

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**

**ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS  
POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM QUESTÃO**

**CURITIBA  
2004**

**MARIA LOURDES GISI**

**ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS EM QUESTÃO**

**Trabalho apresentado para fins de Concurso de  
Professor Titular, na Área de Educação, do  
Centro de Teologia e Ciências Humanas, da  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná.**

**CURITIBA  
2004**



Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Centro de Teologia e Ciências Humanas

## CONCURSO DE PROMOÇÃO NA CARREIRA DOCENTE

DE: Adjunto PARA: Titular

À  
Pró-Reitoria Acadêmica

### ATA

CANDIDATO: Maria Lourdes Gisi  
DISCIPLINA: Políticas Públicas e Educação  
CURSO: Mestrado em Educação

### BANCA EXAMINADORA

PROFESSOR:

Ana Maria Fyng  
LILIAN ANNA WACHOWICZ  
Felicia Mello Pavao

ASSINATURA:

[Assinatura]  
Leopoldo A. Wachowicz  
Felicio Mello Pavao

### RESULTADO DO CONCURSO

PROVA DE TÍTULOS: MÉDIA: 10,0 (dez inteiros)  
DEFESA DE TRABALHO ACADÊMICO: MÉDIA: 10,0 (dez inteiros)  
MÉDIA GERAL: 10,0 (dez inteiros)

DATA: 06/02/04

OBSERVAÇÃO: A banca recomenda a publicação integral do trabalho

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS E FIGURA .....</b>	<b>iv</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>v</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vii</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELO ESTADO CAPITALISTA .....</b>	<b>7</b>
2.1 A Função das Políticas Sociais no Sistema Capitalista.....	9
2.2 Breve Trajetória das Políticas Sociais no Brasil.....	14
2.3 Os Impactos dos Processos de Globalização na Formulação das Políticas Sociais .....	17
2.4 Neoliberalismo e Políticas Sociais.....	20
<b>3 AS POLÍTICAS DO (NÃO) ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>24</b>
3.1 O Financiamento da Educação no Brasil.....	30
3.2 Os Processos de Seleção para a Educação Superior.....	37
3.3 Desigualdades Sociais e Culturais.....	45
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURA

Gráfico 1	População de 25 a 64 anos com nível superior nos países da América Latina/1999.....	38
Figura 1	Índice de estudantes no Ensino Fundamental e Médio com 18 anos ou mais – Brasil/2002.....	39
Gráfico 2	Número de concluintes no Ensino Fundamental e Médio – Brasil 1991/2000.....	40
Gráfico 3	Distribuição de alunos matriculados em cursos de graduação por categoria administrativa – Brasil/2000 e 2002.....	42
Gráfico 4	Desempenho dos estudantes do Ensino Médio – SAEB/Brasil/2001.....	49
Gráfico 5	Taxa de abandono no Ensino Fundamental e Médio por categoria administrativa – Brasil/2002.....	50

## LISTA DE SIGLAS

<b>BM</b>	<b>Banco Mundial</b>
<b>CEPAL</b>	<b>Comissão Econômica para a América Latina e Caribe</b>
<b>CES</b>	<b>Contribuição Social para a Educação</b>
<b>CNI</b>	<b>Confederação Nacional da Indústria</b>
<b>ENC</b>	<b>Exame Nacional de Cursos</b>
<b>ENEM</b>	<b>Exame Nacional do Ensino Médio</b>
<b>FUNDEF</b>	<b>Fundo para o Desenvolvimento e Valorização do Magistério</b>
<b>IBAD</b>	<b>Instituto Brasileiro de Ação Democrática</b>
<b>IEL</b>	<b>Instituto Euvaldo Lodi</b>
<b>INEP</b>	<b>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional</b>
<b>IAPS</b>	<b>Instituto de Aposentadorias e Pensões</b>
<b>LDB</b>	<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</b>
<b>MEC</b>	<b>Ministério da Educação e Cultura</b>
<b>OMC</b>	<b>Organização Mundial do Comércio</b>
<b>ONG</b>	<b>Organização Não Governamental</b>
<b>PEC</b>	<b>Proposta de Emenda Constitucional</b>
<b>PIB</b>	<b>Produto Interno Bruto</b>
<b>PNE</b>	<b>Plano Nacional de Educação</b>
<b>SAEB</b>	<b>Sistema de Avaliação da Educação Básica</b>
<b>UNESCO</b>	<b>United Nations Educational Scientific and Cultural Organization</b>
<b>USAID</b>	<b>United States Agency for International Development</b>
<b>USP</b>	<b>Universidade de São Paulo</b>

## RESUMO

Este trabalho, que tem como pano de fundo a crise da economia e a reforma do Estado - inspirada no ideário neoliberal -, busca analisar o acesso e permanência na educação superior, tomando como referência as políticas educacionais formuladas nos anos 90. São contempladas nesta análise, questões relativas ao financiamento da educação, aos processos de seleção e às desigualdades sociais e culturais dos alunos. Para tanto, foram utilizados documentos oficiais entre os quais: leis, decretos, resoluções, relatórios e dados do INEP, com o intuito de analisar as mudanças propostas e as implicações destas mudanças para o acesso e a permanência na educação superior. O estudo deixou evidente que as atuais políticas educacionais, não tem favorecido a diminuição da seletividade social na educação superior. Para isto seria necessário maior investimento na educação, a proposição de formas de acesso que favoreçam a sua democratização e uma educação básica de qualidade.

**Palavras-Chave:** Políticas educacionais; educação superior; democratização do acesso.

## ABSTRACT

This paper, which has as background the economic crisis and the State reform – inspired by neo-liberal thought – seeks to analyze the access and permanence in higher education, taking as reference the educational politics formulated in the 90's. It will be contemplated in this analysis questions relating to education financing, selection process and cultural and social inequality between students. For that, official documents were used as such: laws, decrees, resolutions, INEP's data and reports, with the goal of analyzing the proposed changes and the implications of these changes to the access and permanence in higher education. The study made clear that current educational politics has not favored the decrease of social selectivity in higher education. For such it would be necessary higher investment in education, the proposal of access that democratization and a high quality basic education.

**Key Words:** Educational politics; higher education; democratization of the access.

## 1. INTRODUÇÃO

O acesso e a permanência na educação superior vem assumindo importância crescente na sociedade contemporânea e com isso a preocupação com a sua democratização. Um dos debates sobre esta questão, que vem ocupando um espaço importante nos meios acadêmicos, na esfera governamental e na imprensa, está centrado na política de cotas para alunos afro-descendentes, indígenas e aqueles oriundos da escola pública.

A manifestação sobre esta questão envolve tanto posições francamente favoráveis, que consideram a definição de cotas para estes grupos como uma forma de diminuir a desigualdade diante da educação formal quanto posições contrárias, que dizem respeito à dificuldade de se estabelecer parâmetros para definir os que serão beneficiados. Existe também a preocupação com aqueles alunos que não possuem o preparo necessário para permanecer na educação superior e que neste caso estaria se agravando a desigualdade.

De qualquer forma esta questão vem assumindo importância na sociedade. Na esfera governamental verifica-se também a preocupação em envolver o ensino médio. Em reunião realizada em janeiro de 2004 pelo SEMTEC/MEC com participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para avaliar o “Programa Diversidade na Universidade”, constou entre as metas estabelecidas para o ano em curso, a realização de 20 fóruns regionais sobre o negro e o índio no ensino médio e formação de 500 professores indígenas. O objetivo é ampliar a oportunidade de ingresso na educação superior de grupos socialmente desfavorecidos, especialmente populações afro-descendentes e indígenas (MEC,2004).

Não se pode negar que a política de cotas coloca na ordem do dia a questão da desigualdade frente à educação, mas a democratização do acesso e da permanência na educação superior, envolve muitas outras questões. Uma destas questões é o financiamento da educação, tanto no que se refere ao montante de recursos destinados à educação pelo Estado, quanto à sua aplicação, isto é, do cumprimento pela União, estados e municípios, dos percentuais previstos nos documentos legais.

Outra questão que assume importância no debate sobre o acesso à educação superior são os processos de seleção, estes por se constituírem em mecanismos de exclusão e pelos seus efeitos, em especial, sobre o ensino médio. Segundo Catani; Oliveira (2003, p.113): “Os processos de seleção são, de modo geral, permeados pelo ideário das capacidades individuais, da igualdade de oportunidades e da livre concorrência”. Assim, os beneficiados são aqueles candidatos melhor preparados, aqueles que tiveram oportunidades educacionais, portanto, os que possuem capital social e cultural. Isto indica que os problemas relacionados ao acesso à educação superior devem ser buscados também na educação básica e nas condições sócio-econômicas dos candidatos.

Os problemas que se fazem evidentes, principalmente, no momento da busca pela educação superior envolvem, portanto, uma série de questões não resolvidas que dizem respeito às desigualdades sociais existentes no país e à formulação das políticas públicas, entre estas as políticas educacionais.

As mudanças na condução das políticas pelo Estado, no contexto da globalização econômica inspirada no ideário neoliberal, tiveram impactos profundos na formulação das políticas educacionais. É a partir daí que se propõe uma reforma educacional em que se evidencia claramente a ênfase na mercantilização da educação.

As mudanças na condução das políticas pelo Estado, a ênfase na mercantilização da educação e as reformas educacionais em curso, por sua vez, abrem um amplo campo de investigação e é neste campo que se insere este estudo. Para tanto, estabeleceu-se a seguinte questão: Quais as implicações das reformas educacionais para o acesso e permanência na educação superior?

Este estudo tem, portanto, como objeto de análise as políticas educacionais formuladas nos anos 90 e a sua relação com o acesso e a permanência na educação superior.

Os estudos sobre as políticas educacionais, como políticas públicas de natureza social, vêm assumindo importância crescente nos meios acadêmicos e já existe uma relevante produção científica na área da educação relacionada a esta temática.

A abordagem das questões sociais do ponto de vista da intervenção Estatal, tem tradição na Ciência Política e na Sociologia, mas muito antes, já na época antiga, desde Aristóteles (2002) se perguntava sobre o bom e o mau governo, se este governo está em função do interesse comum e se a política deveria satisfazer as necessidades do homem. Segundo Gerschman (1995), no entanto, é no século XVIII que, de modo específico, se questiona no âmbito da ciência política, se o Estado deve intervir ou não para suprir as carências decorrentes da pobreza, se esta deveria ser atribuída à incapacidade das pessoas ou ao contrário decorre do movimento natural da economia. Já no século XIX, no processo de industrialização capitalista, vários pensadores passam a se preocupar com o papel do Estado na definição de medidas de proteção social.

No Brasil, o interesse dos estudos no âmbito da ciência política, em especial sobre a questão da igualdade, situa-se na década de 1940, mas de acordo com Azevedo (2001, p.1-3) é no início dos anos 1980 que os estudos sobre as políticas públicas passaram a ganhar

uma centralidade no país. Tais investigações, de acordo com Azevedo, se tornaram mais intensas nesse período em decorrência do período de abertura política que possibilitou desvelar as conseqüências das políticas econômicas, empreendidas pelo regime autoritário, que contribuíram para aprofundar as desigualdades sociais já existentes no país. É também uma época na qual já se fazem sentir as repercussões da crise econômica, que surge no início dos anos 1970 no cenário internacional e que levou à proposição das reformas de cunho neoliberal. É nesse cenário que os estudos sobre as políticas públicas ganham destaque e dado seu caráter interdisciplinar, se expandem para outros campos do saber, entre estes o campo educacional.

Os estudos sobre a educação, do ponto de vista da sua formulação pelo Estado e da sua vinculação com a política econômica nacional e internacional, passaram gradativamente a ganhar centralidade nos meios acadêmicos.

As análises feitas sobre as políticas sociais no decorrer dos tempos, se distinguem pelas diferentes abordagens teórico-metodológicas, conforme FREITAG (1987); GERSCHMAN (1995); VIEIRA (2000); AZEVEDO (2001).

Verifica-se com estes autores que os estudos se apóiam, de modo geral, em concepções teóricas clássicas identificadas como liberais e marxistas e nas suas vertentes teóricas. No liberalismo entende-se que o Estado não deve intervir, nem na economia e nem na correção das desigualdades sociais, portanto, as políticas sociais têm expressão mínima. No marxismo clássico não há uma preocupação explícita com as políticas sociais, sendo a preocupação principal encontrar a forma de realizar a mais ampla condição de igualdade. Destaca-se, no entanto, a consideração feita por Marx sobre a luta dos trabalhadores para diminuir a jornada de trabalho e a sua regulação pelo Estado. Entre os seguidores do marxismo se distinguem, por sua vez, diferentes ênfases na análise das políticas sociais.

Nestas a relação do Estado com o sistema capitalista é analisada sob o prisma econômico ou político ou ideológico.

A abordagem social-democrata considera que o Estado deve intervir para minimizar os efeitos nocivos do mercado com medidas de proteção social, de modo a diminuir as desigualdades sociais.

A abordagem pluralista, por sua vez, se preocupa em captar o modo como as reivindicações e as demandas sociais são processadas pelo sistema político. Considera-se, nesta abordagem, que as políticas sociais resultam da ação de diversos grupos de interesse que interagem no interior do Estado, definindo os rumos e implementando as políticas, sendo que os partidos políticos se constituem em mediadores deste processo.

A abordagem funcionalista considera que a política se resume em uma técnica social destinada a adequar a realidade ao movimento “natural” da história, sempre a favor da normalidade social. As políticas sociais são políticas compensatórias, voltadas para a busca do consenso social a favor do Estado. O sistema é bom, os desvios são naturais, para isto devem ser tomadas medidas para corrigir os rumos.

Abordagens teórico-metodológicas distintas, produzem entendimentos diferentes em relação à compreensão das políticas sociais e tem estreita relação com o posicionamento do investigador que pode adotar, segundo Ozga (2000, p.150-153), uma abordagem tecnicista em que busca manter distância do objeto do estudo de modo a atingir a objetividade ou então, assumir um compromisso auto-consciente com o mundo social, o que pressupõe a adoção de uma abordagem crítica.

Considera-se, neste trabalho, que analisar políticas educacionais, significa estudar políticas públicas de natureza social que, por sua vez, tem estreito vínculo com as políticas

econômicas e, portanto, só podem ser compreendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas. Para tal compreensão foram utilizadas como principais referências: Azevedo (2001); Bauman (1999); Bobbio (1995); Bourdieu (2001, 2003); Chomsky (1999); Gómez (2000) Offe (1984); Saviani (1998, 1999) entre outros.

