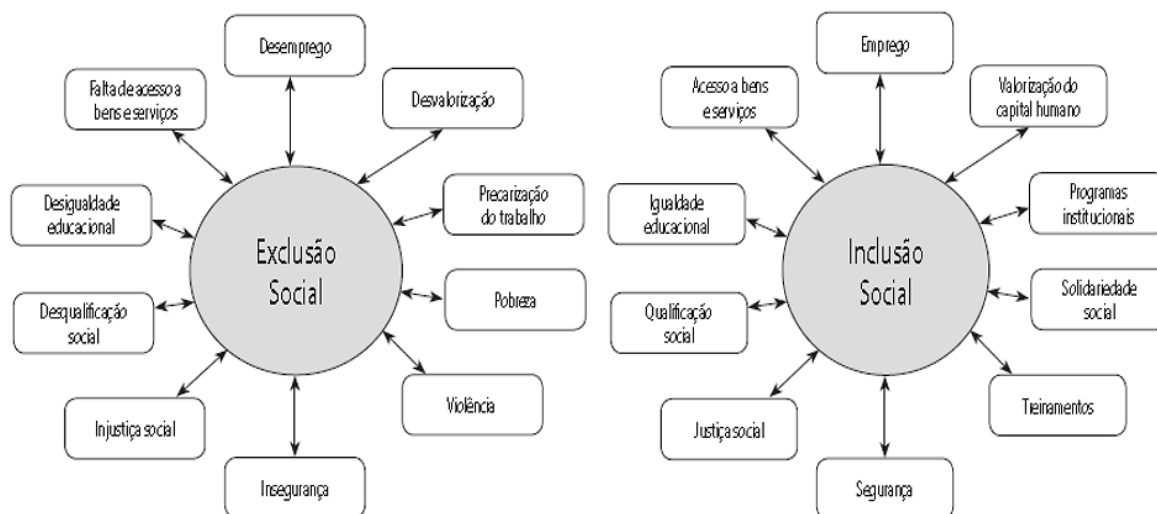
O redistribucionista tem como principal preocupação a pobreza e propõe sua redução por meio da redistribuição da riqueza. É a proposta de grupos radicais e foca os processos que produzem e reproduzem as desigualdades. Critica as desigualdades e contrapõe a exclusão a uma versão de cidadania que clama por redistribuição significativa de poder, recursos e riqueza.

O discurso integracionista, por sua vez, atribui a exclusão principalmente ao desemprego e, por conseguinte, vê a inclusão como encaminhamento de pessoas ao trabalho remunerado. O oposto de exclusão é inserção profissional. Promover a integração social de grupos marginalizados significa dar prioridade ao treinamento e orientação para que conquistem empregabilidade e ingressem no mercado de trabalho.

O terceiro tipo de discurso utiliza-se da idéia de subclasse. Centra-se em aspectos morais e comportamentais de excluídos, alegando haver deficiências em sua cultura. Remete à idéia de maus hábitos, vícios, delinquência e crime. Culpa o pobre por sua situação de pobreza e o desempregado pelo desemprego. Caracteriza-se pela forte moralização, ênfase na ordem social e integração moral (Levitas, 1998, p. 14). Culpa a subclasse pela criação de uma cultura de dependência de benefícios que o Estado oferece. Exclusão da cidadania seria a marca dessa suposta subclasse que, segundo os autores dessa vertente, não irá desaparecer sem a implementação de uma série de políticas destinadas a restabelecer o cidadão (Levitas, 1998, p. 16). Nesta visão, a inclusão social depende de mudanças culturais nos valores, na ética. (SHIROMA, 2001, p. 3-4).

Há diferentes interpretações tanto para a inclusão social quanto para a exclusão social. A primeira é identificada como solução para a segunda, sendo a exclusão atribuída ao desemprego, à pobreza, à falta de cidadania, entre outros males, todos decorrentes das mazelas do capitalismo. A figura 1 sintetiza os fatores de exclusão e inclusão social, segundo Borba e Lima (2011, p. 225):

Figura 1 – Síntese dos fatores de exclusão e inclusão social



Fonte: (BORBA; LIMA, 2011, p. 225).

Em *Exclusão social e a nova desigualdade*, Martins (1997, p. 27) faz uma crítica à concepção corrente de exclusão e adverte sobre a tentativa de transformá-la numa categoria que explique todos os males de nosso tempo: “O discurso corrente sobre exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização, a fetichização conceitual da exclusão, a exclusão transformada numa palavra mágica que explicaria tudo”. O autor ressalta que o emprego da concepção de exclusão está sendo generalizado de uma forma que passa a ser aplicada em todos os âmbitos da vida e a todo e qualquer tipo de problema social. Nesse sentido, o rótulo de exclusão

[...] acaba se sobrepondo ao movimento que parece empurrar as pessoas, os pobres, os fracos, para fora da sociedade, para fora de suas “melhores” e mais justas e “corretas” relações sociais, privando-as dos direitos que dão sentido a essas relações. Quando, de fato, esse movimento as está empurrando para “dentro”, para a condição subalterna de reprodutores mecânicos do sistema econômico, reprodutores que não reivindicam nem protestem em face de privações, injustiças, carências. (MARTINS, 1997, p. 17).

Martins está afirmando que o problema não está na exclusão, mas na inclusão, ou melhor, no modo como se dá a inclusão numa sociedade que fez da exclusão um modo de vida. Nesse sentido, o autor enfatiza que não existe exclusão. Segundo ele, existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes. A ideia de exclusão é pobre e insuficiente. Todos os problemas sociais passam a ser atribuídos mecanicamente a essa coisa vaga e imprecisa a que chamamos de exclusão. E, na verdade, os problemas estão na inclusão (ou reinclusão) precária, instável e marginal.

Martins prossegue argumentando que a reinclusão se dá no plano econômico (a pessoa consegue ganhar alguma coisa para sobreviver), mas não se dá no plano social. Além disso, produz-se uma reinclusão ideológica no imaginário da sociedade do consumo e nas fantasias pasteurizadas e inócuas do mercado:

É uma sociedade que tem como lógica própria tudo desenraizar e a todos excluir porque tudo deve ser lançado no mercado; para que tudo e todos sejam submetidos às leis do mercado. A lógica do sistema capitalista é o mercado, é o movimento, é a circulação: tudo tem de ser sinônimo ou equivalente de riqueza que circula, de mercadoria. (MARTINS, 1997, p. 30).

Dessa forma, os indivíduos passam a reger-se pelas regras mutantes do mercado e, portanto, sem mediação crítica, tornando-se eles próprios objeto da dominação exercida pelo processo econômico, como expõe Roggero (2010).

Martins (1997, p. 32) entende que

O capitalismo na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão a *inclusão*. A *sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir*, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão.

Mas o autor também menciona que antes, logo que se dava a exclusão, em pouco tempo, dava-se também a inclusão. Cita o exemplo dos camponeses que eram expulsos do campo e, logo em seguida, eram absorvidos pela indústria. Contudo, eram excluídos e reincluídos em outro plano, num outro modo de viver, de pensar a vida, de trabalhar. Martins ressalta que o problema da exclusão começou a se tornar visível nos últimos anos porque começa a demorar muito a reinclusão. Isto é, o tempo que o trabalhador passa procurando trabalho começou a se tornar excessivamente longo e frequentemente o modo que encontra para ser incluído implica certa degradação. Para ele, as formas extremas e dramáticas de inclusão indicam que o modo de absorver a população excluída está mudando. Segundo Martins (1997, p. 33),

A sociedade moderna está criando uma grande massa de população sobrando, que tem pouca chance de ser de fato reincluída nos padrões atuais do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório.

De acordo com o autor, esse modo de vida é preocupante, pois parece um modo de vida do excluído que não consegue ser reincluído. As pessoas estão incluídas economicamente, ainda que de modo precário, mas estão criando um mundo à parte. Isso permite pensar que as políticas de inclusão, em certa medida, contribuem com isso ao proporcionar uma inclusão meritocrática

na educação superior. Para a grande maioria das pessoas desfavorecidas socioeconomicamente, as “oportunidades” de inclusão não vão além da inclusão excludente. Na obra *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*, José Martins (2002, p. 125) afirma que o problema está em discutir as formas de inclusão, o preço moral e social da inclusão:

Estamos em face não de um problema de exclusão. A palavra exclusão conta apenas metade do processo, mas não conta a consequência mais problemática da economia atual, que é a inclusão degradada do ser humano no processo de reprodução ampliada do capital. É isso que tem que ser discutido. É isso que tem que ser objeto de consideração.

Para o autor, o que a sociedade capitalista propõe hoje aos chamados excluídos são formas crescentemente perversas de inclusão, de degradação da pessoa e da desvalorização do trabalho como meio de inserção digna na sociedade.

Assim como José Martins (1997, 2002), outros autores como Pino (2006), Costa (2008) e Peixoto (2010), também vinculam o problema da exclusão às características da sociedade capitalista, ao afirmarem que a exclusão é inerente ao sistema capitalista. Baseando-se em Martins (1997), Peixoto (2010, p. 24) acentua que

[...] não existe a exclusão, mas sim, a contradição capitalista e as vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes que expressam essa contradição. A exclusão não seria um estado, uma coisa fixa, como uma fixação irremediável e fatal, o resultado único, unilateral da dinâmica da sociedade atual. Ela é algo que leva à interpretação crítica e à reação da vítima no interior da sociedade que a exclui como representação da sua integração nessa sociedade. Evidencia, dessa forma, o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas presentes numa inclusão precária e instável, marginal, característica dos que convivem no cenário da desigualdade social atual, produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais a sociedade reserva apenas lugares residuais.

O excluído, segundo a autora, seria uma vítima da exploração capitalista; isto é, excluído é apenas um rótulo abstrato, é o resultado continuado e crescente dos desdobramentos do modo de produção capitalista – que não favorece a consciência para a emancipação do indivíduo, seja ele considerado incluído ou excluído. Sinais como esses revelam, no entender de Roggero (2010, p. 215), que

A cultura é necessária e a formação é fundamental para a crítica, para a oportunidade de uma relação menos perversa entre indivíduo e sociedade, para a possibilidade de resistência ao ciclo vicioso que, junto com o progresso, tem trazido sempre uma nova regressão. Entretanto, a cultura sob a ideologia do capital ainda tem se mostrado mais forte e resistente do que a consciência de seu caráter totalitário.

Esta afirmação de Roggero possibilita entender que, apesar de permanecermos aprisionados na lógica capitalista e na sua cultura afirmativa, a crítica é essencial para superar essa realidade.

Em relação ao conceito de exclusão social e tendo em vista a diversidade de concepções em seu uso, Sposati (2000, p. 30 apud PEIXOTO, 2010, p. 243) compreende que:

[...] a exclusão social é relativa, cultural, histórica e gradual. Pode variar de país para país, em diferentes momentos de um mesmo país, como também variar em sua graduação em um mesmo momento. E embora esse conceito seja bipolar – isto é, a exclusão social opõe-se à inclusão –, não há um “estado puro” de exclusão, mas esta é sempre relativa a um dado padrão de inclusão.

E ainda conclui:

[...] ninguém é plenamente excluído ou permanentemente incluído. [...] A exclusão social é a apartação de uma inclusão pela presença da discriminação e do estigma. Em consequência, seu exame envolve o significado que tem para o sujeito ou para os sujeitos que vivenciam. (SPOSATI²⁷, 2006, p. 5 apud PEIXOTO, 2010, p. 243).

Além disso, Peixoto (2010) ressalta que no lugar de focar o debate apenas no conceito de exclusão é mais pertinente discutir o que de fato acontece: as formas pobres, insuficientes, às vezes indignas de inclusão.

A partir dessa constelação de visões, buscamos refletir sobre a inclusão social e investigar seu conceito. A pretensão não é aprisionar a inclusão social no conceito, mas fazer um exercício dialético, pois, conforme Adorno (2009, p. 141), em sua obra *Dialética Negativa*,

As constelações só representam de fora aquilo que o conceito amputou no interior, o mais que ele quer ser tanto quanto ele não pode ser. Na medida em que os conceitos se reúnem em torno da coisa a ser conhecida, eles determinam potencialmente seu interior, alcançam por meio do pensamento aquilo que o pensamento necessariamente extirpa de si.

Observamos que a inclusão social é vista de uma perspectiva por cada autor, sendo que cada um apresenta os elementos em que se baseia para explicitar seu conceito, conforme abordado anteriormente. Na verdade, inclusão social é um objeto de estudo cuja concepção ainda se encontra em produção no campo acadêmico. Os conceitos em questão trazem implícita a generalização de uma noção contemporânea de direitos humanos, mas com um forte viés economicista.

Com base nessas contribuições, pensamos ser possível defender qual concepção sobre inclusão social orienta este estudo. Concebemos inclusão social como ação praticada a partir de

²⁷ SPOSATI, Aldaíza. A fluidez da inclusão/exclusão social. *Ciência e Cultura*, São Paulo, ano 58, n. 4, p. 4-5, out./nov./dez. 2006.

direitos (educacionais, sociais, políticos), possibilitando a garantia e a realização dos direitos de todos visando à igualdade e à justiça social. Trabalhamos com um entendimento de inclusão social que se consolida com a universalização das oportunidades sociais/educacionais e não apenas definindo critérios de inserção por meio de programas assistencialistas e meritocráticos. Uma vez que só há mérito verdadeiro quando todos têm iguais condições de disputar o resultado, pois uma avaliação que só leve em consideração o resultado final está errada, é preciso considerar o ponto de partida. A inclusão social na educação superior deve promover a igualdade de direitos e não acabar sendo ela própria submetida à desigualdade. É possível ter políticas educacionais a partir dessa concepção de inclusão social? Essa é uma das dificuldades que temos que enfrentar.

A partir dessa compreensão do conceito de inclusão social, na próxima seção detalha-se e faz-se a análise das políticas de educação superior voltadas à inclusão social.

4.3 Políticas de inclusão na educação superior: programas e perspectivas

Com o intuito de analisar as políticas educacionais para a inclusão social na educação superior, realizamos uma pesquisa documental utilizando como fonte os Relatórios de Gestão da Secretaria de Educação Superior (SESu), constituindo, neste estudo, instrumento metodológico complementar. Para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2),

O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

Assim, fizemos a análise de conteúdo dos Relatórios de Gestão da Secretaria de Educação Superior (SESu). De acordo com Bardin (1977), o que é visado no texto é justamente uma série de significações que o pesquisador detecta por meio de indicadores que estão ligados.

O Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Superior (SESu) é o documento apresentado ao Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual. Trata-se de uma obrigação prevista nos termos do artigo 70 da Constituição Federal. De acordo com o Decreto n.º 5.159, de 28/07/2004, a SESu tem como finalidade “Planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior”. Esse órgão compõe a estrutura organizacional do Ministério da Educação e suas competências foram redefinidas no artigo 19 do Decreto n.º 6.320, de 20 de dezembro de

2007²⁸, que revoga o Decreto n.º 5.159, de 28 de julho de 2004, mas cuja finalidade foi mantida. De acordo com o Decreto n.º 6.320/2007, à Secretaria de Educação Superior compete, dentre outras incumbências: propor políticas de expansão e de supervisão da educação superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação; promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade; promover o intercâmbio com outros órgãos governamentais e não governamentais, entidades nacionais e internacionais, visando à melhoria da educação superior; atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; subsidiar a elaboração de projetos e programas voltados à atualização do Sistema Federal de Ensino Superior; zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior; e subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito, e não gratuito, e supervisionar os programas voltados àquelas finalidades.

Nesse contexto, analisou-se os Relatórios de Gestão da SESu, no período de 2004 a 2014, priorizando os principais programas/ações de sua responsabilidade que se relacionam com o objeto de estudo desta pesquisa.

É notório que as políticas educacionais recentes, em diversos países, incluindo o Brasil, estão marcadas por discursos sobre inclusão social. Segundo Shiroma (2001, p. 10), “O passaporte ofertado para inclusão é a educação. Embora o acesso seja para todos, o destino final varia segundo capacidades individuais, noção reforçada pela ideologia meritocrática e a de competências que assolam a política educacional contemporânea”.

Na educação superior, a inclusão social é tida como sinônimo de expansão de vagas e das oportunidades de acesso a esse nível de ensino. Isto é perceptível nos documentos: Programa de Governo (2002), Planos Plurianuais (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015), Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), apresentados no capítulo I, bem como nos Relatórios de Gestão da SESu.

Os Relatórios de Gestão da SESu – entidade responsável pela Política Nacional de Educação Superior –, apresentam como principais programas/ações de sua responsabilidade, que se relacionam com a inclusão social nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Apoio à Extensão Universitária (ProExt), a Bolsa Permanência, o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições

²⁸ Este Decreto foi revogado pelo Decreto n.º 7.480, sendo este revogado pelo Decreto n.º 7.690, finalmente revogado pelo Decreto n.º 9.005, atualmente em vigência.

Públicas de Educação Superior (Uniafro), o Programa de apoio à Formação Superior e Licenciatura Indígenas (Prolind), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), no governo Lula. O governo Dilma propôs-se manter e ampliar os programas iniciados no governo Lula e criou outros, cabendo mencionar: o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) e a Lei de Cotas.

O Fies, instituído pela Medida Provisória n.º 1.827 de 27 de maio de 1999, substituiu o Programa Crédito Educativo, implantado em 1976, e foi convertido na Lei n.º 10.260 em 12 de julho de 2001, destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas, foi ampliado e facilitado no governo Lula, garantindo a milhares de pessoas a possibilidade de frequentar um curso superior. Além disso, vem sendo continuamente aperfeiçoado, proporcionando crédito estudantil a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva.

Em 2001, a Lei n.º 10.260, de 12 de junho de 2001, que regulamentou o programa, foi alterada pela Lei n.º 11.552, de 19 de novembro de 2007, que introduziu diversos aprimoramentos, entre os quais, citam-se: instituição da fiança solidária como alternativa de garantia a ser oferecida pelos estudantes; aumento do percentual de financiamento para até cem por cento, no caso de cursos bem avaliados e considerados prioritários pelo MEC; aumento do prazo de pagamento para duas vezes o tempo de utilização do financiamento; articular as políticas de financiamento estudantil e de concessão de bolsas de estudo do Prouni em instituições de ensino superior particulares.

Em 2010, o Fies foi reestruturado com a promulgação da Lei n.º 12.202, de 14 de janeiro de 2010, e novos aperfeiçoamentos foram incorporados, tais como:

Disponibilização do FIES a fluxo contínuo, permitindo aos estudantes contratar o financiamento a qualquer tempo e em prazo máximo de vinte dias, a carência foi ampliada para dezoito meses e o prazo para pagamento dilatado para três vezes o tempo de utilização do financiamento. Os juros para todos os contratos passaram para 3,4% e foi ainda facultado aos estudantes dos cursos de medicina e licenciaturas ressarcirem o financiamento com trabalho nos programas de Saúde da Família e nas escolas públicas de ensino básico. Além disso, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEduc que possibilita a contratação do financiamento sem a necessidade de fiador e foi implementado a possibilidade de renegociação dos contratos firmados até 14 de janeiro de 2010 para que os estudantes possam quitar seu financiamento com os mesmos prazos atribuídos aos contratos firmado em 2010. (BRASIL, 2010c, n.p.).

No entanto, por constituir-se em um empréstimo, muitas famílias mais carentes economicamente têm enfrentado problemas para fazer o ressarcimento e isso tem desencadeado

uma alta inadimplência, pois “[...] além de serem oriundos de família de baixa renda, muitos dos alunos financiados não conseguem absorção automática pelo mercado de trabalho, após a conclusão do curso” (BRASIL, 2005b, p. 27). A meta estipulada para contratações do Fies era de 100.000 (cem mil) financiamentos anuais. Os recursos alocados para a concessão e manutenção do financiamento estudantil estavam sendo suficientes para a concretização das metas estabelecidas. Porém, houve uma redução na demanda pelo Fies, segundo o Relatório de Gestão da SESu 2005 (BRASIL, 2006a, p. 70). As principais causas dessa redução são:

- a) a implantação do Programa Universidade para Todos - ProUni, que disponibiliza bolsas de estudo de 100%, 50% e 25% em instituições privadas de ensino. Desde 2005, já foram mais de 200.000 bolsas concedidas.
- b) A expansão da oferta de vagas pelas Instituições Federais de Ensino Superior – seja pela criação de novos *campi*, pela interiorização de suas unidades ou pela criação de novas Instituições Federais.
- c) A melhoria nos indicadores socioeconômicos no período.

Dessa forma, o Relatório de Gestão da SESu afirma que a redução na demanda no Fies, analisada em conjunto, é um dado positivo, pois seria reflexo da implantação do Prouni. Este, por ser mais atrativo para os estudantes, levou muitos candidatos a optarem pelo mesmo.

Além disso, dado o baixo índice de matrícula da população jovem (18 a 24 anos) no ensino superior, constatou-se a necessidade de ampliar as políticas de acesso e de permanência. Nesse sentido, o MEC incluiu o Fies, em sua interface com o Prouni, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE-2007) e disponibilizou financiamento estudantil para os bolsistas parciais em 50% do valor do Prouni. Com isso, o MEC esperava continuar ampliando as condições de acesso e permanência na educação superior e voltar a atingir um patamar de contratações da ordem de 100.000 (cem mil) financiamentos anuais. Em 2003, o Fies realizou 276.163 mil contratos e atingiu, em 2014, a marca de 1,9 milhão de novos estudantes beneficiados. (BRASIL, 2004b, 2015e). De acordo com o Relatório Consolidado do exercício 2014 (BRASIL, 2015d), desde sua criação em 1999, o FIES já havia atendido a 2,45 milhões de estudantes.

O Prouni é um programa de expansão de vagas na educação superior promovido pelo governo Lula. Foi criado em 10 de setembro de 2004, por meio da Medida Provisória n.º 213, e institucionalizado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50% e 25%), para alunos carentes e com bom desempenho acadêmico, em instituições privadas de ensino superior. Em contrapartida, as instituições de ensino superior têm isenção fiscal:

- a) Trata-se de programa de concessão de bolsas de estudo a brasileiros não portadores de diploma de curso superior em instituições privadas de ensino superior que aderem ao programa.
- b) A instituição privada de ensino superior que adere ao Prouni fica isenta dos seguintes impostos e contribuições: **Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; e Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS.**
- c) As bolsas do Prouni são destinadas a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar mensal per capita máxima de três salários mínimos.
- d) São oferecidos dois tipos de bolsas de estudo: bolsas integrais – concedidas a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e ½ (meio); e bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) – concedidas a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários mínimos.
- e) A bolsa de estudo do Prouni em cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, também pode ser concedida a professor da rede pública de ensino, independentemente dos critérios de renda estabelecidos pela legislação do Programa.
- f) O Prouni reserva percentual de bolsas de estudo para implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. (BRASIL, 2011a, p. 30-31, grifo nosso).

De acordo com o Relatório de Gestão da SESu 2005 (BRASIL 2006a), foi com base nos dados estatísticos da oferta do ensino superior no Brasil, em que apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam cursando ensino superior, que surgiu a necessidade de uma política de acesso a esse nível de ensino – o Prouni. Era um índice extremamente baixo quando comparado com outros países da América Latina e a meta do Plano Nacional de Educação (2001) era que se atingisse 30% dos alunos egressos do ensino médio.

Em 2005, primeiro ano de vigência do Prouni, foram concedidas 112.275 bolsas de estudo em 1.142 Instituições de Ensino Superior com meta de oferta de 100.000 bolsas anuais para os anos seguintes. A concessão de bolsas do Prouni pelas instituições privadas de ensino superior tem como contrapartida a isenção de tributos e contribuições federais, conforme citado acima. De acordo com o Relatório de Gestão da SESu 2012 (BRASIL, 2013b, p. 30),

A isenção decorrente do Prouni, segundo dados da Receita Federal do Brasil, foi da ordem de R\$ 167,9 milhões em 2005; R\$ 215,8 milhões em 2006; R\$ 348,7 milhões em 2007; R\$ 434,7 milhões em 2008; R\$ 530,6 milhões em 2009, R\$ 578,1 milhões em 2010. Os valores estimados para 2011 e para 2012 são de R\$ 633,3 milhões e R\$ 680,4 milhões, respectivamente.²⁹

²⁹ De acordo com o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (2015), nº 35 - Programa Universidade para Todos –, da Controladoria-Geral da União – CGU, “O total da estimativa da renúncia de receita das entidades privadas que aderiram ao Prouni, no período correspondente aos anos de 2005 a 2013, é de R\$ 3,94 bilhões”. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

Com isso, ao final de 2012, o Prouni contava com mais de 1.400 instituições de ensino e cerca de 1,1 milhão de bolsas já concedidas. Vale salientar que a meta estabelecida de 100.000 bolsas anuais foi sendo superada consideravelmente. O Relatório de Gestão da SESu aponta como resultado do Prouni o cumprimento, com efetividade, do seu objetivo de promover o acesso e a permanência na educação superior e afirma que o bom aluno egresso do ensino médio público e pertencente aos extratos inferiores de renda dispõe de uma alternativa concreta para ingresso na educação superior. Um dos motivos que proporcionou melhores resultados foi a inclusão do Prouni no PDE (2007), e sua ligação ao Fies, ampliando ainda mais o alcance do Programa. A partir da edição da Lei n.º 11.552 (BRASIL, 2007a), que introduziu diversos aperfeiçoamentos no Fies, e da edição da Portaria Normativa MEC n.º 2/08, que integrou-o ao Prouni, observou-se que, a partir do ano de 2008, houve um substancial incremento na quantidade de bolsas Prouni ofertadas.