Optou-se neste trabalho situar, inicialmente, as políticas educacionais no contexto do surgimento das políticas sociais e da sua função no sistema capitalista. Na seqüência busca-se discutir estas políticas a partir do pano de fundo das transformações que vem ocorrendo em razão dos processos de globalização e das reformas neoliberais e sua relação com a exclusão social. Por último é analisado o acesso e a permanência na educação superior do ponto de vista do financiamento da educação, dos processos seletivos e das desigualdades sociais e culturais dos alunos.

Para os fins deste estudo foram utilizados documentos oficiais, entre os quais, leis, decretos, relatórios, dados do INEP, com o intuito de analisar que mudanças são perceptíveis e se estas mudanças alteram o problema da exclusão na educação.

## 2. A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELO ESTADO CAPITALISTA

Política é um termo que comporta diferentes significados, cuja distinção exigiria, por si só, um estudo aprofundado. Para fins deste trabalho importa, tão somente, uma distinção entre o que se entende por política, enquanto conceito vinculado ao poder e política enquanto um programa de ação governamental.

Embora não seja possível desconhecer que política enquanto programa de ação, é constituída em função de decisões políticas que refletem relações de poder, tal distinção permite delimitar o foco da análise proposta.

A origem do termo pode ser encontrada na antiga Grécia. “(...) derivado do objetivo originado de polis (politikós), que significa o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social...” o termo política se expandiu graças à obra de Aristóteles intitulada *Política*, que trata sobre a natureza, as funções e a divisão do Estado. Desde o início, ocorre uma transposição de significado que aproxima o conjunto de coisas qualificado pelo adjetivo “política”, da forma de saber sobre este mesmo conjunto de coisas. Na época moderna gradativamente o termo foi substituído por outras expressões tais como: ciência do Estado, doutrina do Estado, ciência política, filosofia política etc. tendo sempre como referência o Estado (BOBBIO, 1995, p.954).

Em relação ao significado de política para fins deste estudo, propõe-se, então, a distinção entre política enquanto estudo do poder estatal e política enquanto conjunto de objetivos que dão forma a determinado programa de ação governamental e conduzem a sua execução. No primeiro caso é, prioritariamente, objeto de estudo da ciência política e tem estreita ligação com o estudo do poder e se refere ao meio utilizado pelo Estado que é a

força. Esta força se manifesta de modo mais comum através da imperatividade da lei (VIEIRA, 2000, p. 32).

Uma explicação mais detalhada sobre o poder político encontra-se em Bobbio (1995, p.955-56). Este autor considera necessário, para achar o elemento específico do poder político, utilizar o critério de classificação das várias formas de poder. Entende poder como sendo os meios de que se serve o sujeito ativo da relação para determinar o comportamento do sujeito passivo. Com base neste critério, apresenta três grandes classes no âmbito do conceito de poder: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político. O primeiro é o poder que se vale da posse de certos bens para fazer com que aqueles que não os possuem mantenham um certo comportamento, em especial na realização de um certo tipo de trabalho. O poder ideológico, se baseia na influência que as idéias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma pessoa investida de certa autoridade e definidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta de outras pessoas, como por exemplo, os cientistas na época moderna. O poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física, é o poder supremo utilizado em última instância. Esta distinção em três tipos principais de poder<sup>1</sup>, refere-se, portanto, a organização das forças produtivas; a organização do consenso e a organização da coação.

No segundo caso em que o termo política se refere ao conjunto de objetivos que dão forma a determinado programa de ação governamental, está se fazendo referência a uma estratégia do governo que mediante planos, programas, projetos e leis, busca imprimir uma

---

<sup>1</sup> Toda a tradição Weberiana, desde Max Weber até autores como Robert Dhal, Wrigth Mill, Steven Lukes, compreendem que poder não é meio/recurso, mas relação de imposição de vontade. Os recursos podem ser utilizados como um meio para impor a vontade, mas a sua posse não significa, necessariamente, que serão utilizados para tal.

direção aos diferentes setores da sociedade e que se constituem no que denominamos de políticas públicas (política social, política educacional, política de saúde, política econômica etc.).

Da mesma forma que não se pode dissociar o poder econômico do poder ideológico e do poder político, também não se pode dissociar as políticas econômicas das políticas sociais. Como indica Vieira (2000, p.32): a política econômica e a política social só se distinguem formalmente, podendo de forma enganosa dar a impressão de que se trata de coisas diferentes. Não sendo possível analisar a política social sem fazer referência às relações econômicas e vice-versa, a política social não pode ser definida em si mesma, pois é expressão das relações sociais, localizadas no mundo da produção.

## 2.1 A Função das Políticas Sociais no Sistema Capitalista

As políticas sociais se vinculam de modo estreito com o estabelecimento do sistema capitalista. A origem da acumulação primitiva se encontra na transferência da propriedade dos pequenos produtores para a burguesia, mas é a partir de meados do século XVIII que a sociedade europeia passou por um processo de transformação global que marcou o estabelecimento do sistema capitalista, como modo de produção dominante.

A modalidade de organização social difundida pelo mundo desde o século XVIII, “a economia de mercado”, criou uma enorme demanda relacionada à sobrevivência das pessoas. Por um lado em função do êxodo rural que inflou as cidades que, por sua vez, não tinham a infra-estrutura necessária para tal transformação e de outro, a dissociação entre o mundo do trabalho (produção) e as condições materiais objetivas de existência (propriedade da terra e dos meios de produção) que restringiu de modo acentuado os benefícios oriundos

do trabalho. Para tornar viável a sobrevivência, a população vende a sua força de trabalho, mas mesmo assim, não consegue satisfazer suas necessidades mediante a renda obtida do trabalho, e entre estas, as relacionadas com a educação.

O capitalismo se configurou como um sistema social que tem como base um certo tipo de relação de produção, que se caracteriza pela apropriação privada dos bens produzidos coletivamente. Como este tipo de economia subordina a produção social de riquezas aos interesses particulares da classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, gera uma demanda de necessidades não satisfeitas. Tais necessidades requerem ações públicas que dão origem, por sua vez, aos sistemas de proteção social, um conjunto de políticas públicas de natureza social. Como é de interesse do próprio desenvolvimento capitalista proteger as forças produtivas, emerge uma certa política social desde as origens do processo de consolidação do capitalismo (SAVIANI, 1998 p.64).

A função das políticas sociais no sistema capitalista vai além da proteção daqueles que se constituem em trabalhadores assalariados, conforme indicam as análises precisas feitas por Lenhardt; Offe<sup>2</sup> (1984, p. 17) sobre as razões da formulação das políticas sociais pelo Estado no processo de industrialização, em especial na sua fase inicial. Os autores consideram que o principal objetivo do surgimento das políticas sociais foi o de transformar de modo duradouro o trabalho não assalariado em trabalho assalariado, uma transformação que segundo o autor, não ocorre de forma natural. Um primeiro problema é que “(...) a força de trabalho despossuída precisa estar disposta a oferecer a sua capacidade de trabalho

---

<sup>2</sup> Ver sobre assunto em: LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 14-53. As análises dos autores, certamente não correspondem, na totalidade, aos problemas enfrentados pelos trabalhadores na época atual com o desemprego crescente, mas são precisas no que se refere ao objetivo da formulação pelo Estado capitalista.

nos mercados como uma mercadoria e aceitar os riscos e as sobrecargas associados a essa forma de existência como relativamente suportáveis.”

Por outro lado, nem todos indivíduos de uma sociedade podem tornar-se trabalhadores ‘assalariados’, parte da força de trabalho fica dispensada até que se faça necessária a sua participação no mercado. Disto decorre a necessidade de um controle sobre quem se torna um trabalhador assalariado e quem permanece em prontidão, estes, por sua vez, necessitam de medidas de proteção no que se refere à saúde, habitação, educação etc. A questão que os autores colocam nesta análise é: Por que o Estado intervém? Segundo eles, esta intervenção decorre de dois fatores: o primeiro deve-se ao fato das funções assistenciais assumidas pela igreja, a família e a comunidade perderem sua eficiência no decorrer do desenvolvimento industrial e o segundo é que somente a estatização daqueles setores periféricos, permite controlar as condições de vida e as pessoas que são dispensadas temporariamente da pressão da venda de sua força de trabalho no mercado. Aí se insere, por exemplo, a introdução da escola universal acompanhada da obrigatoriedade escolar em determinado período de tempo, dispensando-os do trabalho durante o período de estudo e postergando as aposentadorias. “Neste sentido a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe” (LENHART; OFFE, 1984, p.22).

Esta função do Estado de constituição da classe operária se faz pela qualificação da força de trabalho e pelo controle sobre quem se torna trabalhador assalariado e sobre quem permanece desobrigado do trabalho até ser necessário no mercado. Nesta perspectiva, como indica Freitag (1987) o Estado é interpretado como sendo a instância encarregada da defesa dos interesses gerais do capital. Isto é, ele realiza os interesses gerais do capital como uma instituição independente dos capitais individuais. Isto faz com que o Estado assuma “(...)

compromissos entre distintas frações da burguesia (por exemplo, entre o capital financeiro e o industrial), entre as exigências do capital como um todo e as pressões dos trabalhadores e de outras forças sociais” (FALEIROS, 2000, p. 49).

A definição do que deve ser considerado como medida de proteção social, quais necessidades serão atendidas e quais não serão atendidas, resulta da correlação de forças e das lutas sociais e políticas que envolvem os movimentos sociais e os setores do governo responsáveis pela sua definição. A política pública, segundo Costa (1998) constitui-se no espaço de tomada de decisão em que se viabilizam agendas de inovação em políticas ou que representam as demandas de grupos de interesse.

Alguns grupos têm conseguido atendimento de importantes reivindicações. Azevedo (2001) faz referência ao movimento das mulheres a partir da década de 1960, que resultaram em várias conquistas. No Brasil o governo tomou algumas medidas concretas, como a expansão de creches, a criação da delegacia da mulher e a obrigatoriedade da educação infantil, assegurada na constituição de 1988. Cita ainda as políticas de prevenção ambiental, estabelecidas em resposta aos movimentos de defesa do meio ambiente e os movimentos na área da saúde em relação à prevenção e tratamento da AIDS. Pode-se acrescentar aqui, no que tange as políticas educacionais, o esforço empreendido pelas entidades representativas da área de educação, quando da proposta do governo que conferia exclusividade ao curso Normal Superior, ofertado em institutos, na formação de professores para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. A intensa mobilização dos profissionais da área, conseguiu reverter parcialmente esta decisão.

A viabilização das demandas dos grupos de interesse (Sindicatos, Associações, organizações que representam os interesses dos empresários ou comerciantes, categorias profissionais, ONGS etc.), depende do grau de organização e articulação para ser

reconhecido pelo Estado e ser contemplada enquanto política. “Política esta que surgirá como o meio de o Estado tentar garantir que o setor se reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade” (AZEVEDO, 2001, p. 61).

Exercer influência na definição das políticas públicas, não parece ser ainda uma prática comum no país. Uma pesquisa realizada pelo Ibope, a pedido da ONG – Ação Educativa, em outubro e novembro de 2003, mostra que 56% dos entrevistados, não tem interesse em participar de nenhum tipo de prática que influencie, de alguma maneira, as políticas públicas. As principais razões dizem respeito à falta de informação, falta de tempo e por serem consideradas práticas “chatas” (GOIS, 2003).

A mobilização em torno de questões sociais, embora não se constitua em prática comum, evidenciou-se, de modo especial, na elaboração da Constituição de 1988, que contou com representantes de diferentes grupos sociais e também na atuação das associações de educadores, quando da proposição do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e do Plano Nacional de Educação - PNE.

Assim, entende-se que para compreender as medidas de política social, não se pode deixar de considerá-las no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas, levando em consideração também os movimentos sociais concretos que obrigam o Estado cuidar da educação, da saúde, da duração da vida etc.

## 2.2 Breve Trajetória das Políticas Sociais no Brasil

As políticas sociais no Brasil sempre estiveram muito distantes de uma política de Bem Estar Social, que vem associada a situação de pleno emprego e de medidas efetivas de proteção social.

Saviani (1998, p. 122-24) ao referir-se ao caso brasileiro, caracteriza as políticas sociais no contexto histórico contemplando: o período pré-64; o período relativo à instalação do regime a partir de 1964; o período da chamada “Nova República” (1985-1989) e o período inaugurado com o lema “Brasil Novo” que se inicia com a posse de Collor de Mello.

No período pré-64 que se caracteriza pela ideologia nacional-desenvolvimentista, as políticas sociais se colocavam como exigência da autonomia nacional e com o desenvolvimento auto-sustentado, em contraposição com a política econômica que subordinava a sociedade brasileira à exploração estrangeira, em especial aos Estados Unidos.

Costa (1998, P. 36-39) considera que no período populista iniciado por Vargas nas décadas de 1930 e 1940, as políticas sociais foram parte de uma estratégia de incorporação de segmentos da classe média e trabalhadores urbanos à cidadania brasileira. Tiveram notável visibilidade na construção do projeto populista, embora não tivessem como objetivo a eliminação da pobreza ou instaurar uma redistribuição significativa de renda. Durante o primeiro mandato de Getúlio Vargas (a ditadura de 1930-1945) os principais sindicatos de trabalhadores não colocaram em questão o regime autoritário e nem reivindicaram a ampliação do poder de cidadania na gestão ou na busca de um modelo redistributivo nas políticas sociais. Ocorreu uma aliança entre o movimento sindical e o governo,

estabelecendo-se como prêmio o acesso direto dos grupos sindicais mais organizados ao aparato executivo do Estado. Isto favoreceu a criação dos antigos IAPS – Institutos de aposentadorias e pensões de diversas categorias de trabalhadores.

A partir daí a caminhada não foi no sentido de uma cidadania plena e sim de uma cidadania regulada, de caráter parcial e concedida pela articulação entre a política do governo e o movimento social. Assim, no período pós anos 1930 criam-se instituições públicas preocupadas com a assistência médica, habitação, previdência social oferecidos à parcela da população, mais como concessão do Estado do que como direito de cidadania. Como este tipo de cidadania promoveu a subordinação dos direitos sociais ao sistema de previdência social estatal, esta se desenvolveu subordinada a um sistema de estratificação ocupacional dispondo sobre categorias de incluídos e não incluídos. Ficam excluídos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhecia, incluindo trabalhadores rurais e urbanos que atuavam em trabalhos não regulares (MENDES, 1994); (COSTA, 1998).

Com a instalação do regime de 1964 a questão social passa a se constituir em questão de segurança nacional e todo o aparelho do Estado é reordenado para o que se denomina de “imperativo de segurança nacional” voltado para conter processos subversivos. As estratégias utilizadas situavam-se em três níveis: Preventiva, Repressiva e Operativa. As políticas sociais faziam parte das ações preventivas e se concretizaram mediante as reformas de ensino (Lei 5540/69 e Lei 5692/71), o MOBREAL, os CRUTACS (centros rurais universitários de treinamento e ação comunitária), Centros sociais urbanos, Projeto RONDON, entre outros (SAVIANI, 1998, p. 122-125)

A insatisfação existente na sociedade com as questões sociais levou, nos anos 1970, os movimentos sociais a reivindicarem direitos sociais relacionados à saúde, a educação, a infra-estrutura etc. A pressão exercida por estes movimentos sociais nos projetos de

desenvolvimento econômico está expressa no II Plano Nacional de desenvolvimento/ 1974 que se refere a política de emprego, aos salários e a valorização dos direitos humanos.

Segundo Costa (1998, p.28) pode-se considerar que “(...) o regime militar de 1964 não teve um padrão homogêneo de desenvolvimento das políticas sociais, introduziu mudanças significativas na escala e na abrangência de algumas pautas de proteção social.”

A década de 1980, fase de abertura política no país, foi palco de grande mobilização social, em torno da elaboração da constituição de 1988. Segundo Saviani (1998) o slogan “tudo pelo social” deveria significar que a política social estaria no centro das atenções do governo, no entanto as bases econômicas e sociais não se alteraram.

Na década de 1990 com a entrada de Collor de Mello na Presidência da República, as políticas sociais são profundamente atingidas pelas reformas de cunho neoliberal, diminuem os investimentos na área social ao lado do desemprego e de pobreza crescente.

Costa estabelece uma periodização semelhante a de Saviani ao considerar em seus estudos três conjunturas analiticamente diferenciáveis, no desenvolvimento das políticas sociais a partir de 1964: a) a conjuntura de 1964-1973, período em que ocorre o ajuste das políticas ao novo regime, com aprofundamento das desigualdades sociais; b) a conjuntura de 1974-1985, quando ocorre uma política de expansão de cobertura, com expansão de investimentos sociais e da estrutura urbana com a intenção de ampliar as bases de apoio ao novo regime e conter a crise nas condições de vida, cada vez mais evidente na sociedade brasileira; c) a conjuntura de 1986-1990 que compreende o período de transição democrática. Neste último período ocorre uma tentativa de reinstitucionalização das políticas públicas de proteção social (COSTA, 1998, p.30).

Ao analisar as políticas sociais de saúde, educação, habitação e previdência social, nos planos e programas do governo, Kowarick conclui que as metas sociais se constituem

em elementos secundários ou até mesmo nulos e dependentes das mudanças econômicas (In: COSTA, 1998, p.32).

As mudanças econômicas realizadas no país, nos anos 90, no contexto da globalização, como já mencionado, não foram favoráveis as políticas sociais, justamente quando se faziam mais necessárias, dada a crescente pobreza, o desemprego, a violência etc.

### 2.3 Os Impactos dos Processos de Globalização na Formulação das Políticas Sociais

Com a velocidade geral de movimento ganhando impulso (...) alguns objetos movem-se mais rápido que outros. “A economia” – o capital, que significa dinheiro e outros recursos necessários para fazer as coisas, para fazer mais coisas e mais dinheiro – move-se mais rápido; rápido o bastante para se manter permanentemente um passo adiante de qualquer Estado (territorial, como sempre) que possa conter e redirecionar suas viagens.

Zygmunt Bauman

As interações transacionais das últimas décadas, facilitadas principalmente pelos avanços da tecnologia da informação, modificaram as relações entre os países de modo tão intenso que passaram a ser conhecidas como um fenômeno novo denominado Globalização (SACRISTAN, 1999); (GÓMEZ, 2000); (SANTOS, 2002).

A globalização é então vinculada à nova fase do capitalismo, à uma economia mundial sem fronteiras. As tentativas de configurar a globalização como um conjunto de

forças econômicas que invade todos os países, reforçando a idéia do poder do mercado, tem sua origem, segundo Gómez (2000) nas grandes corporações multinacionais dos três centros do capitalismo mundial (EUA, Japão e Europa Ocidental). Nesta perspectiva a globalização é apresentada como sendo consensual e linear, uma concepção que é contestada por autores como Maria José Gómez e Boaventura de Sousa Santos, que entendem a globalização como um processo complexo, não consensual e nem unidimensional de mudança econômica; e sim como um conjunto de processos multidimensionais (econômicos, políticos, culturais, ambientais) que são desiguais e geram impactos e respostas diversos nos diferentes países, dependendo do seu estágio de desenvolvimento, dos recursos de poder existentes e das formas de contestação por parte dos Estados e dos grupos sociais.

Embora concordando que os processos de globalização comportam diferentes dimensões e não só a econômica, é esta dimensão que se faz presente de forma intensa e busca hegemonia e consenso, com impactos profundos na soberania dos Estados nacionais, tornando-os impotentes na condução das políticas públicas.

Bauman ao abordar a globalização a diferencia do conceito de universalização, que segundo ele transmitia esperança, intenção de produzir a ordem, de tornar o mundo diferente e melhor do que fora e de expandir esta melhoria para todos. Até mesmo de tornar semelhantes as condições de vida de todos, em toda parte, talvez até mesmo iguais. Nada disto restou na globalização que no discurso atual refere-se principalmente aos efeitos globais, não pretendidos e não previstos e não à iniciativas e empreendimentos globais (BAUMAN, 1999, p.67)

O Estado perde sua soberania, até mesmo a distinção entre mercado interno e externo é difícil e os recursos disponíveis são insuficientes para suportar a pressão “(...)

pela simples razão de que alguns minutos bastam para que empresas e até Estados entrem em colapso” (BAUMAN, 1999, p. 73).

Ao Estado restou a responsabilidade de garantir um orçamento equilibrado e para isto deverá controlar as pressões locais por intervenções estatais.

Em Gómez, encontram-se, de modo esclarecedor as condições que favoreceram a globalização da economia capitalista. Com base em diferentes autores, indica que esta globalização resulta de mudanças que ocorreram nas últimas décadas em diversos âmbitos:

(...) *tecnológico* (microeletrônica, processamento de informações e telecomunicações por satélite, que permite o crescimento de volume e da velocidade das informações e reduzem os custos de comunicação e transporte); *político* (decisões governamentais de ajuste estrutural, baseado na liberalização e desregulamentação dos mercados de bens, serviços e fatores de produção, diretrizes e pressões de agências internacionais e instâncias informacionais de geogovernança global); *geopolítica* (fim do comunismo); *microeconômico* (estratégias de investimento, produção e comercialização em escala mundial de formas industriais e financeiras submetidas à competição acirrada e livre de entraves); *macroeconômico* (crescimento de novos países industrializados); *ideológico* (hegemonia neoliberal ) (GÓMEZ, 2000, p. 28 e 29).

Verifica-se, assim, que mesmo tomando como objeto de análise tão somente a globalização econômica, fica evidente a complexidade deste processo. Não é intenção deste estudo aprofundar as diferentes dimensões da globalização e nem todas as mudanças que favoreceram a globalização econômica. Mas, em se tratando do impacto desta na formulação das políticas públicas, não se pode deixar de considerar a sua influência no campo político e ideológico, tendo-se a clareza que este recorte se dá, tão somente, pela focalização do estudo e que cada uma destas dimensões se interrelaciona com influências recíprocas, mas é no campo econômico que pode-se analisar com maior precisão o

programa de ajuste estrutural, baseado num receituário neoliberal, com profundas implicações na formulação das políticas sociais.

### 2.3.1 Neoliberalismo e Políticas Sociais

O neoliberalismo, segundo Azevedo (2001), tem suas raízes na teoria do Estado, formulada a partir do século XVII, quando emerge o ideário do liberalismo clássico. Com o avanço do capitalismo e com o delineamento da estrutura de classes esta teoria vai sendo modificada e passa a contemplar de forma preponderante as questões econômicas e políticas.

É na segunda metade do século XVIII que o liberalismo econômico – cujos principais representantes são Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834) e Jean Baptista Say (1767-1852) – em razão do crescimento econômico, atinge seu auge que só termina no século XIX. O declínio do ideário liberal está associado às crises das economias capitalistas do período que vai da década de 1880 à década de 1940. No entanto, tem relação também com as questões sociais que já se faziam sentir desde o início da Revolução Industrial, mesmo durante o período de crescimento econômico, com a crescente organização e a tomada de consciência da classe trabalhadora, que passa a exigir medidas de proteção social. Outros fatores como: a veiculação do ideário socialista, o progresso técnico-científico, a crise de 1870, a revolução de 1917; a recessão de 1930, as duas grandes guerras, os reordenamentos políticos e sociais e a redefinição dos espaços internacionais estão, também associados ao declínio do ideário neoliberal (FERRANO, 2000); (AZEVEDO, 2001).

Diante dos fatos apontados o capitalismo se viu obrigado a gradativamente abrir mão do livre mercado e ceder lugar ao “(...) planejamento econômico, ao keynesianismo e as políticas de bem-estar social” (FERRARO, 2000, p. 31)

Esta tendência teórica, no entanto, nunca saiu completamente de cena<sup>3</sup> e nos meados da década de 1970, a sua vertente, o neoliberalismo encontrou terreno fértil para a sua revigoração, no contexto da crise econômica e do desmoronamento do socialismo.

Um das principais expoentes na formulação do neoliberalismo, Friederich Von Hayek, publicou sua obra *O caminho da servidão* na versão original já em 1944, o que deixa evidente sua presença no decorrer do tempo à espera do momento oportuno para assumir uma posição hegemônica na condução das políticas públicas.

O neoliberalismo credita ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e considera a intervenção estatal como limitadora dos princípios da liberdade e da individualidade, mais do que isso, considera as políticas sociais como as principais responsáveis pela crise existente, mas necessita de um Estado forte, capaz de garantir as condições que favoreçam a implantação das reformas consideradas necessárias.

Outro defensor do neoliberalismo e também um dos expoentes deste posicionamento, Milton Friedman, da Escola de Chicago, aborda, na sua obra: *Capitalismo e liberdade* (1984), as políticas públicas na mesma linha de Hayek. Propõem a subordinação do social ao econômico, e a diminuição do poder do Estado na condução das políticas públicas. Consideram que os recursos públicos estimulam a indolência e a permissividade social. Hayek (1983) defende esta posição fazendo referência às medidas de proteção social voltadas para as necessidades da velhice, do desemprego, da doença etc.

---

<sup>3</sup> Já em 1939, é possível perceber o início das idéias neoliberais – movimento que se configura como uma vertente do liberalismo. As idéias neoliberais foram encontradas nos anais do Colóquio Lippman em 1939 (Pasqualazzi, 1958) e na obra: *Dirigismo economia coletivista* (James, 1950) (In: FERRARO, 2000, p.57)

Friedman (1984) se refere às conseqüências do caráter não lucrativo das atividades públicas e a hipertrofia da máquina governamental. Em relação às políticas educacionais, Friedman (1984) propõe o acesso de todos ao nível básico de ensino, mas defende a participação do setor privado quando se refere ao preparo profissional, indica que este deve ser totalmente privado com exceção dos indivíduos mais talentosos que não possuem recursos para os gastos com a educação. Propõe o financiamento da educação, a ser pago, pelos alunos, após o término dos estudos, assim, a política educacional, como as demais políticas sociais deverá ter como orientação principal as leis que regem os mercados (In: AZEVEDO, 2001, p. 10-17)

A relação da universidade com o mercado é uma relação contraditória, tem que levar em conta o mercado e ao mesmo tempo não pode se submeter à sua lógica. Conforme indica Goergen (2003): “De um lado, ela necessariamente assume os contornos do sistema no qual atua, mas de outro está chamada a desvendar-lhe as contradições e a contribuir no âmbito de suas competências, para superá-las”.

Esta questão pode tornar-se ainda mais complicada, se forem aprovadas as propostas sobre as regras da educação superior da OMC, de incluí-la como um dos 12 serviços. A idéia é a de comercializar livremente os serviços de ensino, facilitando a atuação de grupos educativos estrangeiros, o que inevitavelmente implica em mudanças na legislação nacional. É também temerosa a nova reforma universitária em curso, que pode vincular, de modo ainda mais intenso a educação ao mercado caso, seja vitorioso um projeto de inspiração neoliberal.

A influência das idéias neoliberais, se faz sentir desde a década de 1980, quando tomam corpo no receituário denominado “Consenso de Washington”, estabelecido em

Novembro de 1989 e que propõe em programa de ajuste estrutural<sup>4</sup> para os países. Utilizado como condição para renegociação da dívida externa, tal ajuste, atingiu de forma intensa os países da América Latina, no que tange às políticas sociais e entre estas a educação.

O Consenso de Washington, tem sido alvo de críticas pelos seus efeitos nocivos nos países em desenvolvimento e está totalmente desacreditado no atual período, denominado por Santos (2002) de Pós Consenso de Washington, mas as conseqüências decorrentes das reformas implantadas sob a sua orientação, são ainda bem evidentes.

---

<sup>4</sup> As reformas econômicas propostas dizem respeito a dois pontos principais: a redução do Estado no tocante às políticas públicas e o máximo de abertura das economias nacionais e com isso, a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas públicas, a diminuição dos gastos sociais, as mudanças na legislação que fixa os direitos trabalhistas de modo a torná-los mais flexíveis, alívio de carga tributária, facilitação das transações nos mercados financeiros etc. (BAUMAN, 1999); (GÓMEZ, 2000).

## 2. AS POLÍTICAS DO (NÃO) ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior não apresentou grandes mudanças na sociedade brasileira até a década de 1960. Destaca-se o surgimento da universidade na década de 1930 e como parte das reformas Francisco Campos, o Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário. Na década de 1940 ocorre a expansão das universidades católicas. Em 20 de dezembro de 1961 é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 4024. Nesta lei não ocorrem mudanças significativas para a educação superior.

É somente no período da ditadura militar, com a aprovação da Lei 5.540/68, que ocorre uma reforma significativa. Rompe com o modelo das “cátedras” no ensino superior e favorece a sua expansão tanto em universidades como fora delas em instituições privadas. Nestas instituições só deveria ser ministrado o ensino em caráter excepcional, no entanto, como as regras definidas não foram seguidas ocorreu, já na época, a expansão destas instituições que tiveram um crescimento desordenado e repleto de irregularidades.

De acordo com Silva; Sguissardi (2001, p.178-179):

O ensino superior tornou-se uma relevante estratégia de reprodução e ampliação da classe média, importante consumidor no modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital internacional e fonte de legitimidade do regime militar-autoritário. (...) As faculdades isoladas, em sua maioria de natureza privada, proliferaram e possibilitaram à classe média uma via de ascensão social.

Na década de 1980, as políticas educacionais estavam voltadas prioritariamente para o ensino fundamental, ocorrendo uma estagnação da educação superior. Nos anos 90, ocorre uma nova reforma da educação superior, explicitada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 e extensa legislação complementar. Legislação esta, aprovada no contexto da reforma do Estado inspirado no ideário neoliberal e nas orientações de agências internacionais.