Em 2007, foram implementados mecanismos de monitoramento e avaliação da atuação das instituições de ensino. Com isso, esperava-se que o monitoramento do Prouni pudesse indicar aperfeiçoamentos possíveis na sua operação e regulamentação. Do ponto de vista de suporte, verificou-se a estabilidade atingida pelo sistema computacional do Prouni, o Sisprouni, instrumento de suma importância para o aumento da eficiência e da transparência do Programa. Com vistas ao aperfeiçoamento do programa, preservação dos objetivos e cumprimento das normas legais, foram incluídas na rotina das atividades desenvolvidas no âmbito do Prouni, ações de supervisão, processo que constituiu uma atividade permanente com dois focos principais: instituições e bolsistas. Nesse sentido, foram desenvolvidos no Sistema Informativo do Prouni (Sisprouni) o “Módulo de Supervisão de IES” e o “Módulo de Supervisão de Bolsistas”. No caso das instituições,

[...] a supervisão consiste na verificação da regularidade da oferta de bolsas por parte das IES e do cumprimento dos procedimentos determinados pelas normas do Programa. Sobre os bolsistas, é feita a verificação, a partir do cruzamento de informações com outros cadastros oficiais, do atendimento aos critérios exigidos pela legislação do programa aos estudantes beneficiados.

O processo de supervisão do ProUni encerrou 1.766 bolsas de estudos e desvinculou 15 instituições de ensino, em decorrência de irregularidades verificadas pela SESu. Outras 31 instituições de ensino vinculadas ao Programa que apresentaram baixa ocupação de bolsas firmaram Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) se comprometendo a regularizar sua situação. (BRASIL, 2010c, p. 40).

Visita de supervisão *in loco* é outra ação realizada nas instituições de ensino superior participantes do Prouni, com o objetivo de verificar o cumprimento da legislação do Programa. Segundo o Relatório de Gestão da SESu 2012 (BRASIL, 2013b, p. 31), os índices de cumprimento das metas físicas das ações do Prouni demonstram a eficiência do Programa,

alcançando “[...] o objetivo de promover o acesso e a permanência no ensino superior de estudantes egressos de escola pública (ou privada na condição de bolsista integral) e com renda *per capita* de até três salários mínimos”. No período de 2005 a 2014, mais de 2,2 milhões de estudantes de baixa renda tiveram acesso ao ensino superior por meio das bolsas do Prouni, sendo mais de 1,2 milhão de bolsas integrais e 930,103 mil bolsas parciais (BRASIL, 2015g).

Cabe ressaltar que, desde a sua criação, o Prouni reserva bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior para autodeclarados pretos, pardos e indígenas. De 2012 a 2014 foram concedidas 577.552 mil bolsas de estudos, 223.493 delas concedidas em 2014, para esses segmentos.

O Programa de Apoio a Extensão Universitária (ProExt) foi criado em 2003, instituído pelo Decreto n.º 6.495 de 30 de junho de 2008 (BRASIL, 2008e). Abrange programas e projetos de extensão universitária, com ênfase na inclusão social e visa apoiar ações que contribuam para a institucionalização das atividades de extensão nas instituições de ensino superior públicas, com foco especial em políticas públicas de inclusão e desenvolvimento social. O ProExt teve, como uma de suas principais ações, editais que materializaram o objetivo fundamental do programa, disponibilizando recursos para as instituições federais e estaduais de ensino superior para que desenvolvam ações de caráter extensionista, no âmbito dos temas propostos pelo edital. A seleção das propostas foi de responsabilidade do Comitê Técnico Multidisciplinar, constituído para esse fim com sua convocação publicada no *Diário Oficial da União*.

Os editais do ProExt concretizaram parcerias do Ministério da Educação com outros ministérios, tais como: Cultura, Pesca e Aquicultura, Saúde, Cidades, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Trabalho e Emprego, juntamente com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. De 2003 a 2014, o Programa apoiou 4.136 ações/projetos de extensão. (BRASIL, 2015c, p. 85).

O Programa Bolsa Permanência foi instituído pela Lei n.º 11.180 (BRASIL, 2005b). Trata-se de auxílio mensal de R\$ 300,00 concedido a bolsistas integrais do Prouni que frequentam cursos com carga horária superior a seis horas diárias, em média. A concessão da bolsa permanência do Prouni visa a apoiar os estudantes mais carentes que, mesmo com bolsa Prouni integral, têm dificuldades em se manter nos cursos cujas cargas horárias, mais elevadas, impedem o aumento da renda via obtenção de emprego ou de estágio remunerado. A maioria dos cursos é da área de saúde, que exige ainda do estudante a aquisição de material para as disciplinas práticas.

Em 2005, a bolsa permanência tinha concessão prevista apenas para os cursos de agronomia, ciência da computação, enfermagem, engenharias, farmácia, fisioterapia, informática, medicina, odontologia e veterinária. Em 2006, foi regulamentada e “[...] o MEC ampliou a concessão para todos os cursos presenciais com duração mínima de seis semestres, desde que atendido o critério de carga horária maior que seis horas diárias”. Em 2012, houve um reajuste no valor do benefício, que até 2011 era de R\$ 300,00 (trezentos reais). Conforme o Edital MEC n.º 12, de 1º de agosto de 2012, o valor foi fixado em R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais.

De acordo com o Relatório de Gestão da SESu 2012 (BRASIL, 2013b), a meta física para o Programa Bolsa Permanência é prevista pela projeção dos bolsistas que atendem aos critérios de concessão da bolsa e o benefício somente é pago após o cadastramento de dados bancários e comprovação de matrícula ativa junto à respectiva instituição a que estão vinculados. Dessa forma, é possível que bolsistas aptos não recebam o benefício em decorrência do seu não enquadramento nas condições de concessão na ocasião do pagamento.

A seleção dos bolsistas aptos ao recebimento da Bolsa Permanência é realizada mensalmente, no primeiro dia de cada mês, observado o cálculo da carga horária, o prazo do curso e a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação. (BRASIL, 2013b, p. 31).

No ano de 2006 foram contemplados 1.577 bolsistas e em 2014 o PBP concedeu bolsas para mais de 12,5 mil estudantes.

O Uniafro foi lançado pelo Edital n.º 01, de 26 de abril de 2005. É um programa desenvolvido pela SESu, em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), em cumprimento ao Acordo de Cooperação firmado entre o MEC e os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs). Tem por finalidade apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão que contribuam para a implementação de políticas de ação afirmativa para a população negra. Como resultados alcançados³⁰, em 2005, nove instituições foram apoiadas com valores na ordem de R\$ 810.384,00 (BRASIL, 2006a, p. 44-47) e, em 2006, foi alcançada a meta física de 12 instituições e a meta financeira de R\$ 1.164.898,90 (BRASIL, 2007c, p. 73-74).

O Incluir foi lançado por meio do Edital n.º 2, de 16 de maio de 2005, publicado no DOU de 17 de maio de 2005, seção 3, página 39. Foi desenvolvido em parceria com a Seesp, com o propósito de disseminar boas práticas de ensino e aprendizagem a alunos com deficiência

³⁰ Só foram disponibilizados os dados referentes aos anos de 2005 e 2006. Apesar de inúmeras tentativas para obter dados mais atualizados, por meio de pesquisas, e-mail, telefone etc., não foi possível encontrar mais informações.

e incentivar ações inovadoras de acessibilidade aos ambientes e currículos, de modo a contribuir para a eliminação das barreiras que dificultam a inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior e provocar uma transformação educacional e cultural das Ifes.

No seu lançamento, o Incluir projetou uma meta física inicial de 13 instituições apoiadas e uma meta financeira de R\$ 1.104.540,00. No entanto, apenas três instituições foram atendidas e somente R\$ 222.581,00 foram repassados. Em 2006, as metas físicas (12 instituições apoiadas) e financeira (R\$ 648.477,00) também não foram alcançadas. O programa selecionou 28 projetos, de diferentes Ifes, e todos deveriam receber recursos, porém somente 12 deles os receberam. Conforme o Relatório de Gestão da SESu 2010 (BRASIL, 2011a, p. 29),

Desde 2005, o programa lança editais com a finalidade de apoiar projetos de criação ou reestruturação desses núcleos [de acessibilidade] nas IFES. Os núcleos melhoram o acesso das pessoas com deficiência a todos os espaços, ambientes, ações e processos desenvolvidos na instituição, buscando integrar e articular as demais atividades para a inclusão educacional e social dessas pessoas. São recebidas propostas de universidades do Brasil inteiro, mas somente as que atendem às exigências do programa são selecionadas para receber o apoio financeiro do MEC. O programa cumpre o disposto nos decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005. Para o INCLUIR, estava previsto o atendimento de 40 propostas, sendo destas, 35 de universidades federais e 4 de universidades estaduais em um orçamento total de R\$ 5.000.000,00.

Com o objetivo de promover a inclusão social das pessoas com deficiência, em 2012, foram apoiados 55 Núcleos de Acessibilidade³¹, todos em universidades federais, com um orçamento total de R\$ 3.000.000,00. Contudo, foi realizada uma mudança por meio da ponderação do número de alunos equivalentes em universidades federais. O programa foi ampliado e aperfeiçoado, o que “[...] representou o fim da política baseada em chamadas públicas concorrenciais e o início de uma política ampla e articulada que garante o aporte contínuo e sistemático de recursos orçamentários para a execução de ações de acessibilidade em todas as universidades federais [...]” (BRASIL, 2013b, p. 57). Considerando-se o período de 2005 a 2014, foram apoiados 412 projetos relacionados a acessibilidade. (BRASIL, 2015c, p. 63).

O Prolind foi lançado pelo Edital n.º 5, de 29/06/2005, com o intuito de apoiar as IES públicas federais, estaduais e municipais em projetos de implantação, manutenção e elaboração de cursos de licenciatura específicas para a formação de docentes indígenas, como também apoiar projetos de permanência desses estudantes nas IES públicas federais, estaduais e

³¹ Os Núcleos de Acessibilidade são os que respondem pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação.

municipais. Em 2013, disponibilizou recursos para 16 instituições de educação superior (IES), via matriz orçamentária, atendendo a 2.938 professores indígenas (BRASIL, 2014b, p. 104).

A implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) ocorreu por meio do Decreto n.º 5.800 de 2006, com a finalidade de ampliar o acesso à educação superior no país, por meio da modalidade a distância. Trata-se de uma rede de educação a distância constituída dentro das universidades públicas, para ofertar cursos de licenciatura. Segundo o Relatório de Gestão da SESu 2005 (BRASIL, 2006a, p. 63, grifo nosso),

A ação foi implementada com sucesso. Foram celebrados convênios com 13 (treze) Instituições Públicas de Ensino Superior, organizadas em Consórcios, selecionadas na Chamada Pública 01/2004, sendo 10 (dez) federais e 03 (três) estaduais, com o **objetivo de ofertar cursos de licenciatura a distância em Física, Química, Biologia, Matemática e Pedagogia para Educação Infantil, Jovens e Adultos e Educação Especial, com a expectativa de gerar 17.585 vagas.**

A UAB é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da modalidade de educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores da educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal. Com essa medida, o Brasil passou de 6.569 matrículas em cursos de graduação a distância em 2007, para 246.502 matrículas em 2013, crescimento da ordem de mais de 30 vezes em sete anos. Ao todo são 104 instituições públicas de ensino superior (federais e estaduais) que participam do sistema, com 1.148 cursos sendo oferecidos em 818 polos de apoio presencial. (BRASIL, 2014b, p. 111).

O Reuni foi instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007f), com o objetivo de “[...] criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (artigo 1º). Com a principal meta de “[...] elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (artigo 1º, § 1º), isto é, revisão da estrutura acadêmica das universidades federais, elevação da mobilidade estudantil, otimização da relação aluno/docente e do número de concluintes dos cursos de graduação, criação de vagas, especialmente no período noturno, e melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes. Assim, o programa busca não só garantir o ingresso dos estudantes na educação superior, mas a conclusão efetiva dos cursos:

Objetivando o aumento do número de estudantes, a redução da evasão, o completo aproveitamento da estrutura instalada e a modernização e adequação da estrutura física e acadêmica das instituições, as Universidades Federais, no exercício de sua autonomia, elaboraram e apresentaram seus respectivos Planos de Reestruturação e Expansão. No modelo de implementação adotado, as universidades apresentaram suas propostas, que firmadas por seus representantes legais e pelos seus órgãos superiores, foram analisadas, avaliadas pela equipe MEC/SESu, composta de servidores, consultores, pareceristas *ad hoc*, e grupo assessor responsável pela formulação do decreto que Instituiu o programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. (BRASIL, 2009b, p. 32).

Em 2008, conforme Relatório de Gestão da SESu 2008 (BRASIL, 2009b), a meta física era de 15.000 vagas, que foi superada com a disponibilização de 102% do total de vagas pactuadas para o referido ano, com uma meta financeira executada de R\$ 162.251.364,03. Em 2009, no âmbito do Reuni, foram criadas 35.509 vagas em cursos presenciais, das quais 14.770 no período noturno. O total de vagas previstas para cursos presenciais, em 2010, era de 21.181, sendo efetuadas 22.737. No entanto, apesar da previsão de finalização do Reuni para 2012, ele “[...] sofreu alguns atrasos com relação à criação de vagas, tendo em vista atrasos decorrentes da instalação de infraestrutura” (BRASIL, 2014c, p. 28). Em 2013, foram previstas inicialmente 1.500 novas vagas, mas alcançou um patamar de 9.000 vagas.

De acordo com o Balanço Social SESu 2003-2014, *A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*, foram criadas 18 novas universidades federais entre 2003 e 2014, um salto de 45 para 63 universidades federais, e de 148 campi para 321, no período de 2002 a 2014. (BRASIL, 2015c, p. 32).

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) foi criado pelo Decreto n.º 7.234 (BRASIL, 2010e), com os objetivos de: promover a permanência dos jovens na educação superior pública, viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. O Pnaes é apresentado como instrumento de consolidação do Reuni, constituindo apoio fundamental aos estudantes que se deslocam de outras regiões e cidades e que não possuem condições financeiras para permanecer nas Ifes. Os benefícios concedidos por meio do programa dirigiam-se a ações que contemplam moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

No Pnaes, 59 universidades federais já foram atendidas com recursos financeiros cuja finalidade foi a de oferecer condições de permanência aos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, de maneira a favorecer a formação em nível de graduação, evitando a evasão e a retenção dos alunos nas universidades federais. De acordo com os Relatórios de Gestão da SESu, os critérios de seleção dos estudantes são principalmente socioeconômicos, sem prejuízo

dos demais requisitos fixados pelas próprias instituições de educação superior em seus regimentos. O Programa contou, em 2008, com um investimento de R\$ 198.000 milhões e, em 2014, o investimento foi de R\$ 742,7 milhões para atender estudantes das 63 universidades federais do país. (BRASIL, 2015c).

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) foi uma iniciativa do governo Dilma (2011-2014), criado pelo Decreto n.º 7.642 (BRASIL, 2011e), para incentivar a formação acadêmica no exterior e também a atração de jovens talentos estrangeiros para atuação em áreas consideradas prioritárias. A meta de oferecer 101 mil bolsas de 2011 a 2014 foi superada, tendo sido concedidas 101.446 bolsas de estudo, sendo 36.241 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e 65.205 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), conforme Relatório de Gestão Consolidado do exercício 2014 (BRASIL, 2015d).

Outra iniciativa foi estabelecida com a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012 (a Lei de Cotas), que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Com isso, como dispõe o artigo 1º,

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012b).

Segundo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a medida abriu aproximadamente 150 mil vagas para negros. O percentual de vagas para cotistas aumentou 40% em 2014. As metas foram sendo atingidas antes do prazo previsto³² pelas instituições federais de ensino que participam do sistema.

Em síntese, com a apresentação dos programas/ações desenvolvidos em prol da educação superior, com enfoque na inclusão social, fizemos uma exposição das políticas públicas para educação superior no país. As estratégias refletem os esforços do MEC/SESu na valorização da educação superior de qualidade e na defesa da educação como um bem público e, portanto, direito de todos os brasileiros. No entanto, a necessidade de expansão da educação superior com ênfase na inclusão social, já concebida em documentos de política educacional,

³² A Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, defende, no artigo 8º, que as instituições federais de educação superior deverão implementar, no mínimo, 25% da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei (as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão no mínimo 50% de suas vagas, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas).

bem como a evolução da qualidade desta educação ainda constituem uma preocupação permanente, não só pela importância que tem sua consolidação, mas também pela contribuição para a diminuição das desigualdades sociais e regionais, para o desenvolvimento científico e tecnológico, para a inclusão social e a geração de trabalho e renda.

Os relatórios de gestão analisados apontam que a SESu adotou uma série de medidas com o propósito de retomar o crescimento da educação superior pública, entre as quais se destacam as ações de expansão de Ifes, a inclusão e democratização do acesso ao ensino superior e, ainda, o compromisso com a disponibilização de educação de qualidade. Porém, durante o ano de 2013, a SESu também encontrou obstáculos à plena execução de seus objetivos:

[...] as principais dificuldades decorreram da escassez crônica de recursos humanos em face da perda de servidores e da reposição insuficiente, assim como dos limites orçamentários para despesas com diárias e fatores recorrentes em relação a exercícios anteriores (BRASIL, 2014c, p. 7, grifo nosso).

Nos documentos, programas e ações dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), a política educacional é apresentada, desde as suas primeiras publicações, como um dos meios para obtenção da inclusão social. A partir da apresentação dos programas, identificamos uma linha condutora que demonstra as mudanças efetivadas na educação superior, com o objetivo de ampliar a oferta e garantir a permanência dos estudantes. Uma das justificativas que orienta tais programas é o discurso da inclusão social, que vem sendo desenvolvido na educação superior como sinônimo de acesso e de permanência nos programas da SESu.

As questões de acesso, permanência e expansão da educação superior estão correlacionadas de tal modo à inclusão social que chegam a ser algo imanente nas políticas educativas inclusivas para o setor. No governo Lula, inicialmente, em 2003 e 2004 havia programas destinados a esse nível de ensino nas IES privadas, como o Fies e o Prouni. Nos anos seguintes, ampliaram as ações de inclusão social por meio da expansão do setor público, particularmente das Ifes. A maioria desses programas surgiu a partir de 2005: ProExt, Bolsa Permanência, Incluir, Uniafro, Prolind, UAB, Reuni, Pnaes. No governo Dilma deu-se continuidade aos programas já mencionados e surgiram outras duas iniciativas: o Programa Ciência sem Fronteiras (2011) e a Lei de Cotas (2012).

Na educação superior, os programas de inclusão social são destinados, em primeiro plano, a questões de acesso a esse nível de ensino e, em um segundo momento, ampliam-se para a questão da permanência de estudantes nas IES públicas e privadas. Os programas citados têm, nos documentos que os regulamentaram, justificativas que os denominam como sendo de

inclusão social e destinam-se a aumentar as oportunidades de acesso e permanência de estudantes na educação superior. Para isso, foi desenvolvida a política de inclusão de setores tradicionalmente excluídos desse nível de ensino.

O Prouni e o Fies, dois grandes programas destinados às IES privadas, têm recebido críticas contundentes devido ao entendimento de que são formas de financiar IES privadas com dinheiro público. De acordo com Becker e Faria (2013), as instituições que aderirem ao Prouni deverão conceder bolsas de estudo em troca de isenção fiscal. No caso das instituições com fins lucrativos, conforme já mencionado, em troca de recolhimento do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Ao aderirem ao Programa, as IES privadas ficam isentas de praticamente todos os impostos que pagavam aos cofres públicos, ou seja, trata-se de vantagens financeiras concretas para o setor privado. No entanto, mesmo atendendo a um número restrito de estudantes, sem essas bolsas, esse acesso ao ensino superior não seria efetivado, em face das condições socioeconômicas dos estudantes.

Outra crítica referente ao Prouni é que, em sua concepção, permeia a ideia de que basta o acesso do aluno à educação superior para configurar sua democratização, desconsiderando a necessidade de construção de mecanismos para garantir a permanência desse estudante na instituição. Nesse sentido, Arruda (2011, p. 505) afirma que,

Em relação à proposta do PROUNI, representantes da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (ANDES-SN) e entidades educacionais de cunho acadêmico se opõem ao Programa, fazendo circular outros discursos que denunciam a adesão do governo Lula a concepções (estratégias) neoliberais e às orientações do Banco Mundial à medida que intensifica o processo de privatização da educação e a transferência de recursos públicos para interesses privados, pois percebem o PROUNI mais como instrumento para ampliação do setor privado, visto que o Programa constitui uma política de acesso, mas não de permanência na educação superior, sendo o aluno visto como consumidor e não como cidadão.

De acordo com os dados do Inep (2007), a ampliação da oferta de vagas não coincidiu com o aumento expressivo de alunos em curso equivalente ao número da referida oferta, provavelmente devido à impossibilidade de a população estudantil arcar diretamente com os custos da permanência na educação superior privada.

Em relação aos programas que se destinam às IES públicas, um dos exemplos é o Reuni, cuja crítica (MEDEIROS, 2012) foi a de expandir o número de vagas sem garantir o financiamento para a manutenção do que foi conquistado, bem como uma efetiva qualidade da educação, apesar de determinar a expansão das vagas em IES públicas federais, aumentando a

oportunidade de acesso ao ensino superior. Para o MEC, o Reuni é uma forma de incentivar as universidades públicas a retomarem seu papel estratégico de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país. É importante destacar que mesmo com a existência de algumas manifestações de resistência e antagonismo ao Reuni, expressas por grupos estudantis e sindicatos docentes das universidades federais, no conjunto das 55 universidades federais, todas aderiram ao referido programa. De acordo com Cunha (2007c, p. 821) “[...] o REUNI está para o segmento federal do setor público, assim como o PROUNI está para o setor privado”.

Para Souza e Oliveira (2003), a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, surgindo a noção de “quase mercado”³³ sendo implantada no setor público com a suposição de induzir melhorias. Na verdade, o que se vê em curso são iniciativas na perspectiva de privatização do ensino superior, tornando-o mercadoria a ser comercializada. Dessa forma, o Estado deixa de assumir seu papel como executor e passa a ser um Estado-regulador e avaliador.

É inegável a importância dessas políticas de inclusão para a educação superior, assim como é evidente, contraditoriamente, a contribuição também para o aumento da margem de lucro das instituições empresariais que promovem o ensino superior privado. Michelotto, Coelho e Zainko (2006, p. 193) ressaltam que,

[...] se por um lado a expansão do ensino privado não é negativa porque teoricamente cria possibilidades de acesso ao ensino superior a uma parcela maior da população em muitas regiões do país, por outro ela se deu em detrimento da qualidade, com a criação de inúmeras escolas sem corpo docente qualificado e sem a infraestrutura mínima necessária ao seu funcionamento. No entanto, a maioria das instituições privadas se dedica apenas ao ensino, sem apoiá-lo na produção do conhecimento e nas atividades de extensão.

Segundo os autores, os cursos superiores ofertados nas IES privadas são, em sua maioria, de qualidade questionável e voltados às demandas imediatas do mercado. Entretanto, com o impacto concreto das políticas públicas voltadas para a educação superior no governo Lula, é possível identificar uma expansão significativa por meio da interiorização dos *campi*, com a transformação e/ou criação de novas universidades e a criação de novas unidades, bem como o aumento expressivo do número de vagas nas instituições públicas e privadas, conforme será apresentado no capítulo III.

³³ A noção de “quase mercado” supõe regulamentação governamental. Ela diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 887).

De acordo com Vieira e Vidal (2014), os instrumentos normativos tais como a Constituição de 1988, a LDB e o PNE apresentam dispositivos relativos à questão do público e do privado. Segundo as autoras, na Constituição de 1988,

[...] é possível perceber nos termos do artigo 213: “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas”. Na interpretação dos publicistas, tal dispositivo abria a brecha que se desejava evitar: a drenagem de recursos públicos para o setor privado. (VIEIRA; VIDAL, 2014, p. 94).

Nesse sentido, a LDB reitera o espírito da Constituição. Assim, “[...] com o apoio do setor público, a educação privada conquistou espaço sem precedentes na oferta de vagas” (VIEIRA; VIDAL, 2014, p. 97). Conforme as autoras, os indicadores de expansão do ensino superior no país expressam o aumento considerável de vagas no nível superior público, mas mantém a presença cada vez maior da rede privada na oferta de vagas.

De acordo com Saviani (2010, p. 12), a rede privada vem ganhando força desde

[...] a entrada em vigor da Lei 5.540/68 que estimulou a instalação de instituições privadas de ensino superior mediante as autorizações do Conselho Nacional de Educação, se consolida com o surgimento de um conjunto cada vez mais amplo e diversificado de universidades privadas [...].