Com a aprovação da LDB e da legislação complementar, a educação superior passou a ser motivo de intensos debates. Isto porque as mudanças propostas, não estão voltados para os rumos desejados por aqueles, em especial os professores, comprometidos com a educação no país. Segundo Saviani (1999) o texto da LDB é inócuo e genérico, não explicitando claramente as suas diretrizes e as formas de implantação. Ao deixar questões em aberto, vem viabilizando reformas polêmicas, mediante uma extensa legislação complementar que vem sendo gradativamente implantada no país.

As reformas educacionais propostas para a educação superior nos anos 90, tem estreita sintonia com as orientações das agências internacionais, que mediante documentos com diagnósticos, análises e propostas, definem os rumos da educação para a América Latina e Caribe (SHIROMA et al, 2000).

Entre os documentos produzidos, cabe fazer referência àqueles do Banco Mundial: *O Ensino Superior: Lições Derivadas da Experiência* (1995); *La Educacion Superior em los Paises en Desarrollo: Peligros e Promessas* (2000), que explicitam uma concepção de educação superior vinculada à idéia de mercado, priorizando a eficiência, a qualidade, a equidade, a descentralização e a privatização.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) também tem produzido documentos que, por sua vez, enfatizam a necessidade de formação voltada para

o desenvolvimento dos países, retomando a teoria do capital humano, enfatizada nos anos 70, conforme consta no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). A idéia presente nos documentos da CEPAL estão voltados para a convergência entre competitividade e sustentabilidade e entre crescimento e equidade social. O Documento: “Transformación Productiva con Equidad(1990) indica a necessidade de reformas educacionais requeridas pela reestruturação produtiva em curso. Outro Documento: “Educación y Conocimiento: Eje de La Transformación Productiva con Equidad , elaborado em conjunto com a UNESCO, contém diretrizes que também vinculam a educação ao desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe.

A UNESCO, por sua vez, vem tendo importante papel na definição dos rumos para a educação superior. Destaca-se o Relatório Delors, elaborado na década de 1990 pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI e a Conferência Mundial sobre Educação Superior realizada em Paris em 1998, que resultou na “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação – Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e Desenvolvimento da Educação Superior.”

Segundo Castanho (2000) a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI contempla, tanto posições que convergem para um modelo de universidade democrático-nacional-participativo, como para um modelo-neoliberal-globalista e em algumas passagens com aproximações ao referencial crítico-cultural popular. A concomitância de diferentes concepções revela as diferentes visões de mundo e de educação existentes entre os ministros, autoridades educacionais, cientistas e representantes de quase 200 países

Embora existam diferenças nas proposições feitas nos diversos documentos, verifica-se que algumas orientações são comuns a todos, tais como: a centralidade do

conhecimento, a equidade, a qualidade e as novas formas de gestão, todas direcionadas também para um objetivo comum, que é a tentativa de melhorar as economias pelo fortalecimento da relação entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado.

No Brasil pode-se dizer que as reformas educacionais para educação superior, de modo geral, assumiram duas vertentes principais: Uma de caráter institucional – pela diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos; a proposição de novas formas de gestão, que incorporam os princípios gerenciais aplicados às empresas e a difusão da cultura de avaliação institucional. E a outra relacionada a uma formação em estreita sintonia com o mercado. Quanto a primeira vertente, verifica-se na LDB, que as instituições de ensino superior podem ser públicas ou privadas com variados graus de abrangência ou especialização. O Decreto 3.860 de 9 de julho de 2001, por sua vez, indica no seu artigo 7:

“Quanto à sua organização acadêmica as instituições de ensino superior, do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em:

I – universidades;

II – centros universitários;

III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.”(BRASIL, 2001).

As universidades, além da função de ensino deverão desenvolver pesquisa e extensão, com exigência de 1/3 do corpo docente em tempo integral, e 1/3 portador do título de mestre ou doutor a ser cumprido no prazo de 8 anos, ou seja, até 2005. Esta exigência não engloba as demais instituições, embora os centros universitários passarão a ter regras mais severas, como as citadas acima. A inexistência destas exigências nas instituições não universitárias acarretou grande expansão das mesmas. Esta expansão deve-

se ao fato do custo aluno nas universidades ser mais elevado, uma vez que a pesquisa e a extensão exigem recursos consideráveis. Uma situação que leva ao questionamento sobre a qualidade do ensino nestas instituições, quando não desenvolvem pesquisas ou se colocam distantes da realidade social que é viabilizada, principalmente, pelas atividades de extensão.

Gomes (2003) considera a diversificação institucional um dos aspectos centrais na nova estrutura do Sistema de Ensino Superior Brasileiro, a estrutura anterior da universidade de pesquisa que se materializou, formalmente, como modelo único, pelo menos enquanto concepção, caracterizava-se pela indissociabilidade ensino/pesquisa/extensão e era considerado o *locus* privilegiado para o ensino e que só excepcionalmente deveria ser desenvolvido em instituições não universitárias.

Em relação aos cursos há uma distinção entre os considerados de nível superior, denominados de seqüenciais e tecnológicos, e os de graduação, sendo que os seqüenciais, conforme o contido na LDB, artigo 44, não dão o direito aos alunos freqüentarem os cursos de pós-graduação por não serem de graduação. A Resolução CNE/CES nº 1/2001 que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, no entanto, não faz esta restrição ao indicar no parágrafo 2<sup>a</sup> do artigo 6º que: “Os cursos de pós-graduação lato sensu são oferecidos para matrícula de portadores de diploma de ensino superior” (BRASIL, 2001).

A vertente relacionada à formação profissional está vinculada às necessidades do mercado e justificada com o discurso de exigência de um novo perfil profissional, preparado para a mobilidade ocupacional (GISI, 2003).

Como indicam Chomsky e Dietrich (1999, p. 192) na sociedade global a tarefa dos reformadores é “(...) criar o trabalhador adaptável que – igual ao adaptador elétrico

universal – se encaixe em qualquer “tomada” empresarial regional, sem causar problemas na geração de lucros”.

Mesmo que a intenção realmente esteja voltada para a formação de profissionais exclusivamente para atender o mercado, não significa que as instituições de ensino tenham que se submeter a tal orientação, embora em suas análises Chomsky e Dietrich (1999, p.164) não deixam muita margem para projetos educacionais diferentes. Dizem eles:

(...) a estrutura de produção e realização mundial do Capital determina a estrutura ocupacional mundial, que, por sua vez, condiciona a estrutura do sistema educacional mundial, do qual os sistemas educacionais nacionais são funções ou subsistemas”.

Os autores consideram que, ao mesmo tempo em que a qualificação da força de trabalho constitui-se em uma arma competitiva fundamental, conferindo importância os sistemas educativos formais, as mudanças estruturais da produção (os avanços tecnológicos, a tendência de redução de salários e o crescente desemprego e subemprego), diminuem a importância da educação formal, em especial da educação superior, e requerem um trabalhador que se adapta com facilidade a diferentes situações de trabalho (CHOMSKY; DIETRICH, 1999).

De fato, os alunos ao concluírem seus cursos de graduação enfrentam uma segunda seleção no mercado de trabalho, com poucos empregos à disposição e no qual se prioriza a experiência que muitos não possuem. Não se pode desconsiderar a relação da educação superior com o mercado e as dificuldades, hoje existentes, para a inserção na vida profissional. No Brasil, no entanto, possuir curso superior ainda é um privilégio de poucos, já que somente 7,5% da população na faixa de 25 a 64 anos, concluiu este nível de ensino segundo dados do MEC/INEP (2004). O que se verifica é que a procura pela educação

superior está em franca expansão no país, mas esta demanda enfrenta os já antigos problemas relacionados ao financiamento da educação, pois são poucos os que têm condições para custear seus estudos em instituições privadas.

### 3.1 O Financiamento da Educação no Brasil

A educação superior tem sido financiada pela União, estados e municípios que mantêm as instituições de ensino superior públicas: universidades, centros federais de educação tecnológica e faculdades isoladas e mediante financiamento, pela União, das mensalidades dos cursos em instituições privadas.

Já é bem conhecida a insuficiência de recursos destinados às instituições de ensino superior públicas, principalmente, nas últimas décadas, embora os percentuais destinados à educação, conforme consta nas Constituições Federais, tenham sido progressivamente aumentados, ainda que com períodos de total omissão sobre esta destinação.

A definição de percentuais para a educação aparece pela primeira vez na Constituição de 1934. Logo após a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930, do Conselho Nacional de Educação em 1931, das Reformas Francisco Campos (1931) e do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) que prescreviam diretrizes gerais para os sistemas estaduais. De acordo com Shiroma et al (2000), embora tais reformas não atingissem todos os níveis de ensino se estabelece pela primeira vez no país, o que se pode chamar de uma Política Nacional de Educação. A Constituição de 1934, promulgada quatro anos após a Revolução de 30, teve como maior representante Getúlio Vargas e situa-se num contexto econômico adverso, em decorrência

da crise internacional que ocorreu em função do colapso da Bolsa de Nova Iorque em outubro de 1929.

De acordo com Costa (2002 p.15,) a educação ocupou lugar de destaque na Constituição de 1934, dispunha sobre o “(...) Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, ensino religioso, liberdade de cátedra e vinculação de recursos de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino”. Em relação aos recursos, obrigava o governo federal e os municípios a aplicar nunca menos de 10% e os Estados e o Distrito Federal 20%, da receita dos impostos na educação.

Esta Constituição, infelizmente teve vida curta em razão do golpe dado por Vargas em 10 de novembro de 1937, instituindo-se uma nova Constituição de natureza autoritária. A educação teve pouco destaque e apresentava características do regime ditatorial instituído e foi omissa quanto à vinculação de recursos para o ensino (DAVIES, 2000; COSTA, 2002).

Esta vinculação de recursos é restabelecida na Constituição liberal de 1946, aumentando o percentual dos municípios para 20%. Promulgada logo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a queda de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945. Além de estabelecer a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e aplicação da receita de impostos, estabelecia a competência da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que motivou a constituição de uma comissão de especialistas, presidida por Lourenço Filho, para elaborar uma proposta de reforma geral da educação nacional. Na década de 1940 são aprovadas, também as Leis Orgânicas de Ensino, implantadas por Gustavo Capanema em 1942, que flexibilizaram e ampliaram as reformas anteriores e a partir daí possibilitaram ao governo o poder de estabelecer diretrizes gerais para todos os níveis de ensino da educação nacional. Esta Constituição defendia a liberdade

e a educação dos brasileiros, asseguradas como direito e obrigando os poderes públicos a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada (SHIROMA et al, 2000; DAVIES, 2000; COSTA, 2002).

Em 20 de dezembro de 1961 é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 4024 e a questão do financiamento da educação é alterado apenas no percentual a ser destinado à educação pela União, que passou de 10% para 12%, sendo o financiamento, novamente suprimido na Constituição de 1967.

A constituição de 1967, que institucionalizou o golpe militar de março de 1964, foi aprovada num período marcado pelo autoritarismo, pela supressão de direitos, por perseguição policial e militar, tortura e censura prévia dos meios de comunicação. Amplia a obrigatoriedade do ensino primário, dos sete aos quatorze anos, mas sem criar as condições para a sua efetivação, omite a fixação de percentuais de impostos para a manutenção do ensino e prevê a concessão de bolsas de estudo, mediante restituição. Neste período ocorre uma diminuição drástica de recursos para a educação (COSTA, 2002).

Segundo Davies (2000) é com a Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, que se restabelece, mas somente para os municípios, a vinculação de 20% da receita tributária para a educação. As demais esferas do governo estavam desobrigadas desta aplicação o que tem sido considerado um dos fatores da deterioração da educação pública no período.

Em relação a este período, não se pode deixar de fazer referência as recomendações das agências internacionais para a educação, derivadas principalmente dos acordos MEC/USAID e das organizações nacionais (IBAD, IEL, CNI) que manifestavam as aspirações de empresários e intelectuais aliados do regime sobre a educação. Verifica-se, assim que as reformas do ensino dos anos 60 e 70 estavam alinhadas com o regime

instalado, estabelecendo um vínculo estreito entre educação e o projeto de desenvolvimento, conforme explicitado no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). Consta neste Plano que a educação deveria assegurar “(...) a consolidação da estrutura de capital humano no país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico” (In: SHIROMA et al, 2000, P.34).

A questão do financiamento da educação só teve mudanças com a abertura política no país, quando então é aprovada a Emenda Constitucional 24/83 ou Emenda João Calmon, como ficou conhecida, que determinava a aplicação de 13% pela União e 25% pelos estados, Distrito Federal e municípios, da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na Constituição Federal de 1988 o percentual dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se manteve inalterado, ampliando-se, no entanto, o da União de 13% para 18% o que foi mantido depois, também, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9304/96.

Em relação ao Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001, que não teve encaminhamento muito diferente da LDB, conforme Valente (2000), pois havia dois projetos tramitando na Câmara, um da sociedade civil e outro do governo, com propostas opostas de política educacional: um democrático e popular e o outro neoliberal. Tendo sido indicado o deputado Nelson Marchesan (PSDB/RS) como relator, este apresentou um substitutivo, buscando consenso entre os dois projetos existentes, mas dando prioridade às diretrizes, metas e objetivos da proposta governamental. Ainda assim, a questão do financiamento sofreu vetos do Presidente da República ao ser sancionado em 9 de janeiro de 2001. Um dos artigos vetados foi justamente o que tratava do aumento dos gastos em educação para o mínimo de 7% do PIB. Os gastos públicos no biênio de 1988 e 1999 foram

de 4.3% e deste total, 0.9% referia-se à educação superior. O valor de 4.3% é próximo ao determinado pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996. Este percentual não representa muito menos do que aqueles dos países desenvolvidos, mas o valor destinado por aluno é muito diferente. Enquanto no Brasil, com destinação de 4.44% (2000) do PIB, o valor é de R\$ 900,00 por aluno, nos Estados Unidos com um percentual de 5% do PIB, o valor aluno/ano é de US\$ 7.000, 00, isto ocorre porque o PIB no Brasil é muito inferior. Diferenças no valor, por aluno, também ocorrem dentro do próprio país. Conforme dados do INEP de 1998, enquanto no Maranhão o valor era de R\$ 401,00 aluno/ano, no Rio de Janeiro era de R\$ 877,00 aluno/ano (MEC/INEP, 2001).