Nesse contexto, é importante destacar que as ações e programas voltados para a educação desenvolvidos nos governos Lula e Dilma, sobretudo no primeiro, contribuíram de forma significativa para a expansão da educação superior, bem como a inclusão social por meio do ingresso de indivíduos de diferentes segmentos sociais nesse nível de ensino. De acordo com Sobrinho (2010), os programas com foco na ampliação de vagas e nas ações de discriminação positiva, dirigidos à inclusão social, são importantes, porém insuficientes e encontram sérios limites. A contradição entre o desenvolvimento de programas destinados à inclusão social e o seu desenvolvimento em um sistema capitalista é um dos aspectos que lhes determina limites; mas, a despeito disso, propicia o desenvolvimento de ações que favorecem alguns grupos que antes estavam afastados do ensino superior. Mas,

[...] por muito importantes que sejam, as políticas públicas focadas na expansão das matrículas e na inclusão não rompem a estrutura verticalizada e desigual da sociedade. São positivas porque melhoram substancialmente as condições de vida de milhares de jovens tradicionalmente marginalizados e elevam sua autoestima, mas não alteram radicalmente o panorama social polarizado e estratificado. (SOBRINHO, 2010, p. 1.239).

Mesmo favorecendo parcela da população, essas políticas não alteram a estrutura que gera as desigualdades. A inclusão se dá de forma que cada sujeito seja incluído em seu espaço

social, de acordo com suas condições sociais e econômicas, tendo em vista que prevê a minimização das desigualdades sociais e não a sua eliminação. Para Maciel (2009, p. 52),

Enquanto o desenvolvimento de políticas de inclusão ameniza os efeitos de algumas fraturas sociais, mantém condições mínimas para que os grupos considerados excluídos permaneçam consumindo. Ou seja, o discurso de inclusão é ambíguo e favorece certo apaziguamento social, “beneficiando” pessoas que necessitam de ações afirmativas e mantendo no poder os que já se encontram em tal posição.

A contradição está sempre presente nas relações sociais sob o capitalismo. No que se refere à educação e ao desenvolvimento social, não seria diferente. O discurso de inclusão social nas políticas educacionais também apresenta contradições, já que a educação superior vem sendo cada vez mais privatizada.

As políticas de inclusão social na educação superior constituem um passo importante na luta pela superação das desigualdades, “[...] porém, isoladamente, são ainda insuficientes para romper as hierarquizações e diferenciações de uma sociedade dividida em excluídos e incluídos” (SOBRINHO, 2010, p. 1.238). Elas minimizam alguns dos efeitos perversos do capitalismo e destinam a alguns grupos considerados excluídos acesso a condições básicas, mas sem alterar as condições que produzem esses efeitos, sobretudo desemprego e pobreza. A contradição, na qual o discurso de inclusão social se sustenta é uma construção social discursiva, reforçada nas e pelas políticas estatais e pela realidade social construída por essa mesma sociedade.

Na sociedade capitalista, a inclusão social é disseminada em meio às contradições próprias desse sistema, porém justifica um campo de atuação em que, por meio de políticas públicas, as fraturas sociais tenham seus efeitos minimizados, possibilitando acesso e permanência de sujeitos a uma educação que lhes favoreça uma participação social na produção e no consumo. Segundo Waizbort (2015, p. 58),

É o consumo, em suas múltiplas formas, que qualifica os novos sujeitos (provenho identidade e posicionando-os na estrutura social) e mesmo permitiria a assunção de uma nova forma de “cidadania”, já denominada *citizens-consumers*. Cidadãos são os que consomem e estão aptos a consumir, e consumir bem exige estar mais qualificado para o consumo, para o que a IES oferece os insumos necessários (embora não suficientes) e, para certas modalidades de consumo, indispensáveis. Ademais, como o consumo pretende ser capaz de articular as esferas da cultura, do mercado, da política, da vida familiar e pessoal e da religião, ele aparece como a panaceia universal em uma era de diferenciações, distinções e desigualdades sociais intensificadas como nunca até então. Esse fenômeno determina o lugar da IES no mundo em que vivemos.

Segundo o autor, uma nova modalidade de compreensão da inclusão social se desenvolveu – uma inclusão social via consumo. A inclusão social apresenta-se como um discurso que justifica ações que favorecem o desenvolvimento de melhorias das condições de

vida para que as pessoas possam produzir e consumir, sendo então incluídas na sociedade capitalista. Como diria Bauman (2010), o que acontece é a transição da sociedade “sólida” de produtores para uma sociedade “líquida” de consumidores.

A inclusão social está diretamente ligada à pertinência produtiva ou consumista na estrutura capitalista, de modo que quem produz ou consome é, segundo a lógica do capital, considerado incluído.

Dessa forma, ao apresentar e analisar as políticas educacionais de inclusão social na educação superior, percebemos a necessidade de verificar os dados para compreender como se desenvolveu a educação superior no período de 2003-2014, bem como os resultados e impactos das políticas de inclusão social nesse nível educacional. Dando continuidade a essa discussão, no próximo capítulo, apresentaremos o cenário da educação superior no período em análise, com base nos dados oficiais, relativos à implementação dessas políticas e aos programas a elas associados.

5 INCLUSÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO DE 2003-2014

Neste capítulo, apresentam-se o cenário da educação superior traçando uma série histórica dedicada à análise de dados do Censo da Educação Superior, na seção 5.1, denominada “Cenário da educação superior no Brasil sob a ótica dos dados oficiais”, e na seção 5.2 as “Questões emergentes”. Compreender como se desenvolveu o processo de inclusão social na educação superior no período 2003-2014 é o objetivo central da abordagem.

Os nossos questionamentos foram: Como se desenvolveu a educação superior, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), como governos democrático-populares e progressistas? Existe inclusão social neste âmbito de ensino? Diante deles, adotamos a abordagem quantitativa e qualitativa por entendermos a necessidade do uso de estatísticas e gráficos que contribuam para a precisão e análise dos resultados. Dessa forma, a utilização dessas abordagens de maneira integrada possibilitou melhor compreensão do alcance das políticas e programas.

5.1 Cenário da educação superior no Brasil a partir dos dados oficiais

Este cenário apresenta a evolução da educação superior brasileira de 2003 a 2014, a partir da análise dos dados dos Censos da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Esses dados, divulgados pelo Inep, trazem informações relevantes sobre a forma como a educação de nível superior se organiza e se desenvolve no país. As instituições de ensino superior (IES) brasileiras englobam universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais de educação, ciência e tecnologia e centro federal de educação tecnológica, categorizadas em relação à sua administração – pública (federal, estadual, municipal) ou privada.

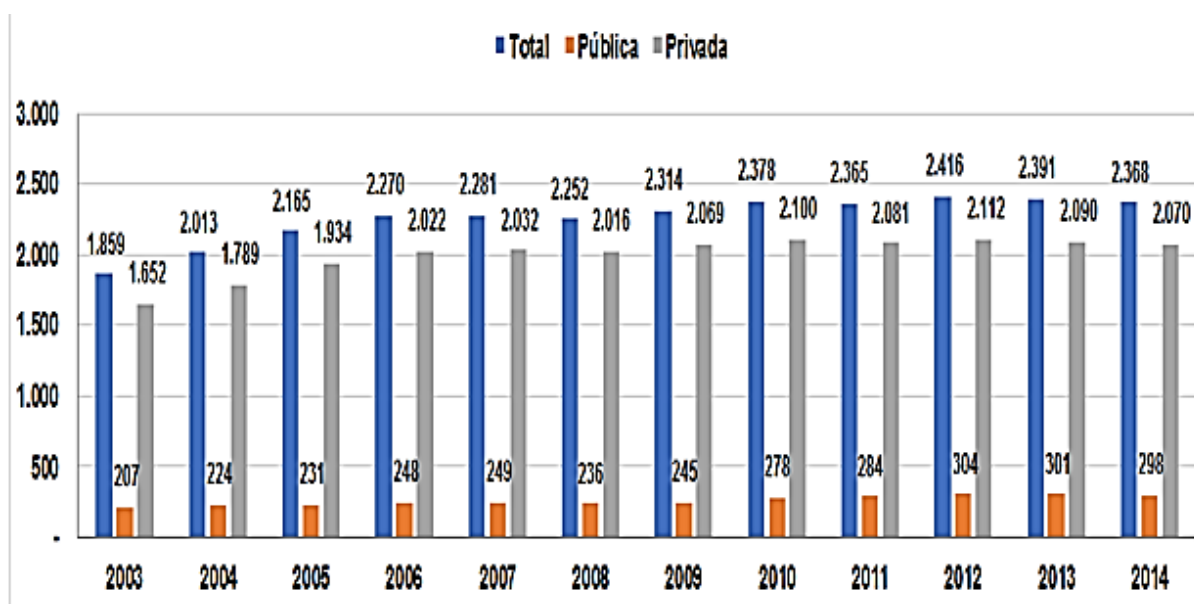
O estudo foi organizado de forma a possibilitar uma análise da educação superior a partir de cinco dimensões básicas: instituições; cursos; vagas, candidatos e ingressos; matrículas e concluintes; modalidade presencial e a distância. Essas cinco dimensões foram organizadas em sete agrupamentos distintos, de modo que se possa visualizar cada dimensão por diferentes perspectivas, quais sejam: série histórica (mostrar a evolução ao longo do período analisado – 2003-2014, ou seja, dos doze anos); país (representação no Brasil como um todo); categoria administrativa (representação nos setores público – federal, estadual e municipal – e privado); organização acadêmica (representação nos diversos tipos de instituições de educação superior utilizados pelo Inep: universidades, centros universitários, faculdades, IF – Instituto Federal de

Educação, Ciência e Tecnologia e Cefet – Centro Federal de Educação Tecnológica); região (representação em cada uma das cinco regiões do país); localização (representação da capital e interior); turno (diurno e noturno).

5.1.1 Instituições

Em 2003, o Censo da Educação Superior realizado pelo Inep registrou a existência de 1.859 IES. Destas, 207 eram públicas, sendo 83 federais, 65 estaduais e 59 municipais. As demais 1.652 instituições pertenciam ao sistema privado, representando 89% do total. Já em 2014, o número de IES era de 2.368, sendo 298 públicas (107 federais, 118 estaduais e 73 municipais) e 2.070 instituições privadas, representando 87% do total, conforme gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução do número de IES por categoria administrativa (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

O número de IES cresceu no período em análise, tanto no setor público quanto no setor privado. No primeiro mais que no segundo. Ao olharmos a representação percentual, tem-se um incremento de 207 para 298 públicas, e de 1.652 para 2.070 instituições privadas, um crescimento de 44% e 25,3%, respectivamente. No entanto, nota-se que, no conjunto das IES, o número de instituições privadas supera largamente as públicas, compondo, em 2014, 87% do total. Isso porque a base de cada um tem ordem de grandeza distinta e a diferença de crescimento não gera volume suficiente para indicar uma mudança de tendência.

Nesse contexto, a maioria dos estabelecimentos é constituída de faculdades privadas (78,1%). No caso das universidades, a maioria é pública (56,9%) e na rede federal (56,7%). Conforme pode ser verificado na tabela 1.

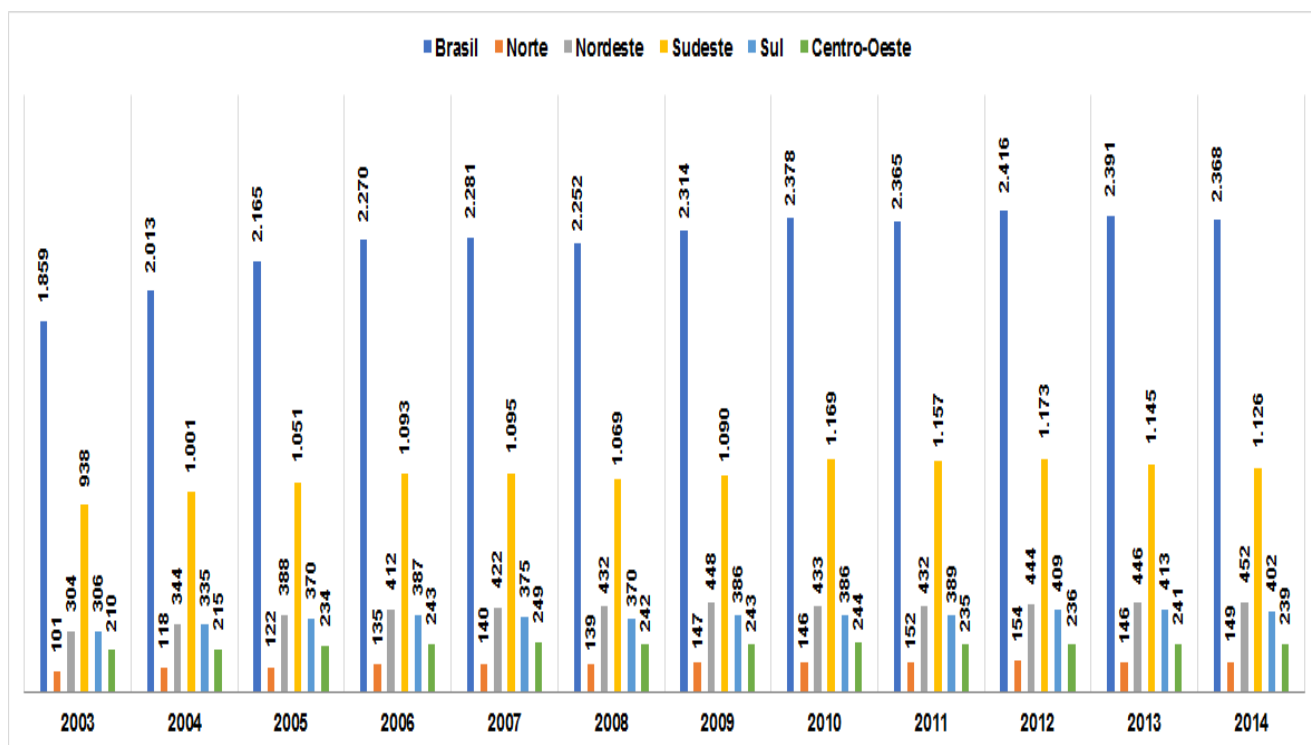
Tabela 1 – Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa e a região das IES - Brasil (2014)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa			Instituições - 2014														
			Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
			Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil		Total Geral	2.368	845	1.523	195	86	109	147	58	89	1.986	671	1.315	40	30	10
	Pública	Federal	107	64	43	63	31	32	.	.	.	4	3	1	40	30	10
		Estadual	118	33	85	38	17	21	2	1	1	78	15	63	.	.	.
		Municipal	73	0	73	10	.	10	9	.	9	54	.	54	.	.	.
		Total Pública	298	97	201	111	48	63	11	1	10	136	18	118	40	30	10
	Privada	Total Privada	2.070	748	1.322	84	38	46	136	57	79	1.850	653	1.197	.	.	.
Norte			149	96	53	17	15	2	8	5	3	117	69	48	7	7	.
Nordeste			452	227	225	39	22	17	12	11	1	390	184	206	11	10	1
Sudeste			1.126	297	829	78	29	49	89	26	63	948	236	712	11	6	5
Sul			402	108	294	47	11	36	24	7	17	325	88	237	6	2	4
Centro-Oeste			239	117	122	14	9	5	14	9	5	206	94	112	5	5	.

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2014). Elaboração da autora.

Percebe-se também que, das 2.368 instituições brasileiras de educação superior registradas no Censo 2014, 1.126 (47,5%) encontram-se na região Sudeste. A segunda região com maior representação percentual é o Nordeste, com 19,1%, seguidas das regiões Sul, com (17%), Centro-Oeste com 10,1% e Norte com 6,3%. Somadas, a região Sul e Sudeste detêm 64,5% do total de IES do país (ver gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução do número de IES por região (2003-2014)

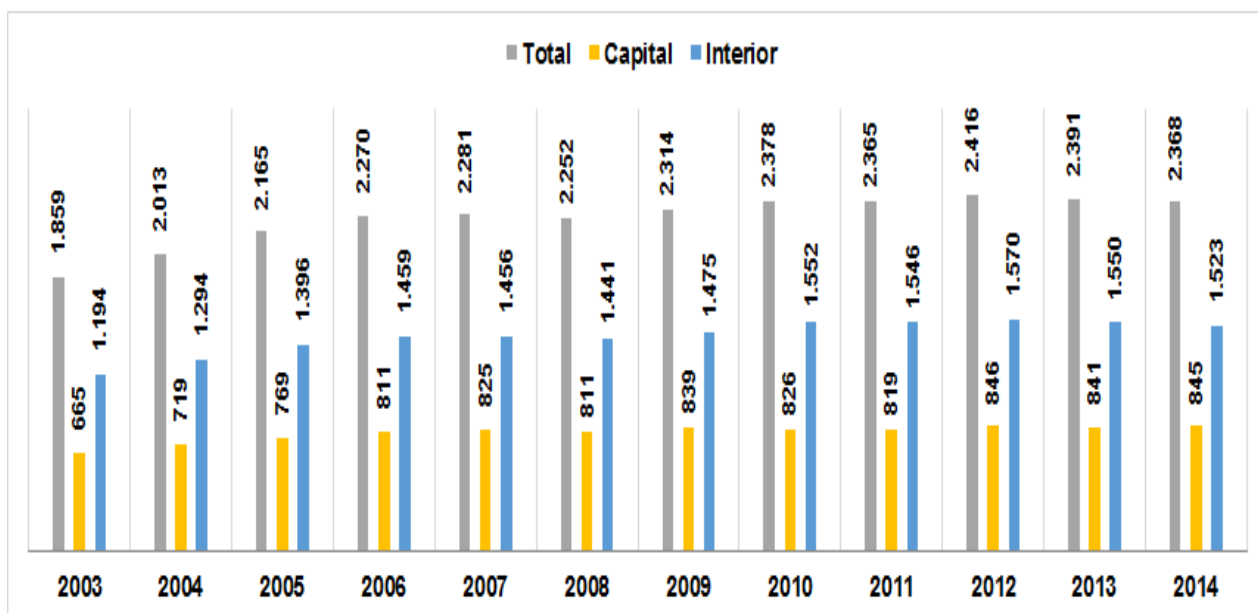


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Constata-se também, conforme já afirmado antes, que no período em análise, o número de IES privadas é superior ao número das IES públicas em todas as regiões, e também cresceu no período. De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2014), na região Norte do Brasil, das 149 instituições apenas 25 eram públicas, realidade que persiste nas outras regiões: no Nordeste, das 452 somente 67 eram públicas; no Sudeste, das 1.126 apenas 146 eram públicas; no Sul, das 402 só 40 eram públicas, e no Centro-Oeste, das 239 somente 20 eram públicas.

Quando analisamos as IES, públicas e privadas, pela ótica da localização (capital e interior), percebemos que, de 2003 a 2014, houve crescimento, sobretudo, no interior. Isso pode ser observado no gráfico 4.

Gráfico 4 – Número de IES por localização (capital e interior) – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Destaca-se ainda que, considerando-se os censos de 2003 e 2014, o aumento de IES públicas foi maior no interior: de 131 para 201, correspondendo a 54%. Esse crescimento se deu sobretudo nos centros universitários (234%) e nas universidades (70,3%). Já nas capitais, o crescimento se deu na ordem de 27,7%. Nas IES privadas foi de 1.063, em 2003, para 1.322, em 2014, sendo que 24,4% no interior e 27% nas capitais.

Em relação à modalidade a distância, o censo da educação superior não apresenta dados quantitativos das instituições; estas são exibidas apenas por meio da tipologia. Por serem enumeradas, as instituições que desenvolvem a educação superior no Brasil nessa modalidade eram, aproximadamente, 86, em 2003, e 180 instituições, em 2014. Esse crescimento pode ser observado com maior intensidade nas matrículas da graduação, conforme veremos mais adiante.

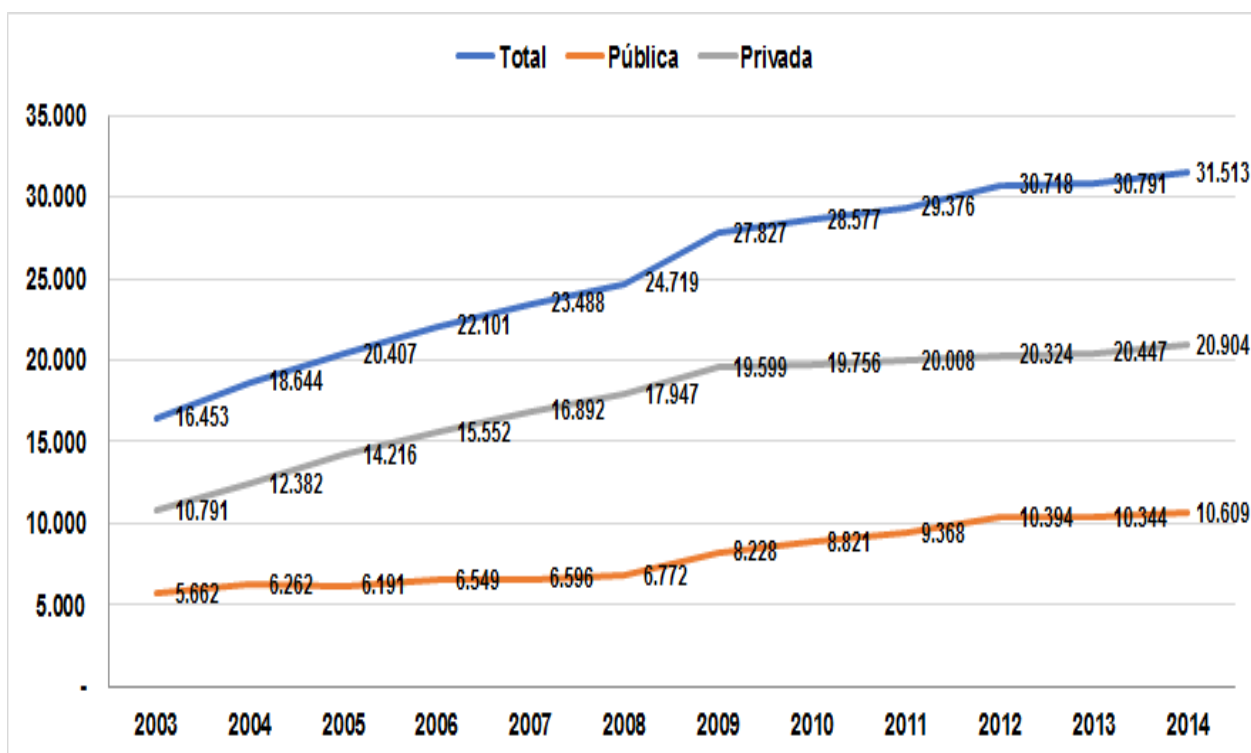
Diante dos dados apontados, a análise das instituições evidencia que elas cresceram tanto na modalidade presencial quanto a distância, sendo que a primeira teve um decréscimo ano a ano a partir de 2013. Em termos de proporção, o crescimento das IES públicas foi maior do que a das privadas, sobretudo no interior. No entanto, o número de IES privadas é expressivo e predominante em todas as regiões do país. Vale a pena registrar que as instituições públicas são, em sua maioria, universidades, enquanto que nas privadas a maioria é de faculdades e centros universitários. Dessa forma, o sistema de educação superior como um todo não tem como missão o tripé ensino, pesquisa e extensão, já que as IES brasileiras são essencialmente

não universitárias, portanto, com missão e exigências legais distintas das universidades propriamente ditas. Ou seja, sem obrigação constitucional de atuarem na pesquisa e na extensão, mas apenas no ensino.

5.1.2 Cursos de graduação

Dos 31.513 cursos de graduação presenciais ofertados pela educação superior brasileira em 2014, 20.904 (66%) são em instituições privadas e 10.609 (34%) nas públicas (INEP, 2014). O que se observa é que há uma tendência de aumento ano a ano na representação quantitativa dos cursos privados. Mas também houve aumento nas públicas, exceto no ano de 2013. O gráfico 5 mostra a evolução dos cursos por categoria administrativa no período 2003-2014.

Gráfico 5 – Evolução do número de cursos por categoria administrativa (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Como é possível verificar no gráfico 5, o número total de cursos teve um aumento expressivo de 91,5%; quase duplicou de 2003 a 2014. No setor privado, cresceu 94% e no público o crescimento foi na ordem de 87%. Observa-se que, de 2003 a 2014, o número de cursos foi crescente em ambas as categorias administrativas, mas no setor privado foi superior ao público.

Quando analisamos os cursos pela ótica da organização acadêmica a que pertencem, percebemos que, embora as universidades representem apenas 8,2% do total de instituições, elas foram responsáveis, em 2014, por 15.156 cursos de graduação, ou seja, 48,1% dos 31.513 cursos de graduação presenciais ofertados pela educação superior brasileira. A tabela 2 mostra o número de cursos por organização acadêmica, assim como outras informações.

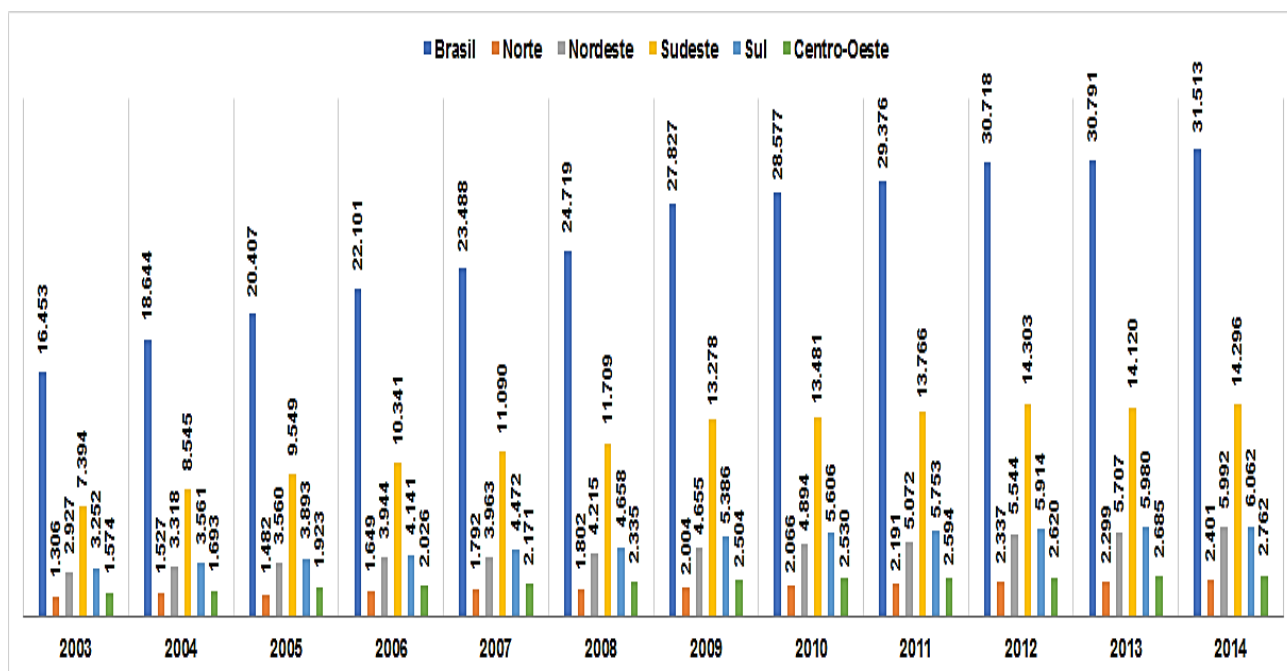
Tabela 2 – Número de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa			Número de Cursos de Graduação Presencial - 2014														
			Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
			Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil	Pública	Total Geral	31.513	11.625	19.888	15.156	5.588	9.568	4.084	1.926	2.158	11.146	3.817	7.329	1.127	294	833
		Federal	5.879	2.375	3.504	4.734	2.069	2.665	.	.	.	18	12	6	1.127	294	833
		Estadual	3.685	652	3.033	3.399	588	2.811	11	10	1	275	54	221	.	.	.
		Municipal	1.045	.	1.045	565	.	565	167	.	167	313	.	313	.	.	.
		Total Pública	10.609	3.027	7.582	8.698	2.657	6.041	178	10	168	606	66	540	1.127	294	833
	Privada	Total Privada	20.904	8.598	12.306	6.458	2.931	3.527	3.906	1.916	1.990	10.540	3.751	6.789	.	.	.
Norte			2.401	1.277	1.124	1.281	559	722	168	119	49	812	538	274	140	61	79
Nordeste			5.992	2.859	3.133	2.970	1.193	1.777	356	333	23	2.349	1.226	1.123	317	107	210
Sudeste			14.296	4.762	9.534	6.232	2.529	3.703	2.554	1.039	1.515	5.164	1.139	4.025	346	55	291
Sul			6.062	1.277	4.785	3.505	680	2.825	622	178	444	1.753	395	1.358	182	24	158
Centro-Oeste			2.762	1.450	1.312	1.168	627	541	384	257	127	1.068	519	549	142	47	95

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

A exemplo do que se observa com as instituições, em 2014, quase a metade (45,4%) dos cursos de graduação presencial foram ofertados na região Sudeste do Brasil. Em segundo lugar, vem a região Sul, com 19,2%; em terceiro, a região Nordeste, com 19%; em quarto, a região Centro-Oeste, com 8,8%; e, em quinto, a região Norte, com 7,6%. Somados, a região Sul e Sudeste detêm 64,6% do total de cursos presenciais do país. O gráfico 6 mostra a evolução do número de cursos por região.

Gráfico 6 – Evolução do número de cursos de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)

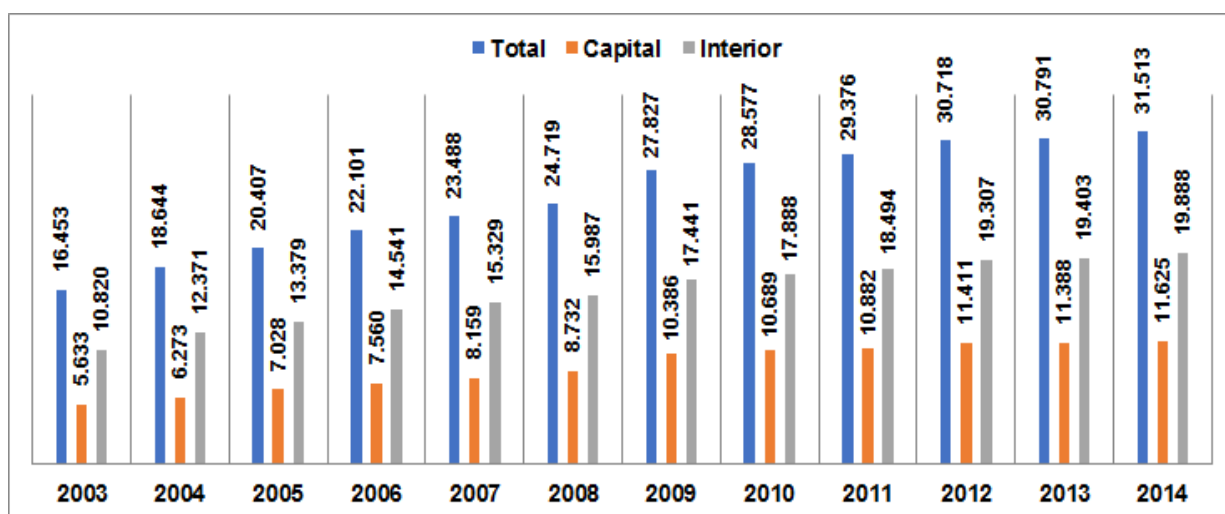


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Como é possível verificar, o número de cursos presenciais praticamente dobrou de 2003 a 2014. Vale ressaltar que o número de cursos das IES privadas (20.904) também é superior ao número de cursos das IES públicas (10.609), sendo que, segundo dados do Inep (2014), na região Norte, dos 2.401 cursos, 55,5% eram em IES públicas; na região Nordeste, dos 5.992 cursos, 50% eram nas IES públicas; já no Sudeste, dos 14.296, somente 21,2% eram em IES públicas; no Sul, dos 6.062, só 36,1% eram públicas; e no Centro-Oeste, dos 2.762, apenas 38,2% eram em IES públicas. Contudo, proporcionalmente, a região Sudeste tem a maior oferta de cursos (mais de três mil cursos) em IES públicas.

Observando-se o gráfico 7, o que se pode destacar em relação à localização (capital e interior) dos cursos no período de 2003-2014?

Gráfico 7 – Evolução do número de cursos por localização (capital e interior) (2003-2014)

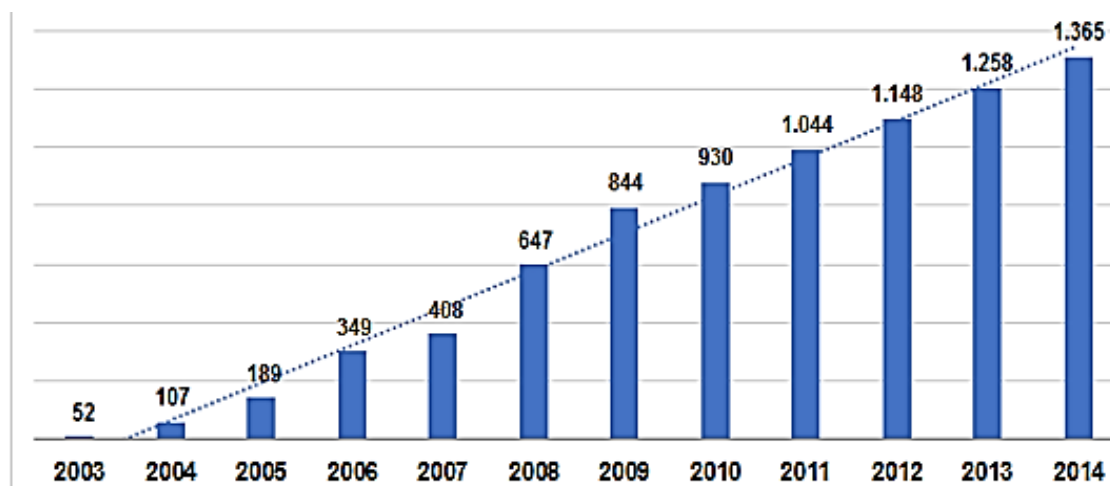


Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Observa-se que o número de cursos no interior cresceu ano a ano, desde 2003, de forma proporcional, enquanto que na capital diminuiu um pouco no ano de 2013. Além disso, os Censos de 2003 e 2014 mostram que o crescimento do número de cursos na rede pública foi maior no interior: de 4.006 para 7.582, respectivamente, correspondendo a 89,3%; já nas capitais, foi de 1.656 para 3.027, ou seja, 82,8%. Enquanto que nos cursos de graduação presencial da rede privada o crescimento foi maior nas capitais, de 3.977 para 8.598, na ordem de 116,2%, no interior passou de 6.814 para 12.306, crescendo 80,6%. Percebe-se que, de 2003 a 2014, o aumento do número de cursos no setor público se deu com maior intensidade no interior e, no setor privado, nas capitais.

Na EaD, o aumento no número de cursos é muito mais expressivo. O gráfico 8 mostra a evolução da oferta dos cursos na modalidade a distância.

Gráfico 8 – Evolução do número de cursos de graduação a distância – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Se fizermos uma comparação das duas modalidades (presencial e a distância), entre 2003 e 2014, verificaremos que o número de cursos na modalidade presencial cresceu 91,5%, enquanto a modalidade a distância cresceu 2.525%, cerca de 27 vezes mais. Percebe-se que o crescimento dos cursos na EaD é gigantesco, passando a ter forte impacto sobre o crescimento das vagas, candidatos, ingressos e matrículas na educação superior. Esse impacto será analisado mais adiante, ao tratarmos dessas variáveis na graduação brasileira.

As principais constatações sobre a evolução dos cursos no período de 2003 a 2014 são: o número dos cursos da modalidade presencial teve um crescimento expressivo (91,5%), no entanto, a modalidade a distância cresceu (2.525%) muito além do presencial; dos 31.513 cursos de graduação presencial ofertados pela educação superior brasileira, em 2014, 20.904 (66,3%) são ofertados por instituições privadas e 10.609 (33,7%) por instituições públicas; observa-se que o número de cursos no setor privado tem sido crescente a cada ano do período em análise e, no setor público, cresceu, mas houve uma pequena queda nos anos de 2005 e 2013, conforme gráfico 5. As universidades ofertam o maior número de cursos: 16.173 (presencial, 15.156; EaD, 1.017); seguidos das faculdades: 11.226 (presencial, 11.146; EaD, 80); centros universitários: 4.321 (presencial, 4.084; EaD, 237); IF e Cefets: 1.158 (presencial, 1.127; EaD, 31), conforme dados do Censo da Educação Superior (2014). O aumento do número de cursos no setor público se deu com maior intensidade no interior (de 4.006, em 2003, para 7.582, em 2014, correspondendo a 89,3%) e, no setor privado, na capital (de 3.977, em 2003, para 8.598, em 2014, na ordem de 116,2%). A região Nordeste passou de 17,8%, em 2003, para 19%, em 2014; a região Sudeste teve um leve crescimento na representação percentual, passando de 44,9% para 45,4%, respectivamente; e as regiões Sul, Norte e Centro-Oeste tiveram diminuição de 0,6%, 0,3% e 0,8%, respectivamente, em relação ao total de cursos de graduação presencial.

5.1.3 Vagas, inscritos e ingressos

O Censo da Educação Superior 2014 registrou a oferta de 3.545.294 vagas, 13.245.796 candidatos inscritos e 2.110.766 ingressos. Sendo que 3.012.276 (85%) vagas são de IES privadas e 533.018 (15%) de públicas. Com relação aos candidatos inscritos, a maioria é para as públicas: 8.157.989 (61,6%), e a maioria dos ingressos, 1.658.350 (78,6%), é para as privadas. A tabela 3 mostra a evolução das vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos por categoria administrativa no período 2003-2014.

Tabela 3 – Evolução das vagas, candidatos inscritos e ingressos, por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)

	TOTAL			PÚBLICO			PRIVADO		
	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
2003	2.002.733	4.900.023	1.262.954	281.213	2.367.447	267.081	1.721.520	2.532.576	995.873
2004	2.320.421	5.053.992	1.303.110	308.492	2.431.388	287.242	2.011.929	2.622.604	1.015.868
2005	2.435.987	5.060.956	1.397.281	313.368	2.306.630	288.681	2.122.619	2.754.326	1.108.600
2006	2.629.598	5.181.699	1.448.509	331.105	2.350.184	297.407	2.298.493	2.831.515	1.151.102
2007	2.823.942	5.191.760	1.481.955	329.260	2.290.490	298.491	2.494.682	2.901.270	1.183.464
2008	2.985.137	5.534.689	1.505.819	344.038	2.453.661	307.313	2.641.099	3.081.028	1.198.506
2009	3.164.679	6.223.430	1.511.388	393.882	2.589.097	354.331	2.770.797	3.634.333	1.157.057
2010	3.120.192	6.698.902	1.590.212	445.337	3.364.843	408.562	2.674.855	3.334.059	1.181.650
2011	3.228.671	9.166.587	1.686.854	484.943	5.138.136	426.597	2.743.728	4.028.451	1.260.257
2012	3.324.407	10.927.775	1.970.392	539.648	6.577.483	462.097	2.784.759	4.350.292	1.508.295
2013	3.429.715	11.945.079	1.951.696	525.933	7.232.646	457.206	2.903.782	4.712.433	1.494.490
2014	3.545.294	13.245.796	2.110.766	533.018	8.157.989	452.416	3.012.276	5.087.807	1.658.350

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Percebe-se, pois, que o número de vagas passou de 2.002.733, em 2003, para 3.545.294, em 2014 – um crescimento de 77%. Ao analisarmos pela ótica da categoria administrativa, vimos que a representação percentual do aumento de vagas da rede pública foi superior à rede privada com 89,5% e 75%, respectivamente. O número total de candidatos inscritos teve um aumento exponencial de 4.900.023, em 2003, para 13.245.796, em 2014 – aproximadamente 170%. O número de ingressos também cresceu: de 1.262.954, em 2003, para 2.110.766, em 2014, ou seja, 67,1%. No entanto, no conjunto, tanto o número de vagas quanto o de ingressos da rede privada supera o da rede pública, compondo, em 2014, 85% das vagas e 78,6% dos ingressos. Quanto aos inscritos, de 2003 a 2009, o número maior é nas IES privadas, e de 2010 a 2014, foi maior na rede pública, conforme tabela 3. Contudo, há ainda sobra de vagas nas IES públicas e privadas.

Destas 3.545.294 vagas, em 2014, 1.473.235 (41,5%) são de faculdades, 1.443.753 (40,7%) de universidades, 581.283 (16,4%) de centros universitários e 47.023 (1,4%) de IF e Cefet (ver tabela 4).

Tabela 4 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, por vestibular e outros processos seletivos, na graduação presencial, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa		Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos da Graduação presencial - 2014														
		Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
		Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
Brasil	Total Geral	3.545.294	13.245.796	2.110.766	1.443.753	8.742.881	926.238	581.283	1.035.012	362.192	1.473.235	2.210.392	781.124	47.023	1.257.511	41.212
	Federal	299.234	6.545.025	275.318	251.748	5.272.745	233.667	.	.	.	463	14.769	439	47.023	1.257.511	41.212
	Estadual	157.193	1.489.687	130.733	129.447	1.387.681	106.146	680	9.096	610	27.066	92.910	23.977	.	.	.
	Municipal	76.591	123.277	46.365	34.165	63.902	23.311	12.680	23.140	8.242	29.746	36.235	14.812	.	.	.
	Total Pública	533.018	8.157.989	452.416	415.360	6.724.328	363.124	13.360	32.236	8.852	57.275	143.914	39.228	47.023	1.257.511	41.212
	Privada	3.012.276	5.087.807	1.658.350	1.028.393	2.018.553	563.114	567.923	1.002.776	353.340	1.415.960	2.066.478	741.896	.	.	.
Norte		207.972	1.404.205	130.737	71.022	955.033	47.113	25.961	118.983	16.982	106.810	236.023	62.894	4.179	94.166	3.748
Nordeste		615.530	3.450.567	417.891	179.874	2.046.636	147.253	69.480	187.428	58.077	350.987	630.132	198.822	15.189	586.371	13.739
Sudeste		1.889.398	5.605.125	1.050.169	858.534	3.760.820	485.706	349.925	476.592	204.191	665.513	960.705	347.020	15.426	407.008	13.252
Sul		488.156	1.651.262	297.465	220.076	1.263.565	158.290	63.497	99.691	40.216	197.812	196.632	93.133	6.771	91.374	5.826
Centro-Oeste		344.238	1.134.637	214.504	114.247	716.827	87.876	72.420	152.318	42.726	152.113	186.900	79.255	5.458	78.592	4.647

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2014). Elaboração da autora.

É importante perceber que, das 533.018 vagas de IES públicas ofertadas em 2014, 415.360 (78%) são de universidades, 57.275 (10,7%) de faculdades, 47.023 (8,8%) de IF e Cefet e 13.360 (2,5%) de centros universitários, enquanto nas IES privadas, das 3.012.276 vagas, 1.415.960 (47%) são de faculdades, 1.028.393 (34%) de universidades e 567.923 (19%) de centros universitários. Essa distribuição por organização acadêmica é semelhante no que diz respeito ao número de candidatos inscritos e de ingressos nas IES públicas e privadas. Nas públicas, prevalece o maior número de candidatos inscritos nas universidades (6.724.328), sendo que em segundo lugar encontra-se os IF e Cefet (1.257.511), seguidos das faculdades (143.914) e centros universitários (32.236). O mesmo ocorre com o número de ingressos: em primeiro lugar, estão as universidades (363.124); em segundo, os IF e Cefet (41.212); em terceiro, as faculdades (39.228); e, em quarto lugar, os centros universitários (8.852). Nas privadas, assim como no número de vagas, em primeiro lugar, encontram-se as faculdades com maior número, depois as universidades e, em seguida, os centros universitários, tanto para o número de candidatos inscritos quanto para o de ingressos, conforme os dados da tabela 4.

Observa-se, novamente, que na região Sudeste concentra-se o maior número de vagas, assim como de candidatos inscritos e ingressos. A tabela 5 registra o crescimento das vagas, candidatos inscritos e ingressos nas regiões do Brasil no período de 2003-2014.

Tabela 5 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, na graduação presencial, por região das IES – Brasil (2003-2014)

	ANO	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	ANO	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
Brasil	2003	2.002.733	4.900.023	1.262.954	2009	3.164.679	6.223.430	1.511.388
Norte		90.935	394.538	65.681		169.319	469.074	96.667
Nordeste		277.540	963.601	200.210		472.189	1.437.386	261.425
Sudeste		1.110.778	2.298.818	647.712		1.788.135	2.997.100	789.763
Sul		339.777	767.661	226.153		433.982	750.871	216.767
Centro-Oeste		183.703	475.405	123.198		301.054	568.999	146.766
Brasil	2004	2.320.421	5.053.992	1.303.110	2010	3.120.192	6.698.902	1.590.212
Norte		117.938	427.754	76.221		157.545	476.210	97.956
Nordeste		321.929	999.751	209.208		500.771	1.619.378	299.950
Sudeste		1.308.554	2.409.625	672.861		1.693.968	3.065.143	807.304
Sul		366.189	750.293	224.217		438.129	869.504	231.117
Centro-Oeste		205.811	466.569	120.603		329.779	668.667	153.885
Brasil	2005	2.435.987	5.060.956	1.397.281	2011	3.228.671	9.166.587	1.686.854
Norte		126.659	349.336	79.102		172.864	728.336	111.013
Nordeste		334.897	985.478	228.181		524.703	2.312.190	316.431
Sudeste		1.370.275	2.489.830	721.268		1.776.263	4.147.256	847.976
Sul		378.665	736.975	237.127		446.357	1.145.762	252.388
Centro-Oeste		225.491	499.337	131.603		308.484	833.043	159.046
Brasil	2006	2.629.598	5.181.699	1.448.509	2012	3.324.407	10.927.775	1.970.392
Norte		134.019	418.736	88.177		187.297	860.349	127.143
Nordeste		358.428	1.034.944	239.693		560.293	3.100.919	363.586
Sudeste		1.495.287	2.527.554	757.359		1.806.651	4.718.554	1.005.056
Sul		390.503	736.231	230.859		466.803	1.321.288	280.804
Centro-Oeste		251.361	464.234	132.421		303.363	926.665	193.803
Brasil	2007	2.823.942	5.191.760	1.481.955	2013	3.429.715	11.945.079	1.951.696
Norte		144.136	444.667	90.535		185.587	1.055.600	125.596
Nordeste		393.690	1.015.608	247.219		579.792	3.072.020	377.142
Sudeste		1.617.864	2.503.498	782.553		1.856.667	5.327.008	967.610
Sul		387.393	739.832	230.305		498.187	1.464.975	277.062
Centro-Oeste		280.859	488.155	131.343		309.482	1.025.476	204.286
Brasil	2008	2.985.137	5.534.689	1.505.819	2014	3.545.294	13.245.796	2.110.766
Norte		156.582	452.242	91.387		207.972	1.404.205	130.737
Nordeste		428.754	1.051.091	257.639		615.530	3.450.567	417.891
Sudeste		1.715.043	2.772.880	788.269		1.889.398	5.605.125	1.050.169
Sul		390.024	735.342	233.945		488.156	1.651.262	297.465
Centro-Oeste		294.734	523.134	134.579		344.238	1.134.637	214.504

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

A tabela 5 mostra que, em todos os anos em análise, mais da metade das vagas dos cursos de graduação presencial foram ofertadas na região Sudeste. Se analisarmos os dados numa perspectiva histórica, comparando números e percentuais de 2003 com os de 2014, percebemos que o Nordeste passou de 13,8 para 17,3%, o Norte e o Centro Oeste tiveram um leve crescimento, 1,4 e 0,5%, respectivamente, e as regiões Sul e Sudeste perderam representação, com diminuição de 3,2 e 2,2% simultaneamente.

Ao considerar-se a relação candidato inscrito/vaga oferecida e ingresso/vaga oferecida, observa-se que em ambas o setor público é superior ao privado. Também sobram muitas vagas, apesar do altíssimo número de inscritos.