Em 1996 foi criado o Fundef pela Emenda Constitucional n.14, regulamentado pela Lei 9.424 e o Decreto n 2.264/97 que entrou em vigor em janeiro de 1998, com previsão de permanecer até 31/12/2006. Este tipo de financiamento foi inspirado nas orientações do Banco Mundial que tem priorizado o ensino fundamental. Criado, pelo governo federal, para incentivar expansão e a melhoria do ensino fundamental, a sua contribuição tem sido mínima, de 3.8% no período de 1999 e 2000. De qualquer forma o Fundef tem contribuído para minimizar as disparidades regionais, uma vez que o valor é calculado por matrícula no ensino fundamental da rede municipal e estadual (DAVIES, 2000).

O não repasse dos valores referente ao Fundef aos estados, pela União, foi matéria da Folha de São Paulo em 15 de julho de 2003. Manifestava-se, nesta mesma matéria, a insatisfação quanto ao valor estipulado por aluno, sendo de R\$ 446,00 para alunos da 1 à 4 séries e de R\$ 468,30 para alunos da 5 a 8 série, valor este que deveria estar acima de R\$ 700,00 (CABRAL, 2003).

Embora o Fundef tenha contribuído para o aumento das matrículas, não tem conseguido reverter, de forma geral, as taxas de evasão e o fracasso escolar. O governo

atual, com a intenção de dar cobertura para toda a educação básica, propõe a denominação para Fundeb com a promessa de aumentar os valores existentes.

Em relação à educação superior, foi criado em 1975 o crédito educativo. Constava já na Constituição de 1967, artigo 176, inciso 3:

O ensino público, no nível médio e superior, é proposto somente para aqueles que demonstrarem aproveitamento e puderem provar falta ou insuficiência de recursos e que o Poder Público substituirá gradativamente o regime de gratuidade no ensino médio e superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante restituição, que a lei regulará ( In: COSTA, 2002, P.73).

O crédito educativo é substituído em 1999 pelo Fundo de Financiamento do Estudante – FIES, que financia bolsas para alunos que se encontram em instituições particulares cadastradas pelo MEC, com avaliação positiva nas condições de oferta e no Exame Nacional dos Cursos. O FIES constitui-se em um empréstimo para o pagamento das mensalidades de estudantes que não possuem condições. Este financiamento, no entanto, não atende os alunos mais pobres, pois exige fiador com renda comprovada de no mínimo, o dobro do valor total da mensalidade do curso a ser financiado e quando a renda familiar do estudante for menos de 60% do valor da mensalidade, é exigido a apresentação de fiador adicional, com as mesmas condições do primeiro, conforme consta na regulamentação do MEC. Dada a dificuldade de obter o financiamento, os alunos muitas vezes buscam outras formas de obter recursos para pagar mensalidades e se manter tais como: bolsas de pesquisa, monitoria, estágios ou então pagam com o salário que obtém trabalhando. De acordo com dados do MEC/INEP (2003) obtidos com graduandos presentes no Exame Nacional dos Cursos em 2000, 59.8% indicaram que trabalharam durante o curso.

Verificam-se avanços e recuos na definição dos percentuais destinados à educação pelas esferas governamentais, conforme consta nas Constituições Federais e nas duas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, evidenciando-se que a destinação de percentuais maiores coincidem com governos mais democráticos. Mas a questão do financiamento da educação constitui-se ainda um grande problema e é perpassado por vários outros. Segundo relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação, publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos do INEP (2003), quando se considera apenas a receita líquida de impostos e a dificuldade de arrecadação, a União possui um potencial muito pequeno de recursos para a educação. Assim, embora tenha sido aumentado o percentual da União para 18%, a parcela gasta com a educação é inferior a 1/5 do total.

Contribuem, ainda, para comprometer os recursos destinados para a educação: a inflação elevada, a sonegação fiscal, as práticas de corrupção, a criação de artifícios pelo governo que diminuem a receita total e a disparidade do montante destinado pelos estados<sup>5</sup>. O financiamento da educação passa, assim, pela necessidade de mais verbas, mas também pela aplicação correta, conforme preconizado pela legislação.

Encontra-se em tramitação no Congresso, a PEC 217/2003 da deputada do PT/PR, Selma Schons, que propõe a ampliação das fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da Contribuição Social para a Educação Superior (CES). Propõe o aumento da contribuição da União para 25% e do Estado para 35%, sendo que pelo menos 75% dos recursos da União, seja destinado à instituições de ensino superior federal e uma sexta

---

<sup>5</sup> Ver sobre as causas de diminuição dos percentuais aplicados na educação em: DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. P.161-165.

parte, no mínimo, dos recursos dos Estados, a ser gasto obrigatoriamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino superior em seu território. Como fonte adicional, a deputada propõe o CES a ser recolhido pelos detentores de diplomas de graduação e pós-graduação, municipais, estaduais e federais e destinados às mesmas instituições em que os alunos estudaram (BRASIL, 2003).

A tentativa de obter uma contribuição de ex-alunos de instituições públicas, não é uma novidade, já foram feitas propostas anteriores, mas não tiveram o apoio necessário para aprovação, sendo considerada mais uma das formas do Estado se retirar do seu papel de mantenedor da educação pública no Brasil.

No que diz respeito às dificuldades de acesso e permanência na educação superior, junto com os problemas relacionados ao financiamento se coloca a questão da seletividade social, que envolve os processos seletivos e as defasagens de aprendizagem.

### 3.2 Os Processos Seletivos para a Educação Superior

Conseguir uma vaga na educação superior, ainda constitui uma grande dificuldade para a grande maioria dos que buscam esta modalidade de ensino. Embora tenham sido introduzidas mudanças nos processos de seleção, e o número e o tipo de instituições de ensino superior tenham aumentado, em especial, nos últimos anos, o acesso ainda é restrito em especial nas instituições e nos cursos mais requisitados.

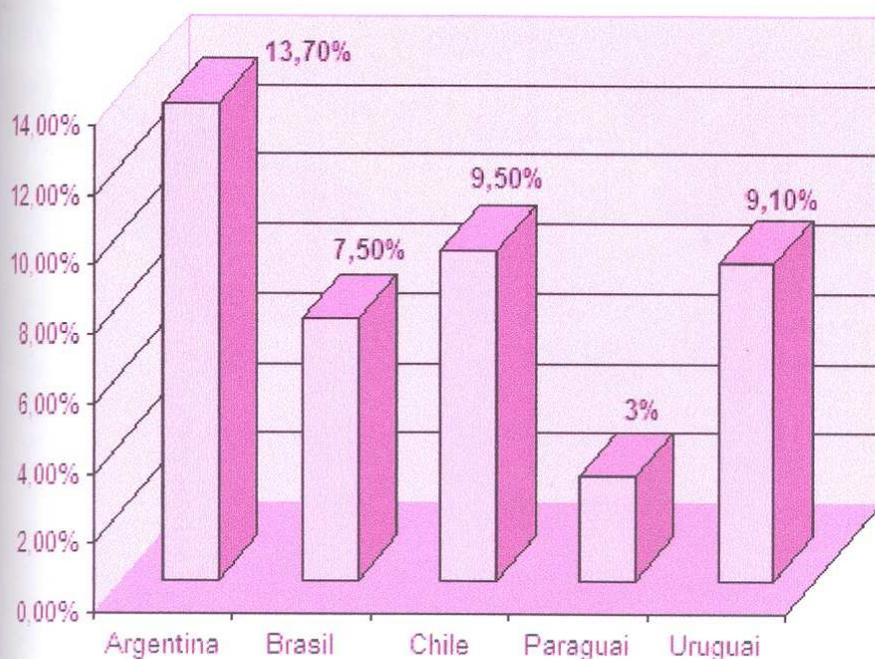
Em 5 anos, o número de cursos de graduação cresceu 107%. Em 1998 existiam 6.950 cursos de graduação e em 2002 já totalizavam 14.399, o que significa que 4 novos cursos foram sendo criados por dia. O número de Instituições de Ensino Superior também

aumentou, sendo que em 2002 já eram 1637 instituições. Mesmo com este aumento de cursos e instituições, muitos jovens ainda estão excluídos da educação superior.

A população jovem do Brasil, na faixa etária de 18 a 24 anos está em torno de 20 milhões, destes, 3.479.913 estavam matriculados na educação superior em 2002, um número que deverá, praticamente dobrar até 2011, quando 30% dos jovens desta faixa etária deverão estar matriculados na educação superior conforme indicado no PNE.

De acordo com dados do INEP (2003b), dos brasileiros na faixa etária de 25 a 34 anos, classificada como população adulta jovem, 24% concluíram o ensino médio e 6% terminaram o nível superior. Outros 70%, têm no máximo, o ensino fundamental, sendo que destes, 5,5% não possuem qualquer grau de instrução. Em relação à faixa etária de 25 a 64 anos, somente 7,5% tem nível superior conforme gráfico 1.

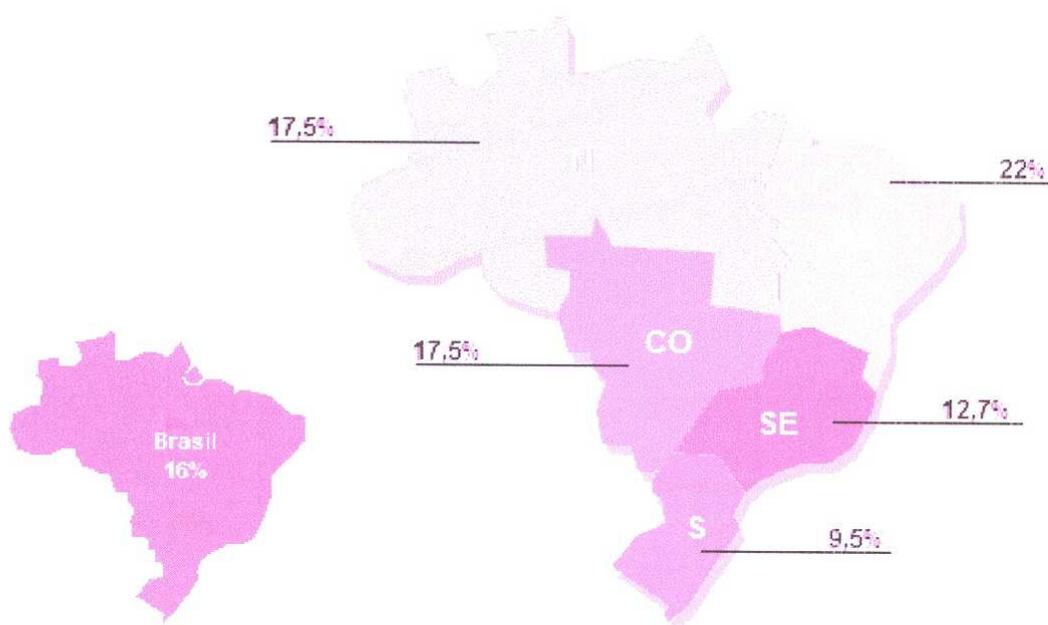
**Gráfico – 1 – População de 25 a 64 anos com nível superior nos países da América Latina**



Fonte: OECD/UIS WEI/1999

Outro aspecto que chama atenção é a idade dos alunos que se encontram na educação superior. Em 2002, apenas 60% das matrículas, na educação superior, eram de alunos entre 18 e 24 anos, reflexo da distorção idade-série existente na educação básica, mas também da crescente procura por esta modalidade de ensino, pelos adultos, por não possuírem curso superior ou por terem interesse em outros cursos. A distorção idade série é evidente na educação básica em que se constata, conforme figura 1, um percentual significativo de alunos com 18 anos ou mais.

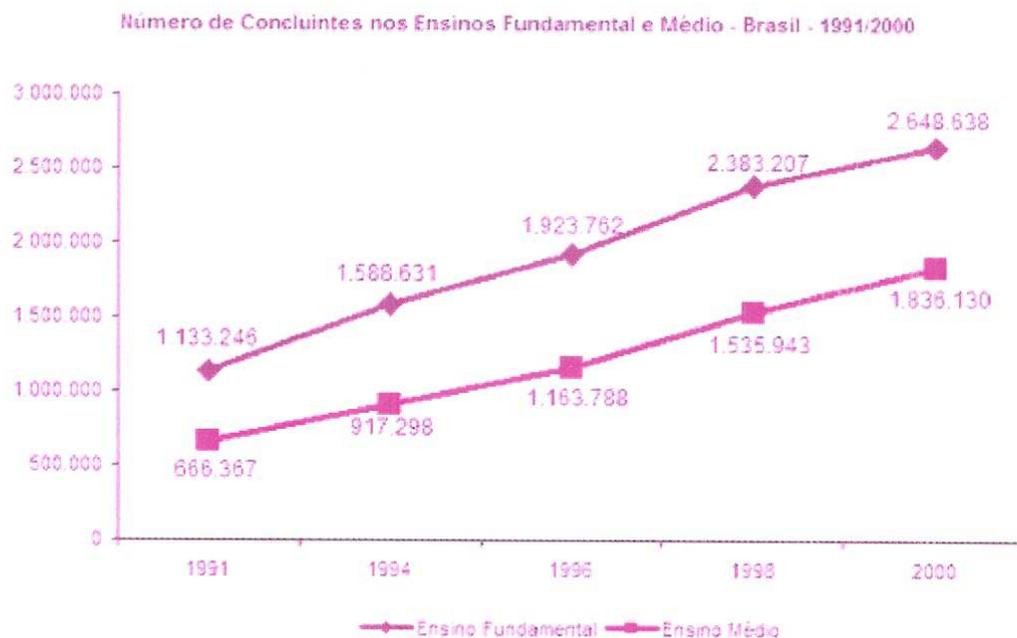
**Figura – 1 – Índice de estudantes no ensino fundamental e médio com 18 anos ou mais**



Fonte: Inep/MEC/ 2002

Nos próximos anos o número de candidatos para a educação superior deverá aumentar consideravelmente, em função da procura sem precedentes pela formação superior e pelo aumento das matrículas no ensino fundamental e médio. De acordo com os dados do INEP, em dez anos, no ensino fundamental, a quantidade de formandos passou de 1.133.246 para 2.648.638. No ensino médio, o número aumentou de 666,367 para 1.836.130, conforme gráfico 2 (MEC/INEP,2003e).