Tabela 6 – Relação candidato inscrito/vaga oferecida e ingresso/vaga oferecida, na graduação presencial, segundo a categoria administrativa e as regiões das IES – Brasil (2003-2014)

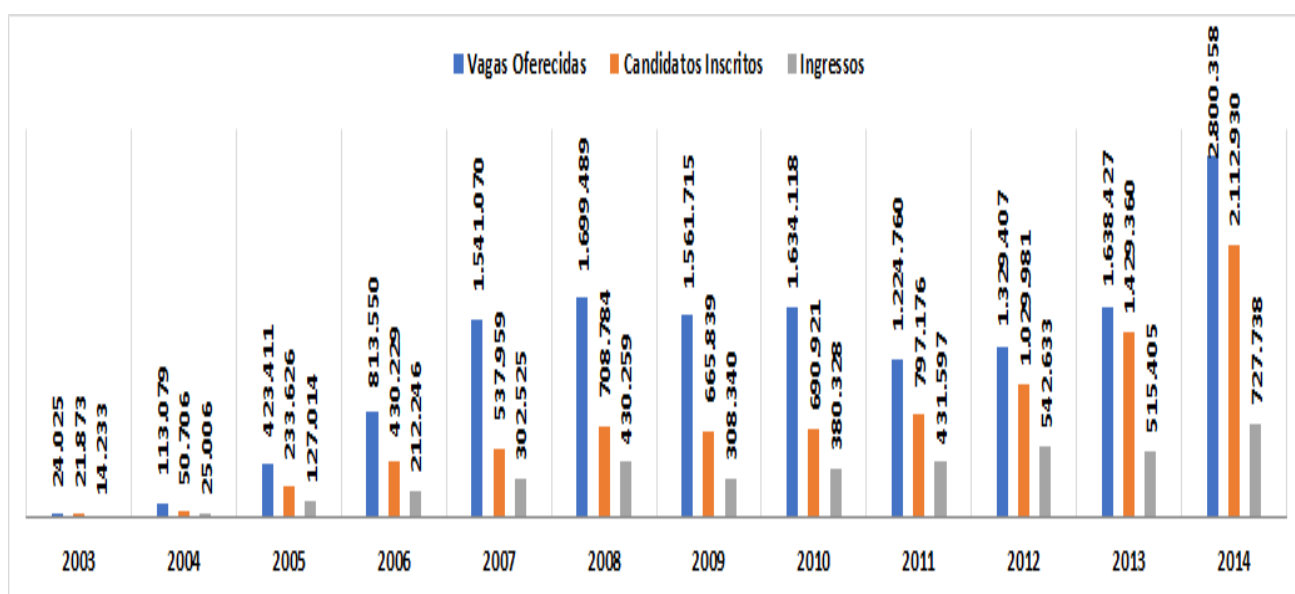
Unidade da Federação / Categoria Administrativa/Regiões		ANO	Relação Candidato Inscrito/ Vaga	Relação Ingresso/Vaga	ANO	Relação Candidato Inscrito/ Vaga	Relação Ingresso/Vaga
Brasil	Total Geral	2003	2,4	0,6	2009	2,0	0,5
	Pública		8,4	0,9		6,6	0,9
	Privada		1,5	0,6		1,3	0,4
	Norte		4,3	0,7		2,8	0,6
	Nordeste		3,5	0,7		3,0	0,6
	Sudeste		2,1	0,6		1,7	0,4
	Sul		2,3	0,7		1,7	0,5
	Centro-Oeste		2,6	0,7		1,9	0,5
Brasil	Total Geral	2004	2,2	0,6	2010	2,1	0,5
	Pública		7,9	0,9		7,6	0,9
	Privada		1,3	0,5		1,2	0,4
	Norte		3,6	0,6		3,0	0,6
	Nordeste		3,1	0,6		3,2	0,6
	Sudeste		1,8	0,5		1,8	0,5
	Sul		2,0	0,6		2,0	0,5
	Centro-Oeste		2,3	0,6		2,0	0,5
Brasil	Total Geral	2005	2,1	0,6	2011	2,8	0,5
	Pública		7,4	0,9		10,6	0,9
	Privada		1,3	0,5		1,5	0,5
	Norte		2,8	0,6		4,2	0,6
	Nordeste		2,9	0,7		4,4	0,6
	Sudeste		1,8	0,5		2,3	0,5
	Sul		1,9	0,6		2,6	0,6
	Centro-Oeste		2,2	0,6		2,7	0,5
Brasil	Total Geral	2006	2,0	0,6	2012	3,3	0,6
	Pública		7,1	0,9		12,2	0,9
	Privada		1,2	0,5		1,6	0,5
	Norte		3,1	0,7		4,6	0,7
	Nordeste		2,9	0,7		5,5	0,6
	Sudeste		1,7	0,5		2,6	0,6
	Sul		1,9	0,6		2,8	0,6
	Centro-Oeste		1,8	0,5		3,1	0,6
Brasil	Total Geral	2007	1,8	0,5	2013	3,5	0,6
	Pública		7,0	0,9		13,8	0,9
	Privada		1,2	0,5		1,6	0,5
	Norte		3,1	0,6		5,7	0,7
	Nordeste		2,6	0,6		5,3	0,7
	Sudeste		1,5	0,5		2,9	0,5
	Sul		1,9	0,6		2,9	0,6
	Centro-Oeste		1,7	0,5		3,3	0,7
Brasil	Total Geral	2008	1,9	0,5	2014	3,7	0,6
	Pública		7,1	0,9		15,3	0,8
	Privada		1,2	0,5		1,7	0,6
	Norte		2,9	0,6		6,8	0,6
	Nordeste		2,5	0,6		5,6	0,7
	Sudeste		1,6	0,5		3,0	0,6
	Sul		1,9	0,6		3,4	0,6
	Centro-Oeste		1,8	0,5		3,3	0,6

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Embora o número de vagas nas IES públicas seja inferior ao das IES privadas, a relação de candidatos inscritos/vagas oferecidas é maior na rede pública. Essa relação passou de 8,4 em 2003, para 15,3 em 2014, enquanto na rede privada foi de 1,5 para 1,7, respectivamente. Em relação ao número de ingressos/vagas oferecidas, as IES públicas também têm maioria no número de ingressos em relação às vagas oferecidas, como mostra a tabela 6. No tocante às regiões, o Sudeste, apesar de ter maior número de vagas, tem menor representação de candidato por vaga e de vaga por ingresso; Norte e Nordeste têm a maior representação em ambas as relações; em seguida, temos o Sul e Centro-Oeste. (ver tabela 6).

Para compreendermos o crescimento do número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, na modalidade EaD, apresentamos o gráfico 9.

Gráfico 9 – Evolução do número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos da graduação a distância – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

A modalidade a distância passou de 24.025 vagas oferecidas, 21.873 candidatos inscritos e 14.233 ingressos, em 2003, para 2.800.358 vagas, 2.112.930 inscritos e 727.738 ingressos, em 2014. O crescimento é exponencial, no período de 12 anos, sobretudo das vagas. Diferentemente da modalidade presencial, o número de inscritos é inferior ao número de vagas. O número de ingressos, em 2014, não chega a um terço da quantidade de vagas oferecidas.

A análise da série histórica do Censo da Educação Superior, no que diz respeito às vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos na graduação brasileira de 2003 a 2014, mostra-nos que, no período em análise, ocorreu uma forte expansão do número de vagas ofertadas no ensino

superior brasileiro, que passou de 2.002.733, em 2003, para 3.545.24 milhões de vagas ofertadas anualmente na graduação presencial, em 2014. Tal fato ocorreu puxado pelas vagas das IES privadas, que atingiu 85% contra 15% das públicas. Na modalidade a distância, os números são ainda mais expressivos, de 24.025 para 2.800.359 vagas, respectivamente – um crescimento de 11.556% em 12 anos. No conjunto, é possível aferir que houve um avanço considerável na oferta de vagas à educação superior.

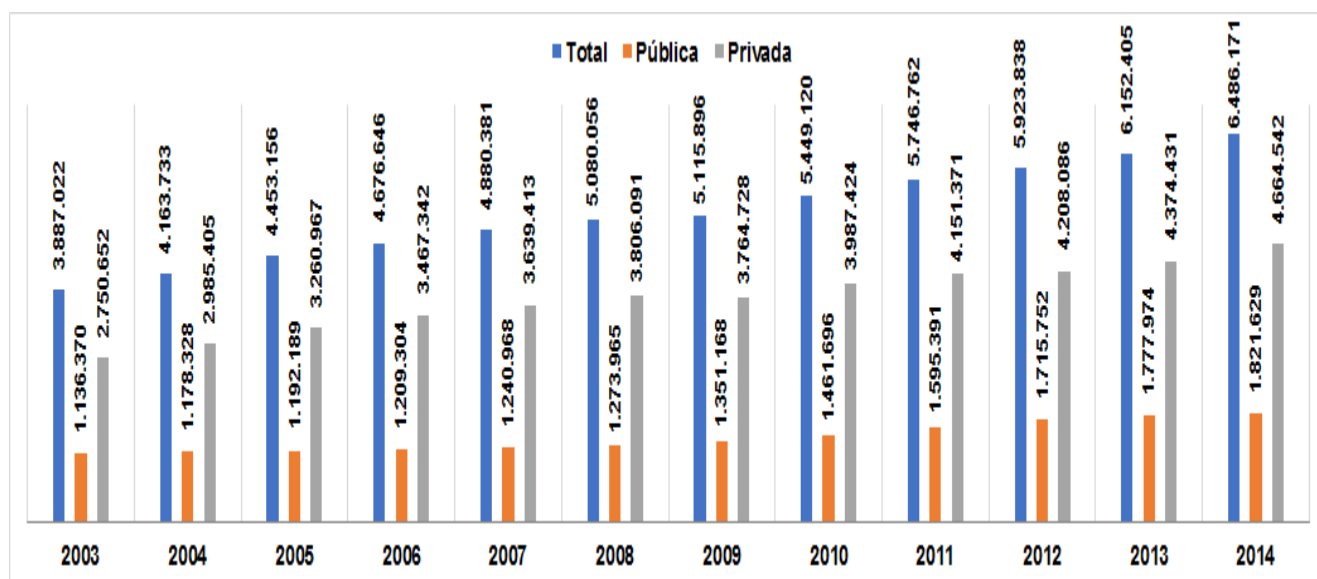
Quanto aos inscritos, de 2003 a 2009, o número maior é nas IES privadas – de 2.532.576 (51,7%), em 2003, para 3.634.333 (58,4%), em 2009. De 2010 a 2014, o número de inscritos foi maior nas IES públicas – de 3.364.843 (50,2%), em 2010, para 8.157.989 (61,6%), em 2014, conforme tabela 3. Já os ingressos são predominantemente da rede privada, chegando a 78,6%, em 2014. O Censo da Educação Superior 2014 demonstra que 78% das vagas das IES públicas são de universidades, enquanto que, nas IES privadas, a maioria (47%) é de faculdades. O mesmo ocorre com relação aos inscritos e ingressos, segundo a distribuição por organização acadêmica. Assim como sucedeu com as instituições e os cursos, o número de vagas, inscritos e ingressos é predominante na região Sudeste.

Na EaD, é notório o elevado percentual do número de vagas que esta modalidade de ensino proporciona. Vale ressaltar que a criação, institucionalização e implementação de políticas e ações voltadas para a educação a distância, além de proporcionar a expansão de oportunidades educacionais e inclusão social à educação superior, constitui-se numa medida de grande alcance.

5.1.4 Matrículas

Os dados do Censo da Educação Superior mostram que, de 2003 a 2014, houve um salto de 3.887.022 para 6.486.171 matrículas na graduação presencial, o que representa uma ampliação de 66,9%. Na rede pública, o salto foi de 1.136.370 para 1.821.629, um acréscimo de 60,3%; na rede privada, sucedeu de 2.750.652 para 4.664.542, respectivamente, um aumento de 69,6%. A evolução das matrículas, por categoria administrativa, pode ser vista no gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Interessante situar o crescimento de matrículas na graduação presencial ano após ano, no período em análise, no setor público. O setor privado também cresceu bastante, tendo uma leve diminuição no ano de 2009. A tabela 7 permite identificar o número de matrículas por organização acadêmica, categoria administrativa e região, em 2014.

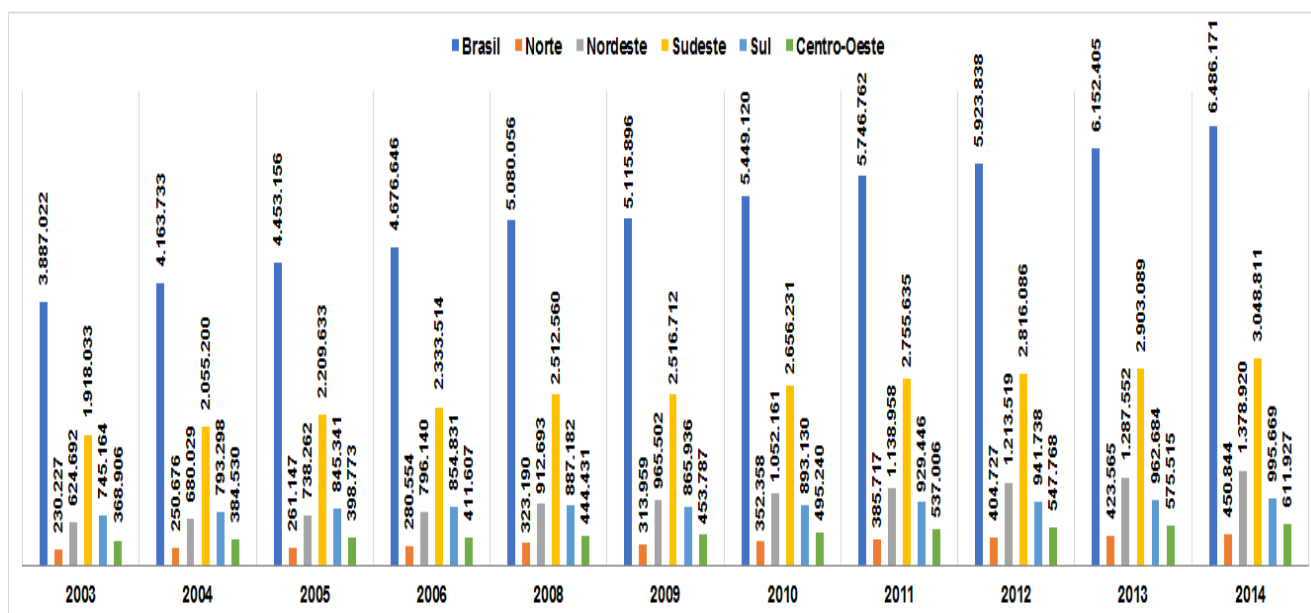
Tabela 7 – Número de matrículas, na graduação presencial, por organização acadêmica e localização, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa			Matrículas em Cursos de Graduação Presencial - 2014														
			Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
			Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil		Total Geral	6.486.171	3.013.758	3.472.413	3.205.001	1.553.918	1.651.083	963.760	554.090	409.670	2.194.122	861.944	1.332.178	123.288	43.806	79.482
	Pública	Federal	1.083.586	542.809	540.777	958.659	497.989	460.670	.	.	.	1.639	1.014	625	123.288	43.806	79.482
		Estadual	576.668	155.750	420.918	506.905	137.489	369.416	1.793	1.753	40	67.970	16.508	51.462	.	.	.
		Municipal	161.375	.	161.375	82.443	.	82.443	25.301	.	25.301	53.631	.	53.631	.	.	.
		Total Pública	1.821.629	698.559	1.123.070	1.548.007	635.478	912.529	27.094	1.753	25.341	123.240	17.522	105.718	123.288	43.806	79.482
	Privada	Total Privada	4.664.542	2.315.199	2.349.343	1.656.994	918.440	738.554	936.666	552.337	384.329	2.070.882	844.422	1.226.460	.	.	.
Norte			450.844	320.305	130.539	200.232	128.228	72.004	58.813	49.665	9.148	178.686	135.798	42.888	13.113	6.614	6.499
Nordeste			1.378.920	813.949	564.971	609.700	346.139	263.561	144.586	137.553	7.033	584.560	312.761	271.799	40.074	17.496	22.578
Sudeste			3.048.811	1.230.000	1.818.811	1.523.270	729.192	794.078	531.732	248.279	283.453	953.417	240.792	712.625	40.392	11.737	28.655
Sul			995.669	259.417	736.252	605.400	156.892	448.508	115.968	37.494	78.474	258.777	62.818	195.959	15.524	2.213	13.311
Centro-Oeste			611.927	390.087	221.840	266.399	193.467	72.932	112.661	81.099	31.562	218.682	109.775	108.907	14.185	5.746	8.439

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2014). Elaboração da autora.

Das 6.486.171 matrículas de graduação presencial registradas, em 2014, 4.664.542 pertencem ao setor privado. Isto significa que esse setor responde por cerca de 72% dessas matrículas. Em relação à organização acadêmica, a maioria das matrículas da graduação presencial, do setor público, está nas universidades (85%); enquanto que no setor privado concentra-se a maior parte nas faculdades (44,4%). Quanto à região, percebe-se que a maioria das matrículas, a exemplo das instituições, dos cursos, das vagas, candidatos e ingressos, concentra-se na região Sudeste. O gráfico 11 mostra a evolução das matrículas por regiões.

Gráfico 11 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

As regiões que apresentaram maior crescimento, no período de 2003-2014, foram o Nordeste (de 16,1% para 21,3%) e o Norte (de 5,9% para 7%). Enquanto que o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste perderam representação, tendo diminuído suas participações de 19,2%, 49,3% e 9,5% para 15,3%, 47% e 9,4%, respectivamente³⁴.

³⁴ Estudos de Ristoff (2013), que descrevem a evolução da educação superior brasileira de 1991 a 2011, mostram que, ao comparar os percentuais de matrícula da educação superior com os da população em cada uma das regiões do Brasil, segundo dados do IBGE 2010, apesar do aumento do número de matrículas das IES públicas, o Nordeste continua sub-representado, pois possuía 28% da população e apenas 20% das matrículas. O Sudeste e o Sul, por sua vez, apesar da diminuição proporcional de matrícula desde o ano de 2006, continuavam com representação no *campus* em torno de 4% superior à sua representação na população. O Norte chegou a uma representação exatamente proporcional no *campus* e na população, com exatos 8% nos dois espaços. No Centro-Oeste, constatou-se que o crescimento das matrículas fez com que sua representação no *campus* se tornasse 3% superior à sua representação na população. Ao utilizarmos o mesmo procedimento de Ristoff (2013), com dados mais atualizados, percebe-se que, segundo dados do Censo da Educação Superior (2012) e do IBGE (2012),

É interessante também situar o crescimento das matrículas presenciais por localização (capital e interior) nos diferentes anos do período em análise. A tabela 8 permite identificar a localização de maior e menor crescimento de 2003 a 2014, bem como situar em qual categoria administrativa houve maior expansão.

Tabela 8 – Evolução do número de matrículas por localização (capital e interior)
– Brasil (2003-2014)

	TOTAL			PÚBLICO			PRIVADO		
	Brasil	Capital	Interior	Brasil	Capital	Interior	Brasil	Capital	Interior
2003	3.887.022	1.775.799	2.111.223	1.136.370	497.784	638.586	2.750.652	1.278.015	1.472.637
2004	4.163.733	1.871.234	2.292.499	1.178.328	503.639	674.689	2.985.405	1.367.595	1.617.810
2005	4.453.156	1.982.385	2.470.771	1.192.189	513.430	678.759	3.260.967	1.468.955	1.792.012
2006	4.676.646	2.096.910	2.579.736	1.209.304	517.831	691.473	3.467.342	1.579.079	1.888.263
2007	4.880.381	2.211.982	2.668.399	1.240.968	523.270	717.698	3.639.413	1.688.712	1.950.701
2008	5.080.056	2.318.204	2.761.852	1.273.965	531.015	742.950	3.806.091	1.787.189	2.018.902
2009	5.115.896	2.433.016	2.682.880	1.351.168	586.151	765.017	3.764.728	1.846.865	1.917.863
2010	5.449.120	2.590.888	2.858.232	1.461.696	627.379	834.317	3.987.424	1.963.509	2.023.915
2011	5.746.762	2.713.589	3.033.173	1.595.391	655.223	940.168	4.151.371	2.058.366	2.093.005
2012	5.923.838	2.778.286	3.145.552	1.715.752	671.668	1.044.084	4.208.086	2.106.618	2.101.468
2013	6.152.405	2.888.705	3.263.700	1.777.974	697.824	1.080.150	4.374.431	2.190.881	2.183.550
2014	6.486.171	3.013.758	3.472.413	1.821.629	698.559	1.123.070	4.664.542	2.315.199	2.349.343

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

A evolução das matrículas de graduação presencial por localização permite identificar que, no conjunto do período em análise, o maior número de matrículas é no interior, ano após ano. Segundo a categoria administrativa, o mesmo se repete no setor público, que passou de 638.586 matrículas, em 2003, para 1.123.070, em 2014, ou seja, uma ampliação de 75,9%. No entanto, no setor privado foi maior na capital, de 1.278.015 para 2.315.199 matrículas, respectivamente, isto é, 81,1% de aumento.

Ao considerar-se a evolução das matrículas por turno (diurno e noturno), também como indicador de inclusão social na educação superior, observa-se que, em 2003, do total de 3.887.022 matrículas, 58% estavam no turno noturno e 42% no turno diurno. Em 2014, das

ainda que o número de matrículas das IES públicas tenha aumentado, o Nordeste continua sub-representado, com 27,8% da população e apenas 20,4% das matrículas. O Norte que estava com uma representação proporcional em 2011, conforme estudo já apresentado, teve uma leve diminuição passando a 8,4% da população e 7,8% das matrículas. O Sudeste e o Sul, apesar da diminuição proporcional de matrículas, continuam com representação nas matrículas em torno de 3,7% e 2,2%, respectivamente, superior à sua representação na população. Quanto ao Centro-Oeste, verifica-se que a sua representação se tornou 2,1% superior à sua participação na população.

6.486.171 matrículas, 63% encontrava-se no turno noturno e 37% no diurno. O que nos leva a afirmar que o ensino superior é, em sua maioria, noturno e tem seguido essa tendência ao longo do período analisado. A tabela 9 demonstra esse aumento.

Tabela 9 – Evolução do número de matrículas de graduação presencial por turno (diurno e noturno), segundo a categoria administrativa das IES – Brasil (2003-2014)

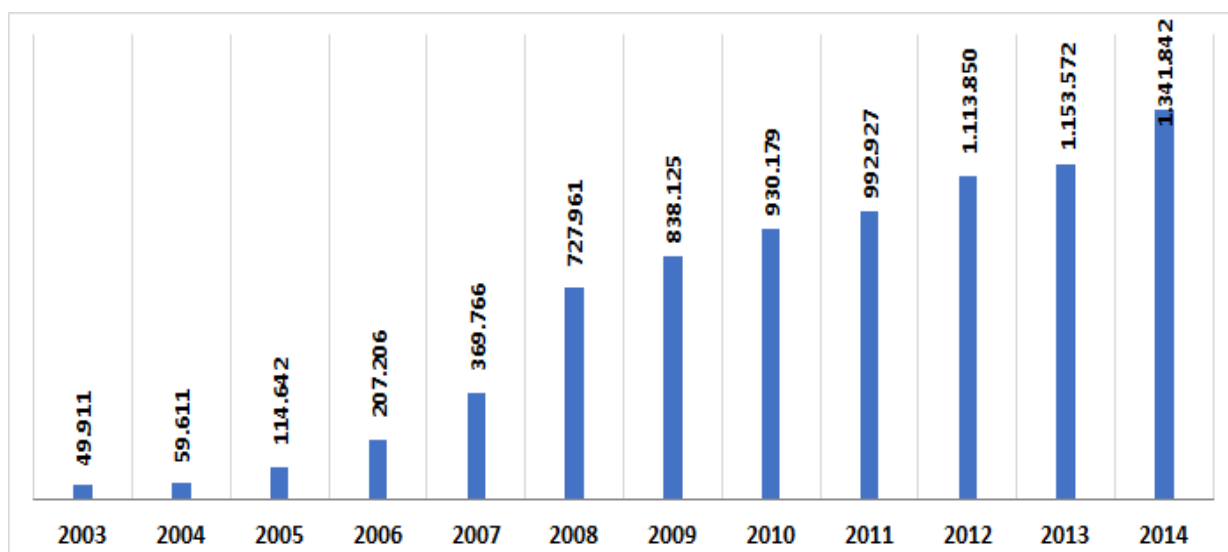
	TOTAL			PÚBLICA			PRIVADA		
	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno
2003	3.887.022	1.616.556	2.270.466	1.136.370	729.113	407.257	2.750.652	887.443	1.863.209
2004	4.163.733	1.709.385	2.454.348	1.178.328	753.034	425.294	2.985.405	956.351	2.029.054
2005	4.453.156	1.775.401	2.677.755	1.192.189	751.124	441.065	3.260.967	1.024.277	2.236.690
2006	4.676.646	1.828.976	2.847.670	1.209.304	761.758	447.546	3.467.342	1.067.218	2.400.124
2007	4.880.381	1.870.848	3.009.533	1.240.968	776.399	464.569	3.639.413	1.094.449	2.544.964
2008	5.080.056	1.900.443	3.179.613	1.273.965	793.181	480.784	3.806.091	1.107.262	2.698.829
2009	5.115.896	2.295.609	2.820.287	1.351.168	651.127	700.041	3.764.728	1.644.482	2.120.246
2010	5.449.120	1.991.640	3.457.480	1.461.696	906.457	555.239	3.987.424	1.085.183	2.902.241
2011	5.746.762	2.101.783	3.644.979	1.595.391	987.811	607.580	4.151.371	1.113.972	3.037.399
2012	5.923.838	2.185.259	3.738.579	1.715.752	1.055.680	660.072	4.208.086	1.129.579	3.078.507
2013	6.152.405	2.273.202	3.879.203	1.777.974	1.095.894	682.080	4.374.431	1.177.308	3.197.123
2014	6.486.171	2.396.923	4.089.248	1.821.629	1.122.877	698.752	4.664.542	1.274.046	3.390.496

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

O que se observa é que as matrículas noturnas são majoritariamente no setor privado. Em 2014, das 4.089.248 matrículas noturnas, 3.390.496 (83%) pertenciam ao setor privado. Apesar disso, a rede pública tem ampliado as matrículas no turno noturno, ano após ano (de 407.257, em 2003, para 698.752, em 2014), com um decréscimo apenas em 2010. É importante ressaltar que as matrículas noturnas são a principal oportunidade para o aluno trabalhador, em geral de mais baixa renda familiar.

Na modalidade EaD, o crescimento das matrículas é expressivo, de 49.911 matrículas, em 2003, chegou a 1.341.842 (mais de um milhão de estudantes) em 2014. O gráfico 12 permite uma visualização da evolução das matrículas da EaD no período de 2003 a 2014.

Gráfico 12 – Evolução do número de matrículas de graduação a distância – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Em 2014, o Censo da Educação Superior realizado pelo Inep registrou a existência de 1.341.842 matrículas na EaD. Destas, apenas 138.373 eram públicas, sendo 96.482 federais, 39.181 estaduais e 3.710 municipais. As demais 1.202.469 matrículas pertenciam ao sistema privado, representando 90% do total.

Os dados em relação às matrículas de graduação (presencial e a distância) revelam que, no período de 2003 a 2014, estas tiveram um crescimento de 98,8%, sendo que o setor privado é majoritário no número de matrículas nas duas modalidades. Do total de 7.688.640 matrículas, em 2014, ele responde por cerca de 5.867.011 (76,3%), indicando claramente que a política de expansão da educação superior baseia-se sobretudo no crescimento do setor privado.

Enquanto as matrículas na modalidade presencial passaram de 3.887.022, em 2003, para 6.486.171, em 2014, na modalidade a distância passou de 49.911 para 1.341.842, respectivamente. Na média, a EaD leva larga vantagem.

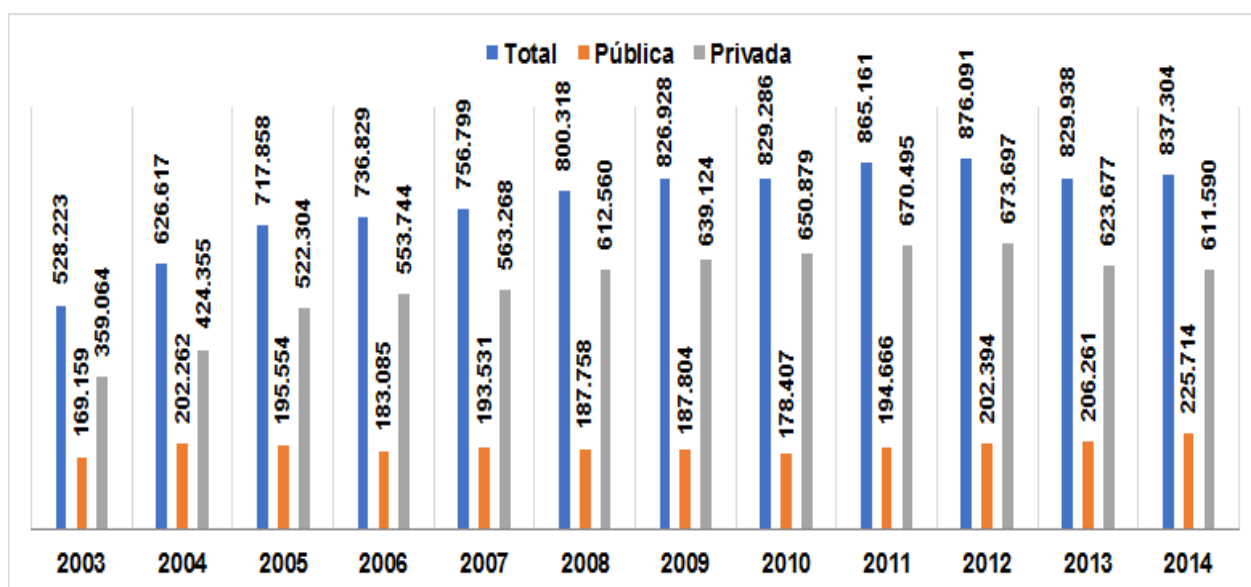
Embora as universidades representem apenas 8,2% das IES, esta é a categoria administrativa que concentra a maioria das matrículas da graduação, 54,2%. Quanto às matrículas por regiões, apesar de o Sudeste ter perdido representação, continua sendo a região com maior número de matrículas. Em termos de localização, é indiscutível o avanço na interiorização da educação superior, principalmente no setor público, sobretudo por meio das universidades federais e os institutos federais. Das 6.486.171 matrículas de graduação presencial, em 2014, 4.089.248 (63%) estão no turno noturno e 2.396.923 (37%) no diurno, o que comprova que o ensino superior é, em sua maioria, noturno. No entanto, mesmo com os

aumentos de matrículas noturnas nas IES públicas, as matrículas noturnas são majoritariamente pertencentes ao setor privado, isto é, das 4.089.248 matrículas noturnas, 3.390.496 (83%) são de IES privadas.

5.1.5 Concluintes

De acordo com o Censo da Educação Superior, entre os anos de 2003 e 2014, 9.231.352 milhões de alunos concluíram o ensino superior, na modalidade presencial, no Brasil (6.904.757 milhões na rede privada – 75% do total), conforme podemos visualizar no gráfico 13.

Gráfico 13 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Em doze anos, a educação superior diplomou, em média, cerca de 769.279 mil pessoas ao ano, no nível de graduação presencial. Essa média sofre significativa variação em relação à categoria administrativa; ou seja, no setor público é de 193.883 (25%) e no setor privado 575.396 (75%) de concluintes ao ano. Isso mostra que a rede privada é a principal responsável pela formação dos profissionais de nível superior no país. No conjunto, o número de concluintes teve um decréscimo apenas no ano de 2013. A tabela 10 permite uma análise mais detalhada dos concluintes.

Tabela 10 – Número de concluintes, na graduação presencial, por organização acadêmica e localização, segundo a categoria administrativa e a região das IES – Brasil (2014)

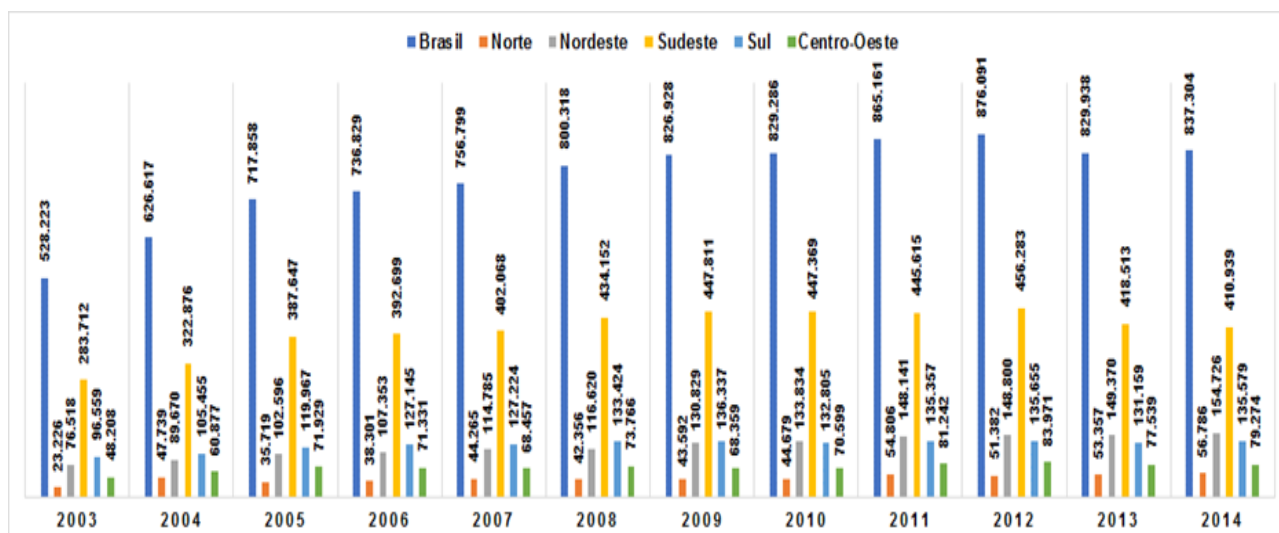
Unidade da Federação / Categoria Administrativa			Concluintes em Cursos de Graduação Presencial - 2014														
			Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
			Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil	Pública	Total Geral	837.304	380.917	456.387	415.336	200.315	215.021	123.975	66.239	57.736	287.121	110.727	176.394	10.872	3.636	7.236
		Federal	119.988	63.086	56.902	108.862	59.303	49.559	.	.	.	254	147	107	10.872	3.636	7.236
		Estadual	82.076	18.985	63.091	73.683	16.921	56.762	180	180	0	8.213	1.884	6.329	.	.	.
		Municipal	23.650	.	23.650	11.609	.	11.609	3.420	.	3.420	8.621	.	8.621	.	.	.
		Total Pública	225.714	82.071	143.643	194.154	76.224	117.930	3.600	180	3.420	17.088	2.031	15.057	10.872	3.636	7.236
	Privada	Total Privada	611.590	298.846	312.744	221.182	124.091	97.091	120.375	66.059	54.316	270.033	108.696	161.337	.	.	.
Norte			56.786	37.564	19.222	25.222	14.749	10.473	7.347	6.199	1.148	21.692	15.827	5.865	2.525	789	1.736
Nordeste			154.726	90.020	64.706	73.422	42.653	30.769	10.978	10.243	735	67.756	35.916	31.840	2.570	1.208	1.362
Sudeste			410.939	166.169	244.770	203.547	100.053	103.494	74.410	32.416	41.994	129.421	32.598	96.823	3.561	1.102	2.459
Sul			135.579	35.951	99.628	81.324	20.360	60.964	15.088	5.304	9.784	38.020	10.131	27.889	1.147	156	991
Centro-Oeste			79.274	51.213	28.061	31.821	22.500	9.321	16.152	12.077	4.075	30.232	16.255	13.977	1.069	381	688

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2014). Elaboração da autora.

Assim como nos cursos e nas matrículas, as universidades detêm, em 2014, o maior número de concluintes, 415.336 (50%), inclusive na rede privada, com 221.182 (53%) do total de concluintes das universidades. Esta maioria se repete com maior projeção nas demais organizações acadêmicas privadas (faculdades e centros universitários), o que comprova que os concluintes, em nível de graduação, são majoritariamente do setor privado.

O gráfico 14 mostra a evolução do número de concluintes de 2003 a 2014, segundo as regiões do Brasil.

Gráfico 14 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por região – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste cresceram no período analisado. Em 2003, representavam 4,4%, 14,5% e 9,1%, respectivamente; em 2014 passaram a representar, respectivamente, 6,8%, 18,5% e 9,5% dos concluintes de graduação presencial. O Sul e o Sudeste perderam representação, de 18,3% e 53,7%, em 2003, para 16,2% e 49%, em 2014. No entanto, o Sudeste é a região com o número predominante em todas as dimensões analisadas; quanto aos concluintes não foi diferente.

Para verificarmos a evolução dos concluintes em relação à localização (capital e interior), apresentamos a tabela 11.

Tabela 11 – Evolução do número de concluintes por localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa – Brasil (2003 a 2014)

ANO	TOTAL			PÚBLICA			PRIVADA		
	Brasil	Capital	Interior	Brasil	Capital	Interior	Brasil	Capital	Interior
2003	528.223	228.905	299.318	169.159	70.140	99.019	359.064	158.765	200.299
2004	626.617	266.085	360.532	202.262	70.859	131.403	424.355	195.226	229.129
2005	717.858	307.708	410.150	195.554	75.788	119.766	522.304	231.920	290.384
2006	736.829	319.405	417.424	183.085	71.485	111.600	553.744	247.920	305.824
2007	756.799	323.513	433.286	193.531	73.744	119.787	563.268	249.769	313.499
2008	800.318	345.291	455.027	187.758	72.250	115.508	612.560	273.041	339.519
2009	826.928	369.451	457.477	187.804	78.457	109.347	639.124	290.994	348.130
2010	829.286	379.204	450.082	178.407	76.175	102.232	650.879	303.029	347.850
2011	865.161	400.893	464.268	194.666	75.250	119.416	670.495	325.643	344.852
2012	876.091	401.285	474.806	202.394	75.700	126.694	673.697	325.585	348.112
2013	829.938	383.633	446.305	206.261	76.771	129.490	623.677	306.862	316.815
2014	837.304	380.917	456.387	225.714	82.071	143.643	611.590	298.846	312.744

Fonte: Censo da Educação Superior (2003-2014). Elaboração da autora.

O número de concluintes cresceu no período, de 528.223, em 2003, para 837.304, em 2014, um crescimento de 58,5%. Mesmo assim, o número de concluintes ainda é muito baixo em relação ao número de ingressos, conforme veremos mais adiante na tabela 13. No interior, o crescimento foi superior à capital em todos os anos em análise (de 299.318, em 2003, para 456.387, em 2014), tanto na rede pública quanto na rede privada (de 200.299 para 312.744, respectivamente). No período de 2003-2014, houve um acréscimo no número de concluintes do interior na ordem de 56,1% no setor privado, e de 45% no setor público.

Vale salientar que o setor privado tem maioria no número de concluintes, ano a ano, tanto na capital quanto no interior. Em 2003, dos 228.905 mil concluintes na capital, 158.765 (69%) eram da rede privada e, dos 299.318 concluintes no interior, 200.299 (67%) eram do setor privado. Em 2014, passou a ser 298.846 (78,5%) na capital e 312.744 (68,5%) concluintes no interior.

Quando se analisa o número de concluintes em relação ao turno a que pertencem, percebe-se que, no setor público, assim como as matrículas, a maioria é do turno diurno, já no setor privado a maioria é do noturno. Para uma melhor visualização do crescimento do número de concluintes por turno, segundo a categoria administrativa, ver tabela 12³⁵.

Tabela 12 – Evolução do número de concluintes de graduação presencial por turno (diurno e noturno), segundo a categoria administrativa das IES – Brasil (2003-2014)

	TOTAL			PÚBLICA			PRIVADA		
	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno
2003	528.223	218.615	309.608	169.159	108.633	60.526	359.064	109.982	249.082
2004	626.617	257.698	368.919	202.262	133.833	68.429	424.355	123.865	300.490
2005	717.858	272.923	444.935	195.554	125.174	70.380	522.304	147.749	374.555
2006	736.829	270.403	466.426	183.085	114.029	69.056	553.744	156.374	397.370
2007	756.799	279.819	476.980	193.531	123.940	69.591	563.268	155.879	407.389
2008	5.080.056	1.900.443	3.179.613	1.273.965	793.181	480.784	3.806.091	1.107.262	2.698.829
2009									
2010	829.286	274.949	554.337	178.407	112.088	66.319	650.879	162.861	488.018
2011	865.161	295.799	569.362	194.666	122.236	72.430	670.495	173.563	496.932
2012	876.091	289.934	586.157	202.394	123.460	78.934	673.697	166.474	507.223
2013	829.938	278.103	551.835	206.261	125.858	80.403	623.677	152.245	471.432
2014	837.304	284.860	552.444	225.714	138.198	87.516	611.590	146.662	464.928

Fonte: Censo da Educação Superior (2003-2014). Elaboração da autora.

Em 2003, dos 528.223 mil concluintes, 309.608 (58,6%) são do noturno; destes, 249.082 (80,4%) são da rede privada. Em 2014, dos 837.304 mil concluintes, 552.444 (66%) são do noturno; destes, 464.928 (85%) são da rede privada. A exemplo do que se observa com as matrículas, os concluintes são essencialmente do turno noturno e do setor privado.

Vale a pena introduzir aqui dados sobre a comparação do número de ingressantes e de concluintes da graduação presencial (2003-2014). Essa comparação pode ser vista na tabela 13.

³⁵ Na tabela 12 não consta o número de concluintes por turno, do ano de 2009, porque os dados não foram disponibilizados.

Tabela 13 – Comparação do número de ingressantes e de concluintes da graduação presencial – Brasil (2003-2014)

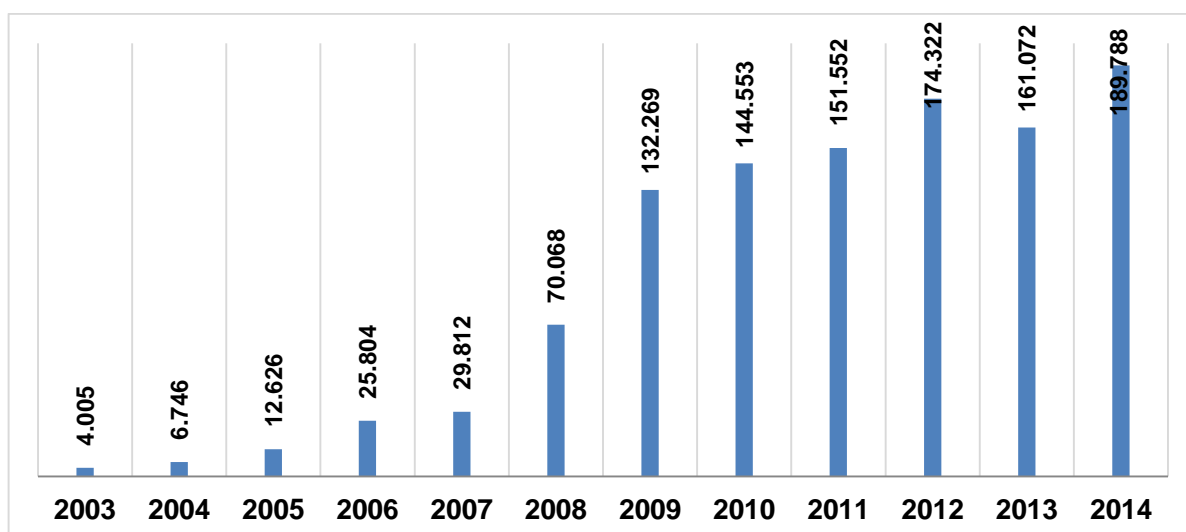
Ano	Ingressantes	Concluintes	% Sucesso
2003	1.262.954		
2004	1.303.110		
2005	1.397.281		
2006	1.448.509	736.829	58,3
2007	1.481.955	756.799	58,1
2008	1.505.819	800.318	57,3
2009	1.511.388	826.928	57,1
2010	1.590.212	829.286	56,0
2011	1.686.854	865.161	57,5
2012		876.091	58,0
2013		829.938	52,2
2014		837.304	49,6

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

Os dados revelam, por exemplo, que, dos 1.262.954 ingressantes em 2003, 736.829 (58,3%) graduaram-se quatro anos mais tarde. O que se constata é que a geração de ingressantes de 2003 obteve o maior percentual de concluintes (58,3%). Observa-se que, apesar das variações, a geração de 2011 enfrentou mais dificuldades para se graduar, chegando em 2014 com uma taxa de sucesso de apenas 49,6%.

Para se ter uma ideia do ritmo do crescimento do número de concluintes, ano a ano, na modalidade EaD, observemos o gráfico 15.

Gráfico 15 – Evolução do número de concluintes de graduação a distância – Brasil (2003-2014)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

O número de concluintes na EaD evoluiu, exceto em 2013, quando teve pequena queda. Os percentuais são expressivos se comparados aos percentuais de crescimento de concluintes na modalidade presencial. Por outro lado, enquanto na modalidade EaD a taxa de concluintes cresceu 8,9% em 2014, na modalidade presencial cresceu 0,9%. Entretanto, a taxa de conclusão está muito baixa; dos 431.597 ingressantes, em 2011, apenas 189.788 (44%) graduaram-se, em EaD, em 2014.

Em síntese, a análise da série histórica dos concluintes de graduação da educação superior brasileira revela, entre outros aspectos, que de 2003 a 2014 o número total de concluintes cresceu ano a ano, exceto em 2013. Porém, se considerarmos o tempo médio de conclusão de um curso de graduação como sendo de quatro anos, dos 1.686.854 ingressantes na graduação presencial de 2011, apenas 837.304 (49,6%) graduaram-se quatro anos mais tarde, isto é, em 2014, conforme dados do Censo da Educação Superior apresentado anteriormente. Com isso, percebemos que mais da metade (50,4%) não se graduaram no tempo previsto.

Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste houve maior investimento para a oferta de vagas no período analisado e as regiões Sul e Sudeste não receberam tanto investimento, porém esta última apresenta resultados positivos em todas as dimensões analisadas. Quanto à localização, no interior, o crescimento foi superior à capital em todos os anos em análise, tanto na rede pública quanto na rede privada. Em relação ao turno, percebe-se que no setor público a maioria de estudantes concluintes é do turno diurno, já no setor privado a maioria é do noturno. Ou seja, os concluintes são essencialmente do turno noturno e do setor privado. Isso mostra que a rede privada é a principal responsável pela formação dos profissionais de nível superior, conforme já apontado.

Após analisar os dados do período de 2003 a 2014, tendo como categorias as IES, os cursos de graduação, as vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, as matrículas e os concluintes, e como referência sua evolução no Brasil, nas cinco regiões geográficas, nas categorias administrativas (públicas e privadas), nas diferentes organizações acadêmicas (universidades, centros universitários, faculdades, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia e Centro Federal de Educação Tecnológica), na localização (capital e interior) e no turno (diurno e noturno), ao longo da série histórica e com um olhar para a inclusão social na educação superior, é inegável que avanços importantes têm sido feitos.

Como é possível verificar, as instituições, os cursos, as vagas, os candidatos e ingressos, as matrículas e os concluintes da educação superior, no nível de graduação, cresceram no período analisado. Grande parte desse crescimento deve-se ao desenvolvimento de políticas de inclusão de setores da sociedade tradicionalmente sem acesso a esse nível de ensino.

Vale destacar que as matrículas na educação superior, no nível de graduação, cresceram 98,8%. No entanto, esse número expressivo não foi suficiente para atender a meta quantitativa de 30% de taxa líquida para a faixa etária de 18 a 24 anos prevista pelo Plano Nacional de Educação (2001). Conforme informações do Observatório do PNE (2017), o contingente de estudantes de graduação matriculados, em 2014, representa uma taxa líquida de escolarização de 17,7%, muito abaixo dos 30% preconizados no último PNE (2001). A própria meta do Plano Nacional de Educação para o decênio passado – de 30% de taxa líquida ao final do período (em 2011) – ainda não foi cumprida. O nosso passivo histórico é muito grande. Convém lembrar que o PNE (BRASIL, 2014a), em vigor, tem como meta elevar a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, o que – considerando o passivo anterior e a crise econômica – tende a não ser alcançado, novamente, deixando evidente que há ainda um longo caminho a ser trilhado até o Brasil atingir essa meta estabelecida.

A dificuldade para alcançar a taxa líquida estabelecida encontra explicações, primeiro, nos indicadores do ensino médio brasileiro que, conforme o IBGE (2014), em 2013, 31,0% dos jovens de 18 a 24 anos de idade não haviam concluído o ensino médio e não estavam estudando, representando uma queda de 7,6 pontos percentuais nos últimos nove anos. Segundo, no elitismo histórico da educação brasileira que, apesar das políticas de inclusão, ainda exclui ao longo dos anos grupos mais pobres da sociedade, dificultando também a consolidação da inclusão social. De acordo com os dados do IBGE (2014), a proporção de pessoas de 18 a 24 anos de idade, com menos de 11 anos de estudo que não frequentavam escola, por quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional, em 2013, era de 50,9%, cerca de metade dos jovens de 18 a 24 anos de idade pertencentes ao quinto mais pobre, enquanto que no quinto mais rico essa proporção era de apenas 9,8%.

Tendo em conta a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a)³⁶, apesar do avanço observado, permanece desafiador ampliar para 40% as matrículas no segmento público. Pois o crescimento ao longo desses doze anos (2003-2014) deu-se por meio da expansão tanto do setor público quanto do setor privado, sendo neste último um pouco maior em termos numéricos. Vale ressaltar que, em 1980, das 1.345.000 matrículas existentes, o setor privado já atendia a 63,3%. Em 2003, passados 23 anos, o setor privado detinha a fatia de 70,8% das então 3.887.022 matrículas. Em 2014, das 6.486.171 milhões de matrículas registradas no Censo da Educação Superior, 4.664.542 milhões, ou seja, 72% correspondem ao setor privado.

³⁶ De acordo com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE (2014) tem como Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

Enquanto que o setor público atendia a 36,7% (493.000) das matrículas, em 1980; 29,2% (1.136.370) em 2003 e 28% (1.821.629) em 2014.

Além das matrículas, a superioridade quantitativa do segmento privado também prevalece em termos de instituições, cursos, vagas, ingressos e concluintes; ou seja, a educação superior brasileira continua essencialmente privada. Salta aos olhos, em todos os dados levantados para esta pesquisa, o peso crescente que o setor privado assume em todas as dimensões.

Quanto às regiões, embora a representação percentual das regiões Sul e Sudeste venha decrescendo, fica evidente que a educação superior continua altamente concentrada nestas regiões. Observa-se que, efetivamente, as regiões Norte e Nordeste e Centro-Oeste melhoraram, ano após ano, sua representação percentual no ingresso de estudantes, devido ao crescimento do número de instituições federais, enquanto decrescem as demais regiões.