**Gráfico – 2 – Número de concluintes nos Ensinos Fundamental e Médio – Brasil – 1991/2000**



Fonte: MEC/INEP/2000

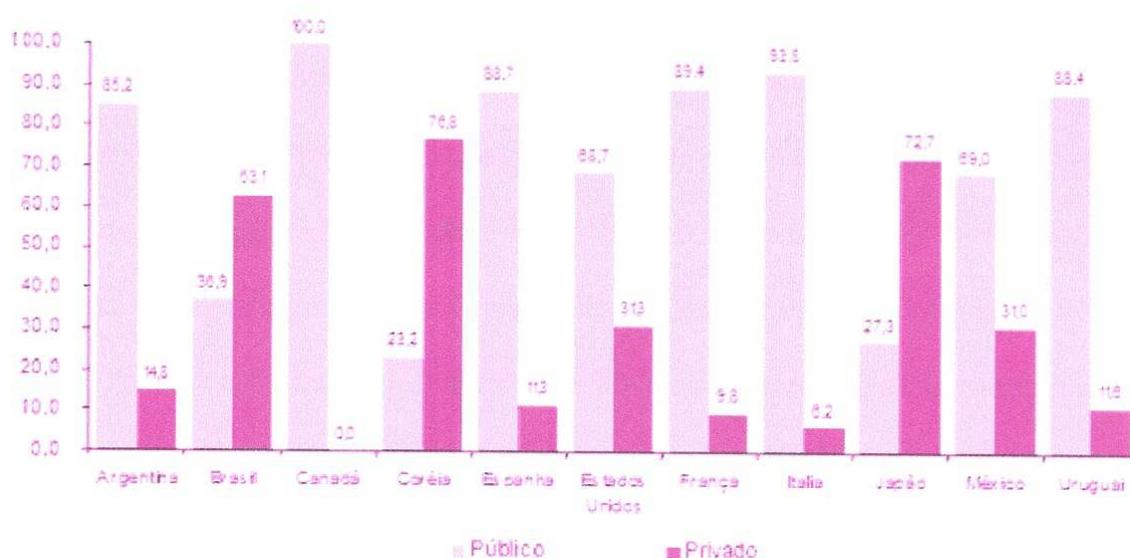
Verificou-se também um aumento de matrículas na educação superior, registrando-se segundo o Inep, um crescimento de 82,5% no período de 1994/2001. Este aumento, no entanto, não ocorre sem problemas, é acompanhado do aumento do número de vagas ociosas, evasão, inadimplência e crescente diminuição da relação candidato/vaga nas

instituições privadas. A evasão também se faz sentir nas instituições públicas o que pode estar associado, entre outros fatores, à necessidade de trabalhar para se manter, uma vez que, a expansão de vagas em cursos noturnos nestas instituições ainda não atende a demanda existente.

De acordo com pesquisa realizada na USP sobre evasão, tomando como referência o período de 1995-1998,  $\frac{1}{4}$  dos alunos deixa o curso que iniciou. Embora estejam computados neste total, os alunos que fizeram reopção de curso, o dado é significativo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Cabe destacar que o aumento de matrículas na educação superior ocorreu, majoritariamente no setor privado. Em 2000, 63,1% dos alunos encontrava-se em instituições particulares, índice que chegou a 70% em 2002. Tal índice é o inverso de países como Argentina em que 85,2% dos estudantes estão em instituições públicas, no Uruguai, 88,4%, nos Estados Unidos, 68,7%, na França, 93,8% e no Canadá, 100% (MEC/INEP, 2003g).

**Gráfico – 3 – Distribuição de alunos matriculados em cursos de graduação por categoria administrativa**



**Fonte:** OECD/UIS WEI - 2000

**Nota:** Na França, 0,8% dos estudantes estão em IES privadas que são dependentes do setor público.

Sem o aumento de vagas em instituições públicas e de bolsas para quem estuda em instituição particular, haverá grande dificuldade para aumentar o acesso e permanência na educação superior. Hoje, 55% dos alunos do setor privado vêm de famílias com menos de 5 salários mínimos e a projeção é que este percentual irá para 75% em cinco anos, o que irá dificultar em muito o acesso e a permanência na educação superior.

Verifica-se assim que esta expansão de vagas não parece resolver a questão do acesso e permanência na educação superior, pois como ocorreu majoritariamente no setor privado, dificulta a entrada dos alunos que não tem condições de pagar as mensalidades e não contam com bolsas.

Outra questão que dificulta a entrada dos alunos na educação superior são os processos de seleção, mesmo com as mudanças que estão ocorrendo nestes processos

viabilizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 que abriu a possibilidade de diversificação das formas de seleção para a educação superior.

O acesso à educação superior é tratado na LDB, em especial, no artigo 44, inciso II, ao tratar dos cursos e programas que compõem esta modalidade de ensino. Ao referir-se aos cursos de graduação indica que estes estão: “(...) abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo” (BRASIL, 1996). Tal indicação favorece formas diversificadas de seleção, antes restritas a modalidade do vestibular<sup>6</sup>. Criado quando o número de candidatos à educação superior se tornou maior que o número de vagas tinha como objetivo limitar o acesso. Tem sido considerado um dos grandes culpados da exclusão na educação e de exercer efeitos danosos sobre o sistema de ensino. É evidente que a exclusão na educação não pode ser atribuída, tão somente, a seleção feita para a educação superior, as causas vão muito além. Muitos alunos são excluídos já no decorrer da sua trajetória na educação básica, o que ocorre é que isso é evidenciado no momento da seleção para a educação superior. Isto não significa que não devam ocorrer mudanças nos processos seletivos, de modo a contemplar, em especial, aqueles grupos com maiores dificuldades.

Decorrente de inúmeros questionamentos, que já se faziam sentir até mesmo antes da aprovação da LDB, foram introduzidas algumas mudanças na forma de se elaborar o processo seletivo, como por exemplo, contemplar questões discursivas junto com questões objetivas com o intuito de minimizar a ênfase na memorização, mas é de fato com a aprovação da nova Lei que se percebem mudanças mais significativas. O Exame Nacional

---

<sup>6</sup> Segundo Dias Sobrinho (2003) é no século XVIII, com o advento da escola moderna que são criados mecanismos de seleção, sobretudo na França. Já Catani; Oliveira (2003) indicam que o vestibular foi criado no Brasil em 1911, quando já se fazia necessária a seleção pelo número de candidatos existentes para a educação superior.

do Ensino Médio (ENEM) e o histórico escolar passam a ser considerados na constituição da média final. Também surgem iniciativas de fixação de cotas para alunos afro-descendentes e indígenas e os provenientes de escola pública. Estas iniciativas são ainda pontuais, mas vem sendo gradativamente incorporadas pelas universidades, embora não sem críticas.

Observa-se uma grande diversificação nos processos seletivos e esta certamente terá repercussão no ensino médio. Este possui uma identidade e um projeto formativo frágil e por isto se adapta ao que se exige nos processos seletivos, preparando, em muitos casos, os alunos, tão somente, para ingressar na universidade. Até por conta desta situação é que se explicita no artigo 51 da LDB a necessidade de se levar em conta os efeitos dos critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, sobre a orientação do ensino médio (CATANI; OLIVEIRA, 2003).

Mesmo preparando os alunos para vencer a barreira do processo de seleção, os resultados não tem sido promissores, dificultando ainda a entrada daqueles alunos que não tiveram a oportunidade de estudar em uma escola de qualidade e fazer um cursinho preparatório. De acordo com Catani; Oliveira (2003), a LDB não contribuiu em nada para diminuir a seletividade que privilegia aqueles jovens com maior capital econômico e cultural, assegurando que a educação superior, em especial aqueles cursos de maior prestígio social e de melhor qualidade, ainda estão ao alcance apenas da elite.

Estudos realizados por Maggie (1999); Sampaio (2000), indicam que as diferenças de perfil sócio-econômico dos estudantes universitários tem relação, não com o tipo de instituição pública ou privada, mas com a distinção que é feita em relação a cursos de maior prestígio social e ao turno, diurno ou noturno (In: JARDILINO, 2003, p.206).

Embora discordando com a interpretação dos dados pelos autores, Jardimino (2003) indica que na escolha do curso, muitos estão matriculados naqueles que haviam apontado

como 2ª ou 3ª opção, seja pela dificuldade de passar no processo seletivo, seja pelo alto custo das mensalidades escolares. Confirmando, portanto, que determinados cursos são ainda de opção exclusiva da elite.

De acordo com Collucci (2004) os cursos da USP com maior número de alunos provenientes do ensino médio público são: Ciências da Informação e Documentação; Licenciaturas em Química, Ciências Exatas, Matemática, Pedagogia, Biblioteconomia, Geofísica e Letras, cursos estes que não se encontram entre os mais disputados.

A permanência na educação superior, para os alunos mais pobres, por sua vez, também ainda é muito difícil, tanto pela dificuldade de pagar as mensalidades, como já foi mencionado, como pela necessidade de suporte pedagógico. Verifica-se que muitas instituições privadas não possuem nem mesmo bibliotecas adequadas, o que prejudica a aprendizagem e torna necessário gastos com livros e reprodução de material bibliográfico. Dados do ENC/2003, indicam que o acesso à biblioteca e o uso de computador interferem na nota obtida no “Provão”. Dos estudantes que obtiveram melhor desempenho, 27,7% utilizam a biblioteca com frequência. Dos estudantes com desempenho mais fraco, 44% afirmaram que a instituição não possui biblioteca. O uso do microcomputador, também tem influência no bom desempenho, os que utilizam este equipamento 3 a 6 vezes por semana, são os que se situam entre os estudantes de melhor desempenho (MEC/INEP, 2003f).

### 3.3. As Desigualdades Sociais e Culturais

O acesso à educação vem assumindo importância cada vez maior na sociedade, isto porque a formação escolarizada está associada ao êxito social e profissional, significando que há uma crença coletiva no valor social da educação. Os que não tem condições de

ingressar e permanecer no ensino superior se percebem e são percebidos como estando em condição de desigualdade.

Lahire a partir de uma análise dos escritos de Bourdieu, propõe uma discussão sobre desigualdade e afirma:

Par que uma diferença se torne uma desigualdade, é preciso que todo mundo (ou pelo menos uma maioria, tanto dos 'privilegiados' como dos 'lesados'), considere que a privação de tal atividade, isto é, o acesso a dado bem cultural ou serviço constitui uma carência, uma deficiência ou uma injustiça inaceitável (LAHIRE, 2003, p. 991)

A desejabilidade de bens, serviços ou atividades, tem caráter histórico e requer condições simbólicas de existência. O valor social atribuído a estes bens, serviços ou atividades está sujeito a mudanças e depende do que a sociedade considera como sendo de maior valor em diferentes momentos históricos, aquilo que é legitimado e que se constitui como capital (LAHIRE, 2003).

No momento em que a escola se torna um valor social<sup>7</sup> coletivamente compartilhado, por ser ela o meio pelo qual se consegue, entre outras coisas, assumir profissões mais valorizadas, o não acesso à educação e as diferenças nos percursos escolares são interpretáveis em termos de desigualdades escolares.

---

<sup>7</sup> Encontra-se em Saviani (1999, p. 2-8) uma análise sobre o valor social da educação na sociedade, desde as comunidades primitivas até a sociedade contemporânea. Indica que é: "(...) no âmbito da sociedade moderna que a educação se converte, de forma generalizada, numa questão de interesse público a ser, portanto, implementada pelos órgãos públicos, isto é pelo Estado, o qual é instado a provê-lo através da abertura e manutenção das escolas". No Brasil, as origens da escola estão ligadas a chegada dos Jesuítas em 1549, quando se abriram as primeiras escolas para os filhos dos indígenas e dos colonos portugueses, mas logo suplantada pela formação das elites, assim é só com o processo de industrialização e urbanização e as pressões em trono da questão da instrução pública popular, que esta se coloca como prioridade.

No momento em que se possibilita a entrada de alunos de diferentes condições sócio-econômicas, as desigualdades perante a escola ficam evidentes, motivando inúmeros estudos com enfoques diversos, entre estes, cabe destacar os estudos de Bourdieu e Passeron, nas décadas de 1960 e 1970, que contribuíram de modo significativo com a compreensão do papel da escola na sociedade capitalista.

Os processos seletivos na educação superior tem sido, historicamente, responsabilizados por contribuir com a exclusão na educação. Além da insuficiência de vagas nas instituições públicas e as dificuldades de financiamento das mensalidades dos alunos que se encontram em instituições privadas, é no processo de seleção para a educação superior que fica evidente a distinção entre aqueles que possuem o domínio dos conhecimentos, priorizados nesta seleção, e aqueles que não o possuem. Configura-se, assim, uma desigualdade que tem relação com o capital cultural e social dos candidatos.

En las posibilidades de acceder a la enseñanza superior se lee el resultado de una selección que se ejerce a todo lo largo del recorrido educativo con un rigor muy desigual según el origen social de los sujetos. (...) El hijo de una familia de clase alta tiene ochenta veces más chances de entrar en la universidad que el hijo de un asalariado rural y cuarenta veces más que el hijo de un obrero... (BOURDIEU; PASSERON, 2003, p. 14)

Esta desigualdade se faz sentir desde o início da educação básica, quando os alunos já chegam em condições desiguais, em decorrência das oportunidades que tiveram. Quanto menores estas oportunidades, menor capital cultural possuem.<sup>8</sup> Reconhecer esta desigualdade deve ser o ponto de partida quando se fala em uma escola de qualidade, caso contrário tem-se o que Bourdieu (2001) chama de “os excluídos do interior.” O aluno se encontra incluído no sistema escolar, mas sem que se efetive a aprendizagem.

Uma exclusão mais dissimulada que mantém no seu interior os excluídos e posterga sua eliminação. Amplia-se a possibilidade de acesso à escola de alunos de diferentes condições sociais, o que aparentemente demonstra um esforço de propiciar oportunidades

---

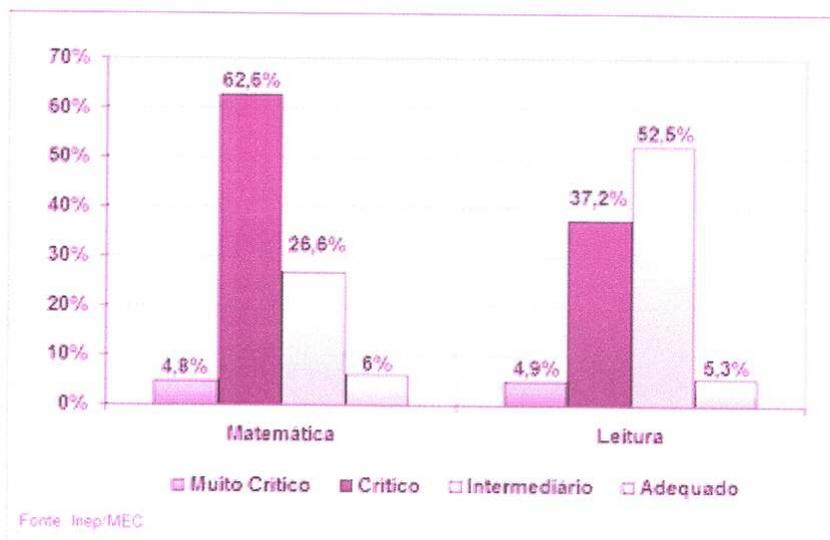
<sup>8</sup> Com base em estudos empíricos, Bourdieu demonstrou as desigualdades frente a escola e de como esta reproduz estas mesmas desigualdades, motivo pelo qual recebeu muitas críticas junto com outros sociólogos estruturalistas. O autor considerava, no entanto, que somente ao se conhecer as leis da reprodução social é que se tem a oportunidade de minimizar a ação reprodutora da escola. (BOURDIEU P. Capital cultural, escuela y espacio sócia. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentinos, 2003<sup>a</sup>, p. 149)

iguais a todos, mas que continua perpetuando a desigualdade, pois o acesso ao que é considerado capital cultural é restrito aos que possuem o código que possibilita a sua aquisição.