Essa tendência deve-se, possivelmente, à criação dos institutos federais de educação tecnológica, à criação de novos *campi*, à interiorização e expansão de vagas das universidades federais e à criação de novas universidades federais. Não se trata apenas de mais instituições, mas de lhes atribuir um acesso inclusivo de pessoas socioeconomicamente menos favorecidas, por meio das políticas de expansão, de acesso e permanência, com inclusão social. Entretanto, a análise dos dados do Censo da Educação Superior de 2003 a 2014 aponta que, mesmo com a melhoria em todas as dimensões analisadas, os avanços não foram suficientes para a consolidação da inclusão social na educação superior.

5.2 Questões emergentes

Apesar da oferta da educação superior em todo o Brasil nas últimas décadas, sobretudo no início do século XXI, com o surgimento de políticas públicas de inclusão voltadas para esta etapa, ainda existe uma demanda reprimida em todo o país, conforme observado no capítulo I. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2017), em 2016, cerca de 66,3 milhões de pessoas de 25 anos ou mais de idade (ou 51% da população adulta) tinham concluído apenas o ensino fundamental. Além disso, menos de 20 milhões (ou 15,3% dessa população) haviam concluído o ensino superior. Entre a população com 25 anos ou mais, no Brasil, apenas 8,8% de pretos ou pardos tinham nível superior, enquanto para os brancos esse percentual era de 22,2%.

Diante do que foi apresentado e analisado no levantamento bibliográfico, no capítulo I, e do próprio contexto histórico da educação superior com enfoque na inclusão social, no

capítulo II, percebemos que a expansão é notória, assim como a ampliação do acesso. No entanto, nem todos que almejam conseguem o ingresso na educação superior; mas os dados mostram que há sobra de vagas. Nesse sentido, questionamos: Por que há sobra de vagas nas IES públicas e privadas se a demanda é expressiva? Seria um problema de planejamento da ampliação das vagas em lugares do Brasil que realmente precisam? Falta de interesse nos cursos ofertados?

Em se tratando da sobra de vagas na educação superior, verificamos que, ao longo do período 2003-2014, o número de vagas ociosas foi crescente. A tabela 14 apresenta o número de vagas oferecidas e o de vagas ociosas no período em análise.

Tabela 14 – Número de vagas oferecidas e vagas ociosas, por categoria administrativa – Brasil (2003-2014)

	TOTAL			PÚBLICA			PRIVADA		
	VAGAS OFERECIDAS	VAGAS OCIOSAS	% DE OCIOSIDADE	VAGAS OFERECIDAS	VAGAS OCIOSAS	% DE OCIOSIDADE	VAGAS OFERECIDAS	VAGAS OCIOSAS	% DE OCIOSIDADE
2003	2.002.733	739.779	36,9	281.213	14.132	5,0	1.721.520	725.647	42,2
2004	2.320.421	1.017.311	43,8	308.492	21.250	6,9	2.011.929	996.061	49,5
2005	2.435.987	1.038.706	42,6	313.368	24.687	7,9	2.122.619	1.014.019	47,8
2006	2.629.598	1.181.089	44,9	331.105	33.698	10,2	2.298.493	1.147.391	49,9
2007	2.823.942	1.341.987	47,5	329.260	30.769	9,3	2.494.682	1.311.218	52,6
2008	2.985.137	1.479.318	49,6	344.038	36.725	10,7	2.641.099	1.442.593	54,6
2009	3.164.679	1.653.291	52,2	393.882	39.551	10,0	2.770.797	1.613.740	58,2
2010	3.120.192	1.529.980	49,0	445.337	36.775	8,3	2.674.855	1.493.205	55,8
2011	3.228.671	1.541.817	47,8	484.943	58.346	12,0	2.743.728	1.483.471	54,1
2012	3.324.407	1.354.015	40,7	539.648	77.551	14,4	2.784.759	1.276.464	45,8
2013	3.429.715	1.478.019	43,1	525.933	68.727	13,1	2.903.782	1.409.292	48,5
2014	3.545.294	1.434.528	40,5	533.018	80.602	15,1	3.012.276	1.658.350	55,1

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2003-2014). Elaboração da autora.

O número de vagas ociosas representa a diferença entre a quantidade de vagas com autorização do MEC para funcionar e o número de ingressantes nas IES. Das 739.779 (36,9%) vagas ociosas em cursos presenciais das IES públicas e privadas, em 2003, chegamos a 2014 com 1.434,528, ou seja, 40,5% de ociosidade. A maioria delas estava em IES privadas, onde esse quantitativo aumentou expressivamente: de 725.647, em 2003, atingiu o total de 1.658,350 vagas ociosas em 2014. Enquanto isso, na rede pública, passou de 14.132 para 80.602, respectivamente. Em termos percentuais, no período em análise, a proporção de vagas ociosas no setor público cresceu de 5,0%, em 2003, para 15,1%, em 2014, e no setor privado foi de

42,2% para 55,1%, respectivamente. Apesar do crescimento da ociosidade nos dois setores, a maioria absoluta e relativa continua sendo nas IES privadas³⁷.

De acordo com Sousa (2013, p. 139), diversos fatores justificam o aumento do número de vagas ociosas na educação superior no país:

No caso das IES privadas, em função da gestão universitária que um grande número delas adota, é comum a prática que se convencionou chamar de - estoque de vagas, que se explica pelo fato de essas instituições solicitarem ao MEC a abertura de um número mais elevado de vagas, considerando a quantidade de vagas que elas, de fato, pretendem oferecer. Também é razoável supor que o aumento progressivo do número de vagas ociosas nestas IES esteja associado ao crescimento desordenado do setor, acentuado, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990. Além disso, crescimento desse setor, em nível de país, tem sido projetado, historicamente, a partir do lucro que suas instituições podem obter com a prestação dos seus serviços, e não das demandas sociais, fazendo com que grande parte delas sejam criadas visando a atender sinais imediatos de mercado.

Em relação às vagas ociosas no setor público [...] sua origem pode ter causas diversas, como, por exemplo, o fato de que, em vários casos, o estudante ingressa em um curso de graduação, muda de curso, sendo as vagas que sobram deslocadas para os processos de transferência. Também pode explicar a origem das vagas ociosas nestas IES o fato de os alunos não se sentirem atraídos, ainda, por novos cursos, muitas vezes criados em cidades pequenas, em decorrência, por exemplo, do processo de expansão das instituições federais. Nesse sentido, é preciso considerar que o recente aumento de vagas oferecidas, particularmente, pela rede federal decorreu, sobretudo, da política definida no âmbito do Programa do Governo para Expansão das Universidades Federais/REUNI.

Barros (2015) corrobora Sousa (2013) e acrescenta outros fatores que mais têm contribuído para a ociosidade: insuficiência de recursos financeiros para pagar mensalidades; falta de condições de permanência e falta de planejamento das instituições. Na opinião do ex-ministro da Educação, Mendonça Filho, na matéria da TV MEC notícias (2016), a ausência de orientação vocacional durante o ensino médio é um dos agravantes, pois contribui para que haja uma desistência significativa dos jovens que ingressam no nível superior. A presidente do Inep, Maria Inês Fini, complementa:

A falta de interesse em ocupar as vagas amplamente oferecidas, tanto na rede pública quanto na particular, deve-se ao fato de o jovem não identificar, na sua vontade, uma perspectiva desse ou daquele curso. É preciso haver uma conexão entre a educação básica e a de nível médio para ampliar as oportunidades de acesso à educação superior. (BRASIL, 2016, n.p.).

Fini credits esse fato – das vagas ociosas – à estrutura do ensino médio e, um pouco, à do próprio ensino superior, devido à dinâmica no mundo do trabalho bastante diferenciada que a estrutura do ensino superior não acompanha. Tanto ela quanto Mendonça Filho defendem que

³⁷ Os dados e a análise apontam para a compreensão de que o número expressivo de vagas ociosas nas IES privadas está atrelado à estratégia de gestão adotada gerando uma demanda artificialmente impulsionada pelo mercado/negócio da educação. No entanto, a demanda deve ser promovida e criada de forma sustentada.

a reforma do ensino médio dará a esses jovens a oportunidade de vivenciar algumas trajetórias acadêmicas mais associadas a cursos e carreiras no ensino superior, podendo gerar um impacto nos indicadores desse nível de ensino. Seria imprescindível pesquisar a relação entre o ensino médio e o ensino superior, refletindo não somente sobre a melhoria da qualidade da educação básica, mas, também, sobre sua repercussão na admissão a educação superior?

Embora tenha havido o aumento significativo de instituições de ensino superior e de matrículas ocorrido nos anos 2000, a taxa de escolarização líquida da população brasileira de 18 a 24 anos continua muito baixa: 18,1%, segundo o Observatório do PNE (2017). Além disso, 75,3% de todas as matrículas de graduação estão no setor privado, respondendo o setor público por apenas 24,7% (INEP, 2017). Como vimos na análise do levantamento bibliográfico, no capítulo I, a política de educação superior, apesar dos avanços, continua sujeita às recomendações dos organismos internacionais, que recomendam o incentivo à iniciativa privada. Assim, cabe indagar: É possível desenvolver políticas de educação superior sem atender às recomendações dos organismos multilaterais e sem sofrer suas influências? Essas recomendações demandam também pesquisas internas para melhor compreensão das necessidades de formação e melhor planejamento da oferta de vagas?

Os dados do Censo da Educação Superior, analisados no capítulo III, mostram que não faltam vagas. No entanto, o maior número de sobra de vagas se dá no setor privado e pago. Além disso, há desigualdade acentuada nas regiões, que concentra a maioria das matrículas, instituições, vagas, cursos e concluintes na região Sudeste. Apesar do esforço dos últimos anos (com políticas de estímulo à recuperação das instituições públicas federais), em 2014, 87% das IES, 66% dos cursos, 85% das vagas, 72% das matrículas e 73% dos concluintes pertenciam ao setor privado. Esse fenômeno de privatização pode ser observado, em maior ou menor grau, em todas as regiões do Brasil e nas organizações acadêmicas, sobretudo nos centros universitários e faculdades, ao longo de toda a série histórica. Por que, com o fortalecimento do setor público, o processo de privatização da educação superior não foi estancado?

Nesse sentido, Ristoff (2013) pontua que, apesar de expressivos aumentos de verbas de custeio, capital e pessoal para a recuperação, expansão e interiorização das IES públicas, o governo Lula não conseguiu alterar a macrotendência privatizante solidamente estabelecida no sistema, isto é, o processo de privatização mantém sua força inercial instalada e tudo indica que seguirá, sem interrupção, seu curso. De acordo com o autor, os dados recentes, embora sinalizem claramente na direção do fortalecimento do setor público, são ainda insuficientes para afirmar que está havendo uma reversão do processo de privatização, tão criticado pelos acadêmicos.

No que se refere ao fortalecimento da educação superior pública, uma demanda do próprio setor, Santana e Cerdeira (2015) afirmam que o setor privado foi favorecido, sobretudo, a partir do estabelecimento de isenções fiscais e demais incentivos aos grupos de empresários do ramo educacional. Entretanto, cursar uma universidade pública, com raras exceções, continua sendo possível somente para os estudantes que tiveram acesso a uma formação de qualidade na educação básica. Para Oliveira, Bittar e Lemos (2010, p. 255-256),

O ingresso no ensino superior é certamente uma parte visível desse funil de seletividade social, perpassado por processos de seleção excludentes adotados pelas IES, especialmente pelas públicas. Esses processos aniquilam o ideário, o sonho, a igualdade real de oportunidade dos estudantes que buscam, no ensino superior, uma oportunidade de conquistar um espaço na carreira acadêmica e profissional. O esforço é ainda maior para os estudantes universitários que estão matriculados nos cursos noturnos, pois, para a grande maioria isso acontece depois de uma jornada de trabalho diária de oito horas. A frustração pode vir de várias formas nessa trajetória: evadir-se por não conseguir pagar as mensalidades; não acompanhar o curso devido à fragilidade da formação anterior; concluir o curso e descobrir que pouco ou quase nada foi agregado de valor à formação, devido à qualidade do curso; não conseguir inserir-se profissionalmente no mercado de trabalho; e, finalmente, não conseguir melhoria da qualidade de vida que tanto desejava.

Dessa forma, o sistema educacional conserva os mecanismos que perpetuam as desigualdades de oportunidades, dando continuidade à sua função de conservação e mantendo a lógica de sua organização, isto é, ignorando as diferenças e transmitindo um saber que apenas parte de sua clientela tem condições de aproveitar.

Iniciativas como: Fies, Prouni, UAB, Reuni, ProExt, Uniafro, Prolind, Incluir, Bolsa Permanência, Pnaes e as políticas de cotas vêm exercendo papel importante, como políticas de inclusão de setores tradicionalmente excluídos da educação superior, conforme apresentação e análise no capítulo II, porém limitados no que diz respeito à consolidação da inclusão social nesse nível educacional, porque definem critérios de inserção e não de universalização das oportunidades educacionais, ou seja, continuou a fazer do acesso uma mistura de mérito e privilégio. Além disso, o foco central das políticas educacionais de inclusão tem sido o acesso e, posteriormente, algumas iniciativas em prol da permanência. Contudo, apenas cerca de 50% dos estudantes ingressantes concluem seus estudos. Com isso, surge a questão: Por que a metade dos ingressantes no curso superior não consegue concluir a graduação no país? Quais os fatores determinantes dessa evasão? Consiste em decorrência das relações internas e/ou das práticas pedagógicas?

Os dados permitem pensar que há um longo caminho para que a inclusão social na educação superior seja consolidada, sendo um dos seus grandes desafios o acesso e a permanência para todos e não apenas a alguns poucos. O fato de que o acesso deva depender

dos méritos dos indivíduos é, muitas vezes, o que dificulta a concretização da inclusão social, além de contrapor-se a ela. Nas palavras de Ristoff (2013, p. 48),

[...] quando afirma que o acesso deve ser para todos “na base do mérito”, fica implícito o velho discurso, ou seja, é para todos, desde que estes “todos” não prejudiquem a qualidade pela falta de méritos... Esse discurso, que está popularizado na mídia e na academia, representa o atraso. Fosse aplicado à educação básica, jamais teria sido universalizado em país algum e, no Brasil, iríamos continuar fazendo exame de admissão ao ginásio, pois ficaríamos só com os melhores; e a definição de melhores ficaria inextricavelmente vinculada às condições de oferta...

Para o autor, diferentemente do sistema de elite, excludente e com acesso a alguns poucos jovens rigorosamente selecionados, com alta cultura e tradições seculares que remontam aos tempos medievais, um sistema verdadeiramente inclusivo deve, por natureza, ser muito diferente e contrapor-se a isso. Ele deve ser amplo, diversificado, democrático, de massas, preocupado em dar a todos a oportunidade.

A discussão sobre as questões que emergiram aponta para outros elementos que se desdobram da inclusão social na educação superior, tais como: educação básica; expansão; acesso e permanência; vagas ociosas; público e privado; e financiamento. Portanto, faz-se necessário que outras pesquisas sejam realizadas, especialmente em relação às políticas de democratização do acesso e da permanência dos estudantes, não só do ensino superior como também do ensino médio e, especialmente, do financiamento público x privado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalização de um estudo proporciona a compreensão de muitas questões, ao mesmo tempo em que abre um novo campo de investigações. Nesta pesquisa que teve o objetivo de compreender como se desenvolveu o processo de inclusão social na educação superior no período de 2003 a 2014, constatou-se que as políticas de educação superior são relacionadas às necessidades de o Estado expandir a oferta de vagas, o que, entretanto, é realizado tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, sendo que, apesar de no primeiro, em termos de proporção, o crescimento ter sido maior no período de 2003-2014, a diferença de crescimento não gerou volume suficiente para indicar uma mudança de tendência, isso porque a base de cada um tem grandeza distinta. Dessa forma, conforme apresentado no capítulo III, é na rede privada que se encontra a grande maioria de IES (87%), cursos (66%), vagas (85%), ingressos (78,6), matrículas (72%) e concluintes (75%), dificultando o acesso e a permanência de frações de classes sociais que não têm condições para custear seus estudos. No entanto, cabe ressaltar que, apesar das boas intenções que envolvem as políticas de inclusão social na educação superior nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), considerados como governos democrático-populares e progressistas, estas podem acompanhar certas segregações no interior do sistema educacional; por isso a importância da realização de pesquisas, bem como de um sistema de reavaliação permanente por parte dos agentes envolvidos na implementação das políticas de inclusão social nesse nível educacional.

No caso do acesso à educação superior, pode-se afirmar que várias iniciativas governamentais deram novo fôlego à expansão da inclusão. Contudo, mesmo acumulando um crescimento de 98,8% no número de matrículas no período de 2003-2014, as estatísticas mostram que, em 2014, apenas 14% dos adultos brasileiros chegaram ao ensino superior, percentual considerado baixo se comparado à média dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), de 35%. O índice brasileiro também é menor em relação a outros países latino-americanos como o Chile (21%), Colômbia (22%) e Costa Rica (23%). Se analisados os dados apenas das gerações mais jovens, entre 25 e 34 anos, o índice cresce para 16%, mas ainda fica distante da média. Já entre adultos de 55 a 64 anos, o percentual é de 11%. (OCDE, 2016).

Como resultado dos questionamentos desta pesquisa, é possível inferir que o contexto histórico exerce grande influência no processo educacional e na inclusão social na educação superior e, por isso, as políticas de inclusão social na educação superior devem propiciar mais e melhores oportunidades de acesso, mas sempre assegurando boas condições de permanência

do estudante nos cursos. Constatamos nas pesquisas, nos documentos e nos próprios dados do Censo que esse nível educacional, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), desenvolveu-se consolidando a política de expansão com inclusão por meio de iniciativas direcionadas tanto para o setor público quanto para o setor privado. Vale ressaltar que há um avanço significativo no número de jovens que passaram a ter acesso e concluir o ensino superior, no Brasil, mas, com o forte incentivo à participação da iniciativa privada, esta parece ter maior contribuição para o aumento da margem de lucro de suas instituições empresariais que promovem esse nível de ensino.

A pesquisa também revela que as acepções da inclusão social apresentam suas próprias peculiaridades, seus pontos em comum se estabelecem no que se refere ao seu compromisso pela criação de uma sociedade justa, pelo desejo de criar um sistema educativo equitativo. Além disso, confirma que a inclusão social na educação superior tem como elementos a expansão, o acesso e a permanência, público e privado e financiamento.

A investigação sobre quais são as políticas educacionais de inclusão social na educação superior e até que ponto elas permitem consolidar tal intenção mostrou que Fies, Prouni, UAB, Reuni, ProExt, Uniafro, Prolind, Incluir, Bolsa Permanência, Pnaes e as cotas fazem parte do desenvolvimento de políticas de inclusão de setores tradicionalmente excluídos da educação superior, conforme análise dos Relatórios de Gestão da SESu, apresentada no capítulo II. Reafirmamos que essas políticas/programas atendem à necessidade de muitos estudantes, porém existe grande parcela que ainda não tem acesso à educação superior; os dados acima indicam isso.

Os avanços nas políticas educacionais, bem como os resultados alcançados no período em análise (2003-2014) são nítidos, todavia não foram suficientes para consolidar a inclusão social na educação superior. Proporcionaram acesso inclusivo de modo significativo, porém pautado na meritocracia e não na equidade. Além disso, apesar das políticas de acesso e permanência, cerca de metade dos ingressantes não concluem a graduação (ver tabela 13), índice de evasão muito alto.

Quanto às conjecturas, concluímos que, mesmo com as políticas educacionais de inclusão social, o ingresso na universidade continua seletivo e elitizado. Nesse sentido, foi possível identificar, a partir do que foi desenvolvido nos capítulos I, II e III, que sob o manto da aparente inclusão social, cujas políticas propagaram a expressiva expansão com acesso inclusivo de grupos historicamente excluídos da educação superior, o que o discurso não revela: que mesmo contribuindo com a consolidação da inclusão social, os elementos de inclusão desse nível de ensino estão também orientados a atender os interesses do capital.

Mesmo com a ampliação de vagas, especialmente no setor público, o sistema brasileiro de educação superior continua sendo essencialmente elitizado e baseado no privilégio, em detrimento do acesso igual para todos. Assim, as desigualdades permanecem no horizonte da política educacional como obstáculos a serem superados, para que se possa dar condições reais a todos, baseadas nos valores democráticos de equidade de oportunidades.

Quanto à segunda conjectura, sobre os programas realizados pelo governo federal com o objetivo de promover a inclusão social, a partir do que foi desenvolvido nos capítulos I e II, é possível inferir que as políticas educacionais de inclusão têm ampliado o acesso dos indivíduos desfavorecidos socioeconomicamente. No entanto, o acesso não é alcançado por todos que o almejam. Desse modo, a sociedade vem eternizando o sacrifício do indivíduo, pela primazia do todo em detrimento do particular (ADORNO, 1986). Concordamos com Roggero (2010) que, ao discutir a questão da formação e do trabalho na arquitetura, a partir da reflexão de Adorno (1986), aponta o quanto o mundo administrado se relaciona intimamente às estratégias de dominação social. Essa reflexão permite compreender que sob a falácia do amplo acesso que vem sendo possibilitado nas últimas duas décadas, a venda da ideia de inclusão social e do poder do conhecimento, ao invés de a inclusão social ser produzida pela lógica das relações entre os homens e mulheres, vem sendo produzida também sob a lógica do capital.

Nessa perspectiva, foram desenvolvidas políticas de cunho compensatório, devido ao fato de não intervirem sobre o processo de universalização das oportunidades, beneficiando poucos e pequenos grupos economicamente desfavorecidos. Atrelam-se a esse fato as questões sobre como deveria ocorrer o processo de universalização das oportunidades. Roggero (2010), interpretando Horkheimer e Adorno sobre a epopeia de Ulisses, indica que não se resolve a questão do coletivo pela anulação do indivíduo ou pela dominação de um indivíduo por outro. Assim, o avanço de um sistema totalitário fica encoberto com uma falsa promessa de *suave funcionamento do todo* e se desperta uma enganosa consciência de inclusão social.

Referente à terceira conjectura, sobre a inclusão social concebida como ação praticada a partir de direitos (educacionais, sociais, políticos), visando à sua distribuição equitativa não se concretizar na sociedade capitalista, consolidando-se apenas políticas compensatórias, a pesquisa permitiu concluir, a partir do que foi apresentado no capítulo II, que o capitalismo vai se impondo e mantendo a ilusão sob o manto da verdade; ou seja, cria-se uma solução aparente em que o todo social se conserva na situação transformada, mas continuam se perpetuando processos sociais excludentes, sobretudo na educação. Marcuse (1998, p. 165), nos comentários sobre uma redefinição de cultura, em sua obra *Cultura e Sociedade*, contribui para essa análise ao argumentar que

Uma tal educação poder-se-ia imaginar talvez como tarefa de um governo que estivesse disposto e fosse capaz de reagir contra as tendências políticas dominantes e propagadas universalmente – uma condição que apenas é preciso formular para revelar seu caráter utópico.

Quanto à quarta conjectura, que incidiu sobre as políticas de inclusão social na educação superior estarem proporcionando inclusão social seletiva, confirma-se, por se manter pautada na meritocracia, já que os indivíduos não têm iguais condições de disputar o resultado. Conforme apontado anteriormente, é preciso considerar o ponto de partida, pois uma avaliação que só leve em conta o resultado final está errada. Segundo Ribeiro (2018, p. 270),

[...] o ponto de partida que mais pesa é o nível socioeconômico da família. [...] só que esse nível depende pouco de você e muito de sua origem social. Nossa mobilidade social é limitada e nossa educação não consegue cumprir o papel relevante de igualar as oportunidades para todos.

Entretanto, como já foi abordado, sobretudo no capítulo III, os dados sinalizaram que a educação superior teve um fortalecimento no setor público, houve interiorização e ocupação de novos espaços em todas as regiões do Brasil, com políticas que contribuíram para que o acesso a esse nível educacional não se limitasse apenas à elite. Com a expansão da educação superior nas regiões, ampliaram-se também, socialmente, as oportunidades para grupos até aqui *territorialmente* excluídos. Por outro lado, os dados também mostraram que são ainda insuficientes para afirmar que a inclusão social nesse nível de ensino foi concretizada, pois é preciso assegurar de fato a continuidade e a expansão dos investimentos. Portanto, é imprescindível enfatizar que a crítica que se faz é a redução da educação superior à formação profissional e que a inclusão social feita foi insuficiente, que o planejamento tem que contemplar o longo prazo.

Os avanços nos indicadores do Inep atestam o impacto positivo das políticas educativas de inclusão. Ao mesmo tempo, mostram a necessidade urgente de avaliação e de proposição de ações de caráter amplo para evitar a evasão e a ociosidade no sistema, melhorando o investimento e a qualidade na busca por equidade das oportunidades.

O estudo aqui realizado, com as análises que o compõem, fortalece a tese de que a inclusão social na educação superior no período de 2003-2014 foi limitada e seletiva. Essa tese não é nenhuma condenação: o amplo acesso às pessoas desfavorecidas socioeconomicamente à educação superior é melhor do que a conservação de privilégios educacionais apenas a determinados grupos economicamente mais favorecidos.

Contudo, faz-se necessário repensar as formas de inclusão social colocadas em prática por meio das ações e programas do governo, para aprimorar as políticas e potencializar os

avanços sociais, pois os índices de ingressos e, sobretudo, de concluintes na educação superior, conforme já apontados, ainda são baixíssimos. Também é possível inferir que, na perspectiva da teoria crítica, nas visões de Marcuse (1997, 1998), Horkheimer e Adorno (1997) e Roggero (2010), embora a teoria não vá trazer necessariamente a solução para esse problema, ela constitui elemento importante para a manutenção da crítica e, assim, para a possibilidade de transformação da realidade que está posta.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. Capitalismo tardio ou sociedade industrial? In: COHN, Gabriel (Org.). *Theodor W. Adorno*. São Paulo: Ática, 1986. p. 62-75.

_____. *Dialética Negativa*. Tradução de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

_____. *Introdução à Sociologia*. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

_____. Teoria de la seudocultura. In: ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Sociológica*. Madri: Taurus, 1971. p. 86-113.

ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel de. *O discurso de Inclusão nas Políticas de Educação Superior (2003-2008)*. 2009. 186 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande – MS, 2009. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMS_21183a989d15e05dfba4b4c16385b577/Details>. Acesso em: 5 ago. 2015.

_____. O PROUNI e a “democratização do ensino superior”: explorações empíricas e conceituais. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., GT-11 Políticas da Educação Superior, 17-20 out. 2010, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/OPROUNI.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

AMARAL, Daniela Patti do. O Programa Universidade para Todos e a ampliação do acesso ao ensino superior: diferentes discursos, difíceis consensos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., GT-11 Políticas da Educação Superior, 17-20 out. 2010, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/oprogramauniversidadeparatodos.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

ANDRADE, Maria Edgleuma de. Expansão do ensino superior brasileiro: tensões entre autonomia e injunções conjunturais. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 ago. 2009, Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/205.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

ANHAIA, Bruna Cruz de. *Educação Superior e Inclusão Social*. 2013. 234 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/81370/000902162.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 set. 2015.

ARAÚJO, Carla Busato Zandavalli Maluf. Políticas públicas de permanência na educação superior brasileira nos anos 2000. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 36., GT11 – Políticas da Educação Superior, 29 set. a 2 out. 2013, Goiânia. *Anais eletrônicos...* Goiânia: Anped,

2013. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/texto_Giselle.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

ARAÚJO, Edineide Jezine Mesquita; CORRÊA, Elourdiê Macena. Prouni: políticas de inclusão ou exclusão no contexto das aprendizagens ao longo da vida. *Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados/MS, v. 1, n. 1, p. 32-47, jan./abr. 2011.

ARAÚJO, Sueldes de. Educação a distância no ensino superior: estratégia para democratização do acesso ao ensino superior. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto.../2505.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Políticas da educação superior no Brasil: expansão e democratização: um debate contemporâneo. *Revista Espaço Curricular*, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 501-510, set. 2010/mar. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rec/article/view/9661>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____; GOMES, Alfredo Macedo. Democratização do acesso à educação superior: o REUNI no contexto da prática. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 21-24 out. 2012, Porto de Galinhas. *Anais eletrônicos...* Porto de Galinhas: Anped, 2012. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/35/GT11-2558_int.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? *Avaliação*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Almedina, 1977.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo parasitário*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BECKER, Fernanda da Rosa; FARIA, Maria Helena Ferreira de. Democratização e acesso ao ensino superior: uma análise do Prouni. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/.../FernandaBecker-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

BERTELLI, Eliseu Miguel; PENTEADO, Adriane de Lima. Os desafios da qualidade da educação superior brasileira com a implantação das políticas de expansão, acesso e permanência. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/EliseuMiguelBertelli-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Políticas para a educação superior no Brasil: o dilema da Universidade e sua rendição ao mercado. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 23., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 nov. 2007, Porto Alegre. *Anais eletrônicos...* Porto Alegre: Anpae, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/28/.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2016.

BONETI, Lindomar Wessler. Educação Inclusiva ou acesso à Educação? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., GT 11 – Política da Educação Superior, 16-19 out. 2005, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2005. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/146.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BORBA, Andreilcy Alvino; LIMA, Herlander Mata. Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun. 2011.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. A inclusão social e a exclusão da ideia de universidade. In: PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda; ARANHA, Antônia Vitória (Org.). *Universidade Pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 238-263.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – Insaes*. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2012/msg398-31agosto2012.htm>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Documento Técnico 2013*. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 2 maio 2016.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. *Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB. Brasília, DF, 1961. Disponível em: <<http://www.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. *Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992*. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 4 mar. 2016.

_____. *Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.

Brasília, DF, 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9192.htm>. Acesso em: 4 mar. 2016.

BRASIL. *Lei n.º 9.288, de 1º de julho de 1996*. Altera dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9288.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. *Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. *Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. *Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. *Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005*. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. *Lei n.º 11.552, de 19 de novembro de 2007*. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. *Lei n.º 12.202, de 14 de janeiro de 2010*. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 5 ago. 2016.

BRASIL. *Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. *Lei n.º 13.005, de 25 de julho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. Ministério da Educação. *Documento Base para o Fórum de Educação Superior*. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/forum_sesu/documento_base.pdf>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. *Altos índices de desistência na graduação revelam fragilidade do ensino médio*. TV MEC notícias. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32044-cenco-da-educacao-superior>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. Ministério da Educação. *O que é o FIES?* Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso em: 7 jul. 2015a.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. *Portaria Normativa MEC n.º 2 de 31 de março de 2008*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_2_compilada.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2016.

_____. Ministério da Educação. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos – PROUNI*. Disponível em: <prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140>. Acesso em: 7 jul. 2015b.

_____. Ministério da Educação. *Reforma da educação superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior. Documento II*. Brasília, DF, 2004a.

_____. Ministério da Educação. *Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015: Versão Preliminar*. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2014-pdf/15774-ept-relatorio-06062014/file>>. Acesso em: 28 maio 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. Brasília, DF, 2015c. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2004 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, 2005c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20511-sesu-relatorio-gestao-2004-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2005 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20511-sesu-relatorio-gestao-2005-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2006 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20511-sesu-relatorio-gestao-2006-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2007 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20511-sesu-relatorio-gestao-2007-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2008 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2713-tomadadeconta-sesu-2008&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2009 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4695-relatoriodegestao2009-sesu&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2010 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8005-relatorio-gestao-2010-sesu-versaofinal-cgu-pdf&category_slug=maio-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2011 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10367-rel-gestao-se-2011-pdf&category_slug=marco-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2012 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14258-

relatorio-gestao-da-sesu-exercicio-2012-pdf&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2013 – Secretaria de Educação Superior*. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15995-relatorio-gestao-exercicio-2013-sesu-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão Consolidado do exercício 2014*. Brasília, DF, 2015d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnld?id=14946>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2003 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17551-fies-relatorio-de-gestao-2003&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2004 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2005d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18231-relatorio-gestao-fies-mec-2004-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2005 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18241-relatorio-gestao-fies-mec-2005-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2006 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18251-relatorio-gestao-fies-mec-2006-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2007 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2008c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18261-relatorio-gestao-fies-mec-2007-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2008 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2009c.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2708-relatorioagregadocontas-fies-pce-2008&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2009 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2010d. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17557-fies-relatorio-de-gestao-2009&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2010 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2011b.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2011 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2012e.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Relatório de Gestão 2012 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES*. Brasília, DF, 2013c.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. *Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de Gestão do exercício de 2013*. Brasília, DF, 2014d. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. *Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de Gestão do exercício de 2014*. Brasília, DF, 2015e. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&Itemid=30192>. Acesso em: 27 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). *Decreto n.º 7.480, de 17 de abril de 2011*. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministerial/2015/arquivos/portaria447.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo, nº 35: Programa Universidade para Todos*. Brasília, DF, 2015f. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6954_%20RAv%2035.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual (2004-2007)*. Brasília, DF, 2003a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual (2008-2011)*. Brasília, DF: MP, 2007e.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015: Mais Brasil*. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual (2004-2007): exercício 2008: ano base 2007*. Brasília, DF, 2008d.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual (2012-2015): ano base 2014*. Brasília, DF, 2015g. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2015/relatorio-de-avaliacao-anual-do-ppa-2012-2015-vol-1.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

_____. Poder Executivo. *Medida Provisória nº 1.827 de 27 de maio de 1999*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1827-27-maio-1999-378036-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto de 20 de outubro de 2003*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9998.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 5.159, de 28 de julho de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 5.800, de 08 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF, 2007f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 6.320, de 20 de dezembro de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6320.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 6.495, de 30 de junho de 2008*. Institui o Programa de Extensão Universitária - PROEXT. Brasília, DF, 2008e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6495.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF, 2010e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 2 jul. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 7.642, de 13 de dezembro de 2011*. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. DF, 2011e. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1030355/decreto-7642-11>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Presidência da República. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira*. Brasília, DF, 2003c.

_____. Prouni portal – Sistema Prouni. *Bolsas ofertadas por ano*. Brasília, DF, 2015g. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2016.

BRITO, Eliana Povoas; HEIDEN, Roberto. Entre a reestruturação e a expansão das universidades federais: movimentos que singularizam a travessia da UFPEL. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/.../0156.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CAREGNATO, Catalina Rita; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. *Texto & Contexto*, v. 15, n. 4, p. 679-684. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-07072006000400017&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 30 jun. 2017.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., GT 11 – Política de Educação Superior, 15-18 out. 2006, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2006. Disponível em: <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-2337--Int.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Uma análise crítica do financiamento do PROUNI: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à Educação Superior?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., GT 11 – Política de Educação Superior, 7-10 out. 2007, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2007. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-935%20int.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. A Educação Superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso. *Atos de Pesquisa em Educação*, v. 2, n. 3, p. 414-429, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/754/630>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; MICHELOTTO, Regina Maria. As políticas de expansão da educação superior no Brasil e a produção do conhecimento. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/PDFs/trabalhosCompleto/.../0008.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

COELHO, Maria de Lourdes; DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. As políticas de expansão do acesso ao ensino superior na consolidação das universidades no Brasil. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/.../0008.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CORBUCCHI, Paulo Roberto. *Evolução do acesso de jovens à Educação Superior no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

COSTA, Danielle Dias da. O Prouni no contexto de expansão da educação superior: dados preliminares sobre as condições de acesso decorrente do Programa, no Brasil (2005-2010). In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação

superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/.../DanielleDiasdaCosta-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

COSTA, Ricardo. *Usos e abusos da exclusão social como conceito explicativo das novas desigualdades: uma crítica marxista*. Comunicação apresentada no III Congresso Internacional Karl Marx, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, novembro 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior, na república populista*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007a.

_____. *A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007c.

_____. O Ensino Superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

DANTAS, Éder; SOUSA JUNIOR, Luiz de. Na contracorrente: a política do governo Lula para a Educação Superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., GT 11 – Política de Educação Superior, 4-7 out. 2009, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5581--int.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

DURHAM, Eunice R. Educação superior, pública e privada. In: SCHWARTZMAN, Simon; BROCK, Colin (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Tradução de Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 191-233.

FARIA, Juliana Guimarães; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; TOSCHI, Mirza Seabra. Políticas públicas educacionais e a organização da educação a distância nas instituições de ensino superior. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JulianaGuimaraesFaria-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

FERREIRA, Suely. Reforma da Educação Superior no Brasil e na Europa: em debate novos papéis sociais para as universidades. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 17-20 out. 2010, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/reformadaeducacaosuperior.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. Reformas na educação superior: novas regulações e a reconfiguração da universidade. *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 19, n. 1, p. 122-131, jan./abr. 2015.

Disponível em:

<<http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/viewFile/edu.2015.191.11/4578>>.

Acesso em: 20 out. 2016.

FONSECA, João José Saraiva da. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Políticas Públicas de Educação Superior: compromissos cooperação e desafios. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., GT 11 – Política de Educação Superior, 5-8 out. 2003, Poço de Caldas. *Anais eletrônicos...* Poço de Caldas: Anped, 2003. Disponível em:

<26reuniao.anped.org.br/trabalhos/mariaesteladalpaifranco.rtf>. Acesso em: 3 nov. 2015.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. *Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira*. 2004. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87561/202904.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILBERTO, Irene Jeanete Lemos. Expansão do ensino superior na modalidade a distância e os indicadores de qualidade. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 ago. 2009, Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória: Anpae, 2009. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/132.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

GOMES, Alfredo Macebo; MORAES, Karine Nunes de. A expansão da Educação Superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., GT 11 – Política de Educação Superior, 4-7 out. 2009, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5848-int.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

HABERMAS, Jürgen. Inclusão: integrar ou incorporar? Sobre a relação entre Nação, Estado de direito e democracia. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 52, p. 99-120, nov. 1998.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro, n. 34, 2014. Disponível em: Acesso em:

_____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro, n. 29, 2012.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2013*. Rio de Janeiro, 2014.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014*. Rio de Janeiro, 2015.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2016*. Rio de Janeiro, 2017.

INEP. Censo da Educação Superior: resumo técnico. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. Censo da Educação Superior 2016. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2016/apresentacao_censo_educacao_superior.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2003. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2004. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2005. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2012. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

LAPLANE, Adriana Lia Friszman de. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão. In: GÓES, Maria Cecília Rafael; LAPLANE, Adriana Lia Friszman de (Org.). *Políticas e práticas de educação inclusiva*. Campinas: Autores Associados, 2004. p. 5-20.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; OLIVEIRA, João Ferreira de. Institucionalização da EaD pública no Brasil: limites e potencialidades do processo. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 27., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 8-10 maio 2015, Olinda. *Anais eletrônicos...* Olinda: Anpae, 2015. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2015/app/views/gt2-com/JumaFirmodeOliveira-GT02-com-int.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LIMA, Osni Keller. *Ensino Superior no Brasil e Inclusão Social: uma experiência concreta*. 2009. 153 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1935/1/000418630-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

LIMA, Paulo Gomes. A Inclusão Social à Universidade Brasileira: pontos de inflexão e encaminhamentos acerca das políticas de ações afirmativas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 02-05 out. 2011, Natal. *Anais eletrônicos...* Natal: Anped, 2011. Disponível em: anped11.com/relatorio/exibir_referencia.php?id=1850>. Acesso em: 6 jun. 2016.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Políticas Educacionais e Equidade: revendo conceitos. In: JORNADA DO HISTEDBR “O TRABALHO DIDÁTICO NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO”, 7., GT2 – Políticas educacionais, 17 a 19 de setembro de 2007, Campo Grande. *Anais eletrônicos...* Campo Grande, 2007. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=LIMA%2C+S.+P.%3B+RODRIGUEZ%2C+M.+V.+Pol%C3%ADticas+Educacionais+e+Equidade%3A+revendo+conceitos&oq=LIMA%2C+S.+P.%3B+RODRIGUEZ%2C+M.+V.+Pol%C3%ADticas+Educacionais+e+Equidade%3A+rev>>

endo+conceitos&aqs=chrome..69i57.1365j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 6 jun. 2016.

MACIEL, Carina Elisabeth. Discurso de Inclusão e política educacional: uma palavra, diferentes sentidos. *InterMeio*, Campo Grande, MS, v. 15, n. 30, p. 32-54, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/4.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

MANCIBO, Deisi. Educação Superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., GT 11 – Política de Educação Superior, 4-8 out. 2015, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: Anped, 2003. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT11-3726.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

MARCUSE, Herbert. *Cultura e sociedade*. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *Cultura e sociedade*. v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirurgica Brasileira*, São Paulo, v. 17 (suplemento 3), 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001>. Acesso em: 15 fev. 2016.

MARTINS, José de Sousa. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MATOS, Norma Gonzaga. A universidade aberta do Brasil na Bahia: educação a distância e a formação de professores. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/.../NormaGonzagadeMatos-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

MAUÉS, Olgaídes Cabral. A Educação Superior no Plano Nacional de Educação, 2011-2020: a proposta do executivo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 02-05 out. 2011, Natal. *Anais eletrônicos...* Natal: Anped, 2011. Disponível em: <www.anped11.uerj.br/GT11-117%20int.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____; SOUZA, Michele Borges de. A expansão da educação superior no Brasil e as políticas de formação de professores. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 36., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 29 set. - 2 out. 2013, Goiânia. *Anais eletrônicos...* Goiânia: Anped, 2013. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/texto_Olgaizes.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

MEDEIROS, Luciene das Graças Miranda. REUNI: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 21-24 out. 2012, Porto de Galinhas. *Anais eletrônicos...* Porto de Galinhas: Anped, 2012. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/35/GT11-2177_int.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

MENDES, Valdelaine. A expansão do ensino a distância no Brasil: democratização do acesso? In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em:

<www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto.../0526.pdf>.

Acesso em: 8 jul. 2016.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a12n28.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. *Educação Por Escrito*, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2017*. São Paulo: Moderna, 2017. Disponível em:

<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pampulha. A educação a distância no Brasil: da LDB ao novo PNE. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em:

<www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto.../0124.pdf>.

Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. A trajetória histórica das políticas educacionais brasileiras e o desenvolvimento da educação a distância no Brasil. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 ago. 2009, Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória: Anpae, 2009. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/72.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

OBSERVATÓRIO DO PNE. *Metas do PNE*. 2017. Disponível em:

<<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/12-ensino-superior/indicadores#porcentagem-de-matriculas-da-populacao-de-18-a-24-anos-na-educacao-superior>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

OLIVEIRA, Edna Imaculada Inácio de; MOLINA, Rosane Kreuzburg. O Prouni em questão: uma análise de sua trajetória. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 23., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 nov. 2007, Porto Alegre. *Anais eletrônicos...* Porto Alegre: Anpae, 2007. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/123.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira de. Os papéis sociais e a gestão das universidades federais no Brasil. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio26/1comunicacoes/joaoFerreira-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____.; BITTAR, Mariluce; LEMOS, Jandernaide Rezende. Ensino superior noturno no Brasil: democratização do acesso, da permanência e da qualidade. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 247-267, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/xmlui/bitstream/handle/ri/12799/Artigo%20-%20Jo%C3%A3o%20Ferreira%20de%20-%20-%20Oliveira%20-%202010.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

OLIVEIRA, Juma Firmo de; LIMA, Daniel Bruno Lobo de. A expansão e interiorização do ensino superior: o IFRN em foco. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 27., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 8-10 maio 2015, Olinda. *Anais eletrônicos...* Olinda: Anpae, 2015. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio2015/app/views/gt2-com/JumaFirmodeOliveira-GT02-com-int.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2015.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. Convenção sobre os Direitos da Criança. Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro e 1990. Nova Iorque, Estados Unidos, 20 nov. 1989. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 2 out. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance: OCDE– indicators*. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

OTRANTO, Celia Regina. A política de educação profissional no governo Lula: novos caminhos da educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 2-5 out. 2011, Natal. *Anais eletrônicos...* Natal: Anped, 2011. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-315%20int.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

_____. A Reforma da Educação Superior no Governo Lula: da inspiração à implantação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 15-18 out. 2006, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2006. Disponível em: <29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-1791--Int.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo I. *Educação Superior: democratizando o acesso*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. (Série Documental. Textos para Discussão).

PACIEVITCH, Thais. Políticas de acesso e permanência no ensino superior: as experiências de uma bolsista do Prouni. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política

educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/ComunicacoesRelatos/0520.pdf. Acesso em: 11 jul. 2016.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Inclusão social na educação superior. *Serie-Estudos: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, Campo Grande-MS, n. 30, p. 237-266, jul./dez. 2010.

PEREIRA, Irandi; BARONI, Rosa Eliza Mirra. A universidade, a educação social e a formação do socieducador. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 15, n. 1, p. 05-20, jul./dez. 2012.

PINO, Mauro Del. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILLI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 65-88.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à Educação Superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a05v2588.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>. Acesso em: 2 fev. 2018.

POPPER, Karl R. *Conjecturas e Refutações*. Brasília, DF: Editora da UnB. 1980.

PROVIN, Priscila. *O imperativo da inclusão nas universidades comunitárias gaúchas: produzindo “atitudes de inclusão”?*. 2011. 159 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo – RS, 2011. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3226/imperativo_inclusao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 set. 2015.

PT. *Diretrizes do Programa de Governo 2010*. São Paulo, 2010. Disponível em: http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf. Acesso em: 6 set. 2015.

_____. *Programa de Governo 2002: Lula Presidente*. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2015.

_____. *Programa de Governo 2006: Lula Presidente*. São Paulo, 2006. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. *Programa de Governo 2010*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/sites/default/files/programadegovernoDilma.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

REAL, Giselle Cristina Martins. Expansão e avaliação na fronteira: efeitos da política de educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 36., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 29 set. a 2 out. 2013, Goiânia. *Anais eletrônicos...* Goiânia: Anped, 2013. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/texto_Giselle.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

REIS, Carla de Borja; TENÓRIO, Robinson Moreira. Políticas públicas de acesso e permanência da população negra no ensino superior: um debate em curso. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 ago. 2009, Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/83.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Pátria Educadora em colapso: reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e o futuro da educação no Brasil*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 3-49, jan./jun. 2013.

RODRIGUES, Leda Maria de Oliveira. Políticas públicas, ensino superior e currículo. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/.../0282.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2016.

ROGGERO, Rosemary. *A vida simulada no capitalismo: Formação e trabalho na Arquitetura*. São Paulo: Letra e Voz, 2010.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Políticas públicas para a educação superior no governo Lula. *Póiesis Pedagógica*, Catalão-GO, v. 11, n. 1, p. 168-188, jan./jun. 2013.

ROSA, Sandra Valéria Limonta. Reflexões sobre o ensino superior brasileiro e o papel social da universidade na formação de professores. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 13-14 ago. 2009, Vitória. *Anais eletrônicos...* Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/319.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Santa Vitória do Palmar, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SAMPAIO, Helena. *Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)*. Documento de Trabalho 8191. São Paulo: Núcleo de pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTANA, Jusciney Carvalho; CERDEIRA, Maria Luisa Machado. Entre o público e o privado: os caminhos do ensino superior no Brasil e em Portugal. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., GT 11 – Política de Educação Superior, 4-8 out. 2015, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: Anped, 2015. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT11-4394.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

SANTOS, Edilene da Silva; VIEIRA, Desirée Andressa Fabião de Araújo; SANTOS, Silvânia da Silva. O impacto da educação a distância nos cursos de graduação: o caso da UFPB – Virtual. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 26., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 27-30 maio 2013, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/.../EdileneSilvaSantos-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SANTOS, Fabiano Cunha dos Santos. UAB como política pública de democratização do ensino superior via EaD. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto.../0184.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2016.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/PDFs/trabalhosCompleto.../0271.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2016.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. *Póiesis Pedagógica*, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035/8876>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneide Oto. A outra face da inclusão. *Teias*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 1-11, jan./jun. 2001.

SIEBIGER, Ralf Hermes. Influências do Processo de Bolonha Europeu nas políticas de educação superior brasileiras e na criação de Universidades Federais. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24., Eixo Temático 02 – Política educacional e gestão da educação superior, 26-30 abr. 2011, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/trabalhosCompleto.../0447.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2016.

SOBRINHO, José Dias. Democratização, qualidade e crise da Educação Superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 4 mar. 2017.

SOUSA, José Vieira de. Aumento de vagas ociosas na educação superior brasileira (2003-2008): redução do poder indutor da expansão via setor privado? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 17-20 out. 2010, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2010. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/AUMENTODEVAGAS.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

SOUSA, José Vieira de. Vagas ociosas na educação superior brasileira no período de 2003-2010: novas variáveis no jogo? *Tópicos Educacionais*, Recife, v. 19, n. 1, p. 119-146, jan./jun. 2013. Disponível em:

<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/download/22359/18554>>.

Acesso em: 2 jun. 2017.

SOUZA, Sandra Zákia de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

TOLEDO, Maria Cristina Motta de. Universidade e inclusão social: experiência recente da Universidade de São Paulo com a criação da EACH e a implantação do INCLUSP. In: PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda; ARANHA, Antônia Vitória (Org.). *Universidade Pública e inclusão social: experiência e imaginação*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 44-55.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. O Ensino Superior em disputa: apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., GT 11 – Políticas da Educação Superior, 19-22 out. 2008, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2008. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/31/patriciatropia.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social*. Comunicado, 8 de julho de 2009. Paris, 5-8 jul. 2009. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2722-cmes-unesco-comunicadofinal-paris-2009&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. *Convenção referente à luta contra a discriminação no campo do Ensino*. Conferência Geral da UNESCO. 1960. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

_____. *Declaração de Salamanca: Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*. Salamanca, Espanha, 1994.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação Para Todos* (Conferência de Jomtien). Jomtien: Unesco, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>.

Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília, DF: Unesco/Consed/Ação Educativa, 2001.

_____. *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos*. Unesco, 2015.

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. O público e o privado na educação: uma (in) distinção polêmica. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 87-111.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Inclusão e Diversidade no Brasil*: uma nova geração de políticas educacionais. Texto apresentado em Sessão Especial sobre “Política e avaliação educacional, diversidade cultural e inclusão social”, realizada no IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 14-16 abr. 2014, Porto, Portugal. Mimeografado.

WAIZBORT, Leopoldo. Formação, especialização, diplomação: da universidade à instituição de ensino superior. *Tempo Social*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 45-74, 2015.