A desigualdade no interior da escola, segundo Freitas (2002, p.321) pode tornar-se ainda maior, se as mudanças que vem sendo introduzidas, tais como: “correção de fluxo, ciclos<sup>9</sup> de progressão continuada; recuperação de ciclos, se constituam, tão somente, em uma solução técnico-pedagógica para a repetência”. De acordo com dados do SAEB/2001, na 8ª série, apenas 10%, tem desempenho adequado em leitura, 25% encontram-se no estágio crítico e 65% no nível intermediário de desempenho. Em matemática 54% estão no estágio crítico e 43% no nível intermediário. No ensino médio as dificuldades continuam, pois de acordo com os resultados do ENEM, 62.6% foram classificados como desempenho crítico em relação a disciplina de matemática (MEC/INEP, 2003 d e g).

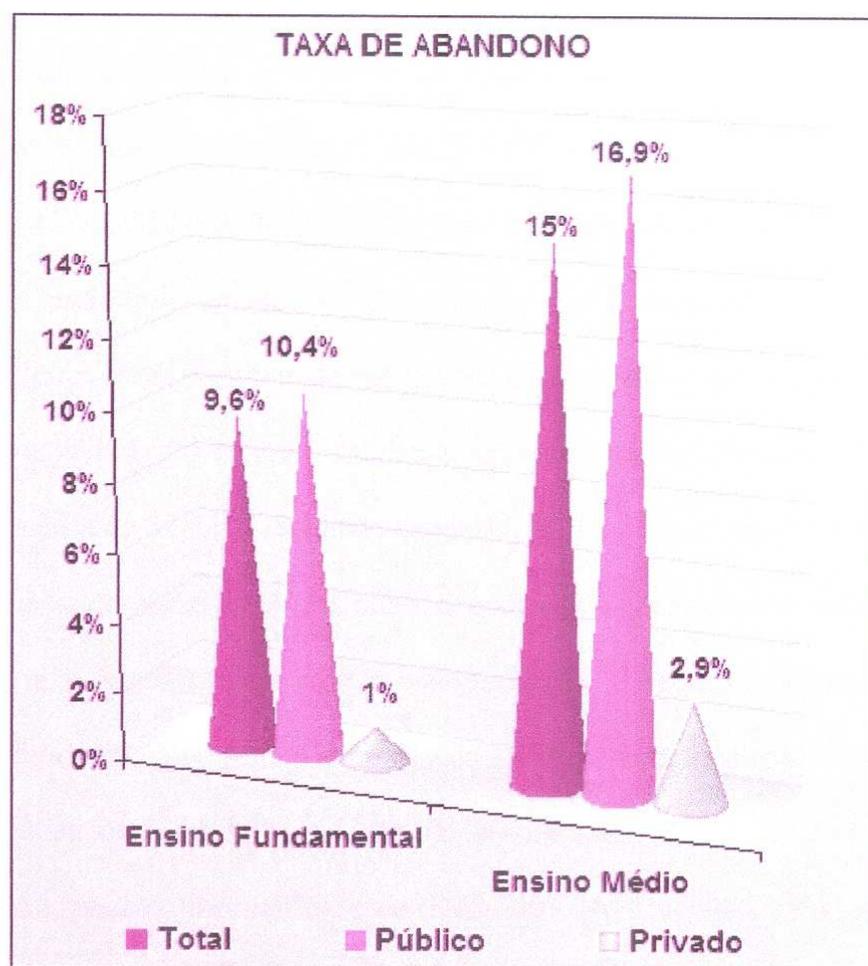
---

<sup>9</sup> No seminário: avaliando o sistema de ciclos: novos tempos e espaços da escola, realizado em Brasília em dezembro de 2003, pesquisadores e representantes de municípios e estados defenderam este sistema embora considerem necessário um investimento para a reorganização das redes e das escolas de modo a contemplar a formação e profissionalização de docentes e não docentes e melhorar as condições materiais, pedagógicas e de infraestrutura (MEC/INEP, 2003)

**Gráfico – 4 – Desempenho dos estudantes do Ensino Médio – Brasil/2001**

Outro problema ainda presente na educação básica é a evasão escolar, conforme pode ser visualizado no gráfico 5

**Gráfico – 5 – Taxa de abandono no ensino fundamental e médio por categoria administrativa – Brasil/2002**



Fonte: MEC/INEP/2002

O alerta feito por Freitas não pode ser desconsiderado no que se refere as propostas da não retenção escolar, pois segundo Glória (2003), pesquisas feitas por professores, indicam que a prática da não-retenção escolar pode até mesmo ampliar as desigualdades de oportunidades educacionais se o aluno prosseguir no curso escolar, sem a aquisição de conhecimentos, competências e habilidades básicas para a formação educacional.

A autora em pesquisa realizada com familiares e alunos de uma escola municipal do Belo Horizonte sobre a prática da não-retenção escolar, chega a conclusões semelhantes

evidenciando que as desigualdades em termos de capitais (culturais, escolares) são fatores determinantes no processo dos alunos. Acrescenta ainda que “(...) parecem inquestionáveis a influência familiar e o peso das condições sociais, econômicas e culturais sobre a definição de uma dada situação escolar”(GLÓRIA, 2003, p. 65).

Dados do ENEN/2003, indicam que as condições sócio-econômicas e a escolaridade dos pais estão relacionados ao desempenho dos estudantes. Entre um aluno da escola pública, com renda familiar de até um salário mínimo e um aluno da rede privada, com ganhos acima de 30 salários mínimos, há uma grande diferença. Enquanto o primeiro obteve média de 37,52, o segundo chegou a 70,41. Em relação à escolaridade verificou-se que a média do aluno da escola pública, cuja mãe nunca estudou, foi de 38,58 e a daquele da rede privada, cuja mãe concluiu pós-graduação, é de 69,55. A média geral das notas do ENEN foi de 49,55 na prova objetiva e de 55,36 na redação e contou com a participação de 1,3 milhões de alunos. A relação da escolaridade dos pais com o desempenho dos estudantes, também foi verificado no ENC/2003. No grupo das 25% melhores notas, 29,9% dos alunos tem pais com ensino superior completo (MEC/INEP 2003e,f).

Sobre esta questão, é pertinente retomar os estudos de Bourdieu (2003b) sobre o capital cultural incorporado em razão das oportunidades sociais que possuem os alunos. Ao referir-se ao capital cultural incorporado, demonstra que esta incorporação pressupõe assimilação, é pessoal, leva tempo, é um trabalho do sujeito sobre si mesmo. O capital cultural é, assim, um ter que se tornou ser, é parte integrante da pessoa, é um *habitus*.<sup>10</sup> Uma vez adquirido este capital cultural, não pode ser transmitido instantaneamente,

---

<sup>10</sup> *Habitus* é um termo utilizado por Bourdieu para denominar as estruturas sociais da nossa subjetividade que se constituem inicialmente por meio das nossas primeiras experiências (*habitus* primário) e depois, de nossa vida adulta (*habitus* secundário). É a maneira como as estruturas sociais se imprimem em nossas cabeças e em nossos corpos, pela interiorização da exterioridade e pela exteriorização da interioridade. (CORCUFF, 2001, p. 51)

diferente de um bem material como, por exemplo, uma propriedade mediante compra ou doação (BOURDIEU, 2002).

Assim, para Bourdieu (2003 a, p. 297):

(...) o legado de bens culturais acumulados e transmitidos pelas gerações anteriores pertence realmente (embora seja formalmente oferecido a todos) aos que detêm os meios para dele se apropriarem, quer dizer, que os bens culturais enquanto bens simbólicos só podem ser apreendidos e possuídos como tais (ao lado das satisfações simbólicas que acompanham tal posse) por aqueles que detêm o código que permite decifrá-los.<sup>11</sup>

Como já mencionado anteriormente, o que é considerado como capital cultural tem caráter histórico e pode desvalorizar-se ou transformar-se em decorrência, principalmente, de mudanças na estrutura dos mercados. Para exemplificar estas mudanças Bourdieu (2001 a) faz referência à informática. Nesta área fica evidente a distribuição desigual do capital cultural, por parte da escola e da família. Há uma distância muito grande entre aqueles que fazem operações bancárias pela Internet e aqueles que estão distantes destas redes. Percebe-se que ocorrem mudanças naquilo que é considerado capital cultural, mas não nas condições da sua aquisição, ao contrário, o acesso aos bens culturais é ainda privilégio de uma minoria.

Ao considerarmos a cultura como o conjunto de bens artísticos, filosóficos, científicos, literários etc. produzidos pela humanidade, como padrão único e como o melhor para a sociedade, temos não só o problema do acesso a esta cultura, mas também a imposição cultural, já que esta representa a cultura hegemônica da sociedade. Sobre isto

---

<sup>11</sup> As análises sobre as desigualdades realizadas por Bourdieu e Passeron, não estão isentas de críticas. Derouet (2002); Lahire (2003) apontam alguns aspectos não aprofundados nos estudos como é o caso das diferenças mais sensíveis entre os alunos e da relação entre o sucesso escolar e o fato dos alunos encontrarem sentido nos saberes transmitidos pela escola, o que pode estar associado à origem social, mas também a experiência pessoal como, por exemplo, o hábito da escrita e da leitura.

Chauí (1997, p. 49) afirma: “(...) a idéia de padrão cultural único e melhor implica, por um lado, a imposição de uma mesma cultura para todos e, por outro lado, simultaneamente, a interdição do acesso a esta cultura “melhor” por parte de pelo menos uma das classes da sociedade.”

A questão da imposição de uma cultura única e a dificuldade de acesso a esta cultura tem levado muitos educadores a discutir a questão da relação entre cultura e educação e isto ocorre simultaneamente com a discussão sobre a crise dos sistemas explicativos, que davam sustentação às noções clássicas de verdade, razão, identidade, objetividade (COSTA, 2003).

Cultura deixa, gradativamente, de ser domínio exclusivo da erudição, da tradição literária e artística, de padrões estéticos elitizados e passa também a contemplar, o gosto das multidões. É nesta perspectiva que Alfredo Veiga Neto (2003) fala de culturas e não mais de cultura, incorporando novas e diferentes possibilidades de sentido.

A discussão sobre as diferentes culturas e sua relação com a educação ganha centralidade na era contemporânea, mas os debates sobre a cultura nas ciências humanas, segundo Veiga-Neto(2003) remonta o início dos século 20 e devem-se a antropologia, a linguística, a filosofia.

A antropologia teve um papel decisivo em reconhecer que aqueles indivíduos, outrora definidos como camadas inferiores dos povos civilizados, possuíam cultura. Muitos historiadores, por sua vez, também passaram a considerar não só a história vista de cima, mas a história vista de baixo, em outras palavras, considerar as opiniões das pessoas comuns e sua experiência. (BURKE, 1992)

No passado, podiam-se acusar os historiadores de querer conhecer somente as ‘gestas dos reis’. Hoje é claro não é mais assim. Cada vez mais se interessam pelo que seus predecessores haviam ocultado, deixado de lado ou simplesmente ignorado ‘quem construiu Tebas das sete portas? – perguntava o leitor operário de Brecht’. As fontes não nos contam nada daqueles pedreiros anônimos, mas a pergunta conserva todo o seu peso (GINSBURG, 1998, p. 15).

Tendo em vista o importante papel da escola no que se refere às desigualdades culturais, faz-se necessário um questionamento sobre a visão monocultural. A escola está sendo chamada a lidar com a pluralidade de culturas, reconhecer os diferentes sujeitos sócio-culturais presentes no seu contexto, abrir espaço para a manifestação e valorização das diferenças. É uma tentativa de atenuar a desigualdade que é reproduzida dentro da escola, na medida em que esta naturaliza a cultura da classe dominante. Existe, no entanto grande dificuldade para isto, pois a escola sente-se mais confortável com a homogeneização e a padronização (MOREIRA; CANDAU, 2003).

O reconhecimento das diferentes culturas pela academia, é um passo importante, pois possibilita desenvolver um processo pedagógico que confere maior sentido aos saberes escolares e com isso a possibilidade de maior aquisição pelos alunos de diferentes culturas, mas, não basta reconhecer as diferentes culturas, é preciso que se vincule a educação multicultural a uma abordagem crítica, que contemple a análise das estruturas de poder que impõem uma visão de mundo e uma cultura dominante

Segundo Canen, a relação educação – diversidade cultural tem sido motivo de estudos e propostas que contemplam diferentes enfoques, às vezes contraditórios entre si. Indica quatro perspectivas básicas: a) assimilação - que se baseia em um paradigma estrutural – funcionalista, em que o professor transmite conteúdos de forma acrítica e que

representam visões de mundo e valores de cultura dominante que são supridas pela escola, mediante programas compensatórios; b) reprodução - que diz respeito a abordagens crítico-reprodutiva da educação em que se atribui à escola a reprodução das desigualdades socioculturais; c) aceitação – que se vincula às abordagens fenomenológicas e simbólica – interacionista, na qual a escola busca desenvolver atitudes de tolerância à diversidade cultural, sem questionar, no entanto, as causas estruturais ligadas à distribuição desigual de poder que desvalorizam certos padrões étnico-culturais; d) conscientização, numa perspectiva intercultural crítica, que incorpora a perspectiva de aceitação “(...) contextualizando-a em termos das relações desiguais de poder entre grupos socioculturais e a busca de estratégias que desafiam preconceitos e legitimem os discursos e as vozes daqueles cujos padrões culturais não correspondem aos dominantes” (CANEN, 2001, p. 210-212).

Verifica-se que as perspectivas da assimilação e da aceitação não questionam a estrutura social, embora a perspectiva da aceitação avance no sentido de minimizar as diferenças no interior da escola. Já as perspectiva da reprodução e da conscientização, tomam as causas da distribuição desigual de poder na sociedade, como base das suas análises e propostas. Embora a abordagem crítica reprodutivista, tenha sido interpretada como não deixando espaço para a transformação pela escola, teve um papel fundamental em desvelar as práticas pedagógicas que contribuem com a perpetuação das desigualdades sócio-culturais.

Além da escola não contemplar a diversidade cultural segundo Santomé (2001, p.203-203) ela busca preservar os alunos, principalmente no início do processo de escolarização, das desigualdades e injustiças sociais. Quando muito, apresenta a pobreza como de responsabilidade individual e não como parte de um sistema que a produz com

informações descontextualizadas, não possibilitando a problematização sobre as causas estruturais destas desigualdades.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades de acesso e permanência na educação superior podem ser comparadas com a ponta de um iceberg. À medida que se busca compreender tais dificuldades, vão se descortinando uma diversidade de fatores, internos e externos ao sistema educacional e que, em última instância, revelam o lugar da educação na sociedade contemporânea.

Entre os fatores relacionados ao acesso e permanência na educação superior destacam-se: o investimento na educação; a qualidade da educação básica e superior; a expansão da educação superior pública; o financiamento estudantil em instituições privadas; os processos seletivos e as condições sócio-econômicas dos alunos.

Tais fatores, por sua vez, estão intimamente relacionados e se condicionam mutuamente: assim como a falta de investimento na educação, pode ser considerado um ponto crucial para a qualidade e a expansão da educação, não se pode deixar de considerar que os processos seletivos têm grande influência no projeto formativo do ensino médio e na seletividade social.

Nota-se também que o problema do acesso e permanência na educação superior começa na própria estrutura social, nas oportunidades sociais e culturais dos alunos que, como vimos em Bourdieu, são possibilitadas ou não pelas famílias, dependendo do capital econômico e cultural que possuem. Não possuindo este capital cultural, os alunos já iniciam sua trajetória escolar em desvantagem.

Não sendo possível tratar da questão do acesso e permanência na educação superior, como decorrente de uma política específica, é preciso recuperar a visão de que esta problemática, faz parte de uma totalidade maior, que extrapola o âmbito educacional e se

insere na estrutura social. Nesta estrutura, o Estado capitalista assume o papel de guardião, buscando continuamente a adesão a projetos que não desestabilizem o sistema.

Isto pode ser constatado em relação à educação, quando da tramitação do projeto da LDB na década de 1990. Dois projetos buscavam aprovação, um da sociedade civil e o outro do governo, de inspiração neoliberal. Busca-se então o consenso, que até ocorre sem grandes conflitos quando se trata, conforme indica Saviani (1999, p.190-191), dos objetivos proclamados, ou seja, aqueles que indicam as finalidades gerais da educação, que se situam no plano ideal, isto é, as diretrizes. Já ocorre o contrário quando se trata dos objetivos reais, aqueles que se referem ao funcionamento da organização escolar, aos mecanismos de decisão, as formas de gestão, aos recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação, isto é as bases da educação. Nestes há grande divergências e às vezes até antagonismos.

Este mesmo padrão se repete no PNE, quando dois projetos se encontravam em disputa e o governo buscava consenso. Novamente nos encontramos diante de um novo projeto, agora da reforma universitária, projeto este que está sendo elaborado por um grupo de trabalho liderado pelo MEC e que já vem suscitando manifestações críticas.

O que fica evidente nas três situações apontadas é que o financiamento da educação é uma das questões mais polêmicas e é onde ocorrem muitos dos vetos presidenciais. Os freios colocados pelas agências financeiras internacionais nos gastos públicos, contribuem de modo substancial com o tipo de reforma que vem sendo implementada. Assim, não é de se estranhar o resultado da avaliação que foi apresentada no Fórum Econômico Mundial, realizado em janeiro de 2004. A avaliação feita mostra que as metas fixadas para 2005, por 189 países, em 2000, na Conferência da ONU, com participação de chefes de Estado e de governo, estão longe de serem atingidas. As áreas avaliadas foram: fome,

pobreza, paz, segurança, educação, saúde, meio ambiente e direitos humanos. Se determinada área merecesse nota 10 poderia facilmente atingir as metas, mas a avaliação feita indica que as metas não passaram da nota 4 para pobreza e saúde e da nota 3 para as demais. Em relação à educação, constatou-se que dos 151 países com dados pesquisados, 96 não atingiram a universalização do ensino fundamental (NATALI, 2003, p. 19).

Diferentes organismos internacionais promovem, periodicamente, conferências, fóruns, encontros, reuniões com a participação de chefes de Estado ou seus representantes, para traçar grandes rumos para os países. São realizados diagnósticos, elaborado propostas e estabelecidas metas que ou não são cumpridas ou não alteram a situação existente, quando não a pioram.

Em relação à educação, verifica-se que as reformas educacionais, até o presente momento, não têm provocado mudanças significativas na seletividade social. As alternativas que se abriram com a aprovação da LDB, evidenciam que se delegou ao mercado suprir a demanda existente para a educação superior. Isto ocorreu com a diversificação das instituições e dos cursos, que levou a uma enorme expansão de instituições privadas de ensino superior (centros universitários, faculdades, institutos). Muitas destas instituições não oferecem as mínimas condições para uma educação de qualidade. As universidades públicas, por sua vez, não só tiveram seus gastos contidos como foram alvo de duras críticas, ao serem avaliadas com parâmetros de mercado.

Outro fator que se soma à seletividade social é a qualidade da educação. Em relação a educação básica, os dados demonstram que é ainda muito alto o percentual de alunos com defasagens de aprendizagem. A qualidade na educação, em todos os níveis, tem estreita relação com o financiamento da educação que, como visto, não atende as necessidades

existentes. Além da questão do financiamento a seletividade tem relação também com a concepção da educação e com o trabalho dos professores em sala de aula.

A qualidade da educação só pode se tornar possível se a formulação das políticas educacionais, estiver pautada em valores humanos e no compromisso com um projeto educativo que favoreça a formação técnico-científica para o mundo do trabalho, entendendo se o trabalho como forma de realização pessoal e não como subordinação aos interesses do capital, uma formação que acima de tudo esteja voltada para a cidadania. E dada a enorme diversidade cultural existente no país, qualidade na educação significa também, o respeito e o fortalecimento das diferentes culturas e mais do que isto, é preciso oferecer uma educação melhor, em especial, para aqueles que tiveram menores oportunidades sociais.

Contemprar a diversidade cultural existente e, ao mesmo tempo, criar estratégias que promovam uma aprendizagem efetiva e ainda rever a concepção da avaliação da aprendizagem, para que esta não se constitua em instrumento de maior exclusão e sim como mais um recurso de aprendizagem, são os grandes desafios dos professores.

Este esforço em propiciar a inclusão daqueles alunos, com menores oportunidades sociais e culturais, deve constituir-se em uma das tarefas mais importantes do professor, pois é nesta tarefa que a sua prática ganha maior relevância social. Para isso precisa ter consciência da importância da sua prática pedagógica nos processos de formação e da sua contribuição para o acesso e permanência dos alunos na educação superior.

Como já foi mencionado, as dificuldades de acesso e permanência na educação não se resolvem tão somente no âmbito escolar, dizem respeito ao projeto de sociedade que se quer e neste o projeto da educação e isto deixa evidente os inúmeros obstáculos existentes para sua resolução.

Não foi intenção deste trabalho propor soluções e nem mesmo esgotar as possibilidades de análise da temática investigada, até mesmo porque contempla apenas uma visão do problema – a visão do autor - o que certamente limita em muito a compreensão do fenômeno investigado. Mesmo assim, este trabalho possibilitou aprofundar os estudos sobre as políticas educacionais, no contexto da sociedade globalizada e ainda assim reafirmar a convicção de que existe espaço para a transformação. Um destes espaços situa-se no cotidiano das escolas de educação básica e das instituições de educação superior. Espaço este que possibilita desenvolver projetos formativos que contribuem com a maior inclusão social. Há ainda um outro espaço, aquele das lutas conjuntas em defesa de projetos que favoreçam a democratização da educação no país.

## 5. REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília: Editora da UNB, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2: por um movimento social europeu**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. **Escritos de Educação**. 3. ed. NOGUEIRA, M. A.; CATTANI, A. (Orgs.). Petrópolis: Vozes, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Capital cultural, escuela y espacio social**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003b.

BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude. **Los Herderos: los estudiantes y la cultura**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentinos, 2003.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/96. Publicado em **Diário Oficial da União**, Dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.860 de 9 de Julho de 2001. Dispõe sobre a Organização do Ensino Superior, a Avaliação de Cursos e Instituições, e de outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de Julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CES n. 1. **Diário Oficial da União**. Brasília, abril, 2001

\_\_\_\_\_. **PEC – 217/2003**. Brasília, 2003.

BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história: novas perspectivas**. 2 ed. São Paulo UNESP, 1992.

CABRAL, Otávio; CONSTANTINO, Luciana. 4 Estados vão à justiça por repasse do Fundef. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jul., 2003. Cotidiano, p. 4.

CANEN, , Ana. Universos culturais e representações docentes: subsídios para a formação de professores para a diversidade cultural. **Educação e sociedade**. Campinas. v.22, n.77, p.207-227, dez.2001.

CASTANHO, Sérgio E.M. A Universidade entre o Sim, o Não e o Talvez. In: VEIGA, I.P.A; CASTANHO, M.E.L.M. (Orgs.) **Pedagogia Universitária: a aula em foco**. Campinas: Papyrus, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. Acesso e permanência no ensino superior: capacidades, competição e exclusão social. In: SEVERINO, A. J. ; FAZENDA, I C.A (Orgs.) **Políticas educacionais: o ensino em questão**. Campinas: Papyrus, 2003, p. 113-123.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1989.

CHOMSKY, Noam; DIETRICH, Heinz. **A Sociedade Global: educação, mercado e democracia**. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

COLLUCCI, Claudia. Brancos e ricos predominam nos cursos mais disputados . **Folha de São Paulo**. Caderno Especial. São Paulo, 23 jan. 2004, p.6.

CORCUFF, Philippe. **As novas sociologias: construções da realidade social**. Bauru: EDUSC, 2001.

COSTA, Marisa Vorraber. Editorial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.23, p.2-4, mai./ago.2003

COSTA, Messias. **A Educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

COSTA, Nelson Rosário. **Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

DAVIES, Nicholas. O funcionamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Tendências internacionais na educação. Um certo horizonte internacional: problemas globais, respostas nacionais. In: ZAINKO, M.A.S.; GISI, M.L. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Florianópolis: Insular; Curitiba: Champagnat, 2003.

DEROUET, Jean-Louis. A sociologia das desigualdades em educação posta à prova pela segunda explosão escolar: deslocamento dos questionamentos e reinício da crítica. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.21, p.5-16, set./dez., 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. Lãs funciones de la política social em el capitalismo. In: BORGIANI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (Orgs.). **La Política Social Hoy**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-70.

FOLHA DE SÃO PAULO. USP 70 anos: a universidade na encruzilhada. **Caderno Especial**. São Paulo, 23, jan., 2004, p.7

FERRARO, Alceu: Neoliberalismo e Políticas Públicas. A proposta do propalado retorno às fontes. In: FERREIRA, M.O.V.; GUGLIANO, A.A. (Orgs). **Fragmentos da Globalização na Educação: uma perspectiva comparada**. Porto Alegre: Artes Médicas sul, 2000. p. 23-62.

FREITAS, Luiz Carlos. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, set. 2002, p. 301-327.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1987.

GERSCHMAN, Silvia. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, S.F. **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. 2 ed. São Paulo, 1995.

GINSBURG, Carlo. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição**. São Paulo: Cia das letras, 1998.

GISI, Maria Lourdes. Políticas Públicas, Educação e Cidadania. In: ZAINKO, M.A.S.; GISI, M-L (Orgs.) **Políticas e gestão da educação superior**. Florianópolis: Insular; Curitiba: Champagnat, 2003. p.91-103.

GLÓRIA, Delia Maria Andrade. A “escola dos que passam sem saber”: a prática da não-retenção escolar na narrativa de alunos e familiares. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 22, jan./abr. 2003. p. 62-76.

GOERGEN, Pedro. Universidade e globalização: entre a adesão e o dissenso. In: ZAINKO, M.A.S.; GISI, M.L. **Políticas e gestão da educação superior**. (Orgs.) Florianópolis: Insulr; Curitiba: Champagnat, 2003, p. 129-160.

GOIS, Antônio. Maioria no Brasil não exerce o poder político. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 nov., 2003, p.9.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, Mercado e Educação Superior no Brasil: um modelo analítico. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24, n.84, p. 839-872, set. 2003.

GÓMEZ, José Maria. **Política e Democracia em Tempos de Globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

JARDILINO, José Rubens. A Questão do Financiamento da Universidade Brasileira: setores público e privado numa equidade de sistemas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Administração da Educação**. Piracicaba. V. 19, n 2, p. 195-212, 2003.

LAHIRE, Bernard. Crenças coletivas e desigualdades sociais. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v.24, .84, p.983-995, set. 2003.

LENHARDT, Gera; OFFE, Claus. Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político-ociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-53.

MENDES, Eugenio Vilaça. Distrito sanitário: o processo social de mudança nas práticas sanitárias do sistema único de saúde. In: MENDES, E.V. **As políticas de saúde no Brasil anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção do projeto neoliberal**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994. p.19-91.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Relatório do Grupo de Trabalhos sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.82, n. 200/2001/2002, p. 117-15, jan./dez. 2001.

\_\_\_\_. **A educação no Brasil na década de 90**. Brasília: INEP, 2003

\_\_\_\_. **Informativo do INEP/2003**. n. 6a, 8b, 9c, 13d, 16e, 19f, 20g, 21h, 22i, disponível em: <http://www.inep.gov.br>, acessado em 05/01/2004.

\_\_\_\_. **Informativo do INEP/2004**. n. 21h, 22i, disponível em: <http://www.inep.gov.br>, acessado em 05/01/2004.

\_\_\_\_. **Diversidade na universidade e BID definem plano de ação**. Disponível em <http://www.mec.gov.br>, acessado em 23/01/2004.

MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa; CANDAU, Vera Maria. Educação escolar e cultura(s): construindo caminhos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.23, p.156-168, mai./ago.2003.

NATALI, João Batista. Mundo tira nota 3 em programas sociais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 jan., 2004, p.10.

OZGA, Jenny. **Investigações sobre Políticas Educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

SANTOMÉ, Jurgo Torres. **Educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SACRISTAN, G.J. **Educar e conviver na cultura global: exigências da cidadania**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Demerval. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5.ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA Jr. J.R.; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudança n produção**. São Paulo: Cortez, 2001.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VEIGA-NETO, Alfredo. Cultura, culturas e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.23, p.5-15, mai./ago. 2003.

VIEIRA, Evaldo. Política social, política econômica y método. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. **La política social hoy**. São Paulo: Cortez, 2000.